

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat

Downloaded 19.06.2025

Handbook updated 30.10.2024

Sisukord

8. ELi õigusaktide rakendamine	3
8.1. Üldiselt ELi õigusaktide rakendamise riigisisest menetlust	3
8.1.1. Sobiva riigisisese õigusakti tasandi valik	3
8.1.2. ELi õigusakti rakendamiseks vajaliku eelnõu menetlusaja planeerimine	4
8.1.3. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus	4
8.1.4. Riigisisese õigusakti eelnõu koostamine	5
8.1.5. Õigusloomejuristi roll ELi õigusakti rakendamisel ja koostöö sisueksperdiga	6
8.2. Euroopa Liidu määruste rakendamine	6
8.2.1. Topeltvolitusnormid	7
8.2.2. Rakendusmäärustele viitamine	8
8.2.3. Terminoloogia	8
8.3. Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmine	9
8.3.1. Direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüs	10
8.3.2. Direktiivi ülevõtmise tähtajaga arvestamise vajadus	11
8.3.3. Direktiivi ülevõtmise meetodi valik	11
8.3.4. Direktiivi ülevõtmiseks eelnõu koostamise põhimõtted	13
8.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine	15
8.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine	16
8.5. Tehnilisest normist teavitamise protseduur	17

8. ELi õigusaktide rakendamine

Käesolevas peatükis peatutakse mõningatel olulisematel aspektidel, mida tuleb Euroopa Liidu määruse riigisisese rakendamisel ja direktiivi ülevõtmisel (edaspidi koos EL õigusakti rakendamine) arvestada. Lisaks võivad ELi otsused vajada riigisiseseid rakendusmeetmeid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.1. Üldiselt ELi õigusaktide rakendamise riigisisese menetlusest

Nii nagu riigisiseses õigusloomeprotsessis, peab ka ELi õiguse kujundamisel ja ELi õigusaktide rakendamisel arvestama hea õigusloome põhimõtteid. Eesti seisukohtade kujundamine ning ELi õigusaktide rakendamiseks tehtavad otsused peavad olema kaasavad ning põhinema proportsionaalsel ja tõenduspõhisel mõjude analüüsil. Kõigepealt tuleb üldse hinnata, kas ELi õigusakti rakendamiseks on vaja võtta riigisiseseid rakendusmeetmeid. Kui ELi õigusakti rakendamiseks on vaja vastu võtta riigisisene õigusakt, siis selle eelnõu koostamisel ja vormistamisel tuleb juhinduda samadest nõuetest ja põhimõtetest mis riigisisese vajadusest lähtuva eelnõu loomisel. Juhinduda tuleb Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusest nr 180 „**Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri**“ (HÕNTE) ja Riigikogu juhatuse 10. aprilli 2014. a otsusega nr 70 kehtestatud Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirja lisast 2 „**Eelnõu ja seletuskirja vormistamise juhend**“. Justiitsministeeriumi kodulehelt on kättesaadav ka „**Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja**“ käsiraamat, mis sisaldab eelnõu ja seletuskirja koostamiseks selgitusi ning näiteid.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 24.10.2024

8.1.1. Sobiva riigisisese õigusakti tasandi valik

ELi õigusakti riigisisese rakendusmeetme valimisel on liikmesriigil kaalutlusruum. Ükski ELi õiguse norm ei nõua ELi õigusakti rakendamiseks eraldi õigusakti vastuvõtmist. Samas peavad riigisisest õigust ELi õigusega ühtlustavad aktid olema õiguslikult siduvad ja olemuselt tõhusad. Riigikogu vastuvõetav seadus ning Vabariigi Valitsuse ja ministri määrus on õiguslikult siduvad ning seetõttu oma olemuselt

sobivad ja eelnevalt nimetatud tingimustele vastavad. Milline õigusakt on igal konkreetsel juhul sobiv, sõltub lahendatavast küsimusest ning valik tuleb teha täpselt samade põhimõtete alusel nagu riigisisest vajadusest lähtuva regulatsiooni jaoks sobiva tasandi valikul. Selle kindlaksmääramisel on muu hulgas abiks põhiseaduse § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenev halduse seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte ning üldised õigusloome põhimõtted.

Ühe ELi õigusakti rakendamine võib praktikas nõuda muudatuste tegemist ka mitmel tasandil, nt mitme seaduse muutmist, täiendamist ja volitusnormide andmise korral ka Vabariigi Valitsuse või ministri määruste kehtestamist.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.2. ELi õigusakti rakendamiseks vajaliku eelnõu menetlusaja planeerimine

ELi õigusakti rakendamise kavandamisel tuleb tegevuste planeerimisel aluseks võtta kuupäev, millest alates on ELi liikmesriik kohustatud õigusakti rakendama. Direktiivi puhul on selleks ülevõtmise kuupäev (erinevatel direktiivi sätetel võib see olla ka erinev). Määruste puhul on selleks jõustumise kuupäev, mis on määruses kindlaks määratud või siis 20 päeva peale Euroopa Liidu Teatajas Avaldamist. Vastavalt EL õigusaktis määratud tähtpäevale tuleb hakata sellest n-ö tagasi arvutama kõiki vastava tasandi õigusakti, seaduse või määruse, eelnõu menetlemise etappidele, sh vajaduse korral väljatöötamiskavatsuse ja eelnõu koostamisele, kaasamisele, kooskõlastamisele, vastuvõtmisele või kehtestamisele, väljakuulutamisele ja avaldamisele kuluvat aega. ELi õigusakti rakendava eelnõu riigisisene menetlus sarnaneb riigisisest vajadusest lähtuvalt koostatud eelnõu menetlusega.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.3. Väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus

Õigusloomeprotsessi esimene etapp on üldjuhul seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamine, ELi õigusakti rakendamiseks aga „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ (HÕNTE) § 1 lõike 2 punkti 2 järgi üldjuhul VTK koostamist ei nõuta. Eeldatakse, et VTKs sisalduvaid punkte on analüüsitud juba ELi õigusakti ettevalmistuste ja läbirääkimiste käigus ning olulisem osa tehtud analüüsist kajastub ELi asjade menetlemise juhise punktis 15 nimetatud ELi asja seletuskirjas. VTK

fookuses olevaid teemasid tuleb seega käsitleda EL asjade kohta seisukohtade väljatöötamisel ja tulemus seletuskirjas kajastada. Vt lisaks käsiraamatu peatükki 3. Eesti seisukohtade koostamine.

Tegemist ei ole siiski absoluutse erandiga ning teatud juhtudel tuleb VTK koostada ka enne ELi õigusakti rakendamiseks vajaliku seaduseelnõu koostamist. Peamiseks reegliks on see, et kui ELi õigusakt jätab liikmesriigile sisuliste valikute tegemisel kaalutlusruumi, tuleb sellise ELi õigusakti rakendamiseks kõigepealt koostada VTK (vt [ELi VTK vorm](#)). Kaalutluse kasutamisega on muu hulgas tegemist juhul, kui otsustatakse ELi õigusakti rakendada rangemalt, kasutada või jätta kasutamata mõni ELi õigusaktis lubatud erand või rakendada ELi õigusakti selles ettenähtud tähtajast varem (nn ülereguleerimine).

VTK etapi võib vahele jätta, kui ELi õigusakti väljatöötamise käigus on Eesti kaalutlusruumi kasutamisel VTK mõttekäigu läbi teinud ning seda on võimalik taasesitada või põhjused kaalutluse kasutamiseks ühel kindlal viisil on ilmselged. Sellisel juhul võib asuda kohe ELi õigusakti rakendavat seaduseelnõu koostama. Olenemata sellest, kas VTK koostati või mitte, peab ELi õigusakti rakendava seaduseelnõu seletuskirjas esitama tõendus põhised andmed ja arutluskäigu Eestile avalduvatest mõjudest. Samuti peab esitama informatsiooni selle kohta, keda ja kuidas Eesti seisukohtade kujundamisse ja kaalutlusotsuste tegemisse kaasati.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.4. Riigisisese õigusakti eelnõu koostamine

Kuigi ELi õigusakti rakendamiseks eelnõu koostamisel tuleb juhinduda mh HÕNTEs sätestatud nõuetest, saab siinjuures esitada mõned lisaselgitused:

Rakendatava Euroopa Liidu õigusaktiga puutumuses mitteoleva regulatsiooni eelnõusse kavandamise keeld

ELi õigusakti rakendava eelnõu koostamisel tuleb lähtuda üldisest põhimõttest, et sellisesse eelnõusse ei kavandata ELi õigusakti rakendamisega mitteseotud regulatsiooni. Muude küsimuste, näiteks riigisisese vajadusest tulenevate muudatuste lisamine sellisesse eelnõusse võib takistada eelnõu sujuvat menetlemist, mis omakorda võib põhjustada suurt ajakaotust ELi õigusakti riigisisisesel tähtaegsel rakendamisel ja kaasa tuua Eesti suhtes rikkumismenetluse algatamise.

Üldvolitusnorm ei ole üldjuhul lubatud

Üldjuhul on Eesti õigussüsteemis lubatud üksnes sellised täidesaatva riigivõimu õigustloovad aktid, mis on antud erivolitusnormi alusel. Üksnes erandlikel ja põhjendatud juhtudel võib volitusnormi esitada ka üldvolitusnormina. Näiteks Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (ELÜPS) sisaldab volitusnormi, mille kohaselt Vabariigi Valitsus või valdkonna eest vastutav minister võib oma pädevuse piires kehtestada ühise põllumajanduspoliitika kohaldamiseks määruse küsimuses, mille otsustamise õigus on Euroopa Liidu õigusaktide kohaselt liikmesriigil. Sellise vajaduse tingib olukord,

kus on teada, et tegemist on valdkonnaga, kus on suur tõenäosus, et Euroopa Liit võib kehtestada lisanõudeid, mis nõuavad riigisiseseid rakendusmeetmeid, kuid mille täpsemat sisu ei ole võimalik seaduse vastuvõtmise ajal ette näha.

Põhjendatuks võib lugeda üldvolituse ettenägemist siis, kui ei ole teada kehtestatavate rakendusaktide arv, kuid on selgelt kindlaks määratud volitusnormi piirid, selle sisu ja ulatus. Näiteks tehnilistes valdkondades, mis muutuvad sageli, ka ELi tasandil, võib osutuda vajalikuks anda volitusnormid üldiselt.

Juhul kui volitatakse kehtestama määrusi mingis valdkonnas, mille kohta seadusandja teab, kui palju määrusi oleks vaja ja milline oleks nende kõigi reguleerimise, tuleks sätestada seaduses mitu kohustavat erivolitusnormi. Arvestama peab ka seda, et määrusega ei saa reguleerida neid valdkondi, mida seadusega ei ole veel reguleeritud, sest määrusega saab üksnes seadust täpsustada ja rakendada.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.1.5. Õigusloomejuristi roll ELi õigusakti rakendamisel ja koostöö sisueksperdiga

ELi õigusaktide rakendamisel on oluline valdkonna sisueksperide ja õigusloomejuristide koostöö ja seda juba ELi õigusaktide ettevalmistamise etapis. Sujuv koostöö loob eeldused selleks, et saavutatakse eesmärk, millega on tagatud ELi õiguse efektiivseim ja Eesti oludes õigussubjektile parimaid lahendusi pakkuv õigusraamistik. Vt lisaks õigusloomejuristi rolli kohta käsiraamatu alajaotises 4.2. Seisukohtade kujundamine ja peatükis 5. Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalemine.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 30.10.2024

8.2. Euroopa Liidu määruste rakendamine

ELi määruseid kohaldatakse ELTLi artikli 288 kohaselt üldiselt, need on tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides. ELi määruse normidel saab aga olla vahetu õigusmõju üksnes siis, kui nad on ka sõnastatud selgelt ega jäta liikmesriigi ametivõimudele kaalutlusvõimalust. Sätted, mis nimetatud tingimustest hõlbivad, vajavad kooskõlalist tõlgendamist.

ELi määruseid riigisisesse õigusesse üle ei võeta. Üldjuhul kehtestab määrus oma avaldamise ja jõustumisega riigisisesele seadusandlusele nn tõkestava toime, st et määruse reguleerimisalal ei tohi liikmesriik enam riigisiseseid õigusakte vastu võtta, seda oma õigusaktidega reguleerida. Euroopa Kohus on märkinud, et ELi määrus tuleb liikmesriigi õiguskorda automaatselt ning selle ülevõtmine pole mitte ainult üleliigne, vaid ka vastuolus ELi õigusega (vt kohtuotsus [C-39/72](#) ja [C-50/76](#)).

Liikmesriigil on õigus kehtestada rakendusmeetmeid, nt valdkondades, kus ELil puudub pädevus, kuid sel juhul on see lubatud ELi määruses endas, et teatud küsimustes võivad liikmesriigid vastu võtta rakendussätteid. Euroopa Kohus on leidnud, et kuigi olemuse ja ülesande tõttu [liidu] õiguse allikate süsteemis on määruse sätetel tavaliselt riigisisestest õiguskordades vahetu mõju, ilma et riigisisestel võimudel oleks vaja rakendusmeetmeid võtta, siis mõnede määruse sätete puhul võib siiski olla vajalik nende rakendamiseks kehtestada liikmesriigil rakendusmeetmeid (vt otsus [C-403/98](#)). Täiendavat riigisisest regulatsiooni on vaja näiteks siis, kui määruse rakendamiseks tuleb luua pädev asutus ja tagada sanktsioonid määrusest tulenevate kohustuste täitmatajätmise puhul. Näiteks nähti perioodi 2014–2020 struktuurifondide seadusega ette asjaomaste rakenduskavade ja programmide elluviimiseks vajalik riigisisene ülesannete jaotus, toetuse andmise tingimuste õigusaktide kehtestamise volitusnormid, peamised toetuse andmise menetlusnormid ning toetuse taotleja ja toetuse saaja kohustused.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.2.1. Topeltvolitusnormid

Lisaks rakendusmeetmetele on määruste riigisiseseks rakendamiseks vahel vajalik kehtestada nn topeltvolitusnorme. Nimelt olukorras, kus ELi määrusega on antud liikmesriigile õigus kehtestada üksikasjalikud eeskirjad, mis Eesti õigussüsteemis tuleks kehtestada haldusmenetluse seaduse § 88 järgi määrusega, tuleb seaduses kehtestada HÕNTE § 11 nõuetele vastav volitusnorm. Näiteks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. a määruse (EL) nr 1299/2013 erisätete kohta, mis käsitlevad Euroopa Regionaalarengu Fondist toetuse andmist Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgil, artikli 18 lõikes 2 ette nähtud, et ilma et see piiraks määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 65–71, määruses (EL) nr 1301/2013, käesolevas määruses või käesoleva artikli lõikes 1 osutatud delegeeritud õigusaktides esitatud või nende alusel sätestatud rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohaldamist, kehtestavad osalevad liikmesriigid seirekomisjonis kogu koostööprogrammile täiendavad rahastamiskõlblikkuse eeskirjad. Sellest tulenevalt on perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seaduse § 54 lõikes 1 sätestatud volitusnorm, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1299/2013 artikli 18 lõike 3 tähenduses kulude abikõlblikkuse määramise tingimused ja korra, arvestades ETK programmis, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1299/2013 artikli 18 lõike 2 kohases ETK programmi seirekomisjoni otsuses, Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrustes (EL) nr 1303/2013 ja (EL) nr 1299/2013 ning muudes õigusaktides sätestatud.

8.2.2. Rakendusmäärustele viitamine

Olukorras, kus ELi määruse kui seadusandliku akti alusel on antud rakendusmäärus (vt lisaks käsiraamatu punkti 2.1.2. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid), ei saa riigisiseses õiguses eelnimetatud määrustele viitamise vajaduse tekkimisel lähtuda ühesest loogikast. Olenevalt juhtumist on vahel mõttekam viidata seadusandlikule aktile, teinekord aga rakendusmäärusele. Näiteks valdkonnas, mis on pidevas muutumises ning on teada, et üksikasjalikke reegleid võidakse muuta või täpsustada, sobib pigem seadusandlikus aktis sisalduvale volitusnormile viitamine või rakendusmäärusele üldiselt viitamine, kuna kaudse viite korral ei muutuks viide eksitavaks ja seega ei tuleks muuta seadust üksnes viite ebaõigsuse pärast. Samas kui olukorras, kus tegemist on suhteliselt muutumatu valdkonnaga ning teada on ka konkreetne säte, mis rakendusmääruses kõne all olevat teemat reguleerib, tuleks õigusselguse huvides viidata konkreetsele rakendusmääruse sättele.

Seega tuleks igal konkreetsel juhul kontrollida:

- kas riigisisese seaduseelnõu koostamise ajal on juba olemas rakendusmääruse säte, millele saaks otsese viite teha;
- kui sageli rakendusmäärust teemast sõltuvalt muudetakse;
- kas konkreetsel juhul tagab üksnes otsene viide selguse, kuna viites on vajalik detailne täpsus ja kaudne viide sel korral eesmärki ei saavuta.

8.2.3. Terminoloogia

Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel tuleb ette olukordi, kus Euroopa Liidu õigus sisaldab ka Eesti õiguses kasutatavaid õiguse üldmõisteid või määratlemata õigusmõisteid. Euroopa Liidu õiguse kohaselt peavad ELi õigusaktid olema oma sõnastuselt selged ja täpsed, kindlad ja ettenähtavad. Eriti on need kriteeriumid olulised vahetult kohaldatavate õigusaktide puhul, mis annavad üksikisikutele õigusi ning mis jäävad riiklikes õigussüsteemides autonoomselt toimima (ELi määrused), sisaldades üldtuntud mõisteid, mida siiski seletatakse kultuurilisest taustast tulenevalt erinevalt.

Konkreetselt lahendust siin välja pakkuda ei olegi võimalik. Eesti õiguskorrale ei ole omane termineid seaduses sellisel viisil määratleda, nagu seda tehakse Euroopa Liidu õigusaktides, ning lisaks sellele on määrused otsekohalduvad ja nende ülevõtmine riigisisesse õigusesse ei ole lubatud. Määratlemata

õigusmõistete puhul tuleb leppida olukorraga, et iga liikmesriik tõlgendab paratamatult määratlemata õigusmõisteid veidi erinevalt – sellist tõlgendamist ühtlustab aga Euroopa Kohtu praktika.

Veel tekitab mõistete puhul küsimusi olukord, kui Euroopa Liidu õiguses uudsena kasutusele võetav mõiste on juba riigisiseses õiguses määratletud. Euroopa Liidu õiguses uudsena kasutusele võetav mõiste hakkab toimima samas valdkonnas mis liikmesriigis juba määratletud mõiste.

Olukord, kus Eesti riigisiseses õigussüsteemis on termin juba pikka aega kasutuses ja juurdunud, kuid määrusega tähistatakse sisuliselt sama mõistet teise terminiga, on võimalik lahendada seeläbi, et määruse termini esmakordsel mainimisel viidatakse edaspidi riigisisesele terminile.

Kui määrusega kasutusele võetav termin on riigisiseses süsteemis olemas, kuid sellele vastav mõiste on erinev, tuleb termini määratlust riigisiseses õiguses kindlasti muuta, kui termini määratlus on kitsam ELi õiguses sätestatuga võrreldes. Kui Eesti õiguses kasutataval terminil on laiem määratlus, tuleb see viia vastavusse ELi õigusaktis sätestatuga, juhul kui laiem määratlus oleks vastuolus muude ELi üldpõhimõtetega. Kui liidu õigusnorm ei viita sõnaselgelt liikmesriigi õigusele konkreetse termini tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, siis tuleb tavaliselt liidu õiguse termineid tõlgendada autonoomselt ning ühetaoliselt ning selle tõlgenduse andmisel tuleb arvesse võtta sätte konteksti ja õigusakti eesmärki (vt kohtupraktika [C-201/13](#), [C-343/13](#)).

Õigusloomejuristi kaasamine ELi otsustusprotsessi varajases staadiumis võib osutuda kasulikuks ELi õigusaktide tekstide terminoloogilise ühtsuse ja riigisisesele kehtiva õigusega kooskõla aspektist vaadatuna. Kui selgub, et õigusakti eelnõu tõlge eesti keelde on ebasobiv, tuleb sellele kindlasti esimesel võimalusel tähelepanu juhtida. Ka juba avaldatud ELi õigusakti teksti on võimalik parandusi teha, kuid see protsess on ajamahukas ning keerukas, mistõttu on kindlasti lihtsam selliseid probleeme juba eos vältida ning õigele terminikasutusele varakult tähelepanu pöörata.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.3. Euroopa Liidu direktiivide ülevõtmine

Kui ELi määrused on otsekohalduvad ning riigisisesele neid rakendatakse, siis direktiivid muutuvad riigisisese õiguse osaks nende ülevõtmise kaudu. Vahetult direktiivist isikutele õigusi ega kohustusi üldjuhul ei teki. Siiski võib teatud juhtudel olla direktiivi sätetel ka vahetu õigusmõju (vt Carri Ginter, Piret Schasmin "Euroopa Liidu direktiivide mõistmine ja mõju", Juridica 2021/2). Ülevõtmine tähendab seda, et direktiiviga sätestatud õigusi ja kohustusi sisaldavad regulatsioonid kavandatakse Eesti riigisisesse õigusesse (seadusesse või määrusesse).

Alljärgnevalt on esitatud direktiivi ülevõtmise etapid ja põhimõtted, kusjuures eri etappe võib olla vaja läbida samal ajal. Nii näiteks peab juba direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüsimisel hindama ka direktiivi eesmärki.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.3.1. Direktiivi riigisisese õigusega kooskõla analüüs

Kui direktiiv sätestab sõnaselgelt, et selle direktiivi ülevõtmiseks tuleb vastu võetud õigusnormidesse või nende normide ametliku avaldamise korral nende juurde lisada viide sellele direktiivile, siis on igal juhul vajalik võtta vastu õigusnormid selle direktiivi ülevõtmiseks (vt Euroopa Kohtu otsus liidetud kohtuasjades [C-444/09](#) ja [C-456/09](#)). Enne direktiivi ülevõtmisele asumist tuleb alati esmalt hinnata selle kooskõla riigisisese õigusega.

See analüüs võib viia järgmiste järeldusteni:

- ✓ riigisisene õigus juba vastab Euroopa Liidu õigusele ja riigisiseses õiguses pole vajadust mingeid muudatusi teha, kuid see on siiski pigem erandlik olukord;
- ✓ riigisiseses õiguses on konkreetset valdkonda küll reguleeritud, kuid see ei vasta Euroopa Liidu õigusele, mistõttu tuleb kehtivat õigust muuta, norme kehtetuks tunnistada või välja töötada uus õigusakt;
- ✓ riigisiseses õiguses on direktiivi valdkond reguleerimata ning olemasolevatest aktidest ühegi reguleerimisalasse kavandatav regulatsioon ei sobitu, mistõttu tuleb koostada uus õigusakt.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi ei vabasta tõsiasi, et konkreetses liikmesriigis ei esine direktiiviga reguleeritud teatud tegevust, seda liikmesriiki kohustusest kehtestada õigus- ja haldusnormid, et tagada kõigi selle direktiivi sätete nõuetekohane ülevõtmine. Nii õiguskindluse põhimõtte kui ka vajadus tagada direktiivide täielik kohaldamine mitte ainult faktiliselt, vaid ka õiguslikult nõuab, et kõik liikmesriigid võtavad asjaomase direktiivi sätted üle selges, täpses ja läbipaistvas õiguslikus raamistikus, nähes direktiiviga hõlmatud valdkonnas ette siduvad sätted.

See kohustus on liikmesriikidel selleks, et ennetada seal teatud ajal valitseva olukorra muutumist ning tagada, et kõik ELi – sealhulgas nende liikmesriikide, kus direktiiviga ettenähtud teatud tegevust ei esine, – õigussubjektid teaksid selgelt ja täpselt, millised on nende õigused ja kohustused igas olukorras. Euroopa Kohtu praktika järgi ei ole ülevõtmine kohustuslik vaid juhul, kui direktiivi ülevõtmine on mõttetu

geograafiliste olude tõttu (vt Euroopa Kohtu otsus [C-343/08](#)).

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 22.10.2024

8.3.2. Direktiivi ülevõtmise tähtajaga arvestamise vajadus

Direktiiv sisaldab endas ülevõtmise tähtaega ning sellega peab liikmesriik ülevõtmise menetluse planeerimisel alati arvestama. Kui üldjuhul isikutele direktiivist vahetult õigusi ega kohustusi ei teki, saab isik nõuda direktiivist tulenevaid õigusi, kui direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud ning liikmesriik ei ole direktiivi üle võtnud (vt Euroopa Kohtu otsus [C-148/79](#)). Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriik, kes ei ole kehtestanud direktiiviga nõutavaid meetmeid ette nähtud tähtaja jooksul, ei või ära kasutada üksikisikute vastu asjaolu, et ta ei ole täitnud talle direktiiviga pandud kohustusi (vt Euroopa Kohtu otsus [C-152/84](#)). Direktiivi tähtaegselt üle võtmata jätmise tagajärjeks on liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse algatamine, mida käsitletakse täpsemalt käsiraamatu alajaotust 9.2. Rikkumismenetlus.

Ajavahemik direktiivi eelnõu esitamise, selle vastuvõtmise ja ülevõtmise kohustuse saabumise vahel tuleb maksimaalselt ära kasutada. See võimaldab ametnikul teha vajalikku eeltööd: direktiivi ülevõtmist ette valmistades analüüsida kehtivat õigust ja selle muutmis- või täiendamisvajadusi lähtuvalt direktiivi eesmärgist ning hinnata direktiiviga jäetud kaalutlusruumi kasutamise valikuid ja nende mõjusid. Ülevõtmiseks vajalikke meetmeid ja aega tuleb kindlasti hinnata juba Eesti seisukoha ettevalmistamise etapis, täpsemalt on seda selgitatud käsiraamatu alajaotuses 4.2. Seisukohtade kujundamine. Põhjalik Eesti seisukohtade ettevalmistamine ja aktiivne osalemine ELi otsustusprotsessis (sh küsides nõukogu töörühmas selgitusi või vajadusel ka direktiivi ülevõtmise tähtaja pikendamist) aitavad vähendada ka hilisemaid probleeme direktiivi ülevõtmisel.

Hiljemalt direktiivi vastuvõtmisel on soovitatav koostada direktiivi ülevõtmise ajakava. Ajakava aitab planeerida, millised etapid tuleb eelnõu koostamisel läbida ning kui kaua kulub eri etappides aega. Arvestada tuleb kindlasti järgmiste etappidega: eelnõu koostamine (eelnevalt tuleb hinnata ka VTK koostamise vajadust), kooskõlastamine, avalik konsulteerimine, valitsusele esitamine, Riigikogu menetlus, väljakuulutamine, Riigi Teatajas avaldamine, õigusakti jõustumise aeg (sh õigustatud ootuse põhimõtte järgimine) ja direktiivi ülevõtmise aeg. Direktiivi ülevõtmise ajakava planeerides tuleks ajakavva sisse arvestada ka võimalikud ootamatused, st aega tuleb planeerida varuga.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.3.3. Direktiivi ülevõtmise meetodi valik

Ülevõtmise meetodi valikul on otsustav see, millise direktiiviga on tegu. Direktiivi harmoneerimisaste selgub kas direktiivi õiguslikuks aluseks olevast aluslepingu sättest või direktiivist endast, lisaks direktiivi artiklitele on tähtis ka direktiivi preambul.

Eristatakse direktiive, mis eeldavad:

- ✓ **maksimumharmoneerimist** – direktiivis sätestatu on äärmiselt detailne ja täpne, jättes liikmesriigile väga vähe kaalutlusruumi ülevõtmise meetodite valikul. Siin ei tohi liikmesriik kehtestada direktiivis sätestatust rangemaid nõudeid;
- ✓ **miinimumharmoneerimist** – kehtestatakse ühtlustatud miinimumnõuded ja riigisiseseid rangemad nõuded on üldjuhul lubatud. Miinimumharmoneerimist kasutatakse sageli tarbijakaitse ning keskkonnavaldkondades.

Vaatamata eelnevale jaotusele tuleb iga direktiiv täielikult üle võtta. Ainult nii on liikmesriik enda kohustuse täitnud. Täielik ülevõtmine tähendab siin kogu direktiivis sätestatu riigisisesse õigusesse kavandamist. Lisaks direktiivi ülevõtmisele peab olema tagatud ka selle tõhus rakendamine, seetõttu tuleb kavandada ka täitmist tagavad normid. Üldjuhul võivad liikmesriigid direktiiviga seatud eesmärkide rakendamise tagamise vahendid nagu tsiviil-, haldus- ja kriminaalvastutus ise valida. Mõnedel juhtudel on direktiivis selle rakendamise tagamise vahendid kindlaks määratud ning valikuvõimaluse korral tuleb hinnata, mis loetletutest on vastavas kontekstis sobivaim. Peale direktiivi täpsusastme sõltub ülevõtmise meetodi valik ka sellest, millises ulatuses on küsimus Eesti õiguses juba reguleeritud.

Üldiselt tuntakse kahte põhilist ELi õiguse ülevõtmise meetodit:

- ✓ direktiivi eesmärgi ülevõtmine;
- ✓ direktiivi eesmärgi ja sõnastuse ülevõtmine.

Direktiivi ülevõtmise tulemusel täiendatakse või muudetakse Eesti õigust lähtuvalt ELi direktiivi eesmärgist ja Eesti õiguskorra hetkeolukorrast. Direktiivi mõtte ülevõtmine ei eelda üldiselt direktiivi teksti ülevõtmist. Erandina võib siin märkida erialavaldkonna spetsiifilist terminoloogiat, mille kasutamisest riigisiseses õigusaktis paratamatult mööda minna ei saa. Üldjoontes on aga oluline, et Eesti õiguskorras tehtav muudatus vastaks sellele, mida on soovitud direktiiviga saavutada.

Kahest meetodist tuleks seega eelistada esimest ülevõtmise meetodit, mis arvestab enam Eesti õigussüsteemi. Teise meetodi kasutamine peaks jääma pigem erandiks üksnes väga detailsete direktiivide puhul, kuid ka siin tuleks arvestada, et sõnastuse ülevõtmine on lubatav üksnes põhjendatud juhtudel.

8.3.4. Direktiivi ülevõtmiseks eelnõu koostamise põhimõtted

Kui on tuvastatud riigisisese õiguse muutmise vajadus, planeeritud VTK ning eelnõu koostamise ja menetlemise ajakava, arvestades direktiivi ülevõtmise tähtajaga, tuleb direktiivi ülevõtmise eelnõu sisulisel koostamisel arvestada Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrust nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ ja HÖNTet.

Siinjuures tuleb arvestada muu hulgas alljärgnevat põhimõtet:

1. Ülevõtmine ei pea olema sõnasõnaline, lähtuda tuleb direktiivi eesmärgist. Eesmärki aitab muu hulgas mõista ELi õigusaktis preambul, mis juhatab sisse õigusakti ja annab selle põhjendused, olles seeläbi ühtlasi ELi õigusakti üks tõlgendusvahendeid. ELi õigusakti põhjenduspunktid aitavad selgitada õigusakti eesmärki ja sisu.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi ei nõua direktiivi riigisisesse õigusesse ülevõtmine tingimata direktiivi sätete formaalset ja sõnasõnalist kordamist sõnaselges ja konkreetses õigus või haldusnormis, vaid see võib piirduda üldise õigusliku raamistikuga, kui see tegelikult tagab direktiivi täieliku kohaldamise piisava selguse ja täpsusega (vt Euroopa Kohtu otsus [C-427/07](#)). Sõnasõnalist ülevõtmist ei saa pidada heaks praktikaks, kuigi rikkumismenetluse kontekstis on see teinekord osutunud vajalikuks. Näiteks seda juhul, kui komisjon on a rikkumismenetluses leidnud, et kehtiv õigus ei taga piisavat õigusselgust ning vältimaks vaidluse kohtumenetlusfaasi jõudmist. Kui direktiivi eesmärk on riigisiseses õiguses täielikult saavutatud sobivama lahendusega, tuleb vastavad normid just nii kavandada ning olla valmis rikkumismenetluse korral oma seisukohti kaitsma.

Euroopa Liidu õigusaktid sünnivad tihti riikidevaheliste pingeliste läbirääkimiste tulemusena. Lõplik tekst, mis kõigile osalistele vastuvõetavaks osutub, on sageli ulatuslike kompromisside vili ning ka sõnastus võib seeläbi kujuneda mitmeti mõistetavaks. Direktiivi keerulise ja ebaselge sõnastuse põhjuseks võib olla ka asjaolu, et tekst koostatakse algselt inglise või prantsuse keeles ning alles hiljem tõlgitakse teistesse ametlikes keeltesse. Seetõttu tuleb eesmärkide hindamisel alati võrrelda õigusaktide tekste eri keeltes. Kuigi ELi õigusaktidel on kõikides ELi ametlikes keeltes võrdne õiguslik jõud, võib õigusaktides kasutatav terminoloogia omandada eri keeleversioonides mõneti erineva varjundi. Eelistama peaks võrdlust nende maade keeleversioonidega, mille õigussüsteem on Eesti omaga sarnane (eelkõige mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvad maad (Saksamaa, Holland, Austria, Prantsusmaa)) või milles eelnõu koostati. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt välistab liidu õiguse ühetaolise kohaldamise ja seega ka ühetaolise tõlgendamise vajadus selle, et kahtluse korral võetaks isoleeritult arvesse sätte sõnastust ühes selle versioonidest. Kohtupraktika nõuab, et sätet tõlgendataks ja kohaldataks teistes ametlikes keeltes koostatud versioone silmas pidades (vt Euroopa Kohtu otsus [C-63/06](#)). Kuid üksnes direktiivi tekstiga tutvumisest ei pruugi direktiivi mõte alati selguda.

Kõige paremini suudab eelnõu eesmärki mõista ametnik, kes osales direktiivi eelnõu väljatöötamisel ja läbirääkimistel, kuid ametnikud vahetuvad, mistõttu on direktiivi eesmärgi mõistmisel suureks abiks direktiivi teksti ettevalmistamise käigus piisava põhjalikkusega koostatud memod ja muud sarnased kokkuvõtted. Õigusakti lõplikku teksti mõjutavad just toimunud arutelud ja saavutatud kompromissid ning taustast arusaamine aitab mõtestada ka direktiivi eesmärki. Direktiivi eesmärgi selgitamiseks tasub konsulteerida ka teistes liikmesriikides eelnõu ülevõtmisega tegelevate kolleegidega ja Euroopa Komisjoniga.

Keerukamatel juhtudel on direktiivide rakendamiseks, tõlgendamiseks ja ülevõtmise hõlbustamiseks moodustatud ka Euroopa Komisjoni töörühmi. Ka Euroopa Liidu Kohtu tõlgendused täpsustavad õigusakte ning selgitavad, kuidas tuleb mõista ja rakendada direktiivi sätteid või kuidas neid tõlgendada ei tohiks.

2. Ülevõtmise normitehniline täpne lahendus sõltub sellest, kui suur on vastavas küsimuses liikmesriikidele jäetud kaalutlusruum. Olemas on ka näiteks nn määrusesarnased täpse regulatsiooniga direktiivid, kuid need on pigem erandiks ja neid kasutatakse peamiselt õiguse ühtlustamisel tehnilist laadi valdkondades.

Igal juhul peavad direktiivist tulenevaid õigusi ja kohustusi sätestavad normid olema selgesõnalised ja täpsed. Euroopa Kohus on väljendanud seisukohta, et direktiivi sätteid tuleb rakendada vaieldamatu sunnijõuga ning nõutava konkreetsuse, täpsuse ja selgusega, et oleks täidetud õiguskindlusest tulenevad nõuded, mille järgi juhul, kui selle direktiiviga luuakse õigusi üksikisikutele, oleks neil võimalik teada neile antud õiguste ulatust (vt Euroopa Kohtu otsus [C-27/07](#)).

Kuigi HÕNTE § 28 lõike 6 järgi tuleb üldjuhul vältida otsest viidet direktiivi sättele, on see sama HÕNTE sätte järgi lubatav viitamine tehnilisele sättele, mida Eesti riik peab üksüheselt kohaldama ja mille kordamine seaduseelnõus ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas ega vajalik. Otsene viide direktiivi sättele ei ole muul juhul lubatud, sest normi adressaat ei pea ise hakkama sobitama direktiivi sätteid riigisisese seaduse teksti, sealjuures ei sõltu selle põhimõtte rakendumine normiadressaadi liigist ehk sellest, kas tegemist on majandus- ja kutsetegevuses osaleva isikuga või n-ö tavainimesega. Sisuliselt kehtivad direktiivi tehnilisele sättele viitamisel HÕNTE üldised viitamise põhimõtted, mille järgi peab viidatav säte sobituma viitavasse teksti üksüheselt ning viidatava sätte taasesitamine ei ole õigusselguse seisukohalt otstarbekas.

3. HÕNTE § 18 lõike 2 järgi peavad Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavad terminid olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega ning eelnõus neid üldjuhul enam ei määratleta. Ülevõtmisel ei tule lähtuda direktiivis kasutatud terminitest, vaid tuleb välja selgitada, mis oleks direktiivi eesmärki silmas pidades korrektsed riigisisemed terminid. Kõnesolevas küsimuses on samuti kasulik tutvuda direktiivide eri keeleversioonidega.

Keerukamad on olukorrad, kus ka ELi määruses on kasutusel direktiivis määratletud sama termin, kuid riigisiseses seaduses kasutatakse sama asja tähistamiseks eri terminit või ei sobiks määruses ja direktiivis kasutatud termin riigisisese õiguse süsteemi. Sellisel juhul on igas olukorras sobivat juhust keeruline sõnastada ning normitehniline lahendus sõltub konkreetse kaasuse asjaoludest.

4. Seaduseelnõu võib sisaldada seaduse kohaldamiseks vajaliku teabega teksti, mis ei ole normatiivselt siduv ja mis vormistatakse normitehnilise märkusena. Normitehniline märkus tähistatakse eelnõu, paragrahvi või muu struktuuriosa pealkirja või teksti lõpus araabia numbrilise ülaindeksiga ja esitatakse eelnõu lõpus joonealuse selgitava tekstina. Kui seaduseelnõu koostatakse Euroopa Liidu õiguse ülevõtmiseks, siis nimetatakse normitehnilises märkuses Euroopa Liidu õigusakti andja(d), akti liik, number, pealkiri ja avaldamismärge. Normitehnilises märkuses ei viidata ELi määrusele ega otsusele, kuna need ei saa oma olemuselt normitehnilise märkuse koosseisu kuuluda.
5. Juhindudes HÕNTE § 45 lõikest 2, tuleb eelnõu seletuskirjale lisada direktiivi ülevõtmise kohta vastavustabel. Soovitav on lisada seletuskirjale terviklik vastavustabel iga kord, kui Eesti õiguses muudetakse neid sätteid, millega on direktiivi üle võetud. See tagab ajakohase ja tervikliku ülevaate, milline riigisisene säte millist Euroopa Liidu direktiivi sätet üle võtab. Käsiraamatu alapeatükis 7.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine on täpsemalt selgitatud direktiivi ülevõtmisest Riigikantselei ja Euroopa Komisjoni teavitamisega seonduvat.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine

Kui direktiivi ülevõtmisel soovitakse kehtestada Euroopa Liidu õigusega võrreldes rangemad nõuded, kohustused või standardid, on tegemist ülereguleerimisega ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamisega (ingl *gold-plating*).

Rangemate nõuete kehtestamine ei ole keelatud, välja arvatud siis, kui direktiivi säte eeldab maksimumharmoneerimist. Liikmesriigil võib olla rangemate nõuete kehtestamiseks legitiimne põhjus, näiteks kui peetakse vajalikuks säilitada olemasolevad või kehtestada uued direktiivis ette nähtust rangemad sotsiaalsed või keskkonnakaitse normid. Kuna aga rangemad nõuded toovad sageli kaasa ka lisanduva koormuse ja kulud nii kodanikele, ettevõtetele kui ka avalikule sektorile, peavad need olema põhjendatud ning põhjendused otsustajatele ja avalikkusele kättesaadavad.

Põhjenduste esitamise nõue kehtib ka olukordades, kus on peetud vajalikuks kasutada või jätta kasutamata mõni direktiivis või muus ELi õigusaktis ette nähtud erand või on otsustatud hakata direktiivi ülevõtmise või määruse jõustumise kuupäevast varem rakendama.

Kuivõrd rangemate nõuete kehtestamise, erandi kasutamise või kasutamata jätmise ning varasema rakendamise puhul on tegemist kaalutusotsusega, tuleb eelnõule eelnevalt koostada VTK, välja arvatud juhul, kui õigusakti väljatöötamise käigus on Eesti temale jätetud kaalutusruumi kasutamisel VTK

mõttekäigu läbi teinud ning seda on võimalik taasesitada. VTK koostamine ei ole nõutav ka juhul, kui kaalutlusruumi kasutamise viis on ilmselge (vt ELi [VTK vorm](#)).

Igal juhul peab nimetatud otsuseid selgelt eristama ja põhjendama ELi õigusakti rakendava seaduseelnõu seletuskirjas, täpsemalt selle sisu ja võrdleva analüüsi osas ning mõjude osas.

Olukorrad, mis tuleb seletuskirjas nimetada, on muu hulgas järgmised:

- ✓ otsustatakse kehtestada uued lisanõuded, kohustused või standardid, mis on rakendatava ELi õigusakti nõuetest, kohustustest või standarditest rangemad;
- ✓ otsustatakse jätta kasutamata ELi õigusaktis ette nähtud erand, mis võimaldab kehtestada leebemad nõuded, kohustused või standardid;
- ✓ otsustatakse kasutada ELi õigusaktis ette nähtud erandit, mille tõttu peab kehtestama rangemad nõuded, kohustused või standardid;
- ✓ otsustatakse rakendada ELi õigusakti varem, kui ELi õigusaktis sätestatud kuupäev ette näeb.

Olenemata sellest, kas koostati VTK või mitte, peab eelnõu seletuskirja mõjude osas tõenduspõhiselt esitama selliste otsusteni viinud arutluskäigu ning nende otsuste positiivsed ja negatiivsed mõjud eri sihtrühmadele, sealhulgas kodanikele, ettevõtetele ja riigile lisanduvad või vähenevad kulud ja koormuse.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.4. Direktiivide ülevõtmisest teavitamine

Kui direktiivi ülevõttev riigisisene õigusakt (ülevõtmiseks võib olla vajalik mitme õigusakti vastuvõtmine) on jõustunud, tuleb sellest teavitada Euroopa Komisjoni. Lisaks õigusaktide tekstidele tuleb vajaduse korral esitada komisjonile ka vastavustabel direktiivi ning ülevõtva õigusakti kohta (selgitavad seost direktiivi osade ja direktiivi ülevõtvate riigisiseste õigusaktide vastavate osade vahel) – seda kindlasti juhul, kui vastav nõue on esitatud direktiivis kuid vastavustabeli esitamine on igal juhul soovitatav. Seda ka lähtuvalt 2019. aasta Euroopa Kohtu otsusest [C-543/17](#), mis sätestab, et direktiivi ülevõtmisel tuleb liikmesriigil komisjonile edastada piisavalt selge ja täpne informatsioon direktiivi ülevõtmise meetmete kohta.

Teavitamine tähendab sisuliselt riigisisese õigusakti teksti ja vastavustabeli ametlikku edastamist

komisjonile. Teavitamise protseduuriks on komisjon loonud internetipõhise parooliga kaitstud andmebaasi (**THEMIS**), mille kaudu saavad liikmesriigid elektrooniliselt esitada kõikide direktiive ülevõtvate õigusaktide tekstid. Ülevõtvast õigusaktist tuleb komisjoni teavitada direktiivis nimetatud tähtjaks, vastasel juhul järeldeb komisjon, et direktiiv on üle võtmata ja/või on rikutud nn teavitamiskohustust ehk liikmesriigi kohustust teavitada komisjoni direktiivi ülevõtvatest meetmetest. Mõlemal juhul algatab komisjon rikkumismenetlust, vt käsiraamatu alajaotus 9.2. Rikkumismenetlus.

Komisjonile esitatakse üldjuhul õigusaktide terviktekstid, mis on avaldatud elektroonilises Riigi Teatajas. Lisaks teavitatava õigusakti failile märgitakse teavitamise andmebaasi Riigi Teataja avaldamisviited, õigusakti pealkiri, jõustumise kuupäev ja unikaalne tunnus (eRT ID-kood) ning Riigi Teataja veebiaadress.

Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi täidab Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat ministeeriumide esitatud andmete alusel. Andmed esitab Riigikantseleile ministeeriumi volitatud ametnik selleks loodud elektroonilise andmebaasi (**SEIRA**) kaudu. SEIRA andmebaasi sisestatakse viited kõikidele ELi direktiividele, neid ülevõtvatele Eesti õigusaktidele ja eelnõudele. Iga direktiivi kohta märgitakse direktiivi tunnusnumber, pealkiri, ülevõtmise tähtaeg, ülevõtmise eest vastutav ministeerium ning direktiivi ülevõtmise staatus. SEIRA andmebaasi täiendatakse pidevalt, selles sisalduvate andmete alusel täidab Riigikantselei Euroopa Komisjoni teavitamise andmebaasi MNE ja koostab aruandeid ELi koordinatsioonikogule, ministeeriumide kantsleritele ning Vabariigi Valitsusele. Aruanded edastatakse ka Riigikogule.

Ministeeriumi volitatud ametniku ülesanne on tagada, et viited kõikidele direktiivi ülevõtvatele Eesti õigusaktidele (ka kehtivatele, kui direktiiv ei vaja täiendavaid ülevõtmismeehteid, kuna Eesti õigus on juba direktiiviga kooskõlas) oleksid lisatud SEIRA andmebaasi korrektselt ja õigel ajal. SEIRA ja teavitamise andmebaasi sujuva täitmise seisukohalt on tähtis, et ametnikud, kes ministeeriumis direktiive ülevõtvaid õigusakte koostavad, teavitaksid neist esimesel võimalusel SEIRA andmebaasi täitmise eest vastutavat ametnikku. Puudulikud andmed võivad hiljem tingida rikkumismenetluste algatamise Euroopa Komisjoni poolt.

Täpsem teave ELi direktiivide ülevõtmise kohta on üleval Riigikantselei **koduleheküljel**. Eesti suhtes algatatud rikkumismenetluste kohta koostab Välisministeeriumi Euroopa Liidu õiguse büroo ka igaaastase ülevaate, mis on kättesaadav Väliministeeriumi **koduleheküljel**.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024

8.5. Tehnilisest normist teavitamise protseduur

Kaupade vaba liikumise tagamiseks on Euroopa Liidus lepitud kokku tehniliste kaubandustõkete kõrvaldamine nii suures mahus kui võimalik. Selle kehtestamisel on kinnitatud vastav

teavitamisprotseduur.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2015/1535/EL seab liikmesriikidele kohustuse teavitada komisjoni siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraati (DG GROW) kõigist riigisisestest õigusaktide eelnõudest, mis sisaldavad tehnilisi norme või nõuet infoühiskonna teenusele (vt ka komisjoni tehnilisest normist teavitamise [koduleht](#)). Teavitamise eesmärk on anda komisjonile ja tema vahendusel teistele liikmesriikidele võimalus reageerida kavandatavatele normidele, mille kehtestamine selles liikmesriigis võib kahjustada teiste liikmesriikide huvisid kaupade vaba liikumise vallas. Tehniline norm direktiivi 2015/1535/EL tähenduses on õigusaktis sätestatud toote valmistamist, importi, turustamist või kasutamist reguleeriv nõue või nõue, sealhulgas vastav haldusnorm, mis on esitatud toote ohutuse, tarbija- või keskkonnakaitse tagamise eesmärgil ja mis mõjutab toote esma- või korduvkasutamist, toote töötlemise või utiliseerimise tingimusi. Teavitama ei pea riigisisesse õigusesse ülevõetavatest otseselt ELi õigusaktidest tulenevatest nõuetest.

Teavitamise vajadus võib siiski tekkida, kui nt direktiivi ülevõtmisel kehtestatakse riigisiseses õigusaktis piiravaid nõudeid, kui on ELi õigusaktides sätestatud, või kehtestatakse lisanõudeid, mis ei tulene ELi õigusaktidest. Vt ka käsiraamatu punkti 8.3.5. Ülereguleerimine ehk direktiivis sätestatust rangemate nõuete kehtestamine.

Tehnilisest normist tuleb teavitada enne, kui õigusakti eelnõu riigisiselt vastu võetakse, st eelnõu staadiumis, kus saab veel teha olulisi muudatusi. Teavitamise kuupäevast alates rakendub eelnõu suhtes kolmeks kuuks ooteaeg ja selle aja jooksul ei tohi eelnõu vastu võtta. Euroopa Komisjoni või teise liikmesriigi üksikasjaliku arvamuse korral pikeneb ooteaeg kuuele kuule. Riigisiseses õigusloomes tuleb seega arvestada teavitatud eelnõu pikaldase menetlusajaga (seda on eriti tähtis silmas pidada direktiivide ülevõtmiseks kavandatud õigusaktide ettevalmistamisel). Vastavalt Euroopa Kohtu tõlgendusele tähendavad direktiivi 2015/1535/EL artiklid 5 ja 6 seda, et teavitamata tehnilised normid on rakendamatud (vt kohtu otsus [C-194/94](#)). Ka liikmesriikide turujärelevalveasutused ei saa niisuguste õigusaktide järgimist nõuda.

Eestis on tehnilisest normist teavitavaks asutuseks määratud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kelle vahendusel toimub teabe kahesuunaline liikumine. Eelnõu ettevalmistaja esitab eelnõu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (e-posti aadressile el.teavitamine@mkkm.ee), kes omakorda edastab selle kohe Euroopa Komisjonile. Võimalikud Euroopa Komisjonilt saabunud kommentaarid edastab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu ette valmistanud ministeeriumile, kes peab neid eelnõus arvesse võtma. Kui vastav õigusakt on Eestis vastu võetud, tuleb Euroopa Komisjonile saata ka vastuvõetud õigusakt.

Tehnilisest normist teavitamise eesmärk on ettevõtjate turustusvõimaluste laiendamine ja turu planeerimise hõlbustamine, võimaldades neil olla kursis teiste liikmesriikide õigusaktidega.

Käsiraamatu artikli viimane uuendus 23.10.2024