2. Majandus, üleminek ja tööstus

2.1. Siseturg 3
2.1.1. Siseturu üldpõhimõtted 3
2.1.2. Kaupade vaba liikumine 8
2.1.3. Kapitali vaba liikumine 17
2.1.4. Asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus 22
2.1.5. Töötajate liikumisvabadus 26
2.1.6. Diplomite vastastikune tunnustamine 32
2.1.7. Kõikjale ulatuv digitaalne ühtne turg 37
2.1.8. Taskukohased sideteenused ettevõtjatele ja tarbijatele 42
2.1.9. Energia siseturg 47
2.1.10. Riigihankelepingute sõlmimine 52
2.1.11. Äriühinguõigus 58
2.1.12. Intellektuaalomand 68
2.1.13. Töötajate lähetamine 77
2.2. Tarbijakaitse ja rahvatervis 83
2.2.1. Tarbijapoliitika põhimõtted ja vahendid 83
2.2.2. Tarbijakaitsepoliitika 87
2.2.3. Reisijate õigused 93
2.2.4. Tervishoid 101
2.2.5. Ravimid ja meditsiiniseadmed 108
2.2.6. Toiduohutus 113
2.3. Tööstus-, energia- ja teaduspoliitika 120
2.3.1. ELi tööstuspoliitika üldpõhimõtted 120
2.3.2. Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad 126
2.3.3. Euroopa digitaalarengu tegevuskava 131
2.3.4. Kaitsetööstus 138

2.3.5. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika....143
2.3.6. Innovatsioonipoliitika....149
2.3.7. Energiapoliitika: üldpõhimõtted....155
2.3.8. Energiatõhusus....162
2.3.9. Taastuvenergia....168
2.3.10. Tuumaenergia....174
2.4. Keskkonnapoliitika....179
2.4.1. Keskkonnapoliitika: üldpõhimõtted ja poliitikaraamistik....179
2.4.2. Kliimamuutuste vastu võitlemine....186
2.4.3. Elurikkus, maakasutus ja metsamajandus....194
2.4.4. Veekaitse ja -majandus....201
2.4.5. Õhusaaste ja mürareostus....207
2.4.6. Ressursitõhusus ja ringmajandus....214
2.4.7. Kestlik tarbimine ja tootmine....221
2.4.8. Kemikaalid ja pestitsiidid....227
2.5. Majandus- ja rahaliit, maksundus- ja konkurentsipoliitika....234
2.5.1. Majandus- ja rahaliidu ajalugu....234
2.5.2. Majandus- ja rahaliidu institutsioonid....241
2.5.3. Euroopa rahapoliitika....247
2.5.4. Majanduse juhtimine....253
2.5.5. Pangandusliit....259
2.5.6. ELi eelarvepoliitika raamistik....264
2.5.7. Makromajanduslik järelevalve....271
2.5.8. ELi liikmesriikidele antav finantsabi....275
2.5.9. Üldine maksupoliitika....279
2.5.10. Otsene maksustamine ehk füüsiliste isikute ja äriühingute maksustamine....285
2.5.11. Kaudsed maksud....292
2.5.12. Konkurentsipoliitika....299
2.5.13. Finantsteenuste poliitika....303
2.5.14. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem....310

2.1. SISETURG

2.1.1. SISETURU ÜLDPÕHIMÕTTED

Käesolevas teabelehes selgitatakse maailma suurima ühtse turu ehk siseturu üldpõhimõtteid. See on kaupade, teenuste, isikute ja kapitali vaba liikumise ala. See suurendab jõukust, luues töökohti, soodustades ärivõimalusi ja edendades Euroopa standardeid kogu maailmas. EL keskendub ühtse turu igasuguste allesjäänud tõkete kõrvaldamisele, et ettevõtjad ja kodanikud saaksid sellest täit kasu. Käesolevas teabelehes selgitatakse ka Euroopa Parlamendi rolli selle arengus.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 3, millega nähakse ette ühtse turu loomine.

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punkt b, artikli 4 lõike 2 punkt a ning artiklid 26, 27, 114 ja 115, mis kõik hõlmavad siseturu eri aspekte.

EESMÄRGID

1958. aastal Rooma lepinguga loodud ühisturu (edaspidi *ühtne* või *siseturg*) eesmärk oli:

— kaotada liikmesriikidevahelised kaubandustõkked, et suurendada majanduslikku õitsengut ja aidata Euroopa rahvaid üha tihedamalt ühte liita,

— luua siseturg – 1986. aasta ühtse Euroopa aktis on see määratletud kui „sisepiirideta ala, kus on tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine“,

— tagada aus konkurents – Rooma lepinguga keelati igasugune tegevus, mis takistab, piirab või moonutab konkurentsi, välja arvatud teatavad erandid, ja tehti komisjonile ülesandeks tagada nende reeglite järgimine (vt 2.5.12),

— laiendada selle mõju ka väljapoole ELi, sealhulgas ELi mittekuuluvatesse Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikidesse: Norra, Island ja Liechtenstein.

OLULISED ARENGUSUUNAD

A. Ühisturg

Rooma lepingu põhieesmärk luua ühisturg saavutati sellega, et 1968. aastal loodi tolliliit, kaotati kvoodid, tehti võimalikuks kodanike ja töötajate vaba liikumine ning 1970. aastal ühtlustati üldise käibemaksu kehtestamisega mõningal määral makse. Kaupade ja teenustega vaba kauplemist ning asutamisvabadust piiras aga ikka veel see, et ametiasutuste tegevus oli endiselt konkurentsivaenulik.

B. Siseturu loomine 1980. aastatel ja ühtne Euroopa akt

Rooma lepingus esitatud esialgset õigusaktide üksikasjalikus ühtlustamises seisnevat lähenemisviisi ja nõukogu ühehäälsuse vajadust peeti edasiminekut takistavateks teguriteks. Olukord muutus pärast 1970. aastatel tehtud Euroopa Liidu Kohtu olulisi otsuseid. Dassonville'i kohtuasjas (kohtuasi 8–74) laiendas kohus ühisturul kaubandust piirava meetme mõiste ulatust. Cassis de Dijoni kohtuasjas (kohtuasi 120/78) kehtestas kohus ELis seaduslikult toodetavate ja turustatavate toodete vastastikuse tunnustamise põhimõtte. Nende otsuste tulemusena hoogustus taas arutelu ühendusesisese kaubanduse üle ja need suunasid Euroopa Majandusühenduse siseturu loomise teele.

Ühtne Euroopa akt jõustus 1. juulil 1987. aastal. Sellega tugevdati ka siseturgu käsitlevate otsuste tegemise mehhanisme, võttes kasutusele kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamise sellistes küsimustes nagu ühine tollitariifistik, teenuste osutamise vabadus, kapitali vaba liikumine ja liikmesriikide seaduste ühtlustamine. 1992. aastaks oli rohkem kui 90% komisjoni poolt nõukogule esitatud siseturu väljakujundamist käsitlevas 1985. aasta valges raamatus loetletud õigusaktidest vastu võetud, enamasti kvalifitseeritud häälteenamuse reegli alusel. Ühtne turg loodi 1993. aastal.

C. Euroopa Majanduspiirkond

Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) leping jõustus 1. jaanuaril 1994 ning sellega toodi ELi siseturule Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) neljast liikmest kolm – Island, Norra ja Liechtenstein. Lepingu kohaselt viivad EMP riigid oma siseturgu käsitlevad eeskirjad ELi omadega kooskõlla, et võimaldada neil kaubelda ELi liikmesriikidega võrdsetel alustel (vt 5.5.3).

Neljas EFTA liige, st Šveits, ei ole EMP liige, kuid teeb ELi siseturuga koostööd arvukate kahepoolsete lepingute kaudu.

D. Jagatud vastutus siseturu väljakujundamise eest: 2003–2010

Siseturg on ELi majanduse märkimisväärselt tugevamaks muutnud ja majanduslikku lõimumist süvendanud. Uues siseturu strateegias aastateks 2003–2010 keskenduti vajadusele hõlbustada kaupade vaba liikumist, ühendada teenusteturud, vähendada maksutõkete mõju ja lihtsustada õiguskeskkonda. Suurt edu saavutati transpordi-, telekommunikatsiooni-, elektri- ja gaasisektori ning postiteenuste turu avamisel.

E. Elavdamine: ühtse turu uus strateegia ja digitaalse ühtse turu strateegia

Pärast 2008. aastal alanud finants- ja majanduskriisi tekkis selge vajadus elavdada ühtset turgu, et suurendada usaldust ja hoogustada majanduskasvu. Selle saavutamiseks ja pärast 2010. aastal avaldatud Mario Monti aruannet esitas komisjon mitmeid meetmeid ELi majanduse elavdamiseks ja töökohtade loomiseks, seades kodanikud, tarbijad ning väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) ambitsioonikama ühtse turu poliitika keskmesse.

2015. aasta mais võttis komisjon vastu digitaalse ühtse turu strateegia, millega kehtestati tihe seadusandlik programm Euroopa digitaalmajanduse loomiseks. ELi tegevuskavas aastateks 2019–2024 asetas komisjon digitaalse ühtse turu tugevdamise kindlalt oma töösuuniste keskmesse. Seda kohustust kinnitas komisjon ka oma 2020. aasta veebruari teatises „Euroopa digituleviku kujundamine".

F. Siseturu reaktsioon COVID-19 pandeemiale ja Venemaa Ukraina-vastasele agressioonisõjale

COVID-19 pandeemia ajal avaldas komisjon teatise „Euroopa võimalus: parandame vead ja teeme ettevalmistusi järgmise põlvkonna jaoks", milles rõhutati ühtse turu digiülemineku otsustavat tähtsust liidu kriisijärgses taastumises.

2021. aasta aprillis leppisid ELi institutsioonid kokku selles, et luuakse ühtse turu programm, mis sätestati määruses (EL) 2021/690 ja mis kujutab endast ELi rahastamisprogrammi, mis hõlmab 4,2 miljardit eurot aastateks 2021–2027 ning mille eesmärk on toetada Euroopa taastumist COVID-19 pandeemiast.

Lisaks loodi COVID-19 kriisile ja Venemaa Ukraina-vastasele agressioonisõjale reageerimiseks siseturu hädaolukorra ja vastupanuvõime määrusega (määrus (EL) 2024/2747) ühtsel turul terviklik valmisoleku- ja kriisile reageerimise süsteem.

G. Ühtse turu 30. aastapäeva tähistamine: uus hoog

2023. aasta märtsis avaldas komisjon teatise „30 aastat ühtset turgu", milles tehti ettepanek süvendada integratsiooni, tegeledes olulistes valdkondades, näiteks teenuste-, kapitali-, energeetika-, digi- ja andmesektoris, esinevate tõkete kõrvaldamisega.

ELi juhtide taotluse alusel 2024. aastal koostatud kahes hinnatud analüüsis, mis esitati Enrico Letta aruandes ja Mario Draghi aruandes, ollakse üksmeelel selles, et ühtne turg on endiselt ülimalt killustunud. Mõlemad nimetasid rahastamist, energeetikat, innovatsiooni, telekommunikatsiooni, kaitset ja kosmost ühtse turu süvendamise prioriteetsete valdkondadena.

H. Ühtse turu strateegia ja lihtsustamine

Nagu on märgitud komisjoni teatises „ELi konkurentsivõime kompass", esitas komisjon 2025. aasta mais uue ühtse turu strateegia, mille eesmärk on kõrvaldada ühtsel turul allesjäänud tõkked. Selles esitatakse nn kümme kohutavat tõket, mis kahjustavad ühtset turgu kõige enam, ning keskendutakse eelkõige teenuste turule, VKEdele ja digiteerimisele ning ühtse turu eeskirjade järgimise tagamisele. Selle strateegiaga kaasnes lihtsustamispakett, mis kuulub komisjoni poolt vastu võetud lihtsustamise

koondpaketi hulka ning mille eesmärk on lihtsustada eeskirju ja vähendada ettevõtjate jaoks bürokraatiat.

I. Üks Euroopa, üks turg

Tuginedes ühtse turu strateegiale, käivitasid ELi juhid 2026. aasta märtsis tegevuskava „Üks Euroopa, üks turg", mis tuleb lõpule viia 2027. aasta lõpuks. Selles tegevuskavas määratakse kindlaks spetsiifilised meetmed, et hoogustada Euroopa konkurentsivõimet ning edendada ELi strateegilist autonoomiat ja majandusjulgeolekut, säilitades Euroopa jõukuse ja sotsiaalse mudeli.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Enamik ELi siseturgu käsitlevaid õigusakte võetakse vastu seadusandliku tavamenetluse alusel (ELi toimimise lepingu artikkel 114), mille kohaselt Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu peavad läbirääkimisi õigusaktide üle ja võtavad neid ühiselt vastu Euroopa Komisjoni ettepaneku alusel.

Parlament on olnud siseturu väljakujundamiseni viinud protsessi liikumapanev jõud. Eelkõige 1997. aasta resolutsioonis toetas parlament mõtet kujundada siseturg 2002. aastaks täielikult integreeritud ühtseks turuks. Mitmes 2006. aastal vastu võetud resolutsioonis toetas parlament mõtet, et siseturg peaks olema paljude ELi poliitikasuundade ühine raamistik ja lähtekoht.

Parlament osales aktiivselt ka siseturu taaselavdamise protsessis oma 2010. aasta resolutsiooniga ühtse turu loomise kohta tarbijatele ja kodanikele ning oma 2011. aasta resolutsioonidega, mille ta võttis vastu seoses ühtse turu aktiga: resolutsioon juhtimise ja partnerluse kohta ühtsel turul, resolutsioon ühtse turu kohta Euroopa kodanikele ning resolutsioon ühtse turu kohta ettevõtluse ja majanduskasvu edendajana.

Parlament on olnud aktiivne ka ühtse turu juhtimise valdkonnas. 2013. aastal võttis ta vastu resolutsiooni soovitustega komisjonile ühtse turu juhtimise kohta, milles nõuti ühtse turu juhtimise tsükli kehtestamist Euroopa poolaasta ühe sambana. 2014. aastal võttis ta vastu resolutsiooni ühtse turu juhtimise kohta Euroopa 2014. aasta poolaasta raames ja 2016. aastal resolutsiooni ühtse turu tulevase parema reguleerimise kohta.

ELi kodanikel ja ettevõtjatel on kohaldatavatest ettekirjutustest sageli raske aru saada, eriti kui nad viibivad mõnes teises ELi liikmesriigis, mis ei ole nende endi koduriik. Parlament toetas kindlalt ühtse digivärava (määrus (EL) 2018/1724) vastuvõtmist, et pakkuda veebipõhist juurdepääsu teabele ja abiteenustele, mida ELi kodanikud ja ettevõtjad võivad mõnes teises ELi liikmesriigis vajada, ning nõudis kindlalt, et täiustataks siseturu probleemide lahendamise võrgustikku SOLVIT, mis osutab üle kogu ELi teenust liidu õigustega seotud probleemide lahendamisel.

COVID-19 pandeemia mõjutas oluliselt kaupade vaba liikumist siseturul, mida märgiti ka 2021. aasta uuringus „The impact of COVID-19 on the internal market" (COVID-19 mõju siseturule). Parlament reageeris sellele varakult resolutsiooniga ELi kooskõlastatud meetmete kohta võitluses COVID-19 pandeemia ja selle tagajärgede vastu, luues koos nõukoguga taaste- ja vastupidavusrahastu. Lisaks kiitis parlament 2023. aastal oma resolutsioonis ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega luuakse ühtse turu hädaolukorra mehhanism, heaks siseturu hädaolukorra ja vastupanuvõime määruse.

2023. aasta jaanuaris võttis parlament vastu resolutsiooni ühtse turu 30. aastapäeva kohta. Selles rõhutati ühtse turu tähtsust Euroopa integratsiooni mootorina ja Euroopa majanduse selgroona ning nõuti uute kohustuste võtmist ühtse turu edasiseks tugevdamiseks sellistes valdkondades nagu teenused, energeetika, telekommunikatsioon ja digitaalne ühtne turg.

Tugevama ühtse turu toetuseks võttis parlament 2025. aasta septembris vastu resolutsiooni reeglite ühtlustamise kohta ELi siseturu tugevdamiseks, milles nõuti tungivalt, et komisjon tagaks, et mis tahes lihtsustamispüüdlused ei kahjustaks sotsiaalseid, keskkonna- ja tarbijakaitsestandardeid. Parlament nõudis ka killustatud rakendamise vältimist ja siseturureeglite jõulisemat täitmise tagamist.

Teenuste vaba liikumine on valdkond, kus on suur edusammude tegemise alane potentsiaal. 2025. aasta septembris avaldatud uuringus „Single Market Competitiveness: Advancing Cross-Border Trade in Services" (Ühtse turu konkurentsivõime: piiriülese teenuskaubanduse edendamine) leiti, et kuigi ELi riikide vahelised kaubandustõkked on palju vähem piiravad kui need, mida kohaldatakse ELi-väliste riikide suhtes, ei ole olukord viimase kümne aasta jooksul märkimisväärselt paranenud. Edusamme tuleb veel teha haldusmenetluste ja konkurentsitõkete valdkonnas.

Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni tellitud ja 2023. aasta oktoobris avaldatud uuringus „Market surveillance for effective consumer protection in the EU" (Turujärelevalve tõhusa tarbijakaitse tagamiseks ELis) rõhutati turujärelevalveasutuste olulist rolli selle tagamisel, et tooted vastavad tervise-, ohutus- ja keskkonnastandarditele, ning esitati põhisoovitused turujärelevalve puuduste kõrvaldamiseks ja järjepideva tarbijakaitse tagamiseks.

2026. aasta uuringus „Mapping the funding gaps in market surveillance and customs enforcement" (Rahastamispuudujääkide kaardistamine turujärelevalve ja tollieeskirjade täitmise tagamise valdkonnas) leiti, et ametiasutused seisavad silmitsi kasvava töökoormusega, eriti e-kaubanduse kasvu tõttu, mis toob sageli kaasa õigusnormide täitmise tagamise alased puudujäägid. Uuringus soovitatakse nendele probleemidele reageerimiseks kasutada kõige asjakohasema lahendusena riiklike rahaliste vahendite, ulatuslikumate ELi investeeringute ja täiendavate rahastamisvahendite kombinatsiooni.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateabe saamiseks külastage siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaiti.

Costanza Pierdonati
03/2026

2.1.2. KAUPADE VABA LIIKUMINE

Kaupade vaba liikumine on koos kapitali, teenuste ja isikute vaba liikumisega üks ELi neljast majanduslikust põhivabadusest. Siinses tekstis selgitatakse selle õiguslikku alust, ajalugu, tekkinud probleeme ja Euroopa Parlamendi tööd nende lahendamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

Kaupade vaba liikumine üle ELi riikide piiride põhineb **Euroopa Liidu toimimise lepingul**.

— Lepingu artikliga 26 kohustatakse ELi võtma meetmeid, mille eesmärk on rajada siseturg ja tagada selle toimimine. Lisaks määratletakse selles siseturg sisepiirideta alana, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine.

— Lepingu artiklites 28–37 kirjeldatakse, kuidas EL kavatseb siseturu saavutada ning seda säilitada ja arendada. Selles valdkonnas võetavad meetmed hõlmavad impordi- ja eksporditollimaksude keelustamist ELi riikide vahel ning ühise tollitariifistiku kohaldamist kolmandatest riikidest pärit toodete suhtes.

MIKS ON KAUPADE VABA LIIKUMINE NII OLULINE?

Kaupade vaba liikumine on ELi pikaajaline põhimõte, mille eesmärk on saavutada Euroopa integratsioon ja majanduskasv kaubanduse kaudu.

Pärast teist maailmasõda oli Euroopa majanduslikult killustunud ja seal kehtisid jäigad riiklikud kaubandustõkked. Eri vääringud, tollimaksud, piirangud ja vastuolulised standardid takistasid Euroopa majandusarengut ja sõjajärgset taastumist. EL püüdis juba oma esimestes arenguetappides 1950. aastatel seda olukorda parandada, luues ühisturu – riikidevahelise ühenduse, mis põhineb järgmiste objektide vabal liikumisel:

— kaubad,

— isikud,

— teenused,

— kapital.

Euroopa Majandusühenduse (üks Euroopa ühendustest, mis eelnes ELile) ja selle loodud ühisturu eesmärk oli muuta kaubandus- ja tootmistingimusi kõigis ühenduse liikmeks olevates riikides ning astuda samm Euroopa tihedama poliitilise ühendamise suunas. Selle konkreetsed eesmärgid hõlmasid elu- ja töötingimuste parandamist, tasakaalustatud kaubandust ja ausat konkurentsi ning majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamist eri piirkondade vahel. Samuti oli selle eesmärk kaotada järk-järgult rahvusvahelise kaubanduse piirangud ühise kaubanduspoliitika kaudu.

Ühisturg, mida hiljem hakati nimetama „ühtseks turuks“ või „siseturuks“ (need kaks mõistet on sama tähendusega), on olnud ELi konkurentsivõime ja majanduskasvu peamine liikumapanev jõud. EL on loomisest alates pidevalt püüdnud parandada

oma toimimist, kõrvaldades kaubandustõkkeid ning tagades samal ajal tarbijatele ja ettevõtjatele ohutusstandardid. ELi praegused jõupingutused keskenduvad selles valdkonnas ühtse turu edasisele süvendamisele ja lõimimisele, sealhulgas õigusnormide lihtsustamise ja halduskoormuse vähendamise ning välise sõltuvuse vähendamise kaudu.

KAUPADE VABA LIIKUMISE AJALUGU

Kahte liiki kaupade – söe ja terase – vaba liikumine on ELi päritoluloos kesksel kohal. Need ressursid olid andnud tõuke esimese ja teise maailmasõja sõjamasinatele, millel olid laastavad tagajärjed. Osana Euroopa valitsuste püüdlustest tagada püsiv rahu esitas Prantsusmaa välisminister Robert Schuman 9. mail 1950 deklaratsiooni, milles tehti ettepanek luua Euroopa Söe- ja Teraseühendus. See tähendas kuue riigi söe- ja teraseressursside ühendamist: Prantsusmaa, Lääne-Saksamaa, Itaalia, Madalmaad, Belgia ja Luksemburg. Deklaratsiooni sõnastuse kohaselt pidi see muutma nende riikide vahelise sõja „mitte ainult mõeldamatuks, vaid ka praktilisel tasandil võimatuks".

Euroopa Söe- ja Teraseühendus loodi 1951. aastal Pariisi lepinguga. Sellega seati sisse nende kahe olulise energia- ja taristuressursi vaba liikumine osalevate riikide vahel, vabastati juurdepääs nende tootmisallikatele ja püüti vähendada oskustööjõu nappust. Samuti kehtestati sellega turu järelevalve, konkurentsieeskirjade järgimise seire ja hindade läbipaistvuse tagamise mehhanismid ja eeskirjad.

1958. aasta Rooma lepinguga loodi Euroopa Majandusühendus ja ühisturg. Selle osalised olid samad kuus riiki ja sellega kehtestati liikmetele tähtajad tollitõkete, sealhulgas tollimaksude ja koguseliste piirangute (eksporditavate või imporditavate kaupade mahu kvoodid) kaotamiseks ning nähti ette kolmandatest riikidest imporditud kaupade suhtes ühise tollitariifistiku järkjärguline kehtestamine. See viidi lõpule 1. juuliks 1968. Aastatel 1957–1970 suurenes kaubavahetus liikmesriikide vahel kuus korda ning Euroopa Majandusühenduse kaubavahetus ülejäänud maailmaga kolmekordistus.

KAUPADE VABA LIIKUMISE SAAVUTAMISEL TEKKIVAD PROBLEEMID

Rooma lepingul oli **kaks eesmärki**, mida 1968. aastaks ei saavutatud:

— tollimaksude ja koguseliste impordipiirangutega **samaväärse toimega** meetmete keelustamine Euroopa Majandusühenduses;

— **riigisiseste õigusaktide ühtlustamine** – protsess, mille käigus ELi liikmesriigid kohandavad oma õigusakte, et ühtlustada oma õigust ning hõlbustada nõuete täitmist ja jõustamist piiriüleselt.

Edasises tegevuses kaupade vaba liikumise tagamiseks muutus nende eesmärkide saavutamine keskseks.

A. Samaväärne toime

Kuna Rooma lepingus ei olnud määratletud meetmeid, millel oleks tollimaksude ja koguseliste piirangutega samaväärne toime, ei saavutatud nende keelustamist. Määratlused esitati kohtupraktikas, täpsemalt järgmistes Euroopa Kohtu otsustes.

Tollimaksudega samaväärse toimega maksude keelustamine

1962: Euroopa Majandusühenduse Komisjon *vs.* Luksemburgi Suurhertsogiriik ja Belgia Kuningriik

Euroopa Kohus leidis, et maksu võib pidada tollimaksuga samaväärseks, kui:

— seda kohaldatakse toote suhtes kas selle importimise ajal või pärast seda ja

— seda kohaldatakse konkreetselt teisest ELi riigist imporditud toote suhtes, mitte sarnase omamaise toote suhtes.

Seda seetõttu, et teisest ELi riigist pärit toote hinna muutmisel oleks maksul samasugune mõju toodete vabale liikumisele nagu tollimaksul.

Koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keelustamine

1974: Procureur du Roi *vs.* Benoît ja Gustave Dassonville

Euroopa Kohus asus oma otsuses seisukohale, et kõiki ELi riikide kehtestatud kaubandusreegleid, mis võivad ELi riikide vahelist kaubavahetust otseselt või kaudselt ja tegelikult või potentsiaalselt takistada, tuleb pidada koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeteks ning need tuleks seega keelustada.

1979: Rewe-Zentral AG *vs.* Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

Kohtu põhjendusi arendati edasi kohtuotsuses, mis sai tuntuks kui Cassis de Dijoni kohtuasi ning millega kehtestati põhimõte, et iga toode, mis on ELi riigis õiglaste ja traditsiooniliste reeglite ning selle riigi tootmisprotsesside kohaselt seaduslikult valmistatud ja turustatud, tuleb lubada ka iga muu ELi riigi turule, ilma et selle suhtes kehtestataks selle muu ELi riigi riigisiseses õiguses määratletud täiendavaid keelde või piiranguid.

See oli vastastikuse tunnustamise põhimõtte määratlemise üle peetud arutelu põhiargument – kui kaubad vastavad ühes ELi riigis nõutavatele õiguslikele standarditele, on teised ELi riigid üldiselt kohustatud need kaubad vastu võtma. Seetõttu on ELi riigid isegi ELi õiguslike ühtlustamismeetmete puudumisel kohustatud lubama oma turgudele teistes ELi riikides seaduslikult toodetud ja turustatud kaupu.

1993: Kecki kohtuotsus

Koguseliste impordipiirangute keeldu ja kõiki samaväärse toimega meetmeid piirab oluline nn Kecki kohtuotsus. See kohtuasi keskendus muutmata kujul toodete edasimüügile Prantsusmaal nende tegelikust ostuhinnast madalama hinnaga. Kuigi kahjumiga edasimüük oli Prantsusmaal keelatud, väitis kostja, et see on vastuolus koguseliste impordipiirangute ja kõigi samaväärse toimega meetmete keeluga ning isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise ja vaba konkurentsi põhimõtetega ühisturul. Kohus leidis, et riigisisesed õigusnormid, millega piiratakse või keelatakse teatav müügikorraldus, ei pruugi takistada ELi-sisest kaubandust ning ei kuulu seega selle keelu alla, kui see korraldus ei ole diskrimineeriv (st seda kohaldatakse kõikide riigi territooriumil tegutsevate asjaomaste ettevõtjate suhtes ning see mõjutab õiguslikult ja faktiliselt ühtmoodi kodumaiste ja teistest ELi riikidest pärit toodete turustamist).

Koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keelustamisel lubatud erandid

Rooma lepinguga lisati erandid koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete keelustamisel. Need erandid on nüüd lisatud ELi toimimise lepingusse ja

võimaldavad ELi riikidel kehtestada koguseliste piirangutega samaväärseid piiranguid mittemajanduslikel põhjustel, nagu:

— kõlblus,

— poliitika,

— turvalisus.

Neid erandeid tuleks tõlgendada kitsalt ja need ei tohi põhjustada ELi riikide vahel meelevaldset diskrimineerimist ega varjatud kaubandustõkkeid. Need peavad teenima otseselt avalikku huvi ja olema kavandatud kaitsetasemega proportsionaalsed.

Erandid riiklikest keeldudest või piirangutest

Euroopa Kohus otsustas Cassis de Dijoni kohtuasjas, et ühes ELi riigis seaduslikult toodetud ja turustatud toodet peaks saama vabalt müüa mis tahes teises ELi riigis, ilma et selle suhtes kohaldataks täiendavaid keelde või piiranguid. See tähendab, et ELi riik peab tegema erandeid teatavate toodete riiklikest keeldudest või piirangutest, et tagada nende vaba müük, tingimusel et kõnealused kaubad vastavad kohustuslikele nõuetele, näiteks:

— tõhus maksujärelevalve,

— rahvatervise kaitse,

— kaubanduslik õiglus ja

— tarbijakaitse.

Üks näide on majoneesi müük Belgias. Belgia õiguse kohaselt peab tootel selleks, et seda saaks märgistada ja müüa kui majoneesi, olema vähemalt 70% rasvasisaldus ja see peab sisaldama 5% puhast munakollast. Belgias saab neid reegleid kohaldada siiski üksnes Belgia tootjate valmistatud majoneesi suhtes; Belgia ei saa peatada toote märgistamist majoneesina ja selle müüki, kui see on valmistatud mujal ELis, isegi kui selle rasva- või munasisaldus on väiksem ega vasta seetõttu Belgia kriteeriumidele.

ELi riigid peavad teavitama Euroopa Komisjoni sellistest eranditest oma riigisisestes õigusnormides ning selliste meetmete järelevalveks on kehtestatud teabevahetusmenetlused ja järelevalvesüsteem. Neid menetlusi ajakohastati ja need vormistati vastastikust tunnustamist käsitlevas määruses, mis jõustus 19. aprillil 2020. Selles määruses määratakse kindlaks vastastikuse tunnustamise põhimõttega seotud pädevate asutuste õigused ja kohustused ning ettevõtjate õigused ja kohustused, kui nad müüvad kaupu teises ELi riigis. Selles kirjeldatakse, kuidas kohaldada vastastikust tunnustamist üksikjuhtudel, sealhulgas vabatahtliku vastastikuse tunnustamise deklaratsiooni kaudu. Määruse eesmärk on edendada halduskoostööd, et parandada vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamist, näiteks ELi veebiülese teabejagamisplatvormi ehk turujärelevalve info- ja teavitussüsteemi kaudu.

B. Riigisiseste õigusaktide ühtlustamine

Kaupade vaba liikumise saavutamiseks pidid ELi riigid oma õigusakte ühtlustama, kohandades neid, et hõlbustada nõuete täitmist ja jõustamist piiriüleselt. 1985. aasta juunis avaldas Euroopa Komisjon tegevuskava, mille eesmärk oli kaotada seitsme aasta jooksul kõik füüsilised, tehnilised ja maksualased tõkked vabale liikumisele ELis. Euroopa Komisjoni 1985. aasta valges raamatus siseturu väljakujundamise kohta võeti

kasutusele uus lähenemisviis, mis väldiks üksikasjalikku ühtlustamist, keskendudes riigisiseste normide vastastikusele tunnustamisele.

Selle lähenemisviisi kohaselt piirdub ühtlustamine oluliste nõuetega ja toimub siis, kui riigisisesed normid ei ole samaväärsed ja takistavad kaubandust. Selle meetodi eesmärk on tagada kaupade vaba liikumine, ühtlustades tehniliselt terveid sektoreid ja säilitades avaliku huvi kaitse kõrge taseme, mis puudutab selliseid valdkondi nagu mänguasjad, ehitusmaterjalid, masinad, gaasiseadmed ja telekommunikatsiooniseadmed.

1987. aasta ühtses Euroopa aktis sätestati siseturu väljakujundamise õigusraamistik, mille kohaselt tuli kõik vaba liikumise füüsilised, tehnilised ja maksudega seotud tõkked kõrvaldada 31. detsembriks 1992. Samuti laiendati sellega kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist nõukogus, vähendades seeläbi ühehäälsust nõudvate valdkondade arvu. See kehtib siseturuga seotud direktiivide kohta, mis tähendab, et selle asemel, et kõik ELi riigid peavad õigusakti vastuvõtmiseks selle poolt hääletama, võib õigusakti vastu võtta, kui poolt hääletab vähemalt 55% ELi liikmesriikidest, kes esindavad vähemalt 65% ELi kogurahvastikust.

Aastatel 1985–1992 võeti kogu ELis vastu 282 õigusakti selliste tõkete kõrvaldamiseks ning 1. jaanuaril 1993 loodi ühtne turg.

Ühtlustamisprotsess võimaldas kõrvaldada takistused kaupade vabalt liikumiselt kogu ELis, näiteks muutes riigisisesed sätted teises ELi riigis seaduslikult toodetud kaupade suhtes mittekohaldatavaks. Ühtlustamisega kehtestati ka ühised eeskirjad, mille eesmärk oli tagada kaupade ja toodete vaba ringlus ning muude ELi eesmärkide täitmine, nagu keskkonnakaitse, tarbijakaitse ja turukonkurentsi toetamine.

ÜHTSE TURU VÄLJAKUJUNDAMINE

Alates ühtse turu loomisest 1993. aastal on see taganud kaupade, teenuste, isikute ja kapitali vaba liikumise kogu ELis. See hõlmab 27 ELi liikmesriiki ning Norrat, Islandit ja Liechtensteini, samal ajal kui Šveitsil on osaline juurdepääs, mida reguleeritakse kahepoolsete lepingutega.

Samas on kaupade ja teenuste liikumisega ühtsel turul endiselt probleeme. Nende probleemide lahendamiseks ja tulevaste probleemide ennetamiseks on astutud märkimisväärseid samme, näiteks:

— uue õigusraamistiku vastuvõtmine 2008. aastal, et parandada turujärelevalvet ja toodete nõuetele vastavust;

— ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma loomine 2020. aastal, et teha koostööd ELi riikide ja Euroopa Komisjoniga eesmärgiga tuvastada ühtse turu kõige olulisemad ja pakilisemad tõkked ning tegutseda nende kõrvaldamise nimel;

— pärast COVID-19 pandeemiat võeti 2024. aastal vastu siseturu hädaolukorra ja vastupanuvõime määrus, et ennetada tulevasi kriisiga seotud kaubandushäireid.

Vaatamata nendele edusammudele mõjutavad ühtset turgu jätkuvalt püsivad tõkked, mis mõjutavad negatiivselt kaubandust ja investeeringuid. Seda probleemi rõhutati Enrico Letta 2024. aasta aprilli aruandes „Much more than a market“ (Palju enamat kui turg) ja Mario Draghi 2024. aasta septembri aruandes „The future of European

competitiveness“ (Euroopa konkurentsivõime tulevik). Neid teemasid käsitleti Euroopa Komisjoni 2025. aasta ühtse turu strateegias, milles määratakse kindlaks ühtse turu potentsiaali ärakasutamisel esinevad nn kümme kohutavat tõket. Need tõkked, mille kõrvaldamine on strateegias ette nähtud, hõlmavad liiga keerulisi ELi õigusnorme, raskusi ettevõtete asutamisel ja käitamisel, pikki ja keerulisi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise menetlusi ELi riikides ning pakendamist, märgistamist ja jäätmeid käsitlevate normide killustatust.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Üldiselt kehtib reegel, et kui Euroopa Komisjon teeb ettepaneku õigusaktide muutmiseks, peavad Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu need muudatused heaks kiitma, enne kui need saavad jõustuda. Seda protsessi, mille käigus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu saavad võrdsetel alustel teha ettepanekuid Euroopa Komisjoni ettepaneku muutmiseks, nimetatakse seadusandlikuks tavamenetluseks. Seetõttu on Euroopa Parlamendil olnud siseturu arengut ja kaupade vaba liikumist reguleerivate normide kujundamisel kindel roll.

A. Ühtlustamine ja tooteohutus

Euroopa Parlament on tugevalt toetanud siseturu väljakujundamist. Ta rõhutas Euroopa Komisjoni 1985. aasta valges raamatus esitatud „uut lähenemisviisi“ riiklike õigusaktide ühtlustamisele, et hõlbustada kaupade vaba liikumist, ning tal oli oluline roll ühtlustamisdirektiivide kujundamisel, mille tulemusel loodi 1993. aastal ühtne turg.

Samuti osales ta aktiivselt uue õigusraamistiku väljatöötamises. Tegemist on 2008. aastal vastu võetud meetmepaketiga, mille eesmärk oli parandada kaupade siseturgu. Sellega tugevdati turujärelevalve eeskirju, millega tagatakse, et ELi turul olevad toiduks mittekasutatavad tooted ei ohusta tarbijaid ja töötajaid, ning parandati hindamiste kvaliteeti, et tagada toodete vastavus ELi standarditele. Sellega seoses olid Euroopa Parlamendi prioriteedid järgmised:

— tagada, et kõik turuosalised vastutavad toodete nõuetele vastavuse ja ohutuse eest;

— suurendada CE-märgise (*Conformité Européene*) nähtavust ja arusaadavust tarbijate seas, mis näitab, et toode vastab ELi toote-eeskirjades sätestatud nõuetele.

Euroopa Parlament osales veel üheksa direktiivi vastavusse viimises selle raamistikuga. Neis reguleeritakse mitmesuguseid tooteid, sealhulgas lifte, pürotehnilisi tooteid ja lõhkeaineid.

Aastatel 2009–2011 alustas Euroopa Komisjon tööd ettepanekuga vaadata läbi 2001. aasta üldise tooteohutuse direktiiv. Killustatud ja kattuvad eeskirjad ja kohustused tekitasid ettevõtjates ja riikide ametiasutustes segadust ning läbivaatamise eesmärk oli asjaomaseid protsesse ühtlustada ja lihtsustada. Euroopa Parlament esitas 2011. aasta märtsis kõnealuse läbivaatamise ettepaneku kohta resolutsiooni, milles ta kutsus üles looma kõigi toodete jaoks ühtse turujärelevalvesüsteemi. Selle tulemusena koostati 2013. aastal tooteohutuse ja turujärelevalve pakett, mis koosneb kahest määrusest, mille eesmärk on tõhusa turujärelevalve abil parandada tarbijate jaoks tooteohutust ja siseturu toimimist.

2019. aasta aprillis võttis Euroopa Parlament vastu määruse turujärelevalve ja toodete vastavuse parandamiseks. 2021. aastal avaldas Euroopa Komisjon uue ettepaneku, et tagada toiduks mittekasutatavate tarbekaupade ohutus. Euroopa Parlament kiitis 2023. aasta märtsis ametlikult heaks ajakohastatud reeglid, mille eesmärk on tagada ranged ohutusstandardid kõigile ELis müüdavatele toodetele nii internetis kui ka väljaspool seda, mille tulemusena võeti 2023. aasta mais vastu üldise tooteohutuse määrus.

B. Standardimine

Siseturu nõuetekohase toimimise tagamisel on keskne tähtsus standardimisel. Ühtlustatud ELi standardid aitavad tagada kaupade vaba liikumise siseturul, võimaldavad ELis tegutsevatel ettevõtjatel muutuda konkurentsivõimelisemaks ning kaitsevad tarbijate tervist ja ohutust ning keskkonda.

Euroopa Komisjon võttis 2. veebruaril 2022 vastu standardimisstrateegia, et edendada vastupidavat, rohelist ja digitaalset ühtset turgu, tehes ettepaneku 2012. aasta standardimismääruse muutmiseks. Selle tulemusena võeti 2022. aasta detsembris vastu määrus, millega ajakohastatakse ELi õigusraamistikku seoses ELi standarditega. 23. jaanuaril 2023 korraldas Euroopa Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon (IMCO) kuulamise, et arutada Euroopa Komisjoni ja erinevate sidusrühmade osalusel standardimispoliitika varasemaid ja tulevasi suundi.

Tuginedes uuele standardimisstrateegiale, avaldas Euroopa Komisjon 30. märtsil 2022 ettepaneku ehitustoodete turustamise ühtlustamise kohta. Euroopa Parlament pidas selles küsimuses nõukoguga läbirääkimisi, mille tulemusel võeti 27. novembril 2024 vastu määrus, milles sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustusnormid. Need uued ühtlustatud normid:

— viivad ehitussektori ettevõtjaid käsitlevad sätted kooskõlla uue õigusraamistiku ning turujärelevalve ja ökodisaini määrustega;

— loovad ehitustoodete digitaalse tootepassi süsteemi;

— kehtivad ka kasutatud ja taastatud toodete suhtes spetsiaalsete tehniliste kirjelduste abil.

C. Tervishoiu- ja hädaabirakendused

Euroopa Parlament on koondanud oma jõupingutused ka õigusaktidele, milles käsitletakse gaasiseadmeid, meditsiiniseadmeid ja isikukaitsevahendeid.

Parlament hääletas ka eCall-süsteemi määruse poolt, milles sätestatakse regulatiivsed, tehnilised ja ohutusnõuded sõidukisisesele eCall-süsteemile, mis hoiatab kõigis ELi riikides raske õnnetuse korral automaatselt lähimat hädaolukorrale reageerimise keskust, edastades asukoha, õnnetuse toimumise aja, sõiduki VIN-koodi ja liikumissuuna. Selle määrusega muudeti kohustuslikuks eCall-süsteemi paigaldamine igale uuele auto või väikese tarbesõiduki mudelile, mis on saanud tootmise tüübikinnituse pärast 31. märtsi 2018.

Lisaks võttis Euroopa Parlament 2019. aastal ringmajanduse paketi raames vastu õigusakti, et ühtlustada väetiste, sealhulgas ringlussevõetud või orgaanilistest materjalidest valmistatud väetiste siseturu eeskirju, ning kehtestab eeskirjad CE-

märgist kandvate ELi väetisetoodete kohta, sealhulgas saasteainete ja haigusi põhjustavate mikroorganismide piirangud.

D. COVID-19 pandeemia

COVID-19 pandeemia puhkemine Euroopas 2020. aasta alguses kujutas endast väljakutset siseturule. Viiruse nakkavuse tõttu oli vaja piirata inimeste liikumist ELis ja riigipiiride ületamine muutus sellega seoses jäigemaks. 2020. aasta aprillis võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni ELi kooskõlastatud meetmete kohta võitlusel pandeemia ja selle tagajärgedega. Ta rõhutas selles kriitilist vajadust säilitada kaupadele avatud ELi sisepiirid, toonitades ühtse turu rolli ELi kollektiivses jõukuses ja keskse vastusena kriisile. See koostööpõhine lähenemisviis oli väga oluline, et võimaldada esmatarbekaupadel, sealhulgas meditsiinitarvetel ja -seadmetel, liikuda kogu ELis, leevendades riikide kehtestatud piiripiirangute mõju.

Euroopa Parlamendi poolt 2021. aasta veebruaris läbi viidud järeluuringus vaadeldi pandeemia mõju kaupade vabale liikumisele ja tarbijakaitsele ning pakuti välja lisameetmed, et suurendada ühtse turu vastupanuvõimet tulevastele kriisidele.

E. Tolliküsimuste ühtlustamine

Euroopa Parlamendil on olnud oluline roll tolliprotsesside ühtlustamisel, mille tulemusel loodi 2022. aasta määrusega ELi tollivaldkonna ühtne teeninduskeskkond. See on **elektrooniliste teenuste kogum**, mis võimaldab vahetada teavet tolliasutuste, Euroopa Komisjoni, ELi riikide ametiasutuste ja ettevõtjate elektrooniliste süsteemide vahel.

Määrust, millega see kehtestati, hakati kohaldama alates 2022. aasta detsembrist, välja arvatud mõned normid, mida hakatakse kohaldama alates 2031. aasta detsembrist. Määrusega

— sätestatakse normid digitaalse halduskoostöö ja teabevahetuse parandamiseks tolliasutuste ja muude valitsusasutuste vahel, kes vastutavad tolliväliste formaalsuste – muudes ELi õigusaktides kui tollialastes õigusaktides sätestatud eeskirjade – täitmise tagamise eest ELi piiril ELi eri vastutusvaldkondades, nagu tervishoid ja ohutus, keskkonnakaitse, kalandus, põllumajandus ja turujärelevalve;

— luuakse tsentraliseeritud süsteem, mida nimetatakse ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna sertifikaatide vahetamise süsteemiks, et parandada ettevõtjate poolt tollile, Euroopa Komisjonile ja ELi riikide ametiasutustele esitatud andmete jagamist ja töötlemist, tagades, et need asutused saavad andmed reaalajas;

— nõutakse, et ELi liikmesriigid looksid ja haldaksid süsteeme ja teenuseid, mida nimetatakse riiklikeks tollivaldkonna ühtseteks teeninduskeskkondadeks, et võimaldada teabevahetust oma tolliasutuse, riiklike ametiasutuste, Euroopa Komisjoni ja ettevõtjate elektrooniliste süsteemide vahel.

Järgnevas etapis, mis algab 2031. aastal, võetakse kasutusele ettevõtjate ja valitsuste vaheline andmejagamissüsteem, et lihtsustada tollivormistust kaupade importimise või eksportimisega tegelevate ettevõtjate jaoks. Selle eesmärk on märkimisväärselt vähendada praegusi kaubandustõkkeid.

2022. aasta detsembris analüüsiti Euroopa Parlamendi uuringus ELi riikide erinevaid tollilubade andmise menetlusi ELi sisenevate toodete puhul. Leiti, et need erinevad menetlused tekitavad kaubandustõkkeid ja moonutusi siseturul, ning üheks pakutud lahenduseks sellele probleemile oli Euroopa tolliameti loomine.

Lisaks tegi Euroopa Komisjon 2023. aasta mais ettepaneku vaadata läbi ELi tollialased õigusaktid. Ettepanekule oli lisatud teatis „Tollireform: tolliliidu viimine järgmisele tasemele", mis oli suur jõupingutus ELi tolliraamistiku ajakohastamiseks. Ajakohastamise ettepaneku oluline osa on ELi tolliandmekeskuse loomine, mida haldab hiljuti loodud ELi Tolliamet. See keskus kogub, töötleb, ühendab ja säilitab kõiki asjakohaseid andmeid, hõlbustades seeläbi:

— pettuste ja mittevastavuste avastamist;

— andmevahetust ELi ja kolmandate riikide vahel;

— koostööd ELi eri riikide tolliasutuste vahel.

2024. aasta märtsis võttis Euroopa Parlament vastu seisukoha ettepaneku kohta, milles väljendas heameelt ELi Tolliameti ja tolliandmekeskuse tulevase loomise üle. Nõukogu ja Euroopa Parlament jõudsid 26. märtsil 2026 pöördelise tähtsusega poliitilisele kokkuleppele ELi tolliõiguse märkimisväärses läbivaatamises alates 1968. aastast, millega muudetakse liidu tolliseadustikku ning kehtestatakse uus andmepõhine tolliraamistik, keskne tolliandmekeskus, uus usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutseva kaupleja staatus ning väikese väärtusega postipakke käsitlevad meetmed.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiate Euroopa Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaidilt.

Barbara MARTINELLO
04/2026

2.1.3. KAPITALI VABA LIIKUMINE

Kapitali vaba liikumine on üks ELi ühtse turu neljast põhivabadusest. See on üks uusimaid vabadusi, aga ka üks laiemaid, sest hõlmab ELi mittekuuluvaid riike. Selles teabelehes toome välja kapitali vaba liikumise eesmärgid, vaatame ajalukku ja kirjeldame praegust süsteemi. Lõpuks selgitame Euroopa Parlamendi rolli selle põhivabaduse arendamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 63 on keelatud kapitali liikumise piirangud ELi riikide vahel ning ELi riikide ja ELi mittekuuluvate riikide vahel.

— ELi toimimise lepingu artikkel 64 võimaldab siiski ELi mittekuuluvate riikide suhtes kehtestada teatavad piirangud.

— ELi toimimise lepingu artikliga 65 on lubatud teatavad erandid, näiteks maksustamise, usaldatavusnõuete täitmise järelevalve, avaliku korra ja avaliku julgeoleku valdkonnas.

— ELi toimimise lepingu artikkel 66 lubab võtta erandjuhtudel ajutisi kaitsemeetmeid.

MIS ON KAPITALI LIIKUMINE?

Kuna ELi toimimise lepingus pole kapitali liikumist määratletud, on Euroopa Liidu Kohus otsustanud, et selle termini määratlemiseks võib kasutada 1988. aasta kapitalidirektiivi lisas esitatud liigitust. Selle järgi hõlmab kapitali piiriülene liikumine järgmist:

— välismaised otseinvesteeringud;

— kinnisvarainvesteeringud või -ostud;

— väärtpaberiinvesteeringud (nt aktsiatesse, võlakirjadesse, vekslitesse, usaldusfondidesse);

— laenude ja krediidi andmine;

— muud tehingud finantsasutustega, sealhulgas isikliku kapitaliga tehtavad tehingud (nt kaasavarad, annakud, annetused).

KAPITALI VABA LIIKUMISE EESMÄRGID

Kapitali vaba liikumise peamised eesmärgid on

— kõrvaldada kõik piirangud, mis takistavad kapitali liikumist ELi liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja ELi mittekuuluvate riikide vahel, kuigi on ka teatavaid erandeid (vt jaotis „Saavutused“, punkt B);

— tagada, et kapitali liikumisega seotud makseid saab teha ilma piiranguteta, nii et inimesed ja äriühingud saavad oma raha ja finantsvara kõikjal ELis ja ka liidust väljaspool vabalt kasutada, investeerida ja/või kõrvale panna.

Kapitali vaba liikumine on ühtse turu alus ja täiendab ülejäänud kolme põhivabadust (inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumine).

Inimeste jaoks tähendab see võimalust

— avada pangakontosid välismaal;

— osta välismaiste ettevõtjate aktsiaid;

— investeerida sinna, kus investeering on kõige tulusam, ning

— osta kinnisvara teises riigis.

Ettevõtjate jaoks tähendab see võimalust

— investeerida äriühingutesse ja omada äriühinguid kõigis teistes ELi riikides ning

— kaasata raha kõige kulutõhusamatel turgudel.

Ilma kapitali vaba liikumiseta ei oleks saanud luua majandus- ja rahaliitu ega võtta kasutusele eurot. Kapitali vaba piiriülest liikumist võimaldades edendab EL euro kasutamist rahvusvahelise vääringuna.

SAAVUTUSED: AJALUGU JA PRAEGUNE SÜSTEEM

A. Sammud kapitali vaba liikumise suunas (enne ja pärast ühtse turu loomist)

1960. ja 1962. aastal vastu võetud esimeste kapitalidirektiividega kaotati piirangud teatavat liiki äri- ja erakapitali liikumisele, nagu kinnisvara ja börsil kaubeldavate väärtpaberite ostmine ning äritehinguteks lühiajaliste ja keskpika tähtajaga laenude andmine. Mõned ELi riigid kehtestasid lisaks ühepoolsed riiklikud meetmed, millega tühistati peaaegu kõik kapitali liikumise piirangud (nt Saksamaa ja Beneluxi riigid).

Pärast esimeste direktiivide muutmist ja kehtetuks tunnistamist pandi 1988. aasta kapitalidirektiiviga lõpuks paika kapitali ümberpaigutuste liigitus, millele kapitali vaba liikumise vabadus kehtib. 1993. aasta Maastrichti lepinguga sai kapitali vabast liikumisest üks aluslepingutega kaitstud põhivabadusi. Eesmärgiks seati, et hiljemalt 1994. aastaks tuleb kõrvaldada kõik kapitali liikumist takistavad tõkked. See tuli saavutada enne, kui sai alata ühisraha euro kasutuselevõtu kolmas ja viimane ettevalmistusfaas. Euro võeti lõpuks kasutusele 1999. aastal. Kapitali liikumine on nüüd üldiselt vaba, välja arvatud mõned erandlikud piirangud, mida saab ELi toimimise lepingu artikli 64 alusel kehtestada ELi mittekuuluvate riikide suhtes.

B. Praegune kapitali vaba liikumise süsteem

1. Õigusraamistik kapitali vaba liikumise piiramise vältimiseks

Kapitali vaba liikumist käsitlevate ELi reeglite täitmise tagab Euroopa Komisjon. Selleks jälgitakse kapitali liikumist ja kontrollitakse, et liikmesriigid rakendavad reegleid ettenähtud viisil. Lisaks avaldatakse igal aastal ELi ja kogu maailma kapitalivoogude kohta aruandeid ja uuringuid.

ELi toimimise lepingu artikliga 63 on keelatud kõik piirangud kapitali ja maksete vabale liikumisele ELi riikide vahel ning ELi riikide ja ELi mittekuuluvate riikide vahel. Kapitali vaba liikumist käsitlevate reeglite tõlgendamine on Euroopa Liidu Kohtu ülesanne ning selles vallas on olemas ulatuslik kohtupraktika. Kui ELi liikmesriik piirab kapitali liikumist

põhjendamatult, alustatakse ELi toimimise lepingu artiklites 258–260 kirjeldatud rikkumismenetlust.

2. Erandid ja põhjendatud piirangud

ELi toimimise lepingu artikli 64 kohaselt piirduvad erandid suuresti ELi mittekuuluvate riikidega seotud kapitali liikumisega. ELi liikmesriigid võivad kehtestada piiranguid ELi mittekuuluvatest riikidest pärit otseinvesteeringutele ja muudele tehingutele. Liikmesriikide valitsused võivad samuti pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist Euroopa Liidu Nõukogu ühehäälse otsusega piirata kapitali liikumist ELi ja liitu mittekuuluvate riikide vahel.

Ainsad õigustatud üldised piirangud kapitali liikumisele (sh ELi piires) on kirjas ELi toimimise lepingu artiklis 65. Need on järgmised:

— meetmed, et takistada liikmesriigi õigusnormide rikkumist (eriti maksustamise ja finantsteenuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve valdkonnas);

— kapitali liikumise deklareerimise kord, et saada haldamiseks vajalikke või statistilisi andmeid, ning

— meetmed, mis on õigustatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku seisukohalt.

Viimati nimetatud meetmed võeti näiteks kasutusele Euroopa võlakriisi ajal, mil Küpros (2013) ja Kreeka (2015) olid sunnitud kehtestama kapitalikontrolli, et vältida kapitali ülemäärast väljavoolu.

ELi toimimise lepingu artikkel 66 võimaldab liidul piirata erandjuhtudel ja maksimaalselt kuueks kuuks kapitali vaba liikumist ELi ja ELi mittekuuluvate riikide vahel, kui see võiks tõsiselt raskendada majandus- ja rahaliidu toimimist.

ELi toimimise lepingu artikkel 144 lubab võtta maksebilansi toetamise programmide raames maksebilansi kaitseks meetmeid, kui tekkinud raskused võivad ohustada ühtse turu toimimist või kui esineb ootamatu maksebilansi kriis. Seda kaitseklauslit saavad siiski kasutada ainult need ELi riigid, kes ei ole euroala liikmed (st kus ei ole eurot kasutusele võetud).

ELi toimimise lepingu artiklid 75 ja 215 võimaldavad kehtestada finantssanktsioone kas terrorismi ennetamiseks ja sellega võitlemiseks või ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames tehtud otsuste põhjal. Kapitali vaba liikumist on piiratud näiteks majandussanktsioonidega, mis kehtestati Venemaa suhtes pärast tema täiemahulist sissetungi Ukrainasse.

C. Survestamisvastane õigusakt

27. detsembril 2023 jõustus survestamisvastane õigusakt, mis aitab ELil ära hoida majanduslikku survestamist ja sellele reageerida. Majanduslik survestamine tähendab olukorda, kus ELi mittekuuluv riik kehtestab või ähvardab kehtestada ELi või ELi liikmesriigi suhtes kaubandust või investeeringuid mõjutavaid meetmeid, et sundida liitu või liikmesriiki tegema teatavat poliitilist otsust. Survestamisvastane õigusakt võimaldab võtta järgmisi vastumeetmeid:

— tollimaksude kehtestamine,

— piirangute kehtestamine teenuskaubandusele ja intellektuaalomandi õiguste ärilisele kasutamisele ning

— piirangute kehtestamine välismaistele otseinvesteeringutele ja riigihangetes osalemisele.

D. ELi-siseste kahepoolsete investeerimislepingute lõpetamine

Komisjon teeb tööd ka selle nimel, et lõpetada ELi-sisesed kahepoolsed investeerimislepingud, millest paljud olid olemas juba enne ELi viimaseid laienemisvoore. Komisjon peab neid ELi riikide vahelisi lepinguid ühtse turu takistuseks, sest need on ELi õigusraamistikuga vastuolus ning osaliselt ka kattuvad sellega. Näiteks välistab kahepoolsetes investeerimislepingutes kasutatav vahekohtusüsteem nii riiklikud kohtud kui ka Euroopa Liidu Kohtu, takistades nii ELi õiguse kohaldamist. Kahepoolsed investeerimislepingud võivad samuti tuua kaasa olukorra, kus lepingu sõlminud liikmesriikide investoreid koheldakse teistest soodsamalt. 2020. aasta mais allkirjastas 23 ELi liikmesriiki Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste kahepoolsete investeerimislepingute lõpetamise lepingu.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on kapitali vaba liikumise nimel tehtud pingutusi igati toetanud. Siiski leiab parlament, et kapital peaks ELi sees liikuma vabamalt kui ELi ja ülejäänud maailma vahel, muu hulgas selleks, et liidu säästud investeeritaks eelkõige kohapeal. Parlament on samuti juhtinud tähelepanu sellele, et kapitali vaba liikumisega peaks kaasnema finantsteenuste (sealhulgas pangandus- ja kindlustusteenuste) liberaliseerimine, nagu on kirjas ELi toimimise lepingu artikli 58 lõikes 2, ning maksuseaduste ühtlustamine, et (finants)teenuste ühtne turg saaks lõplikult välja kujuneda.

2025. aasta septembris võttis parlament vastu resolutsiooni ELi sisetururegulite rakendamise ja ühtlustamise kohta siseturu tugevdamiseks. Parlament on korduvalt viidanud Rahvusvahelise Valuutafondi koostatud ELi vastupanuvõime analüüsile, kus ELi riikide vahelised kaubandustõkked võrdsustatakse ELi-siseste tollimaksudega. Kaupade puhul võib tõkkeid võrrelda kuni 44%-lise, teenuste puhul aga lausa 110%-lise tollimaksuga. See tähendab, et tõkked, mida teises riigis teenuste osutamiseks ületada tuleb, rohkem kui kahekordistavad nende teenuste osutamise hinna.

Parlament toetas kapitaliturgude liidu loomist ning lisaks seadusandlikus protsessis osalemisele teeb parlament korrapäraselt üleskutseid kujundada kapitaliturgude liit lõplikult välja. Muu hulgas võeti 2015. aastal vastu resolutsioon kapitaliturgude liidu loomise kohta, milles rõhutati vajadust luua osalistele võrdsed tingimused, et parandada kapitali jaotust ELis. Resolutsioonis nõuti piiriülese rahastamise tõkete kaotamist, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) jaoks. Samuti leiti, et Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvele tuleks anda rohkem võimalusi järelevalve ühtlustamiseks. 2020. aasta oktoobris võttis parlament vastu resolutsiooni kapitaliturgude liidu edasise arengu kohta, milles tehti üleskutse parandada kapitaliturgude kaudu rahastamise kättesaadavust, pidades eelkõige silmas VKEsid, ja ärgitada inimesi investeerima. 2024. aasta septembris avaldas Euroopa Keskpanga endine president Mario Draghi Euroopa konkurentsivõime teemalise raporti. Seepeale kinnitas parlament 2025. aasta septembris veelkord oma seisukohta resolutsioonis investeeringute ja reformide rahastamise hõlbustamise

kohta Euroopa konkurentsivõime suurendamiseks ning kapitaliturgude liidu loomise kohta.

Teabelehe koostas Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiab majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Harald Wilhelm STIEBER / Mentor MEHMEDI
06/2026

2.1.4. ASUTAMISVABADUS JA TEENUSTE OSUTAMISE VABADUS

Teabelehes selgitatakse ELi norme, mis käsitlevad ettevõtlusvabadust ja teenuste osutamise vabadust. Need on kaks põhiõigust, mis võimaldavad ettevõtjatel ja spetsialistidel tegutseda kogu ELis. Teenused on ELi majanduse jaoks väga olulised ning moodustavad ELi SKPst ja kogu tööhõivest kolm neljandikku. Teabelehes tehakse ülevaade nende vabaduste õiguslikest alustest ja eesmärkidest, teenuste ühtse turu väljakujundamiseks võetud meetmetest ning parlamendi rollist nende normide, sealhulgas 2025. aasta ühtse turu strateegia väljatöötamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise leping (ELi toimimise leping):

— artikkel 26, mis käsitleb siseturu (praegu nimetatakse sageli ühtseks turuks) rajamist;

— artiklid 49–55, mis käsitlevad asutamisõigust ja õigust tegeleda teises liikmesriigis äritegevusega, ning

— artiklid 56–62, mis käsitlevad õigust osutada teenuseid teises liikmesriigis.

ASUTAMISVABADUSE JA TEENUSTE OSUTAMISE VABADUSE EESMÄRK

Õigus asutada äriühing, sealhulgas iseenda tööandjana, ja osutada teenuseid teistes liikmesriikides (asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus) on tagatud ELi aluslepingutega. Nende õiguste eesmärk on tagada, et ELis seaduslikult tegutsevad üksikisikud ja äriühingud saaksid:

— tegeleda teises liikmesriigis püsiva ettevõtlusega;

— pakkuda ja osutada ajutiselt oma teenuseid teistes liikmesriikides sihtriigi riigi kodanikega samadel tingimustel, ilma et vaja oleks asukohta muuta.

Eesmärkide saavutamiseks tuleb kaotada kodakondsusel põhinev diskrimineerimine ja muuta asjaomaste vabaduste kasutamine võimalikult lihtsaks. Abi võib olla meetmetest, millega ühtlustatakse kutsealadele juurdepääsu käsitlevaid riigisiseseid norme või tagatakse, et ühes liikmesriigis heaks kiidetud tooteid ja kvalifikatsioone tunnustatakse automaatselt ülejäänud ELis (vastastikuse tunnustamise põhimõte) (2.1.6).

SAAVUTUSED

A. Liberaliseerimine aluslepingus

1. Põhivabadused

Asutamisõigus on õigus alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida äriühinguid püsiva ja kestva majandustegevuse eesmärgil

samadel tingimustel, mis on riigisisese õiguse kohaselt ette nähtud selle liikmesriigi kodanikele, kus ühing asutatakse.

Teenuste osutamise vabadus kehtib kõigi tavaliselt tasu eest osutatavate teenuste suhtes niivõrd, kui need ei ole õiguslikult reguleeritud kaupade, kapitali ja isikute vaba liikumist käsitlevate sätetega. Teenust osutav isik võib teenuse osutamise eesmärgil ajutiselt jätkata oma tegevust liikmesriigis, kus seda teenust osutatakse, samadel tingimustel, mis on ette nähtud kõnealuse liikmesriigi kodanikele.

2. Erandid

ELi toimimise lepingu kohaselt ei hõlma asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus avaliku võimu teostamisega seotud tegevust (ELi toimimise lepingu artikkel 51). Selline välistamine on samas piiritletud kitsendava tõlgendusega: välistada võib ainult neid spetsiifilisi tegevusi ja ülesandeid, mille raames teostatakse avalikku võimu. Lisaks võib kutseala tervikuna välistada ainult juhul, kui kogu selle tegevus hõlmab avaliku võimu teostamist või kui tegevuse seda osa, mis on seotud avaliku võimu teostamisega, ei ole ülejäänud tegevusest võimalik lahutada. Erandid võimaldavad liikmesriikidel välistada sõjavarustuse tootmise või sellega kauplemise (ELi toimimise lepingu artikli 346 lõike 1 punkt b) ning jätta jõusse mittekodanikele kohalduvad normid seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervisega (artikli 52 lõige 1).

B. Teenuste direktiiv ja siseturu väljakujundamine

Teenuste direktiiviga (direktiiv 2006/123/EÜ) tugevdatakse teenuste osutamise vabadust ELi piires. Direktiivil on oluline osa siseturu väljakujundamisel, sest sellest võib olla suur kasu tarbijatele ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd). Eesmärk on luua ELi piires teenuste ühtne avatud turg ja tagada samas tarbijatele osutatavate teenuste kvaliteet. Komisjoni teatise „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia" kohaselt võib teenuste direktiivi täielik rakendamine suurendada äriteenuste osutamist 45% ja välismaiseid otseinvesteeringuid 25%, mis tooks kaasa SKP 0,5–1,5% kasvu. Nimetatud direktiiv aitab kaasa administratiivsele ja regulatiivsele lihtsustamisele ja ajakohastamisele. See saavutatakse lisaks kehtivate õigusaktide läbivaatamisele ning vajalike õigusaktide vastuvõtmisele ja muutmisele ka pikaajaliste projektide abil (ühtsete kontaktpunktide loomine ja halduskoostöö tagamine).

Teenuste direktiivi rakendamine on märkimisväärselt viibinud. Kuigi esimesed reformid tõid kaasa paljude tõkete kõrvaldamise teenuste ühtsel turul, on esialgne hoog pärast 2012. aastat vaibunud. Reformipüüdlused on aeglustunud ning märkimisväärseid edusamme võib täheldada peamiselt finantsabi saavates või laiaulatuslike riiklike reformikavadega liikmesriikides. Komisjon on keskendunud liikmesriikide ametiasutuste toetamisele direktiivi rakendamisel, avaldades 2022. aastal teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatu. Lisaks on ta täitmise tagamist käsitlevate otsuste kaudu püüdnud tagada, et direktiivist oleks maksimaalselt kasu.

2025. aastal võttis komisjon vastu uue ühtse turu strateegia. Selle eesmärk on edendada piiriülest teenuste osutamist ja kaupade liikumist, tagada kehtivate normide järgimine ja kõrvaldada tõkked. Selles on välja toodud kümme konkreetset tõket, mis takistavad kaupade ja teenuste liikumist (nn kümme kohutavat tõket), mis piiravad piiriülest kaubandust ja investeeringuid. Strateegias on nimetatud algatused, mida

komisjon kavatseb lähiaastatel ellu viia, et kõrvaldada tõkked ja kasutada ühtse turu potentsiaali täielikult ära. Selles keskendutakse VKEdele ja tehakse ettepanek võtta mitmesuguseid meetmeid, et aidata VKEdel saada ühtsest turust võimalikult suurt kasu.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlamendil on olnud oluline roll füüsilisest isikust ettevõtjate tegevuse liberaliseerimisel, tagades, et teatav piiratud hulk tegevusi on reserveeritud oma kodanikele. Samuti andis ta nõukogu Euroopa Liidu Kohtusse tegevusetuse eest transpordipoliitika valdkonnas. Euroopa Kohtu 1985. aasta otsuses (22. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas nr 13/83) leiti, et nõukogu on rikkunud Rooma lepingut, kuna ei ole taganud rahvusvaheliste transporditeenuste vaba osutamist. Sellest tulenevalt pidi nõukogu vastu võtma asjakohased õigusaktid. Kui asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse valdkonnas hakati kohaldama kaasotsustamismenetlust ja seadusandlikku tavamenetlust, suurenes ka parlamendi roll.

Parlamendi panus teenuste direktiivi vastuvõtmisel ja selle rakendamise jälgimisel on olnud otsustava tähtsusega. Parlament on tungivalt nõudnud, et liikmesriigid järgiksid direktiivi sätteid ja rakendaksid neid nõuetekohaselt. Parlament võttis vastu resolutsiooni direktiivi rakendamise kohta (15. veebruar 2011) ja resolutsiooni direktiiviga ette nähtud vastastikuse hindamise kohta (25. oktoober 2011).

Parlament on täieõigusliku kaasseadusandjana aktiivselt osalenud uute õigusaktide vastuvõtmisel, mis käsitlevad teenuste osutamist, eelkõige krediidi- ja jaefinantsteenuseid, kindlustusteenuseid ja transporditeenuseid. Parlamendi resolutsioonis juurdepääsu kohta põhilistele pangateenustele (juuli 2012) käsitleti finantsteenuseid, sealhulgas põhilisi makseteenuseid ja hüpoteeklaene, ning esitati soovitusi hüpoteekkrediidi direktiivi kohta (direktiiv 2014/17/EL). Hüpoteekkrediidi direktiiviga tagatakse tarbijakaitse ja teadlik finantssuutlikkus. Finantsinstrumentide turgude direktiiviga (direktiiv 2014/65/EL) edendatakse läbipaistvust. Tarbijakrediidi direktiivi (direktiiv (EL) 2023/2225) hiljutisel läbivaatamisel käsitleti olulisi muutusi, mida tarbijakrediiditurg on pärast digiüleminekut kogenud, samal ajal kui tarbijatele suunatud finantsteenuste kaugturustuse direktiiviga (2023) tugevdatakse nende tarbijate kaitset, kes ostavad finantsteenuseid internetis või telefoni teel.

2019. aastal võtsid parlament ja nõukogu vastu direktiivi ligipääsetavusnõuete kohta (direktiiv (EL) 2019/882), et toetada puuetega kodanikke. Parlament käsitles ka pakettreise, võttes 2026. aasta märtsis vastu läbivaadatud pakettreiside direktiivi (direktiiv (EL) 2025/2302).

2019. aasta uuring teenuste ühtse turu kohta näitas, et teenuste vaba liikumist käsitlevad ELi õigusaktid, sealhulgas kutsekvalifikatsioonide ja jaemüügi valdkonnas, toovad märkimisväärset majanduslikku kasu: 284 miljardit eurot aastas seoses teenuste direktiiviga, 80 miljardit eurot kutseteenustest ja 20 miljardit eurot riigihanketeenustest. Ka uuring ühtse turu normide rakendamise õiguslike takistuste kohta näitas, et teenustesektor, mis moodustab 24% ELi-sisesest kaubandusest (2000. aastate alguses oli selle osakaal 20%) ja annab 78% ELi kogulisandväärtusest, on majanduskasvu jaoks otsustava tähtsusega. Samas leiti selles uuringus ka,

et regulatiivne mitmekesisus ja teabeprobleemid on tegurid, mis suurendavad ettevõtluskulusid ning takistavad teenuste vaba liikumist ja asutamisvabadust ELis.

Euroopa Parlament võttis 25. novembril 2020 vastu resolutsiooni, milles käsitletakse kestlikuma ühtse turu suunas liikumist äriettevõtete ja tarbijate jaoks. Selles keskendutakse eri poliitikavaldkondadele, eelkõige tarbijakaitsele ja ettevõtjate osalemisele üleminekul rohemajandusele (mis on otsustava tähtsusega ühtse turu kestlikkuse suurendamise seisukohast). Selle resolutsiooni koostamisel oli suureks abiks siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni (IMCO) palvel koostatud ülevaade, mis käsitleb Euroopa teenuste sektorit ja üleminekut rohemajandusele. Ülevaate koostas parlamendi sisepoliitika peadirektoraadi majandus-, teadus- ja elukvaliteedi poliitika osakond.

Parlament võttis 20. jaanuaril 2021 vastu resolutsiooni ühtse turu tugevdamise kohta. Resolutsioonis rõhutatakse vajadust tagada teenuste ühtse turu normide rakendamine ja parandada komisjoni täitemeetmeid.

COVID-19 pandeemia tõttu taaskehtestati mitmed piirangud, mis mõjutasid vaba liikumist ELi ühtsel turul, sealhulgas teenustesektoris. Majandus-, teadus- ja elukvaliteedi poliitika osakonna 9. novembril 2020 korraldatud veebiseminaril COVID-19 mõju kohta prognoositi tehnoloogia arengust ja muutunud tarbijaharjumustest tingitud teenuste nõudluse ja pakkumise olulisi muutusi tulevikus.

Euroopa Parlamendi resolutsioonis mittetariifsete ja maksuväliste tõkete kõrvaldamise kohta ühtsel turul (17. veebruar 2022) käsitleti üldiselt püsivaid tõkkeid kaupade vabale liikumisele ja teenuste osutamise vabadusele. Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon korraldas 24. septembril 2025 avaliku kuulamise „Teenuste ühtse turu tugevdamine“, mis tõi kokku sidusrühmad, et hinnata praeguseid tõkkeid ja uurida meetmeid, millega parandada tulemusi tarbijate ja ettevõtjate jaoks kogu ELis, võttes arvesse komisjoni hiljutist ühtse turu strateegiat. Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni palvel 2025. aasta detsembris tehtud uuringus „Ühtse turu konkurentsivõime: piiriülese teenustekaubanduse edendamine“, käsitleti piiranguid, mis mõjutavad piiriülest teenustekaubandust ELis. Kuigi viimastel aastatel on reformide tempo aeglustunud, näitas uuring, et teenustekaubandus ELis on palju liberaalsem kui ELi väliskaubandus. Analüüsis tehakse kindlaks allesjäänud tõkked, mis on seotud omamaiste ja välismaiste teenuseosutajate suhtes kohaldatavate õigusnormidega, ning tuuakse esile märkimisväärsed erinevused liikmesriikide vahel. Nende tõkete ületamine loob võimaluse parandada konkurentsivõimet ja tuua liikmesriikidele suuremat kasu.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta võib leida siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaidilt.

Barbara Martinello
04/2026

2.1.5. TÖÖTAJATE LIIKUMISVABADUS

Käesolevas teabelehes selgitatakse vaba liikumist, mis on üks neljast ELi kodanikele tagatud põhivabadusest.
See hõlmab töötajate õigust liikuda teise ELi liikmesriiki ja seal elada ning nende pereliikmetel on samasugune õigus sellesse riiki siseneda ja asuda sinna elama koos nendega. Riiki saabudes on inimestel õigus töötada kohalike kodanikega samadel tingimustel ning sellega tagatakse õiglane kohtlemine tööhõive, töötasu ja töötingimuste seisukohast. Avalikus halduses või riiklikus julgeolekus töötamise suhtes võivad siiski kehtida mõned piirangud.
Nende õiguste kaitsmiseks on Euroopa Tööjõuametil (ELA) oluline roll tööjõu liikuvust ja sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevate ELi õigusnormide täitmise tagamisel, pakkudes suuniseid ja tuge, eelkõige lähetatud töötajatele (töötajad, kelle tööandja on ajutiselt saatnud teise ELi liikmesriiki).

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikli 3 lõige 2;

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 4 lõike 2 punkt a ning artiklid 20, 26 ja 45–48.

EESMÄRGID

Töötajate liikumisvabadus on alates ELi asutamisest olnud üks selle aluspõhimõtetest. See on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 45 ning see on töötajate põhiõigus, mis täiendab kaupade, kapitali ja teenuste vaba liikumise õigust Euroopa ühtsel turul. See tähendab, et nii töölevõtmisel, tasustamisel kui ka muude töö- ja töölevõtutingimuste puhul on keelatud kodakondsuse alusel diskrimineerida. Peale selle on ELi töötajal õigus võtta vastu teises ELi riigis tehtud tööpakkumine, liikuda vabalt selle territooriumil, viibida seal töö eesmärgil ja jääda sinna pärast töötamist kooskõlas teatavate tingimustega.

Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) riikide, st Islandi, Liechtensteini, Norra ja Šveitsi kodanikud võivad ELis töötada samade õiguste ja kohustuste alusel kui ELi töötajad. ELil on ka erikokkulepped teiste ELi mittekuuluvate riikidega.

SAAVUTUSED

Tööealiste ELi liikujate arv on viimase viie aasta jooksul püsinud suhteliselt stabiilsena. 2024. aastal oli tööealisi ELi liikujaid ligikaudu 10,1 miljonit (+ 1,8 % võrreldes eelmise aastaga) ja igas vanuses liikujaid ligikaudu 14 miljonit. Lisaks ulatus piiriüleste töötajate arv ELis 2024. aastal ligikaudu 1,87 miljonini, mis on 2 % rohkem kui eelmisel aastal, ning registreeriti 5,6 miljonit lähetatud töötajat, mida on veidi rohkem kui 2023. aastal (+ 0,8 %).

A. Liikumisvabaduse praegune üldine kord

Töötajate vaba liikumise põhiõigust on täiendatud mitmes määruses ja direktiivis alates 1960. aastatest. Määrust, millega töötajate liikumisvabadus loodi (määrus (EMÜ) nr 1612/68), ning seda täiendavat direktiivi, mis käsitleb liikumis- ja elamispiirangute kaotamist (nõukogu direktiiv 68/360/EMÜ), on mitu korda ajakohastatud. Praegu on peamised selleteemalised ELi õigusaktid direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb liikumis- ja elamisõigust, määrus (EL) nr 492/2011 töötajate liikumisvabaduse kohta, direktiiv 2014/54/EL meetmete kohta, mis lihtsustavad töötajate vaba liikumise raames töötajatele antud õiguste kasutamist, ning määrus (EL) 2019/1149, millega asutatakse Euroopa Tööjõuamet.

1. Töötajate liikumisvabadus ja teises riigis elamise õigus

Direktiiviga 2004/38/EÜ võeti kasutusele **ELi kodakondsus**, mis on liikmesriikide kodanike põhistaatus, kui nad kasutavad oma õigust ELi territooriumil vabalt liikuda ja elada. **Esimese kolme kuu jooksul** on igal ELi kodanikul õigus elada teise ELi liikmesriigi territooriumil, ilma et ta peaks täitma ühtegi tingimust või vorminõuet, välja arvatud kohustus omada kehtivat isikutunnistust või passi. Pikemate perioodide puhul võib vastuvõttev liikmesriik nõuda, et kodanik registreeriks oma viibimise tema territooriumil mõistliku ja mittediskrimineeriva aja jooksul.

Liidu kodanike õigus viibida riigis **rohkem kui kolm kuud** sõltub teatavate tingimuste täitmisest: neil, kes ei ole töötajad ega iseenda tööandjad, peab olema ravikindlustus ja piisavalt ressursse, et mitte muutuda vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemile koormavaks. Üliõpilastel ja kutsehariduse omandajatel on riigis elamise õigus, nagu on ka (endast sõltumatutel põhjustel) töötutel, kes on end töötuna registreerinud.

ELi kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult viis aastat järjest, saavad **alalise elamisõiguse**.

Direktiivis ajakohastati **perekondade taasühinemise** sätteid. Selleks laiendati pereliikme määratlust. Varem kuulusid selle alla vaid abikaasa, alla 21 aasta vanused alanejad sugulased või ülalpeetavad lapsed ja ülalpeetavad ülenejad sugulased, kuid pärast muutmist hõlmab see ka registreeritud partnerit, kui vastuvõtva liikmesriigi õigus peab registreeritud kooselu võrdseks abieluga. Neil pereliikmetel on kodakondsusest sõltumata õigus elada töötajaga samas riigis.

Lisaks antakse direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 35 liikmesriikidele sõnaselgelt õigus **kuritarvitamise või pettuse korral** keelduda ükskõik millise kõnealusest direktiivist tuleneva õiguse andmisest.

2. Tööhõive

Määruses (EL) nr 492/2011 on sätestatud **normid tööhõive, võrdse kohtlemise ja töötajate perekondade kohta**. Igal liikmesriigi kodanikul on õigus otsida tööd teises liikmesriigis kooskõlas asjaomase liikmesriigi töötajatele kohaldatavate vastavate õigusnormidega. Liikmesriikidel ei ole lubatud kohaldada diskrimineerivaid tavasid, näiteks piirduda tööpakkumiste puhul kodanikega või nõuda paremat keeleoskust sellest, mis on kõnealuse töö jaoks mõistlik ja vajalik. Lisaks on liikuval töötajal õigus saada riiklikust tööhõiveametist samasugust abi nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanikel ning õigus viibida vastuvõtvas liikmesriigis sellise ajavahemiku jooksul, mis on vajalik töö otsimiseks, tööle kandideerimiseks ja tööle asumiseks. See õigus kehtib

võrdselt kõigile töötajatele, olenemata sellest, kas nad on alalise lepinguga töötajad, hooajatöölised, piiriülesed töötajad või teenuseosutajad.

Need reeglid ei kehti siiski lähetatud töötajatele, sest nad ei kasuta oma vaba liikumise õigust: hoopis tööandjad kasutavad teenuste osutamise vabadust, et saata töötajaid ajutiselt välismaale. Lähetatud töötajaid kaitstakse töötajate lähetamise direktiiviga (direktiiv (EL) 2018/957, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ). Sellega nähakse ette samasugused tasustamisreeglid kui vastuvõtva riigi kohalike töötajate puhul ning reguleeritakse ajavahemikku, mille järgselt kohaldatakse vastuvõtva riigi tööõigust (2.1.13).

Seoses **töö- ja tööhõivetingimustega** vastuvõtva liikmesriigi territooriumil kehtivad teises riigis töötavatele liikmesriigi kodanikele vastuvõtva liikmesriigi töötajatega samad sotsiaaltoetused, maksusoodustused ja eluaseme saamise võimalused. Lisaks on neil õigus võrdsele kohtlemisele ametiühinguõiguste kasutamisel.

Diskrimineerimisvastaseid norme kohaldatakse ka **liikuvate töötajate laste** suhtes. Liikmesriigid peaksid julgustama neid lapsi osalema hariduses ja kutseõppes, et hõlbustada nende integreerimist.

3. Töötajate vaba liikumist käsitlev kohtupraktika

Pärast ELi kodakondsuse kehtestamist on Euroopa Liidu Kohus täpsustanud direktiivi 2004/38/EÜ tõlgendamist mitmes töötajate vaba liikumisega seotud kohtuasjas. Selle valdkonna kohtupraktikaga saab tutvuda komisjoni veebipõhise andmebaasi kaudu.

B. Liikumisvabaduse piirangud

ELi toimimise lepingu kohaselt on liikmesriikidel lubatud **piirata töötajate liikumisvabadust** seoses avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervisega. Sellised meetmed peavad põhinema asjaomase isiku käitumisel, mis peab kujutama piisavalt tõsist ja reaalset ohtu riigi põhihuvidele. Direktiivis 2004/38/EÜ nähakse ette ka mitmesugused menetluslikud tagatised.

ELi toimimise lepingu artikli 45 lõike 4 kohaselt **ei kehti töötajate liikumisvabadus avaliku teenistuse kohta**. Euroopa Liidu Kohus on tõlgendanud seda erandit siiski väga kitsalt.

Pärast uute liikmesriikide ühinemist Euroopa Liiduga võib üleminekuperioodi jooksul kohaldada teatavaid tingimusi, mis piiravad neist riikidest pärit, neisse riikidesse suunduvate ja nende riikide vahel liikuvate töötajate liikumisvabadust. Praegu ei ole kehtestatud ühtegi üleminekuperioodi.

Brexitiga lõpetati 31. detsembril 2020 töötajate vaba liikumine Ühendkuningriigi ja ELi 27 liikmesriigi vahel. Ühendkuningriigis juba elavate ja töötavate ELi 27 liikmesriigi kodanike ning ELi 27 liikmesriigis elavate ja töötavate Ühendkuningriigi kodanike õigused on hõlmatud väljaastumislepinguga, mis annab neile jätkuva õiguse riiki jääda või seal töötada, tagab mittediskrimineerimise ja kaitseb nende sotsiaalkindlustusõigusi. Kõikide uute, alates 1. jaanuarist 2021 alguse saanud piiriüleste olukordade sotsiaalkindlustuse aspekte reguleeritakse ELi ja Ühendkuningriigi kaubandus- ja koostöölepinguga.

C. Liikumisvabaduse toetamise meetmed

EL on pingutanud kõvasti **töötajate liikuvuse** edendamise nimel. Muu hulgas:

— on reformitud **kutsekvalifikatsioonide tunnustamise** süsteemi, millega nähakse ette tervishoiusektori eri kutsealade ja arhitektide kutsekvalifikatsiooni automaatne tunnustamine (direktiiv 2013/55/EL, mis käsitleb kutsekvalifikatsioonide tunnustamist) (2.1.6);

— on võetud kasutusele **Euroopa kutsekaart** teatavate reguleeritud kutsealade jaoks;

— on **kooskõlastatud sotsiaalkindlustussüsteeme**, sealhulgas kehtestatud tänu määrusele (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta) (praegu läbivaatamisel) sotsiaalkaitse ülekantavuse põhimõte (3.6.4);

— on algatatud Euroopa sotsiaalkindlustuspassi (ESSPASS) katseprojekt, millele järgneb 2026. aasta teisel poolel seadusandlik ettepanek.

— on võetud kasutusele **Euroopa ravikindlustuskaart** ja võetud vastu direktiiv **piiriüleste tervishoiuteenuste** kohta (direktiiv 2011/24/EL patsiendiõiguste kohaldamise kohta piiriüleses tervishoius);

— on parandatud liikuvate töötajate võimalusi omandada täiendavaid **pensioniõigusi** (direktiiv 2014/50/EL);

— tagatakse, et töötajad, kes on langenud diskrimineerimise ohvriks, saavad kasutada **kohtumenetluses õiguskaitsevahendeid**, ning et loodud on võrdset kohtlemist edendavad ja selle üle järelevalvet teostavad asutused (direktiiv 2014/54/EL);

— on tehtud algatusi, mis hõlbustavad kolmandatest riikidest pärit töötajate saabumist ELi töö eesmärgil, näiteks pikaajaliste elanike direktiiv (direktiiv 2003/109/EÜ), direktiiv kolmandatest riikidest pärit kõrge kvalifikatsiooniga töötajate riiki sisenemise ja seal elamise kohta (direktiiv (EL) 2021/1883, tuntud ka kui sinise kaardi direktiiv), ühtse loa direktiiv (direktiiv 2011/98/EL) ja ettepanek võtta vastu määrus ELi talendireservi kohta.

— 2019. aastal loodi Euroopa Tööjõuamet (ELA), et tagada tööjõu liikuvust ja sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitlevate ELi õigusnormide täitmine ning tagada, et töötajad ja ettevõtjad saavad sujuvalt piiriüleselt tegutseda, kaitstes samal ajal nende õigusi. Amet toetab liikmesriikidevahelist koordineerimist normide piiriülese täitmise tagamisel, sealhulgas ühiskontrollide valdkonnas, ning vahendab piiriüleseid vaidlusi. Ameti vastutusalasse kuulub tööalase liikuvuse portaal, **Euroopa tööturuasutuste võrgustik (EURES)** ja Euroopa platvorm deklareerimata töö vastase tegevuse alase koostöö edendamiseks. 2025. aasta mais avaldas Euroopa Komisjon ameti tulemuste kohta esimese hinnangu. Järgmisena peaks komisjon esitama 2026. aasta lõpuks uue õigusakti ettepaneku, et Euroopa Tööjõuameti volitusi veelgi laiendada, tugevdades ameti rolli areneval Euroopa tööturul õiglaste töötingimuste kaitsmisel.

Komisjon valmistab ette töötajate õiglase liikuvuse paketti, mis avaldatakse 2026. aasta lõpuks ja mis sisaldab seadusandlikke ettepanekuid Euroopa Tööjõuameti tugevdamiseks, Euroopa sotsiaalkindlustuspassi ja oskuste ülekantavuse algatust.

D. COVID-19 pandeemia ja Venemaa Ukraina-vastase agressiooni mõju töötajate vabale liikumisele

COVID-19 pandeemia tekitas ELi liikmesriikides tööjõu vabale liikumisele enneolematuid piiranguid, eelkõige sisepiiridel piirikontrolli taastamise tõttu. Need piirangud mõjutasid iseäranis piiriüleseid, hooaja- ja lähetatud töötajaid. Probleemi lahendamiseks andis komisjon välja erisuunised töötajate vaba liikumise kohta ja nõukogu võttis vastu soovituse kooskõlastatud lähenemisviisi kohta. See hõlmas ka sätteid oluliste töötajate puhul karantiininõuetest loobumise kohta.

Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse põgenesid miljonid inimesed Ukrainast ELi. Komisjon tegi viivitamata ettepaneku hakata rakendama ajutise kaitse direktiivi, et anda Ukrainast põgenevatele inimestele õigus saada elamisluba ning võimalus osaleda hariduses ja tööturul. Komisjon on teinud mitu algatust, et tagada Ukraina põgenike kiire ja tulemuslik integreerimine ELi tööturule ning hõlbustada nende akadeemiliste ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamist. Praegu saab ajutise kaitse mehhanismist kasu rohkem kui 4,35 miljonit Ukrainast pärit inimest (2025. aasta detsembri andmed).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on alati rõhutanud, et EL ja selle liikmesriigid peaksid koordineerima oma püüdlusi edendada töötajate liikumisvabadust.

Oma 16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis vaba liikumise põhiõiguse järgimise kohta ELis tuletas Euroopa Parlament meelde, et õigust vabale liikumisele töötamise eesmärgil ELis ei tohiks seostada sotsiaalkindlustussüsteemide kuritarvitamisega, ja kutsus liikmesriike üles hoiduma meetmetest, mis võivad vaba liikumise õigust piirata.

Oma 16. aprilli 2019. aasta resolutsioonis toetas Euroopa Parlament Euroopa Tööjõuameti (ELA) loomist. Ta nõudis vaba liikumise ühtse portaali loomist ning võimalust, et Euroopa Tööjõuamet saaks ise algatada ühiskontrolle. Samuti lisas ta selle põhiülesannete hulka koostöö deklareerimata töö valdkonnas, tagades sellega, et Euroopa platvorm deklareerimata töö vastase tegevuse alase koostöö edendamiseks (loodi 2016. aastal Euroopa Parlamendi tugeval toetusel) jätkab oma tegevust. Tulevikku silmas pidades tõi Euroopa Parlament oma 18. jaanuari 2024. aasta resolutsioonis Euroopa Tööjõuameti volituste läbivaatamise kohta esile vajaduse tugevdada ja laiendada ameti volitusi.

COVID-19 pandeemia ajal võttis Euroopa Parlament 2020. aasta aprillis vastu resolutsiooni ELi kooskõlastatud meetmete kohta võitluses COVID-19 pandeemia ja selle tagajärgede vastu ning 2020. aasta juunis resolutsiooni piiriüleste ja hooajatöötajate kaitse kohta Euroopas seoses COVID-19 kriisiga. Aasta hiljem, 20. mail 2021, juhtis parlament oma resolutsioonis ELi õigusnormide mõju kohta töötajate ja teenuste vabale liikumisele taas kord tähelepanu piiriala-, lähetatud, hooaja-, piiriüleste ja teiste liikuvate töötajate eriti haavatavale olukorrale COVID-19 pandeemia ajal ning nõudis töötajate lähetamist käsitleva muudetud direktiivi rakendamise, täitmise tagamise ja järelevalve parandamist. Samuti nõudis ta ühtse kontaktpunkti loomist, et pakkuda töötajatele ja tööandjatele tööjõu liikuvuse ja töötajate lähetamise jaoks digiteenuseid.

Euroopa Parlament nõudis oma 25. novembri 2021. aasta resolutsioonis Euroopa sotsiaalkindlustuspassi kasutuselevõtu kohta, et komisjon kiirendaks Euroopa digitaalse sotsiaalkindlustuspassi kasutuselevõtmist, et hõlbustada liikuvate töötajate sotsiaalkindlustusõiguste ülekandmist.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi transpordi-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitika osakond. Lisateavet leiate tööhõive- ja sotsiaalkomisjoni veebisaidilt.

Victor Manuel Martinez Garzon
03/2026

2.1.6. DIPLOMITE VASTASTIKUNE TUNNUSTAMINE

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas diplomite ja kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise ELi raamistik toetab ühtset turgu, võimaldades kutsekvalifikatsiooniga inimestel ELi piires mujale elama asuda, ettevõtteid asutada ja teenuseid osutada. Selles kirjeldatakse õiguslikku alust, peamisi tunnustamissüsteeme, hiljutisi arenguid ja Euroopa Parlamendi rolli.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise leping:
  — artikliga 26 nähakse ette ühtse turu loomine, mis hõlmab ala, kus tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine;
  — artikliga 53 nähakse ette kvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine ELis ja selliste eeskirjade kooskõlastamine ELi riikide vahel, mis võimaldavad füüsilisest isikust ettevõtjatel tegevust alustada ja jätkata.

EESMÄRGID

Raamistiku eesmärk on toetada ühtset turgu, muutes kvalifitseeritud inimeste jaoks lihtsamaks kogu ELis liikuda, end sisse seada ja teenuseid osutada. Konkreetselt püütakse sellega

— võimaldada ühes ELi liikmesriigis omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamist mujal ELis (vastastikuse tunnustamise põhimõte);

— aidata inimestel kasutada oma vaba liikumise, ettevõtte asutamise ja teenuste osutamise õigust;

— vähendada põhjendamatuid tõkkeid reguleeritud kutsealadel;

— muuta tunnustamismenetlused läbipaistvamaks ja tõhusamaks;

— soodustada riigisiseste õigusnormide kooskõlastamist, kui täielik ühtlustamine ei ole võimalik.

Et iseendale tööandjaks olevad isikud ja spetsialistid saaksid alustada tegevust mõnes teises ELi liikmesriigis või osutada seal teenuseid ajutiselt, on vaja, et vastastikku tunnustataks teistes ELi liikmesriikides välja antud diplomeid, tunnistusi ja muid kutsekvalifikatsiooni tõendavaid dokumente. Samuti tuleb kooskõlastada ja ühtlustada liikmesriikide õigusnorme, millega reguleeritakse pääsu ühele või teisele kutsealale.

SAAVUTUSED

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 53 lõige 1 võimaldab vastastikku tunnustada diplomeid ja muid kvalifikatsioone, mida igas ELi liikmesriigis nõutakse reguleeritud kutsealadele juurdepääsuks, et aidata inimestel kasutada oma vabadust asutada ettevõte ja osutada teenuseid. Samas märgitakse, et on vaja koordineerida liikmesriikide õigusnorme, et inimestel oleks lihtsam alustada ja jätkata tegevust

füüsilisest isikust ettevõtjana. Sama artikli lõikes 2 on sätestatud, et erialade puhul, kus sellist ühtlustamist on keeruline läbi viia, peaks vastastikune tunnustamine sõltuma nendel aladel töötamise tingimuste kooskõlastamisest ELi eri liikmesriikides. Ühtlustamisprotsessi on alates 1970. aastate keskpaigast kujundatud mitme direktiiviga. Sellel alusel on vastastikust tunnustamist käsitlevaid õigusakte kohandatud vastavalt eri olukordade vajadustele. Mõned kutsealad on õigusaktidega põhjalikumalt reguleeritud kui teised, kuid viimasel ajal on hakatud kasutama üldisemat lähenemisviisi.

A. Valdkonnapõhine lähenemisviis (kutsealade järgi)

1. Vastastikune tunnustamine pärast ühtlustamist

Ühtlustamine on olnud kiirem tervishoiusektoris, peamiselt põhjusel, et selle valdkonna kutsenõuded ja eriti väljaõpe ei ole riigiti väga erinev (erinevalt teistest kutsealadest). Seetõttu ei olnud paljude kutsealade puhul (nt arstid, meditsiiniõed, veterinaararstid, ämmaemandad ja iseenda tööandjana tegutsevad kaubandusagendid) raske liikmesriikide õigusnorme ühtlustada. 2005. aastal vastu võetud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiiviga selgitati, lihtsustati ja ajakohastati olemasolevaid direktiive ning hõlmati arstide, hambaarstide, meditsiiniõdede, veterinaararstide, ämmaemandate, farmatseutide ja arhitektide kutsealade reguleerimine ühe seadusandliku tekstiga. Direktiivis täpsustatakse, kuidas vastuvõttev ELi liikmesriik, kus isik soovib tegutseda, peaks teises ELi liikmesriigis (päritoluliikmesriigis) omandatud kutsekvalifikatsioone tunnustama.

Direktiiviga kehtestatakse

— tunnustamise üldsüsteem ja

— täpsem kord eespool loetletud kutsealade jaoks.

Tunnustamisel keskendutakse paljude muude aspektide hulgas kvalifikatsiooni tasemele, väljaõppele ja töökogemusele (nii üldises kui ka erialases mõttes). Direktiivi kohaldatakse ka transpordivaldkonna kutsekvalifikatsioonide suhtes ning kindlustusvahendajate ja vannutatud audiitorite suhtes. Neid kutsealasid reguleeriti varem eraldi direktiividega. 22. juunil 2011 võttis komisjon vastu rohelise raamatu „Kutsekvalifikatsioonide direktiivi ajakohastamine“, milles tehti ettepanek kutsekvalifikatsioonide tunnustamise süsteeme reformida, keskenduses sellele, et hõlbustada liikuda soovivate töötajate liikuvust (kutsealase liikuvuse kontseptsioon) ning viia kutseõpe vastavusse tööturu praeguste vajadustega.

19. detsembril 2011 avaldas komisjon ettepaneku kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi läbivaatamiseks. See põhines mitmesuguste konsultatsioonide tulemustel ja oli vastus parlamendi resolutsioonile kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi kohta. Peamised ettepanekud olid järgmised:

— Euroopa kutsekaardi kasutuselevõtmine;

— minimaalsete koolitusnõuete ühtlustamine;

— seitsme kutseala (arhitektid, hambaarstid, arstid, meditsiiniõed, ämmaemandad, farmatseudid ja loomaarstid) automaatne tunnustamine ning

— siseturu infosüsteemi kasutuselevõtmine, mis võimaldab paremat koostööd diplomite tunnustamisel.

Läbivaatamise peamised eesmärgid olid võimaldada ja suurendada kutsetöötajate liikuvust ELis ning aidata leevendada mõnes ELi liikmesriigis esinevat tööjõupuudust. Direktiiv, millega muudetakse kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi, võeti vastu 20. novembril 2013.

COVID-19 pandeemia algusajal andis komisjon suuniseid teatises tervishoiutöötajate vaba liikumise ja väljaõppe miinimumnõuete ühtlustamise kohta seoses COVID-19 pandeemia erakorraliste meetmetega. Selles rõhutati, kui tähtis on võimaldada tervishoiutöötajatel kasutada vaba liikumise õigust nii palju kui võimalik, et tagada patsientide ohutus.

2. Vastastikune tunnustamine ilma ühtlustamiseta

Muude kutsealade puhul on liikmesriikide õigusnormide erinevused ühtlustamist raskendanud. Õigussüsteemide mitmekesisus on takistanud diplomite ja kvalifikatsioonide täielikku vastastikust tunnustamist, mis oleks muidu taganud kohese vabaduse asutada ettevõte isiku päritoluriigis omandatud diplomi alusel. 1977. aastal vastu võetud direktiiviga õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta anti juristidele juhuteenuste osutamise vabadus. Ettevõtte asutamise vabadus eeldas aga endiselt vastuvõtva riigi diplomit. 1998. aastal vastu võetud direktiiviga, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon, saavutati märkimisväärne edasiminek, kuna selles sätestati, et ükskõik millise ELi liikmesriigi diplomiga advokaat võib asuda tegutsema oma kutsealal teises ELi liikmesriigis, kuid vastuvõttev riik võib nõuda, et tema klientide esindamisel ja kaitsmisel kohtus assisteeriks teda kohalik advokaat. Pärast kolmeaastast neil tingimustel töötamist võib advokaat saada õiguse tegutseda oma kutsealal täies ulatuses, kui ta sooritab vastuvõtva riigi sobivustesti, ilma et ta peaks tegema kvalifikatsioonieksamit. Teiste direktiividega kohaldatakse sama põhimõtet muude kutsealade suhtes, näiteks maanteeveo-ettevõtjad, kindlustusagendid ja maaklerid, juuksurid ja arhitektid.

B. Üldine lähenemisviis

Sektorite kaupa vastastikuse tunnustamise õigusaktide väljatöötamine (millega kaasneb mõnikord ulatuslikum riigisiseste õigusnormide ühtlustamine) on ajalooliselt olnud pikk ja väsitav protsess. Seetõttu tekkis vajadus luua üldine diplomite vastastikuse tunnustamise süsteem kõigi nende reguleeritud kutsealade puhul, mis ei ole konkreetse ELi õigusaktiga hõlmatud. Uus üldine lähenemisviis muutis vaatepunkti. Varem sõltus tunnustamine ühtlustamist sätestavate ELi normide olemasolust konkreetse reguleeritud kutseala või tegevuse puhul. Hiljem muutus kõigil reguleeritud kutsealadel vastastikune tunnustamine kehtivate normide alusel peaaegu automaatseks, ilma et oleks vaja valdkonnapõhiseid teiseseid õigusakte. Sellest alates kasutatakse ühtlustamist ja vastastikust tunnustamist paralleelselt, mõnel juhul üksteist täiendavana, järgides nii määrust kui ka direktiivi (nõukogu resolutsioon läbipaistvuse kohta ja nõukogu resolutsioon kutsetunnistuste arusaadavuse kohta). Vastuvõttev riik ei tohi keelata taotlejatele juurdepääsu asjaomasele kutsealale, kui neil on oma päritoluriigis nõutav kvalifikatsioon. Kui aga taotleja on läbinud lühema väljaõppe, kui kehtib vastuvõtvas riigis, võib vastuvõttev riik nõuda taotlejalt pikema kestusega erialast töökogemust, ja kui väljaõppes esineb olulisi erinevusi, võib

vastuvõttev riik nõuda taotleja valikul kas kohanemisaja või sobivustesti läbimist, välja arvatud juhul, kui kutseala eeldab riigisisese õiguse tundmist.

2018. aasta mais esitas komisjon ettepaneku võtta vastu nõukogu soovitus kõrgkoolidiplomite ja keskkooli lõputunnistuste ning välismaal läbitud õppeperioodide õpiväljundite automaatse vastastikuse tunnustamise edendamise kohta. Nõukogu võttis selle soovituse vastu 26. novembril 2018. See on oluline verstapost komisjoni püüdluses saavutada aastaks 2025 Euroopa haridusruum, kus toimub kogu ELis automaatne vastastikune tunnustamine ilma eraldi tunnustamismenetlusteta.

Vaatamata nendele edusammudele püüdsid mõned ELi liikmesriigid rakendada automaatset vastastikust tunnustamist kiiremini piirkondlike kokkulepetega väljaspool ELi raamistikku. 14. septembril 2021 allkirjastasid Beneluxi riigid (Belgia, Madalmaad ja Luksemburg) ning Balti riigid (Eesti, Läti ja Leedu) kõrghariduskvalifikatsioonide automaatse tunnustamise lepingu.

Arvestades Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu, esitas komisjon 5. aprillil 2022 soovituse Venemaa sissetungi tõttu Ukrainast põgenevate inimeste kvalifikatsiooni tunnustamise kohta.

21. mail 2025 esitas komisjon oma uue ühtse turu strateegia, mille eesmärk on luua lihtsam, tugevam ja sujuvam Euroopa turg. Strateegias peetakse kutsekvalifikatsioonide piiratud tunnustamist üheks nn kümnest kohutavast tõkkest ühtsel turul. Strateegia prioriteet on keskenduda nende tõkete kõrvaldamisele. Eelkõige on selle eesmärk kiirendada ja tõhustada kutsekvalifikatsioonide tunnustamist, kasutades digivahendeid ja automaatseid menetlusi. Strateegia eesmärk on ka uurida ühiseid eeskirju kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide tunnustamiseks.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

15. novembril 2011 võttis parlament vastu resolutsiooni kutsekvalifikatsioonide direktiivi rakendamise kohta. Selles nõudis parlament direktiivi täiustamist ning ärgitas ELi liikmesriike kasutama kõige tõhusamaid ja asjakohasemaid tehnoloogiaid. Ta tegi ka ettepaneku võtta tunnustamisprotsessi hõlbustamiseks kasutusele Euroopa kutsekaart kui ametlik dokument, mida tunnustavad kõik vastutavad riiklikud asutused.

Vastuseks sellele resolutsioonile esitas komisjon 19. detsembril 2011 ettepaneku kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi läbivaatamise kohta. Pärast edukaid läbirääkimisi komisjoni ja nõukoguga kindlustas parlament, et viiakse sisse tema soovitud muudatused, sealhulgas:

— võetakse kasutusele vabatahtlik kutsekaart,

— luuakse hoiatusmehhanism,

— kehtestatakse selgemad normid osalise juurdepääsu kohta reguleeritud kutsealadele,

— täpsustatakse keeleoskust reguleerivaid norme ning

— luuakse reguleeritud kutsealade vastastikuse hindamise mehhanism, et suurendada läbipaistvust.

Selle tulemusel võeti 20. novembril 2013 vastu direktiiv, millega muudetakse kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi. 2024. aasta veebruaris võtsid kaasseadusandjad (st parlament ja nõukogu) vastu ka direktiivi, millega muudetakse direktiivi Rumeenias üldõeks õppinute kutsekvalifikatsiooni tunnustamise osas, et võimaldada Rumeenias õenduskooli lõpetanute kvalifikatsiooni tunnustamist kogu ELis, ilma et tuleks tõendada erialast töökogemust selles valdkonnas.

Parlament võttis 2018. aasta jaanuaris vastu resolutsiooni kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi rakendamise kohta seoses kutsealateenuste reguleerimise ja reformimise vajadusega. Seejärel võtsid parlament ja nõukogu 2018. aasta juunis vastu proportsionaalsuse kontrolli direktiivi, millega kehtestati ühtlustatud proportsionaalsuse kontroll, mida peavad tegema kõik ELi liikmesriigid enne kutsealasid reguleerivate riigisiseste õigusnormide vastuvõtmist. Lisaks võttis parlament vastu resolutsiooni diplomite automaatse vastastikuse tunnustamise edendamise kohta, korrates oma nõudmisi sellise tunnustamise järele.

2020. aasta novembris avaldas parlamendi majandus-, teadus- ja elukvaliteedi poliitika osakond siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni taotlusel uuringu „Legal obstacles in Member States to Single Market rules“ (Ühtse turu normide rakendamise õiguslikud takistused liikmesriikides). Uuringus analüüsiti riiklikke tegureid, mis takistavad ühtsel turul vaba liikumist, sealhulgas teenuste vaba liikumist ja juurdepääsu reguleeritud kutsealadele. Uuringus leiti, et kutseteenuste vaba liikumist ühtsel turul takistavad erinevused kvalifikatsioonides, näiteks hariduse tasemes või selle omandamise kestuses, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise õigusnormides ja haldusmenetlustes, mis on seotud juurdepääsuga kutseorganisatsioonidele.

2023. aasta jaanuaris kordas parlament resolutsioonis ühtse turu 30. aastapäeva kohta: saavutatu tähistamine ja edasise arengu väljavaade, kui oluline on kutsekvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine ja põhjendamatute takistuste kõrvaldamine spetsialistide vabal liikumisel, et suurendada tulevastel aastakümnetel ELi kutseteenuste ülemaailmset konkurentsivõimet.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiate siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaidilt.

Georgios ATHANASIADIS
03/2026

2.1.7. KÕIKJALE ULATUV DIGITAALNE ÜHTNE TURG

Teabelehes selgitatakse kõikjale ulatuva digitaalse ühtse turu kontseptsiooni ja ELi püüdlusi kõrvaldada digitõkked kõigis liikmesriikides. Selles kirjeldatakse ELi digitaalpoliitika väljatöötamist, mis võimaldab hõlpsat juurdepääsu veebipõhistele kaupadele, teenustele ja sisule. Selgitatakse peamisi seadusandlikke meetmeid, nagu e-kaubanduse, asukohapõhise tõkestuse, andmekaitse ja telekommunikatsiooni eeskirjad. Samuti tõstetakse selles esile Euroopa Parlamendi rolli digitaalse ühtse turu kujundamisel ja selle järelevalves.

ÕIGUSLIK ALUS

— ELi iseturu õigusliku raamistiku loovad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punkt a ning artiklid 26, 27, 114 ja 115.

EESMÄRGID

Digitaalse ühtse turu eesmärk on kõrvaldada digitõkked kaupade, teenuste, inimeste ja kapitali vabale liikumisele ning võimaldada usaldusväärseid andmevooge, koostalitlusvõimelist digiidentiteeti, õiglaseid platvormiturge ning turvalisi digitooteid ja -teenuseid kooskõlas ELi digikümnendi eesmärkidega. Tööhõive ja majanduskasvu strateegias „Euroopa 2020“ rõhutati Euroopa digitaalset tegevuskava, toonitades info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) tähtsust ELi 2020. aasta eesmärkide saavutamisel. Komisjoni president rõhutas oma poliitilistes suunistes aastateks 2024–2029, et digitaalne ühtne turg aitab ühtse turu potentsiaali täielikult ära kasutada.

Digitaalne ühtne turg võib aidata parandada juurdepääsu teabele, vähendada tehingukulusid, minimeerida keskkonnamõju ja tuua kaasa paremaid ärimudeleid. E-kaubanduse kasv toob tarbijatele käegakatsutavat kasu, näiteks uued tooted, madalamad hinnad, suurem valik ja kvaliteetsemad kaubad, edendades samal ajal piiriülest kaubandust ja muutes hinnavõrdluse lihtsamaks. Lisaks lihtsustab e-valitsuse teenuste arvu kasv ELi üksuste jaoks veebipõhist normide järgimist ning teeb töökohad ja ärivõimalused kättesaadavamaks.

SAAVUTUSED

Alates sellest, kui komisjon käivitas 2015. aastal digitaalse ühtse turu strateegia, on EL võtnud vastu mitmesuguseid algatusi, mis põhinevad kolmel sambal: juurdepääsu parandamine digitaalsetele kaupadele ja teenustele kogu ELis; digitaalvõrkude ja uuenduslike teenuste tingimuste edendamine; digitaalmajanduse kasvupotentsiaali optimeerimine. Pärast strateegia avaldamist võeti digitaalse ühtse turu saavutamiseks vastu mitu seadusandlikku meedet:

— määrus postipakkide piiriülese kättetoimetamise kohta (määrus (EL) 2018/644);

— kaasaskantavuse määrus (määrus (EL) 2017/1128);

— audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv (direktiiv (EL) 2018/1808);

— direktiiv autoriõiguse kohta digitaalsel ühtsel turul (direktiiv (EL) 2019/790);

— kaupade müügi direktiiv (direktiiv (EL) 2019/771);

— digitaalse sisu direktiiv (direktiiv (EL) 2019/770).

Digitaalset ühtset turgu arendati edasi järgmiste meetmete abil:

— avatud internetiühendust käsitlev määrus (määrus (EL) 2015/2120);

— rändlusteenuse määrus (määrus (EL) 2022/612);

— asukohapõhise tõkestuse määrus (määrus (EL) 2018/302);

— ühtse digivärava määrus (määrus (EL) 2018/1724);

— gigabititaristu määrus (määrus (EL) 2024/1309);

— e-identimise, e-autentimise ja usaldusteenuste määrus (määrus (EL) 2024/1183 (eIDASe määrus));

— küberturvalisuse direktiiv (direktiiv (EL) 2022/2555 (küberturvalisuse 2. direktiiv)).

Aastal 2018 esitas komisjon strateegia „Tehisintellekt Euroopa huvides“ ja leppis liikmesriikidega kokku kooskõlastatud kava. 2019. aasta aprillis esitas kõrgetasemeline tehisintellekti eksperdirühm usaldusväärse tehisintellekti eetikasuunised. Komisjon esitas ka järgmised dokumendid:

— valge raamat „ Tehisintellekt: Euroopa käsitus tipptasemel ja usaldusväärsest tehnoloogiast“;

— teatis „Euroopa digituleviku kujundamine“;

— Euroopa andmestrateegia;

— teatis „Digikompass 2030:Euroopa tee digikümnendil“.

Tänu ambitsioonikale eesmärgile kehtestada esimene horisontaalne tehisintellekti õigusraamistik avaldas komisjon 2021. aasta aprillis tehisintellekti käsitleva määruse ettepaneku. Tehisintellektimäärus jõustus 1. augustil 2024 ja seda hakatakse järk-järgult kohaldama 6, 9, 12, 24 ja 36 kuu jooksul. 2024. aasta veebruaris asutas komisjon ka Euroopa tehisintellektiameti.

Läbivaadatud eIDASe määrus jõustus 20. mail 2024. Sellega võetakse kasutusele ELi digiidentiteedikukkur, mis võimaldab turvalist ja kasutaja kontrolli all olevat piiriülest isikut ja atribuute tõendavat dokumenti. Liikmesriigid valmistuvad praegu ELi digiidentiteedikukrute kasutuselevõtuks.

2020. aasta kevadel esitas komisjon soovituse liidu ühise meetmekogumi kohta, mis võimaldab kasutada tehnoloogiat ja andmeid COVID-19 kriisi vastu võitlemiseks ja kriisist väljumiseks. Komisjon andis oma teatises „Euroopa võimalus: parandame vead ja teeme ettevalmistusi järgmise põlvkonna jaoks“ teada, et digitaalsest ühtsest turust saab COVID-19 järgselt ELi majanduse taastekava tugisammas. Selles teatises keskendutakse järgmisele: 1) investeeringud paremasse ühenduvusse, 2) tugevam tööstuslik ja tehnoloogiline esindatus digitaalse tarneahela strateegilistes osades, nagu tehisintellekt, küberturvalisus, 5G võrgud, andmed ja pilvetaristu, 3) tõeliselt andmepõhine majandus ja ühtne Euroopa andmeruum ning 4) õiglasem ja lihtsam ettevõtluskeskkond.

Küberturvalisuse 2. direktiiv, mis on ELi ajakohastatud küberturvalisuse direktiiv, tuli liikmesriikide õigusesse üle võtta 17. oktoobriks 2024, kuid mitu liikmesriiki ei pidanud tähtajast kinni. Pärast seda on komisjon algatanud rikkumismenetluse ja jälgib rakendamist, kusjuures suunised ja nendega seotud meetmed võetakse kasutusele 2025. aastal.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlament on aktiivselt osalenud siseturu taaselavdamisel ja tegeleb innukalt digitaalse ühtse turu edendamise ja suunamisega.

Parlament nõudis oma 2016. aasta resolutsioonis ühtse digitaalse turu akti kohta, et lõpetataks põhjendamatu asukohapõhine piiramine, tugevdataks tarbijate juurdepääsu ja kaitset, parandataks postipakkide piiriülest kättetoimetamist, toetataks VKEsid ja idufirmasid, edendataks innovatsiooni veebiplatvormidel ning vaadataks läbi e-privaatsuse direktiiv, et viia see kooskõlla ELi andmekaitsega.

Parlament on edendanud digitaalset ühtset turgu jõuliste seadusandlike meetmetega seoses komisjoni ettepanekutega digitaalse ühtse turu strateegia rakendamiseks.

Digitaalse ühtse turu töörühma ettevalmistav töö aitas kujundada parlamendi lähenemisviisi digipoliitikale, uurides veebiteenuseid, ühtse turu takistusi, säästvat tarbimist ja sotsiaalmajandust.

25. mail 2018 jõustunud andmekaitsepakett sisaldab kahte õigusakti: isikuandmete kaitse üldmäärus ning politsei ja kriminaalõiguse valdkonna andmekaitsedirektiiv. Nende õigusaktidega tagatakse lihtsam juurdepääs isikuandmetele, selgemalt määratletud õigus olla unustatud, andmete ülekantavus ja andmetega seotud rikkumistest teatamine. Lisaks võeti 20. juunil 2019 vastu määrus veebipõhiste vahendusteenuste kohta (määrus (EL) 2019/1150). Euroopa Parlament võttis 18. detsembril 2019 vastu resolutsiooni tervise- ja hooldusvaldkonna digiteerimise võimaldamise kohta digitaalsel ühtsel turul.

Parlamendi seadusandlik töö digitaalse ühtse turu valdkonnas toob ELi majandusele kasu ligikaudu 177 miljardit eurot aastas. Digitaalse ühtse turu majanduslikke eeliseid käsitleva uuringu kohaselt on peamisteks kasu toovateks valdkondadeks elektrooniline side ja teenused (86,1 miljardit eurot), andmevood ja tehisintellekt (51,6 miljardit eurot), ühtne digivärav (20 miljardit eurot) ning asukohapõhist tõkestust ja veebiplatvorme käsitlevad määrused (14 miljardit eurot). Oma 2020. aasta aprilli resolutsioonis võitluse kohta COVID-19 pandeemiaga ja selle tagajärgedega rõhutas parlament, et COVID-19 järgse taastumise kava peaks keskenduma digipöördele, et majandust elavdada.

Kui komisjon koostas ettepanekut tehisintellektimääruse kohta, moodustas Euroopa Parlament tehisintellekti digiajastul käsitleva erikomisjoni, et analüüsida tehisintellekti mõju ELi majandusele. 20. oktoobril 2020 võttis parlament vastu kolm resolutsiooni, milles kirjeldatakse, kuidas EL saab tehisintellekti kõige paremini reguleerida, arvestades intellektuaalomandit, eetikastandardeid ja tsiviilvastutust.

Euroopa Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon (IMCO) ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon (LIBE) korraldasid 21. märtsil 2022 tehisintellektimääruse teemal ühise kuulamise, et arutada komisjoni ettepanekut. Pärast institutsioonidevahelisi läbirääkimisi võtsid parlament ja nõukogu

tehisintellektimääruse vastu. See jõustus 1. augustil 2024. Seda hakatakse täielikult kohaldama alates 2. augustist 2026 ning teatavaid sätteid kohaldatakse varem või hiljem, sõltuvalt asjaomaste eeskirjade ja süsteemide kategooriast.

Digitaalse ühtse turu tõhusaks toimimiseks on oluline mõista liikmesriikide seadusi. 2020. aasta novembris IMCO-komisjonile koostatud uuringus „Legal obstacles in Member States to Single Market rules" (Ühtse turu eeskirjade õiguslikud takistused liikmesriikides) selgus, et tõkked ei ole üksnes digitaalsed. Mitmete digitaalse ühtse turu strateegia meetmete eesmärk on lahendada piiriülese internetimüügiga seotud probleeme. Kuigi liikmesriikide seaduste ja normide kohta ei ole endiselt terviklikku usaldusväärset teavet, on ühtne digivärav toimiv ja lahendab lünkliku teabe probleemi. 2020. aasta uuringus ühtsete kontaktpunktide kohta hinnati ühtsete kontaktpunktide ja nendega seotud teabeteenuste rolli ja arengut. Rõhutati, et on vaja paremat järelevalvet ühtse digivärava määruse abil.

Digitaalse ühtse turu edendamiseks võttis parlament 20. oktoobril 2020 vastu resolutsiooni digiteenuste määruse kohta. Selles soovitatakse, et pakett peaks tugevdama siseturgu, tagama tarbijakaitse, tagama võrguvälise ja veebipõhise tegevuse võrdsuse, säilitama läbipaistvuse, austama õigusi ning hõlmama ELi tarbijaid mõjutavaid ELi-väliseid üksusi.

15. detsembril 2020 esitas komisjon kaks seadusandlikku algatust: digiteenuste määruse (määrus (EL) 2022/2065) ja digiturgude määruse (määrus (EL) 2022/1925), mille peamised eesmärgid on luua turvalisem digitaalne ruum, kus kaitstakse digiteenuste kasutajate põhiõigusi, ning luua võrdsed tingimused innovatsiooni, majanduskasvu ja konkurentsivõime edendamiseks ELi ühtsel turul ja kogu maailmas. Digiteenuste määruse ja digiturgude määruse ettepanekute vastavusse viimine parlamendi 2020. aasta oktoobri resolutsiooniga näitab, et parlament saab seadusandlikku tegevuskava mõjutada isegi ilma ametliku õiguseta teha seadusandlikke algatusi. Need määrused jõustusid 2023. aasta mais. Digiteenuste määrust on täielikult kohaldatud alates 2024. aasta veebruarist ja esimesed digiturgude määruse kohased trahvid määrati 2025. aastal. Nüüd on tähelepanu keskmes jõustamine.

Digiteenuste määruse ja digiturgude määruse seisukohast oli oluline 2021. aasta uuring veebireklaami kohta, mis käsitles konkreetselt suunatud reklaami mõju tarbijatele ja turule. Teavet saadi ka digiteenuste määruse ja digiturgude määruse mõju käsitlevast seminarist 2021. aastal ning kuulamisest Facebooki rikkumisest teataja Frances Haugeniga, milles tõsteti esile suurte tehnoloogiaettevõtete kuritarvitusi.

2022. aasta uuringus suunamõjutajate kohta uuriti nende mõju reklaamile ja tarbijakaitsele ühtsel turul, eelkõige eksitava teabe levitamisel ja ohtlike toodete reklaamimisel. Selle uuringu tulemused võivad suunata tulevasi selleteemalisi õigusakte. Kiiresti laienenud mõjutusturundus kasutab kaitsetumate tarbijate mõjutamiseks sageli eksitavat taktikat. Digiteenuste määruse ja digiturgude määruse eesmärk on suurendada läbipaistvust ja reguleerida veebiplatvormide pääsuvalitsejaid, mis on suunamõjutajate tegevuse seisukohalt üliolulised valdkonnad.

2022. aastal tehtud uuringus e-kaubanduse ja Euroopa rohelise kokkuleppe kohta analüüsiti internetimüügi keskkonnajalajälge ringmajanduse kontekstis. Samuti anti

selles teavet e-kaubanduse rolli kohta Euroopa rohelise kokkuleppe rakendamisel ja soovitusi edasiseks tegevuseks.

Alates 2025. aasta septembrist kohaldatava andmemääruse eesmärk on hõlbustada õiglast juurdepääsu andmetele ja nende kasutamist kogu ELis. Sellega kehtestatakse normid andmete jagamiseks ettevõtjate ja tarbijate vahel, edendades innovatsiooni ja konkurentsi, tagades samal ajal andmekaitse.

Küberkerksuse määrusega kehtestatakse kohustuslikud küberturvalisuse nõuded digielemente sisaldavatele toodetele, sealhulgas riist- ja tarkvarale. Tootjad peavad tagama oma toodete turvalisuse kogu olelusringi jooksul, tegema riskihindamisi ja teatama vahejuhtumitest 24 tunni jooksul. Põhikohustusi kohaldatakse alates 2027. aasta detsembrist koos vahe-eesmärkidega.

19. novembril 2025 avaldas komisjon tehisintellekti käsitleva digivaldkonna koondpaketi ettepaneku, millega muudeti tehisintellektimäärust ja tsiviillennunduse ühiseeskirju käsitlevat määrust (määrus (EL) 2018/1139). Nende muudatuste eesmärk on käsitleda rakendusküsimusi ja vähendada tehisintellektimäärusest tulenevat regulatiivset koormust.

Tehisintellekti käsitlev digivaldkonna koondpakett on osa laiemast digipaketist, mis avaldati 19. novembril 2025 ja mis sisaldab kahte digivaldkonna koondpaketi ettepanekut, Euroopa andmeliidu strateegiat ja kavandatavat määrust Euroopa ettevõtluskukrute kohta. Digipaketi eesmärk on lihtsustada ja suurendada ELi digivaldkonna õigusaktide tõhusust ning aidata ELi ettevõtjatel teha uuendusi, kasvada ja halduskulusid kokku hoida.

Digivaldkonna koondpaketti käsitlevas 2026. aasta veebruari uuringus analüüsiti komisjoni digivaldkonna koondpaketti, tehes vahet halduskulu lihtsustamise ning andmete, privaatsuse, küberturvalisuse ja tehisintellekti kaitsemeetmete sisulisema ümberkalibreerimise vahel. Uuringus tehti kindlaks peamised aruteluvaldkonnad, sealhulgas õiguskindlus, jõustamissuutlikkus ja võimalik mõju põhiõigustele, ning toodi välja küsimused, mida parlament peaks ettepanekute läbivaatamisel arvesse võtma.

Parlamendis käsitlesid tehisintellekti käsitleva digivaldkonna koondpaketi ettepanekut ühiselt siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon. Pärast seda, kui nõukogu võttis 13. märtsil 2026 vastu oma läbirääkimisvolitused tehisintellekti käsitleva digivaldkonna koondpaketi kohta ning 18. märtsil 2026 võeti vastu siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni ühisaruanne, kinnitas parlament oma seisukohta 2026. aasta märtsi lühikesel täiskogu istungil. Nüüdseks on alustatud institutsioonidevahelisi (kolmepoolseid) läbirääkimisi, kus parlament ja nõukogu keskenduvad tehisintellekti raamistiku lihtsustamisele, säilitades samal ajal peamised kaitsemeetmed.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateabe saamiseks külastage siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaiti.

Maxim HAUK
05/2026

2.1.8. TASKUKOHASED SIDETEENUSED ETTEVÕTJATELE JA TARBIJATELE

Teabelehes selgitatakse ELi eeskirju ja poliitikat info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) ning andmeteenuste valdkonnas, mille tähtsus üha kasvab. Selles tutvustatakse ELi IKT strateegiat ja selle peamisi eesmärke: digitaalse suveräänsuse saavutamist ja tehnoloogilise konkurentsivõime edendamist. Strateegia hõlmab järgmisi aspekte: kiire 5G- ja kiudoptiline ühendus, küberturvalisus, tehisintellekti (TI) arendamine, andmehaldus ning ettevõtete ja avalike teenuste digiüleminek.

ÕIGUSLIK ALUS

Kuna elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste valdkonnas aluslepingutega mingeid otseseid volitusi ette ei nähtud, on selle valdkonna õiguslik alus tuletatud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) mitmest eri artiklist. Poliitikameetmete kujundamisel tuleb lähtuda eri artiklitest, sest meediatoodete ja -teenuste keerukast olemusest tingituna ei ole võimalik käsitleda neid üksnes kultuuri- ega ka lihtsalt majandushüvedena.

EL võib võtta asjakohaseid meetmeid selliste valdkondlike ja horisontaalsete poliitikavaldkondade raames nagu

— tööstuspoliitika (ELi toimimise lepingu artikkel 173),

— konkurentsipoliitika (ELi toimimise lepingu artiklid 101–109),

— kaubanduspoliitika (ELi toimimise lepingu artiklid 206 ja 207),

— üleeuroopalised võrgud (ELi toimimise lepingu artiklid 170–172),

— teadusuuringud ja tehnoloogia arendamine ning kosmos (ELi toimimise lepingu artiklid 179–190),

— õigusnormide ühtlustamine tehnilise ühtlustamise eesmärgil või sarnaste tehnoloogiliste standardite kasutamine (ELi toimimise lepingu artikkel 114),

— kaupade vaba liikumine (ELi toimimise lepingu artiklid 28, 30, 34 ja 35),

— isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine (ELi toimimise lepingu artiklid 45–66),

— haridus, kutseõpe, noorsugu ja sport (ELi toimimise lepingu artiklid 165 ja 166)

— ning kultuur (ELi toimimise lepingu artikkel 167),

EESMÄRGID

ELi IKT-eesmärgid on järk-järgult muutunud, et kajastada muutuvaid tehnoloogilisi ja poliitilisi prioriteete. Lissaboni strateegiast lähtuvalt 2010. aastal vastu võetud Euroopa digitaalarengu tegevuskavas rõhutati esimest korda info- ja kommunikatsioonitehnoloogia osatähtsust ELi eesmärkide saavutamises. 2015. aastal täiendati seda digitaalse ühtse turu strateegiaga, mis tugineb kolmele sambale:

parem juurdepääs digikaupadele ja -teenustele, paremad tingimused digivõrkudele ja digimajanduse kasvu maksimeerimine. 2020. aastal keskenduti strateegias „Euroopa digituleviku kujundamine" inimeste heaks toimivale tehnoloogiale, õiglasele ja konkurentsivõimelisele majandusele ning avatud ja kestlikule ühiskonnale.

Sellele tuginedes võttis EL 2021. aastal vastu kümneaastase tegevuskava „Digikompass: Euroopa tee digikümnendil", milles seatakse 2030. aastaks eesmärgid neljas põhivaldkonnas:

1. digiosav rahvastik ja rohkem IKT spetsialiste;
2. turvalised ja kestlikud digitaristud, sealhulgas pooljuhtide tootmise suurendamine ELis;
3. ettevõtete digiüleminek tänu tehisintellekti ja pilvtehnoloogiate ulatuslikumale kasutamisele;
4. avalike teenuste digitaliseerimine, et tagada kodanikele juurdepääs peamistele teenustele veebis.

PEAMISED ARENGUD

A. Digitaalne ühtne turg

2015. aastal avaldas komisjon digitaalse ühtse turu strateegia (COM(2015)0192), mille eesmärk oli kõrvaldada virtuaalsed piirid, edendada digitaalset ühenduvust ja lihtsustada tarbijate juurdepääsu piiriülesele veebisisule.

Seda digitaalse ühenduvuse edendamise lubadust on uuendatud ELi teatises „Digikompass 2030: Euroopa tee digikümnendil", mis on üks selle põhisuund ja mis keskendub taristu laiendamisele. Teatise kohaselt peaks kõikidel ELi kodumajapidamistel olema gigabitiühenduvus ja kõik asustatud piirkonnad peaksid olema kaetud 5G-võrguga. Lisaks peaks tehnoloogia viimasele sõnale vastavate ja kestlike pooljuhtide tootmine Euroopas moodustama väärtuselt 20% maailma toodangust ja kogu ELis tuleks võtta kasutusele 10 000 üliturvalist kliimaneutraalset pilve servasõlme kiireks juurdepääsuks andmetele. 17. jaanuaril 2022 võttis EL kasutusele oma esimese kvantarvuti – ülimalt kõrgetasemelise tehnoloogiasüsteemi, mis on Saksamaal asuva Jülichi superandmetöötluse keskuse (Jülich Supercomputing Centre) osa.

Alates 2025. aasta novembrist täielikult kohaldatav gigabititaristu määrus (määrus (EL) 2024/1309) on 2030. aasta digikümnendi eesmärkide saavutamiseks väga oluline. Sellega asendatakse 2014. aasta lairibaühenduse kulude vähendamise direktiiv ja luuakse terviklik raamistik, et toetada kogu ELis väga suure läbilaskevõimega võrkude ehk gigabitivõrkude kiiremat ja kulutõhusamat kasutuselevõttu.

B. Rändlusteenuse määrus

Rändlusteenuse määrusega kehtestati reegel „rändle nagu kodus", millega nähti ELis ette jaemüügitasandi rändlustasude kaotamine alates 15. juunist 2017 ja kehtestati ühtlasi ka hulgihindade ülempiirid, et võimaldada nii kulude katmist kui ka teenuse „rändle nagu kodus" jätkusuutlikku osutamist. Määrus on osa ELi digitaalse ühtse turuga seotud saavutustest ja kehtis 30. juunini 2022. Tänu selle edukusele, mis näitas selgelt, kuidas ELi kodanikud digitaalsest ühtsest turust kasu saavad, avaldati

2022. aasta aprillis uus määrus, et pikendada tasuta rändlust kogu ELis 2032. aastani. Lisaks ei lubata selle alusel tarbijatelt nõuda rändlusteenuse mahupiirangute ületamise korral niisuguseid lisatasusid, mis ületavad rändlusteenuste hulgimüügitasandi piirhindu. ELi rändlusteenuste reegleid ei kohaldata enam Ühendkuningriigi suhtes pärast Ühendkuningriigi ühtselt turult lahkumist 31. detsembril 2020.

C. Euroopa elektroonilise side seadustik

2015. ja 2016. aastal esitas komisjon ettepanekud ELi telekommunikatsiooni õigusraamistiku reformimiseks, hõlmates ka Euroopa elektroonilise side seadustikku, et asendada neli põhidirektiivi. 2018. aasta detsembris jõustunud Euroopa elektroonilise side seadustikuga (direktiiv (EL) 2018/1972) ajakohastati ELi telekommunikatsiooninorme. Lisaks kehtestati 2020. aasta detsembris komisjoni delegeeritud määrusega (EL) 2021/654 kogu ELi hõlmavad kõne lõpetamise tasu määrad: kõne püsivõrgus lõpetamise tasu ühtne maksimummäär 0,07 eurosenti minutis võeti kasutusele 2022. aastal ja mobiilikõne lõpetamise tasu ühtne maksimummäär 0,2 eurosenti minutis võeti kasutusele 2024. aastaks. Komisjon esitas 2026. aasta jaanuaris uue digivõrkude õigusakti ettepaneku. Selle eesmärk on ajakohastada ühenduvust käsitlevat õigusraamistikku ning edendada ELis innovatsiooni ning investeeringuid tipptasemel ja vastupidavasse digitaristusse.

D. Eraelu puutumatust ja turvalisust käsitlev määrus

Tarbijate ja ettevõtjate parem kaitse on tagatud järgmiste meetmetega: vastu on võetud õigusaktid, mis käsitlevad eraelu puutumatust (direktiiv 2009/136/EÜ) ja andmekaitset (isikuandmete kaitse üldmäärus (EL) 2016/679 ning õiguskaitsedirektiiv (EL) 2016/680); laiendatud on Euroopa Liidu Küberturvalisuse Ameti[1] volitusi; vastu on võetud direktiiv (EL) 2016/1148 meetmete kohta, millega tagada võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus (küberturvalisuse direktiiv); tugevdatud on õigust vahetada ühe tööpäeva jooksul tava- või mobiiltelefonioperaatorit, säilitades olemasoleva telefoninumbri, mis tähendab numbri liikuvust, ning kasutusele on võetud Euroopa ühtne hädaabinumber 112, kadunud lastest teatamise vihjeliin 116 000, lasteabi telefon 116 111 ja emotsionaalse abi telefon 116 123 (direktiiv 2009/136/EÜ).

2022. aasta detsembris avaldatud küberturvalisuse 2. direktiiviga tagatakse tulemuslikult, et küberturvalisuse tase era- ja avalik-õiguslikes organisatsioonides vastab hästi tänapäevastele probleemidele, millega need organisatsioonid silmitsi seisavad.

Andmehalduse määrusega luuakse raamistik, mis võimaldab turvalist andmete jagamist kogu ELis. Andmehalduse määrust täiendab andmemäärus, milles selgitatakse, kes ja millistel tingimustel saab andmete põhjal väärtust luua.

E. Konkurentsi ja turgu puudutavad määrused

Telekommunikatsiooni parem kättesaadavus on tagatud seeläbi, et vastu on võetud õigusaktid, millega ergutatakse konkurentsi selgete ja kaasavate reeglite, parema kvaliteedi, paremate hindade ja arvukamate teenustega (Euroopa elektroonilise side seadustik), et on tehtud investeeringuid kiiret internetiühendust toetavatesse lairibavõrkudesse, et raadiospektripoliitika programmi kaudu on toetatud selliseid traadita tehnoloogiaid nagu LTE ja 5G ning et ühtlustatud on 470–790 MHz

sagedusriba kasutamine ELis eesmärgiga pakkuda gigabitiühenduvust kõigile peamistele sotsiaal-majandusliku arengu edendajatele.

Telekommunikatsiooni riiklike regulatiivmenetluste ulatuslikumaks ühtlustamiseks tagab elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste amet (loodud määrusega (EL) 2018/1971) riiklike reguleerivate asutuste ja komisjoni koostöö. Amet edendab ka parimaid tavasid ning ühiseid käsitlusi, vältides samal ajal ebaühtlast reguleerimist, mis võib tekitada moonutusi digitaalsel ühtsel turul. Kõnealuse ajakohastatud õigusaktiga tehakse riikide reguleerivatele asutustele ülesandeks edendada elektroonilise side võrgustike ja teenuste valdkonnas konkurentsi ning kehtestada nende toimimispõhimõtted, milleks on sõltumatus, erapooletus, läbipaistvus ja kaebuse esitamise õigus.

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 23. novembril 2022. aastal vastu direktiivi (EL) 2022/2380, mille alusel võeti alates 2024. aastast kasutusele muu hulgas mobiiltelefonide, tahvelarvutite, kõrvaklappide ja kaasaskantavate navigatsioonisüsteemide ühtne laadimislahendus. Sama ühtlustamist hakatakse alates 2026. aastast järk-järgult kohaldama ka sülearvutite suhtes. Direktiivi eesmärk on edendada tehnoloogilist innovatsiooni, võidelda turu killustatuse vastu ja vähendada laadijate tootmise keskkonnamõju ning sellega toetatakse ELi ringmajanduse strateegiat.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament pooldab jõulist ning kõrgtasemel IKT poliitikat ja on tarbijate ja ettevõtjate kasu suurendamist silmas pidades olnud selle valdkonna õigusaktide vastuvõtmisel väga aktiivne.

Parlament on tuletanud meelde, et nn digitaalse dividendi spektrit tuleb kasutada lairibateenuse pakkumiseks kõigile ELi kodanikele, ning on rõhutanud, et tuleb jätkata tööd kõikjal kättesaadava kiire lairibaühenduse ning digitaalse kirjaoskuse ja pädevuse tagamiseks kõigile kodanikele ja tarbijatele. Samuti rõhutab ta küberruumi turvalisuse tähtsust, et tagada tarbijatele ja ettevõtjatele digitaalkeskkonnas eraelu puutumatuse ja kodanikuvabaduste kindel kaitse. Samal ajal toetab parlament kindlalt tehnoloogilist neutraalsust ning võrguneutraalsust ja -vabadust ELi kodanike jaoks.

Parlamendil on tähtis roll digitaalse ühtse turu takistuste kõrvaldamisel ja tänapäevaseid digitaalseid ning andmetooteid ja -teenuseid reguleerivate ELi telekommunikatsiooninormide ajakohastamisel, et võimaldada tarbijatele ja ettevõtjatele suuremat digitaalset kasu. Näiteks võib tuua direktiivi 2014/61/EL kiire elektroonilise side võrkude kasutuselevõtukulude vähendamise meetmete kohta ja määruse (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul, et edendada e-äri. Tulenevalt komisjoni ettepanekutest on parlament aidanud kaasajastada autoriõiguse norme ning ajakohastada ELi audiovisuaalmeedia teenuseid reguleerivaid norme.

Lisaks on parlament viinud edukalt lõpule andmekaitsealase seadusandliku töö õiguskaitsedirektiivi ja isikuandmete kaitse üldmäärusega. Parlament on teinud ulatuslikku seadusandlikku tööd ettepanekutega, mis esitati järelmeetmetena digitaalse ühtse turu strateegiale ja tema resolutsioonis ettevalmistuste kohta digitaalse ühtse turu aktiks. Parlament võttis vastu ka resolutsiooni internetiühenduse

kohta majanduskasvu, konkurentsivõime ja ühtekuuluvuse suurendamiseks, milles tarbijate ja ettevõtjate ühenduvuse hõlbustamiseks toetatakse 5G kasutuselevõtu ajakava.

Digiteenuste valdkonna arengusuundumusi käsitlev uuring viitab sellele, et 6G-tehnoloogia suunas tehtavad edusammud muutuvad ELi ettevõtjate ja tarbijate jaoks ülimalt oluliseks. Digitaalkommunikatsiooni olukorda käsitlevast 2025. aasta aruandest selgus, et Euroopa ühenduvuse ökosüsteemi – mis hõlmab telekommunikatsiooniteenuseid, võrguseadmeid, sisu ja rakendusi – väärtuseks hinnati 2023. aastal ligikaudu 1 triljon eurot, mis moodustab ELi SKPst umbes 4,7%.

Oma 2025. aasta resolutsioonis ELi sisetururegulite rakendamise ja ühtlustamise kohta siseturu tugevdamiseks rõhutas parlament vajadust tänapäevase ja tugeva digitaristu järele, et hõlbustada ELi püüdlusi digiülemineku ja tipptehnoloogia valdkonnas. Selles nõuti jätkuvaid investeeringuid nn digitaalsete kiirteede arendamisse, mis hõlmavad piiriüleseid suure läbilaskevõimega lairibavõrke, 5G-koridore, turvalist pilve- ja servtaristut ning koostalitlusvõimelisi digitaalseid avalikke teenuseid.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiate siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni ning tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaidilt.

Costanza Pierdonati / Maria Clara PESSOA FERREIRA
04/2026

2.1.9. ENERGIA SISETURG

Teabelehes selgitatakse ELi energia siseturgu, sealhulgas selle õiguslikku alust, eesmärke ning elektri-, gaasi- ja vesinikuturu eeskirju. Selles kirjeldatakse EL püüdlusi luua konkurentsivõimeline, integreeritud ja hästi toimiv energiaturg, kõrvaldada liikmesriikidevahelised tõkked, parandada piiriülest kaubandust ja kaitsta tarbijaid. Samuti tõstetakse selles esile Euroopa Parlamendi rolli energiapoliitika kujundamisel ja selle järelevalves.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi energia siseturu poliitika põhineb järgmisel:

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114, mis võimaldab Euroopa Parlamendil ja nõukogul võtta seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu ühtlustamismeetmeid, et luua ELi siseturg, kus on tagatud tervise, ohutuse, keskkonnakaitse ja tarbijakaitse kõrge tase;

— ELi toimimise lepingu artikkel 194, milles on sätestatud, et energiapoliitika on ELi ja selle liikmesriikide jagatud pädevuses. Selle eesmärk on tagada ELi energiaturu toimimine ja energiavarustuse kindlus.

EESMÄRGID

Täielikult lõimitud, konkurentsivõimeline ja hästi toimiv energia siseturg tagab taskukohased hinnad, annab vajalikud hinnasignaalid roheenergiasse investeerimiseks, tagab energiavarustuse ja määrab kindlaks kõige tõhusama viisi kliimaneutraalsuse saavutamiseks. ELi eesmärk on saavutada need eesmärgid järgmiselt:

— kaubandustõkete ja kitsaskohtade kõrvaldamine piiriüleses taristus;

— taskukohase energia, stabiilsete hindade ja paindlikkuse edendamine;

— rangete keskkonna- ja ohutuseeskirjade tagamine;

— energiavarustuse kindlustamine ja kriitilise tähtsusega tarneahelate mitmekesistamine;

— maksu- ja hinnapoliitika kooskõlla viimine ühiste normide ja standarditega.

Selline energiaturu ülesehitus tagab õiglase juurdepääsu, mittediskrimineerimise, tugeva tarbijakaitse ja kodanike aktiivse osalemise. Samuti tagab see piisava energiavarustuse ja -tootmise taseme, seades esikohale energiatõhususe (2.3.8) ja edendades taastuvenergiat (2.3.9).

SAAVUTUSED

A. Energiaturgude liberaliseerimine

ELi energia siseturgu on arendatud mitme õigusaktide paketiga, kusjuures riiklikelt monopolidelt on üle mindud avatud, integreeritud ja konkurentsivõimelisele süsteemile. Need paketid hõlmavad järgmist:

— esimese energiapaketiga, mis võeti vastu aastatel 1996–1998, avati esmakordselt konkurentsile riiklikud energiasektorid.

— Teine energiapakett võeti vastu 2003. aastal. See andis tööstus- ja kodutarbijatele võimaluse valida energiatarnijad suurema hulga konkurentide seast.

— 2009. aastal vastu võetud kolmanda energiapaketiga reguleeriti energia tootmise ja tarnimise eraldamist ülekandevõrkudest (nn eraldamine) ning tarbijate õiguste suurendamist jaeturgudel. Sellega asutati Euroopa Liidu Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostöö Amet (ACER) ja Euroopa põhivõrguettevõtjate võrgustik, et jälgida, et turg toimiks õiglaselt.

— Neljanda energiapaketiga, mis võeti vastu 2019. aastal, kehtestati uued taastuvenergia normid, tarbijatele pakutavad stiimulid ja elektrijaamadele antavate toetuste piirangud, näiteks reservvõimsuse mehhanismid. See eeldas elektrikriiside riskimaandamiskavade koostamist ja laiendas ACERi pädevust piiriüleses koostöös.

— Viienda energiapaketiga „Eesmärk 55“, mis võeti vastu 2024. aastal, viidi ELi energiaeesmärgid kooskõlla eesmärgiga vähendada kasvuhoonegaaside heidet 55% aastaks 2030 ja saavutada kliimaneutraalsus aastaks 2050. Sellega laiendati gaasieeskirju vähese CO_2 heitega gaasidele, sealhulgas vesinikule;

— Kavas „REPowerEU“, mis võeti vastu 2022. aastal pärast Venemaa täiemahulist sõjalist sissetungi Ukrainasse, tehti ettepanek lõpetada järk-järgult Venemaa fossiilkütuste import, mitmekesistada energiaallikaid, võtta kasutusele energiasäästumeetmed ja kiirendada üleminekut taastuvatele energiaallikatele. 2023. aastal võttis EL elektriturul kasutusele pikaajalised lepingud, et stabiliseerida hindu ja kaitsta vähekaitstud tarbijaid. 2026. aastal võttis komisjon vastu normid, et lõpetada järk-järgult Venemaa torugaasi ja veeldatud maagaasi (LNG) import.

B. ELi energia siseturgu reguleerivad õigusaktid

Järgmistes ELi õigusaktides on kindlaks määratud põhiprintsiibid, struktuur ja reeglid, mis käsitlevad elektrienergia ja (vähese CO_2 heitega) gaasi siseturu toimimist, kriisiks valmisolekut ja kriisiohjet, turu usaldusväärsust ja läbipaistvust, energiavarustuskindlust, statistikat ning Venemaa gaasi impordi järkjärgulist lõpetamist ja ettevalmistusi Venemaa nafta impordi järkjärguliseks lõpetamiseks.

— 2019. aasta direktiiv elektrienergia siseturu ühiste normide kohta;

— 2024. aasta direktiiv, mis käsitleb taastuvatest energiaallikatest toodetud gaasi, maagaasi ja vesiniku siseturgude ühiseid norme;

— 2019. aasta määrus, milles käsitletakse elektrienergia siseturgu;

— 2024. aasta määrus, mis käsitleb taastuvatest energiaallikatest toodetud gaasi, maagaasi ja vesiniku siseturge;

— 2018. aasta määrus, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist;

— 2019. aasta määrus, millega asutatakse Euroopa Liidu Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostöö Amet;

— 2019. aasta määrus, mis käsitleb ohuvalmidust elektrisektoris;

— 2011. aasta määrus energia hulgimüügituru terviklikkuse ja läbipaistvuse kohta;

— 2016. aasta määrus, mis käsitleb Euroopa maagaasi- ja elektrihinnastatistikat;

— 2009. aasta direktiiv, millega kohustatakse liikmesriike säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid;

— 2017. aasta määrus, mis käsitleb gaasivarustuskindluse tagamise meetmeid;

— 2026. aasta määrus, mis käsitleb Venemaa maagaasi impordi järkjärgulist lõpetamist ja Venemaa nafta impordi järkjärgulise lõpetamise ettevalmistamist.

Energiaturu edukaks järelevalveks, energiasüsteemide lõimimise hõlbustamiseks ja kehtivas ELi poliitikaraamistikus sätestatud meetmete rakendamiseks on loodud mitu reguleerivat asutust ja osalejat:

1. Euroopa Liidu Energeetikasektorit Reguleerivate Asutuste Koostöö Amet (ACER)

ACER edendab riiklike energeetikasektorit reguleerivate asutuste vahelist koostööd nii piirkondlikul kui ka ELi tasandil, eelkõige piiriäärsetes piirkondades. Ameti ülesanne on:

— jälgida energiavõrkude ja -turgude arengut;

— uurida turu kuritarvitamise juhtumeid;

— koordineerida ELi riikidega karistuste kohaldamist;

— koostada võrgueeskirju ja esitada lõplikke ettepanekuid komisjonile;

— osaleda elektrituru pakkumispiirkondade läbivaatamise protsessis.

2. Euroopa põhivõrguettevõtjate võrgustik

Põhivõrguettevõtjad vastutavad elektri-, gaasi- ja vesinikutranspordi eest riiklikes ja piiriülestes elektrivõrkudes ning vähese CO_2 heitega gaasi taristus.

Nad teevad koostööd järgmistes Euroopa põhivõrguettevõtjate võrgustikes:

— Euroopa elektri põhivõrguettevõtjate võrgustik;

— Euroopa maagaasi ülekandesüsteemi haldurite võrgustik;

— Euroopa vesinikuvõrgu haldurite võrgustik.

Euroopa põhivõrguettevõtjate võrgustikud töötavad koos ACERiga välja üksikasjalikud võrgule juurdepääsu eeskirjad ja tehnilised reeglid, mille eesmärk on ühtlustada, integreerida ja parandada energia ülekandesüsteemide tõhusust. Ühtlasi tagavad nad võrkude toimimise kooskõlastamise, vahetades operatiivteavet ning töötades välja ühised ohutus- ja hädaolukorra nõuded ning asjakohased menetlused. Iga kahe aasta

järel töötavad võrgustikud välja kümneaastase ELi elektrivõrgu ja vähese CO_2 heitega gaasi taristu arengukava ja esitavad selle ACERile arvamuse saamiseks.

C. Praegune geopoliitiline olukord

ELi energia siseturu toimimise on proovile pannud hiljutised energiakriisid, mille tulemusel on EL asendanud Venemaa torugaasi impordist sõltumise usaldusväärsete partnerite veeldatud maagaasi impordiga.

Venemaa täiemahuline sõjaline sissetung Ukrainasse 2022. aastal ja torugaasihindade järsk tõus ajendasid ELi määratlema Venemaad ebausaldusväärse tarnijana. EL otsustas peatada kogu Venemaa söe impordi ning lõpetada järk-järgult Venemaa gaasi, veeldatud maagaasi ja nafta – ning pikas perspektiivis kogu energia impordi.

2026. aasta veebruaris puhkenud Iraani sõda ja sellele järgnenud Hormuzi väina sulgemine, mis peatas nafta ja veeldatud maagaasi ekspordi, on tekitanud täiendavaid probleeme ELi energiaturu toimimisele.

D. Edasine tegevus

Mitmesugustele energiašokkidele reageerimiseks käivitas EL 2025. aasta veebruaris puhta tööstuse kokkuleppe ja taskukohase energia tegevuskava, millele järgnes 2026. aastal puhtasse energiasse investeerimise strateegia, mille eesmärk on vähendada energiakulusid, viia lõpule energialiidu väljakujundamine, meelitada ligi investeeringuid taastuvenergiasse ja taristusse ning valmistuda uuteks energiakriisideks.

Taskukohase energia tegevuskavas kinnitatakse taas, et ELi energia siseturg on peamine vahend, millega kaitsta kodanikke ja ettevõtjaid kõrgete energiahindade eest. Tegevuskavas tehakse muu hulgas ettepanek vähendada elektrienergia maksustamist, jätta arvetelt välja energiaga mitteseotud kulukomponendid ja kehtestada tõhusamad võrgutasud.

E. Energiavarustuskindlus

ELi energiajulgeolek sõltub mitmest nafta-, gaasi- ja elektrisektori meetmest.

Need hõlmavad järgmiste eesmärkide saavutamist:

— ELi riikide elektrivõrkude omavahelise ühendatuse eesmärk (vähemalt 15% 2030. aastaks);

— gaasi hoiustamise tase, mis on talvehooaja alguseks vähemalt 90% hoiustamisvõimekusest;

— nafta miinimumvaru, mis on võrdne 90 päeva keskmise päevase puhasimpordi või 61 päeva keskmise päevase sisetarbimise kogusega, olenevalt sellest, kumb on suurem;

— elektrisektori koordineerimine ja riskivalmiduse meetmed.

F. Üleeuroopalised energiavõrgud

Piiriülese energiataristu lõimimist ELis reguleeritakse üleeuroopaliste energiavõrkude määrusega (3.5.1). Selle määrusega kehtestati taristu arendamise suunised ning võeti kasutusele nii ELi-sisesed ühishuviprojektid kui ka vastastikust huvi pakkuvad projektid kolmandate riikidega. Ajavahemikul 2021–2027 rahastatakse neid

prioriteetseid projekte Euroopa ühendamise rahastu energeetikaprogrammi kaudu (3.5.2).

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on kõigi energiaturgu käsitlevate õigusaktide pakettide vastuvõtmisel alati tugevalt toetanud põhivõrkude omandisuhete eraldamist elektri-, gaasi- ja vesinikusektoris kui kõige tulemuslikumat vahendit, millega edendada mittediskrimineerivalt taristusse investeerimist, uute turule sisenejate õiglast võrgule juurdepääsu ja turu läbipaistvust.

Parlament on ka rõhutanud, kui tähtis on ühine Euroopa seisukoht keskmise tähtajaga investeeringute puhul, tihedam koostöö reguleerivate asutuste, ELi riikide ja põhivõrguettevõtjate vahel ning jõuline võrgule juurdepääsu tingimuste ühtlustamise protsess.

Parlamendi algatusel pöörati erilist tähelepanu tarbijate õiguste suurendamisele sellistes valdkondades nagu vähekaitstud tarbijate kaitsmine, samuti energiaostuvõimetuse probleemiga tegelemisele, lahtiühendamise eest kaitse tagamisele ja viimasena vastutavate tarnijate korra kehtestamisele.

Parlament on järjekindlalt toetanud ACERi rolli tugevdamist, rõhutades, et ametile tuleb anda vajalikud õigused nende küsimuste lahendamiseks, mida riikide reguleerivad asutused lahendada ei saa ning mis takistavad siseturu integreerimist ja nõuetekohast toimimist.

Vastusena hiljutistele energiakriisidele on parlament võtnud vastu mitu resolutsiooni, milles ta on järjekindlalt toetanud kogu Venemaa energiaimpordi viivitamatut ja täielikku järkjärgulist lõpetamist, kulude õiglast jaotamist kõigi tarbijate vahel ja tugeva kaitse pakkumist vähekaitstud tarbijatele.

2025. aastal mõistis parlament teravalt hukka üleskutsed hakata Ukraina rahukokkuleppe sõlmimisel taas Venemaalt energiat importima ning rõhutas vajadust keelustada 2027. aastaks kogu ELis kogu Venemaa maagaasi import. Samuti mõistis parlament hukka võrkude ülekoormusest tingitud taastuvenergia raiskamise, rõhutas taristuinvesteeringute tähtsust ning tegi ettepaneku kehtestada 2036. aastaks siduv ühendatuse eesmärk ja laiendada võrgu arengukavasid 20-aastasele ajavahemikule.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateabe saamiseks külastage tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaiti.

Kristin BECKER / Matteo Ciucci
04/2026

2.1.10. RIIGIHANKELEPINGUTE SÕLMIMINE

Teabelehes selgitatakse hankelepingute sõlmimise korda ELis, st protsessi, mille kaudu avaliku sektori asutused, näiteks valitsusasutused või kohalikud omavalitsused, ostavad ettevõtjatelt ehitustöid, kaupu või teenuseid. Selles kirjeldatakse õigusraamistikku, peamisi menetlusi ja hiljutisi poliitikareforme, sealhulgas digitaliseerimist, kestlikkust ja rahvusvahelisi hankeid käsitlevaid meetmeid. Teabelehes rõhutatakse Euroopa Parlamendi rolli ELi avalike hangete raamistiku kujundamisel ja läbivaatamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 26 ja 114 on sätestatud ühtse turu õiguslik alus ja selle toimimiseks vajalikud ühised ELi reeglid, sealhulgas hankelepingute valdkonnas, artiklitega 34, 56, 57 ja 62 tagatakse, et kaupade ja teenuste hankelepingud on avatud piiriülesele konkurentsile ning artikli 53 lõikes 1 on sätestatud õiguslik alus majandustegevusele juurdepääsu mõjutavate siseriiklike normide koordineerimiseks.

ELI HANKELEPINGUTE SÕLMIMISE KORRA EESMÄRGID

ELi hankelepingute sõlmimise korra eesmärk on tagada, et avaliku hanke lepingud (st lepingud, mille avaliku sektori asutused sõlmivad ettevõtjatega, kes pakuvad ehitustöid, tooteid või teenuseid) sõlmitakse ELi avatud ühtsel turul igal pool õiglaselt ja tõhusalt.

Peamised eesmärgid on järgmised:

— tagada hankelepingute sõlmimisel võrdne kohtlemine ja läbipaistvus;

— avada riikide hanketurud konkurentsile kogu ELis;

— aidata avaliku sektori asutustel tagada avaliku sektori raha eest parim kvaliteet;

— vähendada pettuse- ja korruptsiooniohtu;

— toetada laiemaid poliitikaeesmärke, nagu innovatsioon, digiüleminek ja kestlikkus.

Avalikud hanked moodustavad ligikaudu 14% ELi SKPst ning on eriti olulised sellistes sektorites nagu ehitus, energeetika ja telekommunikatsioon. Avalikud hanked on ELi ühtsel turul majanduskasvu, töökohtade loomise ja innovatsiooni peamine liikumapanev jõud. Hangete avamine konkurentsile ühtsel turul aitab avaliku sektori asutustel tagada parema hinna ja kvaliteedi suhte ning toetab samal ajal ELi ettevõtjate konkurentsivõimet ning edendab läbipaistvaid ja tõhusaid hankemenetlusi.

VARAJASED HANKEID KÄSITLEVAD ÕIGUSAKTID

Euroopa Liit on vastu võtnud õigusaktid, mille eesmärk on kooskõlastada liikmesriikide norme, millega kehtestatakse hanketeadete avalikustamise ja pakkumuste hindamise objektiivsete kriteeriumidega seotud kohustused. Alates 1960. aastatest võeti

vastu mitu avalike hangetega seotud õigusakti, kuid hiljem otsustas ühendus raamistikku lihtsustada ja selle valdkonna õigusakte kooskõlastada. Selleks võeti vastu direktiiv ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (direktiiv 2004/18/EÜ) ning direktiiv vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihangete kohta (direktiiv 2004/17/EÜ). Mõni aasta hiljem kehtestati direktiiviga kaitsealaste riigihangete erinõuded (direktiiv 2009/81/EÜ), et lihtsustada pääsu teiste liikmesriikide kaitsetööstuse turgudele.

HANKEPOLIITIKA REFORM

Parlament ja nõukogu võtsid 2014. aastal vastu uue **riigihangete paketi**, mis hõlmab kolme direktiivi:

— riigihangete direktiiv;

— kommunaalteenuste direktiiv, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste hankeid;

— kontsessioonide direktiiv, millega luuakse õigusraamistik kontsessioonide andmiseks, kindlustatakse kõigile ELi ettevõtjatele tulemuslik ja mittediskrimineeriv juurdepääs ELi turule ning tagatakse suurem õiguskindlus kohaldatavate õigusnormide osas. Kontsessioonid on lepingud, mille avaliku sektori asutus sõlmib ühe või mitme ettevõtjaga, kes pakub töid või teenuseid (nt kiirteede hooldamist ja haldamist). Kontsessiooni saanud ettevõtja saab tasu peamiselt õigusest töid või teenuseid pakkuda ja kasutada.

Komisjon tegi 2012. aastal ettepaneku võtta vastu määrus **rahvusvahelise hankepoliitika kohta**. Selle eesmärk oli täpsustada reegleid, millega reguleeritakse ELi-väliste riikide ettevõtete, kaupade ja teenuste juurdepääsu liidu hangete ja hankemenetluste ühtsele turule. Samuti seati eesmärgiks tugevdada ELi positsiooni läbirääkimistel ELi ettevõtete, kaupade ja teenuste juurdepääsu üle ELi-väliste riikide riigihanketurgudele. Kuna läbirääkimised takerdusid, esitas komisjon 2016. aastal uue ettepaneku. Parlament ja nõukogu kirjutasid rahvusvaheliste hangete instrumendile alla 23. juunil 2022. Rahvusvaheliste hangete instrumendi eesmärk on soodustada ülemaailmset hanketurgude avamist.

Lisaks jõustus 12. juulil 2023 välisriigi subsiidiumide määrus (määrus (EL) 2022/2560), mis võimaldab komisjonil tegeleda turumoonutuste probleemiga ja tagada võrdsed tingimused kõigile ühtsel turul tegutsevatele ettevõtjatele. Uute normidega tagatakse, et komisjon saab välisriigi subsiidiume käsitleda konkreetsetes hankemenetlustes, nõudes, et ELi avaliku sektori hankijad jätaksid hankemenetlustest kõrvale ettevõtjad, kes on saanud turgu moonutavaid välisriigi subsiidiume.

2012. aasta aprillis võttis komisjon vastu **e-hangete** strateegia eesmärgiga minna 2016. aasta keskpaigaks täielikult üle e-hangetele. 16. aprillil 2014 võtsid parlament ja nõukogu vastu direktiivi, mis käsitleb e-arveldamist riigihangete puhul.

3. oktoobril 2017 avaldas komisjon kaks teatist: „Kuidas rakendada Euroopa riigihanked kogu Euroopa teenistusse“ ja „Investeerimise soodustamine suurte taristuprojektide hankeaspektide vabatahtliku eelhindamise kaudu“. Selleks et Euroopa avalikke hankeid

hangete strateegia paketi raames veelgi parandada, avaldas komisjon ka soovituse riigihankevaldkonna kutseliseks muutmise kohta.

Oma poliitilistes suunistes Euroopa Komisjoni järgmisele koosseisule 2024–2029 teatas toonane komisjoni presidendi kandidaat Ursula von der Leyen **riigihankedirektiivide läbivaatamisest**, et võimaldada teatavate strateegiliste sektorite avalikes hangetes eelistada ELi tooteid, aidata tagada elutähtsa tehnoloogia, toodete ja teenuste ELi lisaväärtus ja varustuskindlus ning ajakohastada ja lihtsustada hangete sõlmimise korda. 13. detsembril 2024 algatas komisjon hindamise kolme peamise õigusakti kohta, millega reguleeritakse avalikke hankeid (riigihangete direktiiv, kommunaalteenuste direktiiv ja kontsessioonide direktiiv). Selle eesmärk oli hinnata nende tulemuslikkust ja mõju kogu ELis, sealhulgas seda, kas need on endiselt otstarbekohased ning täidavad kavandatud eesmärke minimaalsete kuludega ja on piisavad praeguste probleemide lahendamiseks.

HANKEMENETLUS

Menetluses tuleb järgida liidu õiguse põhimõtteid, sealhulgas kaupade vaba liikumist ning asutamis- ja teenuste osutamise vabadust. Tähtsad on sellised põhimõtted nagu võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine ja läbipaistvus; tagada tuleb konkurents, konfidentsiaalsus ja tõhusus.

A. Menetluse liigid

Hanketeated peavad olema kooskõlas eri liiki menetlustega, mille kasutamisel võetakse aluseks künnisesüsteem. Direktiivides tuuakse välja iga hankelepingu hinnangulise väärtuse arvutamise meetodid ja nende puhul kohaldatavad menetlused.

— Avatud hankemenetluse puhul võib pakkumuse esitada iga huvitatud ettevõtja.

— Piiratud hankemenetluse korral võivad pakkumuse esitada üksnes need taotlejad, kes on kutsutud hankel osalema.

— Konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse puhul võib iga ettevõtja esitada osalemistaotluse, kuid pärast esitatud teabe hindamist võivad pakkumuse esitada ainult need taotlejad, kellel lubatakse seda teha.

— Võistlev dialoog on menetlus, mis on mõeldud olukorraks, kus pakkumuskutse teinud ametiasutus ei suuda oma vajadusi kindlaks määrata; dialoogis osalevad ainult kutsutud kandidaadid. Hankelepingud sõlmitakse parima hinna ja kvaliteedi suhte alusel.

— Innovatsioonipartnerluse menetlus on mõeldud uuenduslike lahenduste jaoks, mis ei ole veel turule jõudnud. Ametiasutus teeb koostööd ühe või mitme teadusüksusega, et pidada hankemenetluse käigus läbirääkimisi uuendusliku lahenduse üle.

Erijuhtudel võib hankelepingu sõlmida ilma hanget välja kuulutamata.

B. Hankelepingute sõlmimise hindamiskriteeriumid

Avaliku sektori hankijad on kohustatud sõlmima riigihankelepinguid majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõtte (nn MEAT-kriteeriumi) alusel, mis kehtestati hankelepingute sõlmimise korra reformiga. Selle põhimõtte puhul lähtutakse siiski

mitte vaid väikseimast hinnast, vaid parimast hinna ja kvaliteedi suhtest, võttes arvesse kvaliteeti, keskkonna- ja sotsiaalseid tegureid, olelusringi kulusid ja innovatsiooni.

C. Avaldamise ja läbipaistvuse nõuded

Hankemenetlustega tuleb tagada vajalik läbipaistvus igas etapis. Selleks avaldatakse hankemenetluste olulised elemendid ning avalikustatakse teave taotlejate ja pakkujate kohta, samuti tehakse kättesaadavaks piisav dokumentatsioon menetluse kõigi etappide kohta.

D. Lepingu rikkumise korral kohaldatavad õiguskaitsevahendid

2007. aastal vastu võetud õiguskaitsevahendite direktiiviga tagati tõhus hankelepingute sõlmimise korra rikkumiste läbivaatamise süsteem. Sellega kehtestati ooteaeg, mis annab pakkujatele pärast lepingu sõlmimise otsuse tegemist vähemalt 10 päeva aega otsuse läbivaatamiseks enne, kui ametiasutused lepingule alla kirjutavad. See ajavahemik võimaldab pakkujatel soovi korral otsuse vaidlustada.

E. Muud avalike hangetega seotud küsimused

2014. aastal kehtestatud uutes normides **rõhutatakse sotsiaalset kaasatust** ja **lihtsustatakse teenuste hankelepinguid**. Nende eesmärk on vähendada bürokraatiat, aidata väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid (VKEsid) Euroopa ühtse hankedokumendi abil ja soodustada hankelepingute osadeks jagamist. Esikohale seatakse e-riigihanked ning esitatakse konkreetsed e-riigihangete meetodid. Direktiividega võetakse arvesse Euroopa Kohtu otsuseid sisehangete kohta ning tugevdatakse huvide konflikti ja korruptsiooni vastaseid norme.

Lisaks rõhutatakse uutes normides **keskkonnahoidlikke hankeid**, mille puhul võetakse arvesse keskkonnamõju ja võimaldatakse ökomärgise kasutamist. Komisjoni teatises „Keskkonnahoidlikud riigihanked" käsitatakse keskkonnahoidlikke riigihankeid järgmiselt: „...menetlus, mille abil riigiasutused hangivad kaupu, teenuseid ja ehitustöid, millel on nende olelusringi jooksul väiksem keskkonnamõju, võrreldes muul juhul hangitavate, sama esmaülesandega kaupade, teenuste ja ehitustöödega." Komisjon on mitme tooterühma jaoks välja töötanud vabatahtlikud keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumid ning on teinud ettepanekuid ka nende kohustuslike miinimumkriteeriumide ja -eesmärkide kehtestamiseks valdkondlikes õigusaktides, nagu keskkonnasõbralike sõidukite direktiiv (direktiiv (EL) 2019/1161), ökodisaini määrus, uus ehitustoodete määrus ning pakendite ja pakendijäätmete määrus.

Pärast ringmajanduse tegevuskava vastuvõtmist 2020. aastal avaldas komisjon 11. märtsil 2020 töödokumendi ELi keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumide kohta andmekeskuste, serveriruumide ja pilveteenuste puhul, et tagada andmekeskuste seadmete ja teenuste keskkonnahoidlik hankimine kooskõlas ELi kliimamuutuste, ressursitõhususe ja energia alaste eesmärkidega.

COVID-19 pandeemiale reageerimiseks tegi komisjon ettepaneku programmi „EL tervise heaks" kohta, mille eesmärk on märkimisväärselt suurendada eelarvet rahvatervise alaste riigihangete, sealhulgas ravimite, vaktsiinide ja terviseandmete süsteemide valdkonnas. Määrus, millega luuakse programm „EL tervise heaks" ajavahemikuks 2021–2027, jõustus 1. jaanuaril 2021. Komisjon esitas avaliku sektori hankijatele uued suunised vajalike seadmete kiireks ostmiseks, algatas koos liikmesriikidega viis isikukaitsevahendite ühishanget ning rõhutas riigihangete

digitaliseerimist riiklike e-riigihangete platvormide kaudu osana oma laiemast COVID-19 järgsest taastestrateegiast.

Kaitsealaste riigihangete valdkonnas võeti 2023. aasta oktoobris vastu EDIRPA määrus, millega luuakse instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu. Selle määruse eesmärk on oluliselt suurendada kaitsekulutusi, edendada ühisinvesteeringuid ühisprojektidesse, tõhustada kaitsevõime alaseid ühishankeid, suurendada investeeringuid mitmesugusesse missioonide teostamiseks vajalikku suutlikkusesse, kasutada paremini ära koostoimet, ergutada innovatsiooni ja tugevdada Euroopa kaitsetööstust, pannes rõhku VKEde toetamisele.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlamendil oli 2014. aasta riigihangete paketi vastuvõtmisel keskne roll. Ta on järjekindlalt nõudnud reeglite lihtsustamist, suuremat õiguskindlust, VKEde paremat juurdepääsu hankemenetlustele, digivahendite laialdasemat kasutamist ja suuremat toetust kestlikkusele riigihangetes.

Enne riigihangete paketi vastuvõtmist 15. jaanuaril 2014 võttis parlament vastu mitu resolutsiooni, sealhulgas:

— resolutsioon uute arengute kohta riigihangetes (18. mai 2010);

— resolutsioon võrdse juurdepääsu kohta avaliku sektori turgudele ELis ja kolmandates riikides (12. mai 2011);

— resolutsioon riigihangete ajakohastamise kohta (25. oktoober 2011).

Osana jõupingutustest ELi avalikke hankeid veelgi tõhustada, võttis parlament 4. oktoobril 2018 vastu resolutsiooni riigihangete strateegia paketi kohta. Resolutsioonis, mis tugines ELi riigihangete raamistiku analüüsile, nõuti digitaaltehnoloogiate paremat kasutuselevõttu liidu riigihangetes, lihtsustusmeetmeid VKEde ja sotsiaalsete ettevõtete jaoks, ELi tarnijate juurdepääsu lihtsustamist ELi-väliste riikide riigihanketurgudele ning ostjate kutseliseks muutmist. 2020. aasta novembri uuringus ühtse turu eeskirjade rakendamise õiguslike takistuste kohta leiti, et liikmesriikide riigihangete korraldamise professionaalsuse erinev tase on oluline põhjus, miks juurdepääs riigihangetele on ebavõrdne.

ELi hankelepingute sõlmimist käsitlevate uuringute tulemuste kohaselt tekkis tänu parlamendi viimase aja seadusandlikule tegevusele tulu kuni 2,88 miljardit eurot aastas. Ühtlasi võimaldavad riigihankeid käsitlevad ELi 2014. aasta direktiivid sõlmida lepinguid varasemast suuremas mahus, vähem kui 200 miljardi euro asemel ligikaudu 525 miljardi euro väärtuses.

2020. aasta aprilli uuringus ELi riigihangete raamistiku kohta uuriti, kuidas see raamistik aitab saavutada Pariisi kokkuleppe ja ringmajanduse strateegia eesmärke. Uuringu tellis parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon (IMCO) ja see oli aluseks resolutsioonile „Towards a more sustainable single market for business and consumers" (Kestlikuma ühtse turu suunas äriettevõtete ja tarbijate jaoks), mis võeti vastu 25. novembril 2020.

22. veebruaril 2021 jagati IMCO-komisjoniga uuringut COVID-19 mõju kohta ühtsele turule. Selles pakuti välja poliitilised lähenemisviisid tulevaste kriiside puhuks,

sealhulgas vahendite eraldamine vaktsiinide väljatöötamiseks ja õigusnormide koordineerimine ELi tasandil. Uuringus rõhutati, et kriisi intensiivsuse tõttu sai liikmesriikide jaoks eriti ilmseks, kui oluline on tegutseda meditsiini- ja isikukaitsevahendite hankimisel koordineeritult.

IMCO-komisjon korraldas 1. detsembril 2021 koos keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoniga avaliku kuulamise kestlike riigihangete teemal. Selle eesmärk oli selgitada välja, kuidas oleks võimalik riigihangetega toetada Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärkide saavutamist.

2022. aasta mais avaldati IMCO-komisjoni tellitud uuring „The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector" (Digitaalne ühtne turg ja avaliku sektori digitaliseerimine), milles uuriti ELi GovTech-platvormi potentsiaali avaliku sektori ajakohastamiseks.

9. septembril 2025 võttis parlament vastu resolutsiooni avalike hangete kohta, milles kutsus komisjoni üles lihtsustama praegust raamistikku, vähendades bürokraatiat ja regulatiivset koormust, säilitades samal ajal kõrged sotsiaalsed ja keskkonnastandardid ning suurendades ELi konkurentsivõimet.

14. oktoobril 2025 avaldas komisjon oma hinnangu kolme ELi riigihangete direktiivi kohta. Hindamine, mis hõlmas ajavahemikku 2016–2024, on osa ettevalmistustest tulevaseks avalike hangete õigusaktiks, mis peaks valmima 2026. aasta teises kvartalis ja milles järgitakse parema õigusloome suuniseid. Hindamist arutati 11. novembril 2025 IMCO-komisjonis Euroopa Komisjoniga toimunud arvamuste vahetuse käigus.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateabe saamiseks külastage siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaiti.

Georgios ATHANASIADIS
03/2026

2.1.11. ÄRIÜHINGUÕIGUS

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi äriühinguõigust ja seda, kuidas sellega kehtestatakse ELi siseturul tegutsevatele ettevõtjatele ühised normid. Teabelehes tuuakse välja õiguslik alus ning kirjeldatakse asutamisvabaduse kasutamise hõlbustamise ja sidusrühmade kaitsmise eesmärke. Selles käsitletakse peamisi norme, millega reguleeritakse äriühingu asutamist, kapitali, aruandlust, ühinemisi ja piiriülest tegevust, ning ELis kehtivaid õiguslikke vorme, nagu Euroopa äriühing. Samuti kirjeldatakse selles jõupingutusi äriühinguid puudutavate menetluste digitaliseerimiseks ja piiriülese äritegevuse lihtsustamiseks. Ühtlasi tuuakse teabelehes esile Euroopa Parlamendi rolli nii läbipaistvuse suurendamisel kui ka ELis õiglaste ja tõhusate äritegevuse normide toetamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikkel 49, artikli 50 lõige 1 ja lõike 2 punkt g ning artikli 54 teine lõik käsitlevad äriühingute ja füüsiliste isikute asutamisvabadust siseturul.

EESMÄRGID

Mõjus äriühingute üldjuhtimise raamistik loob kogu ELi siseturul positiivse ettevõtluskeskkonna. Äriühinguõiguse ühtlustamise eesmärk on edendada **asutamisõigust** (ELi toimimise lepingu IV jaotise 2. peatükk) ning kaitsta Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 16 sätestatud põhiõigust ehk **ettevõtlusvabadust** harta artikli 17 piires (õigus omandile) (vt 4.1.2).

ELi toimimise lepingu artikli 49 teise lõiguga on tagatud õigus alustada ja jätkata tegutsemist iseenda tööandjana ning asutada ja juhtida ettevõtteid, eriti äriühinguid (vt 2.1.4).

ELi normide eesmärk selles valdkonnas on:

— võimaldada asutada äriühinguid kõikjal ELis, tagades isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise (vt 2.1.3);

— kaitsta aktsionäre ja muid äriühingute huvitatud osalisi;

— muuta äriühingud konkurentsivõimelisemaks;

— ergutada äriühingute piiriülest koostööd (vt 2.1.5).

Siseturg soodustab kõikjal Euroopas tegutsevate äriühingute loomist. ELis on praegu registreeritud ligikaudu 24 miljonit äriühingut, millest umbes 80% on piiratud vastutusega äriühingud ja neist omakorda umbes 98–99% on väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd). Need äriühingud peavad saama tegutseda kogu ELis ühtses õigusraamistikus.

SAAVUTUSED

A. Minimaalsed ühtsed kohustused

Ehkki **kodifitseeritud EL äriühinguõigus** kui selline puudub, on riiklike äriühinguõiguse normide ühtlustamisega loodud teatavad miinimumstandardid. Ühtlustatud on selliseid valdkondi nagu aktsionäride huvide ja õiguste kaitse, aktsiaseltside ülevõtmispakkumiste normid, filiaalidega seotud teabe avalikustamine, ühinemised ja jagunemised, ühe liikmega osaühingute miinimumnormid, finantsaruandlus ja raamatupidamine, lihtsam ja kiirem juurdepääs äriühinguid käsitlevale teabele ning teatavad äriühingute avalikustamisnõuded.

2019. aasta äriühinguõiguse paketiga ühtlustati aga paljusid norme, mida varem kohaldati mitme ELi õigusakti alusel.

1. Äriühingu loomine ning kapitali ja avalikustamisega seotud nõuded

Esimene äriühinguõiguse direktiiv (direktiiv 68/151/EMÜ) ja teine äriühinguõiguse direktiiv (direktiiv 77/91/EMÜ) olid ühed esimesed õigusaktid, millega kehtestati kõigis liikmesriikides ühtlustatud äriühinguõiguse normid.

1968. aastal vastu võetud esimese äriühinguõiguse direktiivi eesmärk oli muu hulgas tagada üldsusele lihtsam ja kiirem juurdepääs äriühinguid käsitlevale teabele ja tehingutele. Selles käsitleti ka äriühingu võetud kohustuste kehtivust ja äriühingu õigustühisust. Seda kohaldati **kõikide aktsiaseltside ja osaühingute suhtes**.

Teist äriühinguõiguse direktiivi kohaldati ainult **aktsiaseltside** suhtes. Selles nähti ette, et asjaomaste äriühingute asutamisel kehtib põhikirjajärgse miinimumkapitali nõue (direktiivi artikkel 6 (praegu 25 000 eurot, direktiivi (EU) 2017/1132 artikkel 45), et anda võlausaldajatele tagatis ja tasakaalustada aktsionäride piiratud vastutust. Samuti sätestati selles kapitali säilitamise ja muutmise normid ning selliste äriühingute asutamislepingu minimaalse sisu nõue.

Neid kahte direktiivi muudeti direktiiviga (direktiiv (EL) 2017/1132) äriühinguõiguse teatavate aspektide kohta. Selle direktiiviga, nagu seda on muudetud direktiiviga (EL) 2019/1151 (seoses digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamisega äriühinguõiguses), kehtestati ka äriühingute välismaiste filiaalidele avalikustamisnõuded. See puudutab ELi äriühinguid, kes asutavad filiaale teises ELi riigis, ning kolmandate riikide äriühinguid, kes asutavad filiaale ELis.

12. äriühinguõiguse direktiiviga (direktiiv 2009/102/EÜ) nähti ette raamistik ühe osanikuga osaühingutele.

2. Rohkem kui ühte riiki hõlmav äriühingu tegevus

Ema- ja tütarettevõtjate direktiiviga (direktiiv 2011/96/EL) kehtestati maksunormid, mis on eri liikmesriikides tegutsevate kontsernide suhtes konkurentsi seisukohast neutraalsed. Sellega hoitakse ära dividendide topeltmaksustamine juhul, kui ühes liikmesriigis asuv tütarettevõtja jaotab dividende oma teises liikmesriigis asuvale emaettevõtjale (vt ka direktiivi 2008/7/EÜ kapitali suurendamise kaudse maksustamise kohta).

Direktiivi 2004/25/EÜ (ülevõtmispakkumiste kohta) eesmärk on näha ette miinimumnõuded selliste äriühingute ülevõtmise kohta, kelle suhtes kohaldatakse

liikmesriikide õigust. Sellega kehtestati ülevõtmispakkumiste ja kontrollis toimuvate muutuste miinimumstandardid, et kaitsta vähemusaktsionäre, töötajaid ja muid huvitatud isikuid. Et piiratud vastutusega äriühingud saaksid kasutada ühtsel turul oma asutamisvabadust, nähti direktiiviga (EL) 2017/1132 ette keskregistrite, äriregistrite ja äriühingute registrite (edaspidi „äriregistrid“) omavaheline ühendamine ning ühtlustati tagatisi, mis on kogu ELis vajalikud aktsionäride ja kolmandate isikute huvide kaitsmiseks jagunemiste või riigisiseste ühinemiste korral, aga ka piiratud vastutusega äriühingute, sealhulgas aktsiaseltside piiriüleste ühinemiste korral.

Lisaks sellele on määrusega (EL) 2021/1042 (mis käsitleb äriregistrite omavahelise ühendamise süsteemi) sätestatud tehniline kirjeldus ja protseduurid, mis on vajalikud äriregistrite omavahelise ühendamise süsteemi jaoks.

2024. aasta detsembris võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi (EL) 2025/25, millega laiendati ja ajakohastati digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamist äriühinguõiguses. Sellega muudetakse teatavaid direktiivi (EL) 2017/1132 osi ning selle eesmärk on parandada ühtsel turul läbipaistvust ja usaldust ettevõtluskeskkonna vastu ning teha selleks rohkem teavet äriregistrites avalikult kättesaadavaks, tagades seejuures, et see teave on usaldusväärne ja ajakohane. Direktiiviga (EL) 2025/25 nähti ühtlasi ette ELi äriühingu tõend, et hõlbustada olemasolevate äriühingute tütarettevõtjate või filiaalide asutamist teistes liikmesriikides. Direktiiv jõustus 30. jaanuaril 2025 ja selle ülevõtmise tähtaeg liikmesriikide jaoks on 31. juuli 2027. Liikmesriigid hakkavad ülevõtmiseks kehtestatud riiklikke meetmeid kohaldama olenevalt sättest alates 31. juulist 2028 või 1. augustist 2029.

3. Äriühingu restruktureerimine (ühinemised ja jagunemised, asukoha üleviimine)

Piiratud vastutusega äriühingu registrijärgse asukoha üleviimine ühest liikmesriigist teise, samuti äriühingute ühinemine ja jagunemine on ELi toimimise lepingu artiklitega 49 ja 54 tagatud asutamisvabaduse lahutamatu osa (vt Euroopa Liidu Kohtu otsust Cartesio kohtuasjas (C-210/06), punktid 111–113). Asutamisvabaduse põhimõte ei taga aga seda, et äriühing, mis viiakse oma päritoluliikmesriigist üle teise liikmesriiki, võib säilitada oma staatuse äriühinguna, mille suhtes kehtib asutamisliikmesriigi õigus.

Aktsionäridel ja kolmandatel isikutel on äriühingu restruktureerimise (ühinemiste ja jagunemiste) käigus ühesugused garantiid. Piiratud vastutusega äriühingute, sealhulgas aktsiaseltside ühinemist ja jagunemist käsitlevaid norme muudeti direktiiviga (EL) 2017/1132, millega tagatakse ka aktsionäride, võlausaldajate ja töötajate kaitse.

Võimalus tegutseda väljaspool oma riigi piire on äriühingu eksistentsi oluline osa ja võib hõlmata piiriülest ühinemist, jagunemist või ümberkujundamist, millega antakse võimalus ellu jääda ja kasvada, näiteks kasutades ära uusi ettevõtlusvõimalusi teistes liikmesriikides või kohanedes muutuvate turutingimustega. 2019. aasta novembris võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi (EL) 2019/2121 äriühingute piiriülese ümberkujundamise, ühinemise ja jagunemise kohta (piiriülese liikuvuse direktiiv). Direktiivi eesmärk on kõrvaldada põhjendamatud tõkked, mis takistavad ELi äriühingutel asutamisvabaduse kasutamist ühtsel turul, ning hõlbustada selleks piiriülest ümberkujundamist, ühinemist ja jagunemist. Direktiiviga kehtestatakse kõnealuste tehingute jaoks ka põhjalikud menetlused ning ELi liikmesriigis asutatud

piiratud vastutusega äriühingute piiriülest ühinemist käsitlevad lisanormid. Peale selle nähakse direktiivis ette töötajate osalusõigusi käsitlevad sarnased normid, millega püütakse tagada, et töötajaid teavitatakse piisavalt ja töötajatega konsulteeritakse selliste tehingute eeldatava mõju osas. Vähemus- ja hääleõiguseta aktsionäride õigused on paremini kaitstud ning asjaomaste äriühingute võlausaldajatele antakse selgemad ja usaldusväärsemad tagatised.

Kuigi piiriülest ümberkujundamist, ühinemist ja jagunemist reguleerib nüüd piiriülese liikuvuse direktiiv, ei ole seadusandlikul tasandil veel lahendatud küsimust, kas äriühing võib viia oma registrijärgse asukoha üle teise riiki ilma, et see kujundataks ümber vastuvõtva liikmesriigi õigusega reguleeritavaks äriühinguks. Polbudi kohtuasjas (C-106/16) sedastati juba, et asutamisvabadus hõlmab äriühingu registrijärgse asukoha piiriülest üleviimist eesmärgiga kujundada see ümber vastuvõtva liikmesriigi õigusega reguleeritavaks äriühinguks, sillutades sellega teed piiriülese liikuvuse direktiivile.

4. Äriühingute finantsseisundit puudutavad tagatised

Selleks et tagada raamatupidamisdokumentides esitatud teabe samaväärsus kõigis liikmesriikides, võeti vastu direktiiv 2006/43/EÜ, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit, ja direktiiv 2013/34/EL teatavat liiki ettevõtjate aruandeaasta finantsaruannete, konsolideeritud finantsaruannete ja nendega seotud aruannete kohta (raamatupidamisdirektiiv). Nendes nõutakse, et äriühingu raamatupidamisaruanded, nagu raamatupidamise aastaaruanded ja konsolideeritud aruanded, annaksid õige ja õiglase ülevaate äriühingu varadest, kohustustest, finantsseisundist ning kasumist või kahjumist, ning nendega kehtestatakse normid kohustuslike auditite tegemise eest vastutavate isikute tunnustamiseks. Direktiivi 2006/43/EÜ eesmärk on tugevdada äriühingute finantsaruannete usaldusväärsust, kehtestades raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustusliku auditeerimise miinimumnõuded. Raamatupidamisdirektiiviga lihtsustati mikroettevõtjate suhtes kehtivaid finantsaruandlusnõudeid, et suurendada nende konkurentsivõimet, ning ühtlasi kehtestati ELi börsil noteeritud äriühingutele kohustus lisada aastaaruandele ühingujuhtimise aruanne.

Määrusega (EÜ) nr 1606/2002 (rahvusvaheliste raamatupidamisstandardite kohaldamise kohta) ühtlustati börsil noteeritud äriühingute esitatava finantsteabe nõudeid, et tagada investorite kaitse. Määruse (EL) 2015/848 (maksejõuetusmenetluse kohta) aluseks on ELi toimimise lepingu artikkel 81, mis käsitleb õigusalast koostööd tsiviilasjades, ning see aitab lahendada kohtualluvuse ja õigusnormide konflikte ning tagab otsuste tunnustamise kogu ELis. Selle eesmärk ei ole liikmesriikide maksejõuetusõigust sisuliselt ühtlustada. Sellega lihtsalt kehtestatakse ühised normid, mis käsitlevad kohtualluvust seoses maksejõuetusmenetluse algatamisega, kohaldatavat õigust ja kohtuotsuste tunnustamist. Peamine eesmärk on vältida vara või kohtumenetluste ühest ELi liikmesriigist teise üleviimist. Saneerimist, maksejõuetust ja võlgadest vabastamist käsitleva direktiivi (EL) 2019/102 eesmärk on anda **ettevõtjatele uus võimalus.** Selles direktiivis käsitletakse paljude investorite tõstatatud mureküsimusi, mis on seotud ohuga sattuda välismaal pikaajalistesse ja keerulistesse maksejõuetusmenetlustesse. Seda nimetavad investorid peamise põhjusena, miks nad ei investeeri oma riigist väljapoole.

5. Aktsionäride õiguste piiriülene kasutamine

Direktiiviga 2007/36/EÜ noteeritud äriühingute aktsionäride teatavate õiguste kasutamise kohta (mida on muudetud direktiiviga, millega luuakse krediidiasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik, ja direktiiviga, mis käsitleb aktsionäride pikaajalise kaasamise soodustamist) kaotati peamised piiriülese hääletamisega seotud takistused noteeritud äriühingutes, mille registreeritud asukoht on mõnes liikmesriigis, kehtestades üldkoosolekutel aktsionäride teatavate õiguste kasutamise suhtes erinõuded. Samuti kehtestati sellega noteeritud äriühingute aktsionäride teatavad õigused, muu hulgas õigeaegne juurdepääs üldkoosolekuid puudutavale asjakohasele teabele ning lihtsam volituse alusel hääletamine. Direktiiviga (EL) 2017/828 edendatakse aktsionäride kaasamist ning sellega kehtestati nõuded aktsionäride isiku tuvastamise, teabe edastamise, aktsionäride õiguste kasutamise hõlbustamise, institutsionaalsete investorite, varahaldurite ja volitatud nõustajate läbipaistvuse, juhtide tasustamise ning seotud isikute tehingutele kohaldatava äramärkimise, heakskiitmise ja avalikustamise suhtes, et kaitsta vähemusaktsionäre ja hoida ära kuritarvituslikke tehinguid.

6. Äriühingute aruandlus

EL on kehtestanud äriühingute poolt avalikustamisele kuuluvat finantsteavet ja auditeerimist käsitlevad normid, et suurendada finantsaruannete usaldusväärsust.

a. Finantsaruandlus

Kõik piiratud vastutusega äriühingud peavad koostama finantsaruandeid, et jälgida oma äritegevuse seisukorda ning esitada õige ja õiglane ülevaade oma finantsseisundist. Raamatupidamisdirektiiviga kehtestas EL normid, mille eesmärk on tagada kogu ELis järjepidev ja võrreldav finantsaruandlus.

b. Äriühingute kestlikkusaruandlus

ELi normide kohaselt peavad teatavad äriühingud andma igal aastal aru ka oma tegevusega seotud sotsiaal- ja keskkonnamõjust ning -riskidest. See aitab investoritel, kodanikuühiskonna organisatsioonidel, tarbijatel, poliitikakujundajatel ja muudel sidusrühmadel hinnata suurte äriühingute muid kui finantstulemusi ning seeläbi innustatakse äriühinguid kujundama äritegevuse valdkonnas välja vastutustundliku lähenemisviisi.

Muud kui finantsaruandlust käsitlevas direktiivis (direktiiv 2014/95/EL) on sätestatud normid teatavate suurte äriühingute poolt muu kui finantsteabe ja mitmekesisust käsitleva teabe avalikustamise kohta. Need normid hõlmavad selliseid valdkondi nagu keskkonnaküsimused, sotsiaalküsimused ja töötajate kohtlemine, inimõiguste austamine, korruptsiooni- ja altkäemaksuvastane võitlus ning mitmekesisus juhtorganites (nt vanuse, soo ning haridusliku ja ametialase tausta aspektist). Direktiivi kohaldatakse suurte avalikku huvi pakkuvate äriühingute suhtes, millel on rohkem kui 500 töötajat.

5. jaanuaril 2023 jõustus äriühingute kestlikkusaruandluse direktiiv (EL) 2022/2464. Direktiiviga ajakohastatakse norme seoses sotsiaalse ja keskkonnaalase teabega, mis peab äriühingute aruandluses sisalduma. Kestlikkuse kohta peab aru andma senisest rohkem suuri äriühinguid, samuti peavad nüüd aru andma noteeritud VKEd. Sellega tagatakse ka juurdepääs teabele, mis on vajalik kliimamuutustest ja muudest

kestlikkusega seotud küsimustest tulenevate investeerimisriskide hindamiseks, ning luuakse läbipaistvuskultuur seoses äriühingute tegevuse mõjuga inimestele ja keskkonnale.

Aruandluskoormuse vähendamise püüdluste raames muudeti hiljuti vastu võetud nn aja peatamise direktiiviga (direktiiv (EL) 2025/794) äriühingute kestlikkusaruandluse direktiivi ja äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi (direktiiv (EL) 2024/1760) seoses kuupäevadega, millest alates peavad liikmesriigid teatavaid äriühingute kestlikkusaruandluse ja kestlikkusalase hoolsuskohustuse nõudeid kohaldama. Samal ajal algatas komisjon läbivaatamise, mille eesmärk on äriühingute kestlikkusaruandluse direktiivi, äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi ja taksonoomiamääruse raames ette nähtud kestlikkusaruandlust ja kestlikkusalast hoolsuskohustust hõlbustada.

B. ELi juriidilised isikud

ELi juriidilise isiku vormid kehtivad kõikjal ELis ja eksisteerivad kõrvuti riiklike juriidiliste isikutega. EL on kasutanud mitmesuguseid õigusloomevõtteid, sealhulgas määrustega loodud autonoomsed üleeuroopalised õiguslikud vormid (Euroopa äriühing, Euroopa ühistu ja Euroopa majandushuviühing) ning 28. õigusraamistiku meetod, mille puhul ühtlustatud ELi õigusnormid kehtivad paralleelselt riiklike õigusnormidega, võimaldades ettevõtjatel ELi raamistiku rakendamise vabatahtlikult valida.

1. Euroopa äriühing

Pärast pikki, 30 aastat kestnud läbirääkimisi võttis nõukogu vastu kaks Euroopa äriühingu asutamiseks vajalikku õigusakti, täpsemalt määruse (EÜ) nr 2157/2001 Euroopa äriühingu põhikirja kohta ja direktiivi 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes. See võimaldab liidu territooriumil asutada äriühingu aktsiaseltsina (ladinakeelse nimetusega *Societas Europaea* (SE)). Euroopa äriühingu asutamisel peavad osalema vähemalt kahe liikmesriigi ettevõtjad, kuid võimalikud on eri variandid: ühinemine, valdusettevõtja asutamine, tütarettevõtja moodustamine või ümberkujundamine Euroopa äriühinguks. Euroopa äriühing peab võtma kapitaliühingu vormi. Selliste äriühingute mõistliku suuruse tagamiseks on määruse artiklis 4 sätestatud miinimumkapitali nõue 120 000 eurot.

Direktiivi 2001/86/EÜ eesmärk on tagada, et Euroopa äriühingu asutamine ei tooks kaasa töötajate senise kaasamise kadumist või vähenemist nendes äriühingutes, mis Euroopa äriühingu asutamises osalevad.

2. Euroopa ühistu

Euroopa ühistu (SCE) põhikirja käsitleva määrusega (EÜ) nr 1435/2003 kehtestati Euroopa ühistu jaoks ühtne õiguslik vorm. See võimaldab eri liikmesriikides elavatel isikutel või eri liikmesriikide õiguse alusel asutatud juriidilistel isikutel asutada ühistu. Selliste ühistute miinimumkapital peab olema 30 000 eurot ning need saavad tegutseda kogu ühtsel turul ühe juriidilise isikuna, ühtsete reeglite alusel ja ühe struktuuriga.

Direktiiviga 2003/72/EÜ täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas, et välistada töötajate senise kaasamise kadumine või vähenemine Euroopa ühistu asutamises osalevates äriühingutes.

3. Euroopa majandushuviühing

Euroopa majandushuviühingut käsitleva määrusega (EMÜ) nr 2137/85 kehtestati Euroopa majandushuviühingu põhikiri. Õigus- ja teovõimet omavad Euroopa majandushuviühingud võimaldavad ühes liikmesriigis asuval äriühingul teha ühisettevõttes koostööd teistes liikmesriikides asuvate äriühingute või füüsiliste isikutega, et endale kasumi teenimise asemel hõlbustada või arendada oma liikmete majandustegevust. Saadud kasum jagatakse liikmete vahel. Euroopa majandushuviühing ei või kaasata üldsuse investeeringuid.

4. 28. õigusraamistik: liikudes uuenduslikele äriühingutele ette nähtud õigusraamistiku suunas

Komisjon avaldas 28. mail 2025 teatise ELi idu- ja kasvufirmade strateegia kohta, milles ta annab teada kavatsusest esitada ettepanek Euroopa 28. õigusraamistiku kohta, millega kehtestataks äriühingutele ühtsed õigusnormid, sealhulgas äriühingute suhtes kohaldatav ELi õigusraamistik, mis põhineks vaikimisi digitaalsetel lahendustel. Selle eesmärk on aidata ületada takistusi äriühingute asutamisel, laiendamisel ja käitamisel kogu ühtsel turul. Selleks lihtsustataks õigusraamistikus kohaldatavaid õigusnorme ja vähendataks ebaõnnestumiskulusid, käsitledes konkreetseid aspekte asjaomastes õigusvaldkondades, sealhulgas maksejõuetus-, töö- ja maksuõiguses. Samuti uurib komisjon võimalust, et äriühingud saaksid alustada tegevust Euroopas kiiremini, parimal juhul 48 tunni jooksul.

Komisjoni varasemad algatused *Societas Privata Europaea* (SPE) ja *Societas Unius Personae* (SUP) kohta ei andnud tulemusi.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlamendil on alati õnnestunud õigusakte muuta, näiteks kaitstes töötajate osalemist äriühingutes või toetades eri Euroopa äriühinguvormide loomist, et lihtsustada ettevõtjate piiriülest tegevust. Komisjon esitas ettepaneku võtta vastu direktiiv Euroopa piiriüleste ühingute kohta, et parandada siseturu toimimist, kõrvaldades õiguslikud ja haldustõkked ning luues võrdsed tingimused ELi mittetulundusühingutele, kes soovivad tegutseda rohkem kui ühes liikmesriigis. 13. märtsil 2024 võttis parlament vastu oma esimese lugemise seisukoha, kuid esitas hulga muudatusettepanekuid, milles nõutakse võlausaldajate huvide paremat kaitset ja selgemaid norme, millega reguleeritakse olemasolevate mittetulunduslike üksuste ühinemist.

Parlament nõudis ka sihtasutustele asjakohase õigusraamistiku loomist. 8. veebruaril 2012 esitas komisjon ettepaneku võtta vastu määrus Euroopa sihtasutuse (*Fundatio Europaea*) põhikirja kohta. Selle eesmärk oli võimaldada sellistel organisatsioonidel lihtsamini kõikjal ELis avalikes huvides tegutseda.

Oma 2012. aasta resolutsioonis Euroopa äriühinguõiguse tuleviku kohta asus parlament seisukohale, et riiklike õigusaktide alusel toimivaid äriühinguvorme täiendavatel ELi äriühinguvormidel on märkimisväärne potentsiaal ja neid tuleks edasi arendada. VKEde erivajaduste käsitlemiseks nõudis parlament tungivalt, et komisjon teeks uusi pingutusi Euroopa osaühingu põhikirja vastuvõtmise nimel. Vastuseks komisjoni sellekohasele teatisele võttis parlament 2013. aasta veebruaris

vastu resolutsiooni ELi uuendatud strateegia kohta ettevõtja sotsiaalse vastutuse valdkonnas. Oma 2013. aasta märtsi resolutsioonis **Euroopa vastastikuse ühingu** põhikirja kohta esitas parlament komisjonile sellist põhikirja käsitlevaid soovitusi. Ühtlasi on parlament eri resolutsioonides ja suuliselt vastatavates küsimustes mitmel korral esitanud nõudmise koostada direktiiv **äriühingu asukoha piiriülese muutmise** kohta, pidades kahetsusväärseks ühiste normide puudumist, sest see kahjustab äriühingute liikuvust ja seega asutamisvabadust.

Oma 2017. aasta resolutsioonis piiriülese ühinemise ja jagunemise rakendamise kohta juhtis parlament tähelepanu vähemusaktsionäride õigustele ja võlausaldajate kaitset käsitlevatele normidele ning piiriülese jagunemise korral ette nähtud pikkadele ja keerukatele menetlustele. Samuti on parlament korduvalt nõudnud ettepaneku koostamist äriühingu asukoha piiriülese muutmise kohta **(14. äriühinguõiguse direktiiv, mille kohta ei ole seni ettepanekut vastu võetud).**

Parlament on saanud mitu petitsiooni, mis puudutavad **ELi äriühinguõiguse digitaliseerimist** ja piiriülest tegevust. Tavaliselt palub petitsioonikomisjon Euroopa Komisjonilt asjakohast teavet või arvamust petitsioonis tõstatatud küsimuste kohta (vt4.1.4).

2017. aasta mais võttis parlament vastu resolutsiooni ELi e-valitsuse tegevuskava kohta, milles ta kutsus komisjoni üles kaaluma täiendavaid võimalusi, et edendada digilahendusi formaalsuste täitmiseks äriühingu kogu elutsükli vältel, ja rõhutas äriregistrite omavahelise ühendamise tähtsust. Parlamendil on ka pikaajaline uuringukogu, milles nõutakse selles valdkonnas digitaalset lihtsustamist.

2019. aasta novembris võeti vastu direktiiv äriühingute piiriülese ümberkujundamise, ühinemise ja jagunemise kohta ning selles kehtestati piiratud vastutusega äriühingute piiriülese ühinemise kohta täiendavad õigusnormid. Seadusandliku protsessi käigus esitas parlament direktiivi ettepaneku kohta olulisi muudatusettepanekuid.

2019. aasta juulis võttis parlament vastu direktiivi digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamise kohta äriühinguõiguses, mille eesmärk on hõlbustada ettevõtete asutamist elektrooniliste vahendite abil ja edendada internetipõhiseid tehinguid äriühingu kogu elutsükli jooksul. Kõik liikmesriigid ei ole seni veel internetipõhiseid registreerimismenetlusi ettevõtjatele täielikult kättesaadavaks teinud, hoolimata asjaolust, et internetipõhine registreerimine on keskmiselt kaks korda kiirem ja võib olla kuni kolm korda odavam kui tavapärased paberipõhised võimalused. 10. jaanuaril 2025 võtsid parlament ja nõukogu vastu direktiivi (EL) 2025/25, millega laiendatakse ja ajakohastatakse digitaalsete vahendite ja menetluste kasutamist äriühinguõiguses.

Vastuseks komisjoni teatisele ELi idu- ja kasvufirmade strateegia kohta avaldas parlamendi õiguskomisjon 30. juunil 2025 raporti projekti, milles soovitatakse võtta vastu ELi toimimise lepingu artiklil 50 ja artikli 114 lõikel 1 põhinev direktiiv, et luua 28. õigusraamistik, mis annaks börsil noteerimata piiratud vastutusega äriühingutele võimaluse kasutada Euroopa idu- ja kasvufirma (ESSU) märgist. Kõnealuse raporti projekti kohaselt oleks ESSU riiklik ettevõtlusvorm, millega ühtlustataks teatavaid olulisi elemente. Erinõuetele vastavad äriühingud lisaksid oma riigisisesele nimetusele „ESSU“ (nt „[äriühingu nimi] GmbH ESSU“), mida tunnustataks automaatselt kõigis liikmesriikides. Liikmesriikidele jääks vabadus lubada riiklike ettevõtlusvormide ümberkujundamist ESSUks või luua sel eesmärgil uusi riiklikke

ettevõtlusvorme. Erinevalt tavapärastest äriühinguõiguse nõuetest võimaldaks ESSU omada registrijärgset ja tegelikku asukohta eri liikmesriikides.

Peamised kavandatud elemendid on registreerimine 48 tunniga ELi tasandi digiregistri kaudu, ühtlustatud omakapitalilaadsed võlainstrumendid (nt kasumis osalemise õigused ja hääleõiguseta osalus) standardsete näidisdokumentidega ja vabatahtlikud korraldaja omandimehhanismid (nt varalukud ja erineva hääleõigusega aktsiad), mille puhul on lisatud märge „juhtomanduses". Raporti projekt sisaldab ka piiriülese ümberkujundamise piiranguid direktiivi (EL) 2017/1132 tehtavate muudatuste kaudu ja vaidluste lahendamise erimehhanisme.

Mis puudutab tööõigust, siis individuaalseid töölepinguid reguleeritaks Rooma I määrusega, samas kui töötajate kaasotsustusõigus juhatuse tasandil määrataks kindlaks selle liikmesriigi õiguse alusel, kus on äriühingu tegelik asukoht. Sellest tulenevalt kaldutakse kõrvale traditsioonilisest käsitusest, mille kohaselt kaasotsustusõigus määratakse kindlaks äriühinguõiguse alusel. Kaitsemeetmed hoiaksid ära kõrvalehoidmise riigisisestest kaitsenormidest, mis on kooskõlas Euroopa äriühingu direktiiviga.

Parlamendi resolutsiooni ettevalmistamise protsessi toetas 28. õigusraamistikku käsitlev seminar ja mitu uuringut järgmistel teemadel:

— ELis äriühingute ees seisvate takistuste kindlakstegemine;

— äriühinguõiguse ühtlustamine;

— õigusnormidest kõrvalehoidmise vastased kaitsemeetmed;

— äriühingute registreerimise lihtsustamine;

— 28. õigusraamistiku kohaldamisala.

5. juulil 2024 võtsid parlament ja nõukogu vastu äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi. Õigusakt kohustab äriühinguid tegema kindlaks enda ja oma äripartnerite tegevuse negatiivse mõju inimõigustele ja keskkonnale ning vajaduse korral seda mõju ennetama, vastava tegevuse lõpetama või selle tagajärgi leevendama. See hõlmab lapstööjõu kasutamist, orjust, tööalast ärakasutamist, reostust, keskkonnaseisundi halvenemist ja elurikkuse vähenemist. Äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi muudeti hiljuti aga nn aja peatamise direktiiviga seoses kuupäevadega, millest alates liikmesriigid peaksid selle mitmesuguseid nõudeid kohaldama.

Lisaks tehti 18. märtsil 2026 jõustunud I koonddirektiiviga (direktiiv (EL) 2026/470) olulisi muudatusi nii äriühingute kestlikkusaruandluse direktiivi kui ka äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi, sealhulgas kitsendati kohaldamisala, ühtlustati hoolsuskohustuse raamistikku ja muudeti äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi kohaldamise ajakava. Muudetud ajakava kohaselt peavad liikmesriigid võtma äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi riigisisesesse õigusesse üle 26. juuliks 2028, kusjuures direktiivi hakatakse täielikult kohaldama alates 26. juulist 2029. Ühtlasi nõuetakse iga-aastast hoolsuskohustuse aruandlust 1. jaanuaril 2030 või pärast seda algavate majandusaastate kohta.

30. septembril 2025 lõppenud komisjoni avaliku konsultatsiooni järel võttis parlament 20. jaanuaril 2026 vastu resolutsiooni, milles käsitletakse 28. õigusraamistikku

ehk uut õigusraamistikku uuenduslike ettevõtete jaoks ning milles nõutakse, et komisjon esitaks seadusandliku ettepaneku 2026. aasta esimeses kvartalis. Parlamendi soovituste kohaselt oleks kavandatava ELi õigusliku vormi nimi *Societas Europaea Unificata* (ühtne Euroopa äriühing (S.EU)).

Selles resolutsioonis võtsid parlamendiliikmed vastu rea soovitusi, mille eesmärk on anda oma panus komisjoni ettepanekusse uue õigusraamistiku kohta, millega toetatakse ELi äriühinguid. Kavandatava raamistiku kohaselt saaksid liikmesriigid kas luua uue ettevõtlusvormi või hõlmata kogu ELi hõlmavad normid olemasoleva vormiga. Parlamendiliikmed nõudsid ühiseid ühtlustatud norme (28. õigusraamistik), et tagada ettevõtjatele võrdsed tingimused kogu ELis. Parlamendiliikmete tööd toetasid 28. õigusraamistikku käsitleva seminari käigus saadud Euroopa akadeemilised teadmised ja mitu eespool nimetatud eksperdiuuringut.

18. märtsil 2026 avaldas komisjon ettepaneku võtta vastu määrus, mis käsitleb äriühingute 28. õigusraamistikku – „EU Inc.“, ning teatise „Liikudes ELi ettevõtetele ette nähtud 28. äriühingute õigusraamistiku suunas“. Erinevalt parlamendi raporti projektist, milles soovitati võtta vastu direktiiv, millega luuakse olemasolevatele riiklikele vormidele lisatav märgis, otsustas komisjon esitada ettepaneku võtta vastu määrus, millega kehtestatakse täiesti eraldiseisev üleeuroopaline õiguslik vorm. Põhielemendid hõlmavad järgmist:

— ELi keskliidese kaudu 48 tunniga toimuv digitaalne asutamine, mille maksimaalne maksumus on 100 eurot;

— miinimumkapitali nõude puudumine;

— mitu aktsialiiki;

— ELis kohaldatav ühtlustatud töötajate aktsiaoptsiooni skeem (skeem EU-ESO) koos maksustamise edasilükkamisega kuni võõrandamiseni;

— ühtlustatud digitaalsed maksejõuetusmenetlused, mis põhinevad registriandmete ühekordse esitamise põhimõttel.

Järgmisel päeval, 19. märtsil 2026 kiitis Euroopa Ülemkogu äriühinguvormi „EU Inc.“ heaks kui prioriteetse meetme tegevuskava „Üks Euroopa, üks turg“ raames, kutsudes kaasseadusandjaid (parlament ja nõukogu) üles võtma teksti vastu 2026. aasta lõpuks.

Käesole va teabelehe koostas Euroopa Parlamendi kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond. Lisateabe saamiseks külastage õiguskomisjoni veebisaiti.

Christophe BEAUDOUIN / Jagoda Karolina MACIEJEWSKA / Mariusz MACIEJEWSKI
05/2026

2.1.12. INTELLEKTUAALOMAND

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi intellektuaalomandiõiguste raamistikku, mis hõlmab tööstus- ja kaubandusomandit (patendid, kaubamärgid, disainilahendused, ärisaladused ja geograafilised tähised) ning autoriõigust. Samuti selgitatakse selles Euroopa Parlamendi rolli intellektuaalomandit reguleerivate õigusnormide ühtlustamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 114 ja 118 hõlmavad intellektuaalomandit reguleerivate õigusnormide ühtlustamist ja kogu ELis kehtivate intellektuaalomandiõiguste loomist.

EESMÄRGID

Kuigi intellektuaalomandiõigusi reguleeritakse mitmesuguste rahvusvaheliste ja riigisiseste õigusnormidega, ühtlustatakse neid ka ELi õigusaktidega. ELi toimimise lepingu artikliga 118 on ette nähtud, et siseturu rajamise ja selle toimimise raames sätestavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt meetmed selleks, et luua intellektuaalomandit reguleeriv ELi õigus. Sellega tagatakse intellektuaalomandiõiguste ühetaoline kaitse kogu ELis ning kogu ELi hõlmav kord lubade andmise, koordineerimise ja järelevalve jaoks. ELi seadusandlik tegevus selles valdkonnas seisneb peamiselt intellektuaalomandiõigustega seotud aspektide ühtlustamises ELi süsteemi loomise teel. Seda on juba tehtud ELi kaubamärgi ja registreeritud ELi disainilahendusega ning alates 2023. aastast ka patentidega. Paljud ELi õigusaktid kajastavad ka liikmesriikide rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad Berni ja Rooma konventsioonidest, Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingust (TRIPS-leping) ja Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni (WIPO) 1996. aasta rahvusvahelistest lepingutest.

SAAVUTUSED

A. Õigusaktide ühtlustamine

1. Kaubamärgid, disainilahendused ja mudelid

ELi kaubamärke käsitlev õigusraamistik põhineb neljaastmelisel registreerimissüsteemil, mis hõlmab muu hulgas **riiklikke kaubamärgisüsteeme**. Need **on ühtlustatud** kaubamärgi direktiiviga (direktiiv (EL) 2015/2436), mis võeti vastu kaubamärke käsitlevate liikmesriikide õigusaktide omavahel kooskõlla viimiseks. Lisaks liikmesriigi tasandil kaubamärgi kaitsmisele (kaubamärgi registreerimine riikliku kaubamärgiameti kaudu) on ELis võimalik seda teha ka **Beneluxi tasandil**, 1994. aastal kasutusele võetud **ELi kaubamärgi** abil ning **rahvusvahelisel** tasandil. ELi kaubamärgi määrusega (määrus (EL) 2017/1001) kodifitseeriti ja asendati kõik varasemad ELi kaubamärki käsitlevad määrused. Kodifitseerimine oli vajalik selguse huvides, kuna

ELi kaubamärgisüsteemi oli juba mitu korda oluliselt muudetud. ELi kaubamärk ja selle mõju on kogu ELis ühtne. ELi kaubamärke ja disainilahendusi haldab Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Amet (EUIPO). EUIPO-le makstavate lõivude suurus on kindlaks määratud ELi kaubamärgi määruses. Need on kehtestatud tasemel, mis tagab, et nendest saadav tulu katab EUIPO kulud, ja need täiendavad kehtivaid riiklikke kaubamärgisüsteeme.

Euroopa Liidu disainilahendusi käsitleva määrusega (määrus (EÜ) nr 6/2002) loodi ühenduse süsteem disainilahenduste ja mudelite kaitseks. Viimastel aastatel on EL ajakohastanud liidu disainilahenduste raamistikku 2024. aastal vastu võetud samateemalise seadusandliku reformi paketiga. Selles vaadati läbi õigusaktid, et tugevdada ja ühtlustada disainilahenduste kaitset, millest saavad kasu sõltumatud autorid, väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) ning tööstusharud, kus disainilahendused on olulised. ELi disainilahenduste määrus (määrus (EL) 2024/2822) jõustus 1. mail 2025. Selle eesmärk on tagada, et disainilahenduste kaitse süsteem on kohandatud digiajastule. Määruses laiendati mõisteid ja määratlusi, et need oleksid praegustes ja tulevastes oludes jätkuvalt kohaldatavad. Samuti soovitakse määruse abil suurendada disainilahenduste kaitse süsteemi kättesaadavust, tulemuslikkust ja taskukohasust, lihtsustades VKEde ja disainirohkete tööstusharude jaoks menetlusi ning optimeerides makstavate lõivude suurust ja komponente.

Disainilahenduste direktiivi (direktiiv (EL) 2024/2823) eesmärk on samuti kohandada süsteemi digiajastule (eelkõige 3D-printerite kasutuselevõtule) ning muuta see palju kättesaadavamaks ja tulemuslikumaks. See saavutatakse tänu kulude vähendamisele, menetluste lihtsustamisele ning nende tõhusamaks ja prognoositavamaks muutmisele ning õiguskindluse suurendamisele. Liikmesriigid peavad disainilahenduste direktiivi riigisisesesse õigusesse üle võtma 9. detsembriks 2027.

Nõukogu otsusega 2006/954/EÜ ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 1891/2006 seoti ELi disainilahenduste registreerimise süsteem WIPO rahvusvahelise tööstusdisainilahenduste ja mudelite registreerimise süsteemiga.

2. Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused

Autoriõiguste kaitsega tagatakse, et kirjanike, heliloojate, kunstnike, filmitegijate jt teosed on kaitstud ja nad saavad oma teose eest tasu. Digitehnoloogia on põhjalikult muutnud seda, kuidas loomesisu toodetakse, levitatakse ja tarbitakse. **ELi autoriõiguse normid** on sätestatud 13 direktiivis ja kahes määruses, millega on ühtlustatud autorite, esitajate, tootjate ja ringhäälinguorganisatsioonide põhilised õigused. ELi standardite kehtestamisega vähendatakse riikidevahelisi erinevusi, luuakse vajalik kindlus loovuse edendamiseks ja loovusesse investeerimiseks, edendatakse kultuurilist mitmekesisust ning hõlbustatakse tarbijate ja ettevõtjate juurdepääsu digitaalsisule ja -teenustele kogu ühtsel turul.

a. Autoriõigus

Autoriõiguse direktiiviga (**direktiiv** (EL) 2019/790) ühtlustatakse ELis autoriõigust käsitlevaid õigusnorme. Sellest saavad kasu nii tarbijad, loojad kui ka ettevõtjad. Direktiiviga tagatakse täiendav autoriõigus ajakirjandusväljaannete kirjastajatele ja autoriõigusega kaitstud sisu eest õiglase tasu maksmine. Direktiiviga kehtestati ka veebiplatvormidele õiguslik vastutus oma saitidel autoriõigusega kaitstud sisu kasutamise ja üleslaadimise eest. Ent uued nõuded ei puuduta autoriõigusega kaitstud

teoste mittekaubanduslikul eesmärgil üleslaadimist veebientsüklopeediatesse (nt Vikipeedia). Ringhäälinguorganisatsioonide veebiülekandeid ning televisiooni- ja raadiosaadete taasedastamist käsitleva direktiivi (direktiiv (EL) 2019/789 (kaabel- ja satelliitlevi direktiiv)) eesmärk on teha ELi tarbijatele internetis kättesaadavaks rohkem tele- ja raadiosaateid. Direktiivis võeti kasutusele päritoluriigi põhimõte, et hõlbustada õiguste litsentsimist teatavate programmide puhul, mida ringhäälinguorganisatsioonid oma veebiplatvormidel pakuvad, nt samaaegsed ülekanded ja järelvaatamisteenused. Ringhäälinguorganisatsioonid peavad hankima autoriõiguse loa oma ELi asukohariigis, et teha raadiosaated, teleuudised ja päevakajalised saated ning ringhäälinguorganisatsiooni enda toodetud ja täielikult rahastatud saated veebis kättesaadavaks kõigis ELi liikmesriikides.

Raamatutele ja trükimaterjalile ligipääsetavust käsitleva direktiiviga (direktiiv (EL) 2017/1564) on lubatud teatavate autoriõigusega ja autoriõigusega kaasnevate õigustega kaitstud teoste ja muude kaitstud objektide teatavad kasutusviisid, et teha need pimedatele, nägemispuudega või muu trükikirja lugemise puudega isikutele ligipääsetavas vormis kättesaadavaks.

Võrgusisuteenuste piiriülese kaasaskantavuse määrusega (määrus (EL) 2017/1128) soovitakse tagada, et tarbijad, kes ostavad või tellivad võrgusisu, nagu filmid, spordiülekanded, muusika, e-raamatud ja mängud, saaksid sellele ligi pääseda ka siis, kui nad reisivad teistesse ELi liikmesriikidesse.

b. Autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste kaitse kehtivuse aeg

Autoriõigus ja autoriõigusega kaasnevad õigused on kaitstud autori või looja eluajal ja 70 aastat pärast tema surma. Autoriõiguse kaitse tähtaega käsitleva 2011. aasta direktiiviga (direktiiv 2011/77/EL) pikendati helisalvestiste esitajate autoriõiguse kaitset 50 aastalt 70 aastale pärast salvestamist ning muusika autorite puhul, nagu heliloojad ja sõnade autorid, 70 aastale pärast autori surma. 70 aastat kestev kaitse on kujunenud helisalvestiste puhul rahvusvaheliseks normiks. Praegu kaitstakse helisalvestisi 70 aastat või kauem 64s maailma riigis.

c. Arvutiprogrammid ja andmebaasid

Arvutiprogrammide õiguskaitse direktiiviga (direktiiv 2009/24/EÜ) nõutakse, et liikmesriigid **kaitseksid** autoriõigusega **arvutiprogramme**, sest need loetakse Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooni kohasteks kirjandusteosteks. Andmebaaside direktiiviga (direktiiv 96/9/EÜ) nähakse ette õiguskaitse andmebaasidele. Andmebaas on selles määratletud kui süstemaatiliselt või metoodiliselt korrastatud iseseisvate teoste, andmete või muu materjali kogu, mis on elektrooniliste või muude vahendite abil individuaalselt kättesaadav. Direktiivis on sätestatud, et andmebaase kaitstakse nii autoriõigusega, mis hõlmab intellektuaalset loomingut ennast, kui ka *sui generis* õigusega, mis kaitseb andmebaasi sisu kogumiseks, kontrollimiseks või esitamiseks tehtud investeeringut (raha, inimressursid, töö ja energia).

Andmemäärusega (määrus (EL) 2023/2854) on kehtestatud normid ühendatud toodete või seotud teenuste (nt asjade internet ja tööstusmasinad) kasutamisel loodud andmete jagamiseks. Selles nõutakse niisuguste andmete avalikustamist ja avaldamist, mis võivad olla kaitstud andmevaldaja või kolmanda isiku ärisaladuste, autoriõiguste või muude intellektuaalomandiõigustega, ning võimaldatakse kasutajatele juurdepääs

nende loodud andmetele. See sisaldab uusi norme, millega täpsustatakse, kes saab ELis kõigis majandussektorites loodud andmeid kasutada ja neile juurde pääseda.

2022. aastal vastu võetud andmehalduse määrusega (määrus (EL) 2022/868) loodi mehhanismid, et hõlbustada teatavat liiki kaitstud avaliku sektori teabe taaskasutamist, suurendada usaldust andmevahendusteenuste vastu ja edendada andmealtruismi kogu ELis.

Kavandatud VII koondpaketi eesmärk on lihtsustada ja konsolideerida mitmeid ELi digivaldkonna õigusakte, nagu andmemäärus ja andmehalduse määrus. Euroopa Komisjon esitas selle digivaldkonna koondmääruse ettepaneku 19. novembril 2025 ning üks selle põhipunkte on ühtlustada seoseid andmemääruse ja andmehalduse määrusega. Praegu kehtivate õigusaktide muutmisega soovitakse luua Euroopa andmepõhisele majandusele sidus alus, mis ühendab andmekaitset ja innovatsiooni. Eesmärk on vähendada keerukust, konsolideerides norme ja ühtlustades mõisteid. Nõukogu ja parlamendiga peetud kolmepoolsete läbirääkimiste tulemusel jõuti paketis esialgsele kokkuleppele. Nüüd peavad need kaks kaasseadusandjat kokkuleppe ametlikult vastu võtma.

d. Rentimis- ja laenutamisõigus

Rentimis- ja laenutamisõigust käsitlev direktiiv (direktiiv 2006/115/EÜ) oli varajane ELi õigusakt, milles käsitleti autorite õigusi ja võeti kasutusele horisontaalne lähenemisviis. Sellega kehtestati võõrandamatu õigus tasule, kuna autorite ja esitajate loome- ja kunstiline tegevus eeldab piisavat sissetulekut ning fonogrammide ja filmide tootmiseks vajalikud investeeringud on eriti suured.

e. Kollektiivse esindamise organisatsioonid

Enne kaitstud sisu levitamist tuleb hankida autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste omajatelt luba. Õiguste omajad võivad usaldada oma õigused **kollektiivse esindamise organisatsioonile**, mis teostab õigusi nende nimel. Kollektiivse esindamise organisatsioon on kohustatud neid õigusi teostama, kui tal puuduvad õigustatud põhjused sellest keeldumiseks. Autoriõiguse kollektiivset teostamist käsitleva direktiiviga (direktiiv 2014/26/EL) on kehtestatud kollektiivse esindamise organisatsioonide suhtes kohaldatavad nõuded, et tagada juhtimise, finantshalduse, läbipaistvuse ja aruandluse kõrge tase. Direktiivi eesmärk on tagada, et õiguste omajatel oleks võimalik oma õiguste teostamisel kaasa rääkida. Lisaks parandatakse direktiiviga kollektiivse esindamise organisatsioonide toimimist, nähes ette kogu ELis kehtivad standardid. Liikmesriigid peavad hoolitsema selle eest, et kollektiivse esindamise organisatsioonid tegutsevad nende õiguste omajate parimates huvides, keda nad esindavad.

3. Patendid

Patent on omandiõigus, mille võib anda igale tehnilist laadi leiutisele, tingimusel, et see on **uus**, sisaldab **leiutusaspekti** ja on **tööstuslikult kasutatav**. Patent annab selle omanikule õiguse takistada teisi **leiutist** ilma loata valmistamast, kasutamast või müümast. Patendid ergutavad ettevõtjaid tegema vajalikke investeeringuid uuendustegevusse ning motiveerivad üksikisikuid ja ettevõtjaid pühendama vahendeid uurimis- ja arendustegevusele. Euroopas on võimalik tehnilisi leiutisi kaitsta kas riiklike patentidega, mille annavad pädevad riiklikud asutused, või Euroopa

patentidega, mille annab keskselt Euroopa Patendiamet. Euroopa Patendiamet on Euroopa Patendiorganisatsiooni täidesaatev organ. Patendiorganisatsioonil on praegu 39 liiget. EL ise Euroopa Patendiorganisatsiooni liige ei ole.

Pärast liikmesriikide aastatepikkusi mõttevahetusi kiitsid Euroopa Parlament ja nõukogu **2012. aastal** heaks **ühtse toimega Euroopa patendi (ühtse patendi)** õigusliku aluse. Liikmesriikide rahvusvahelise kokkuleppega loodi seeläbi ühtne ja spetsialiseerunud patendikohtusüsteem.

Euroopa Liidu Kohus andis ühtse patendi paketile heakskiidu 5. mail 2015 kohtuasjades C-146/13 ja C-147/13 tehtud otsusega, mis avas tee tõelise Euroopa patendi loomisele.

Euroopa Patendiameti välja antav ELi **ühtse toimega patent** on alates selle jõustumisest 1. juunil 2023. aastal pakkunud ühtset kaitset, millel on ühesugune toime kõigis osalevates ELi riikides. Ettevõtjad saavad kaitsta oma leiutisi kõigis ELi liikmesriikides tõelise ELi patendiga. Samuti saavad nad ühtse toimega patente vaidlustada ja kaitsta äsja loodud ühtse patendikohtu kaudu ühesainsas kohtumenetluses. See muudab süsteemi sujuvamaks ja hoiab kokku tõlkekulusid. Ühtse patendikohtu lepingus on sätestatud, et **ELi õiguse ülimuslikkust** tuleb austada (lepingu artikkel 20) ning et Euroopa Liidu Kohtu otsused on ühtsele patendikohtule siduvad. Ühtne patendikohus on praegu pädev arutama 18 ELi liikmesriigis tekkinud vaidlusi. Ühtne patendikohus koosneb esimese astme kohtust, apellatsioonikohtust ja kohtu kantseleist. **Esimese astme kohus** on detsentraliseeritud ülesehitusega. Selle moodustavad Pariisis asuv kesktalitus, millel on allüksused Münchenis ja Milanos, ning piirkondlikud ja kohalikud talitused üle kogu Euroopa. **Apellatsioonikohus** asub Luxembourgis. See menetleb esimese astme kohtu otsuste peale esitatud edasikaebusi ja kaalub kohtu lõplike otsuste väljakuulutamise järel kohtuasja taasmenetlemise taotlusi. Ühtse patendikohtu lepingu artikli 9 lõike 1 kohaselt on apellatsioonikohtu kolleegiumide koosseis rahvusvaheline. Sinna kuuluvad kolm õiguslikult pädevat kohtunikku ja kaks tehniliselt pädevat kohtunikku, kellel on asjaomases tehnoloogiavaldkonnas vajalik kvalifikatsioon ja kogemus.

4. Ärisaladus

Äri- ja oskusteabe salajas hoidmise tava ulatub sajandite taha. Paljudes riikides kehtivad ärisaladuse kaitseks õigusaktid, sõltumata sellest, kas seda määratletakse intellektuaalomandiõiguste osana või mitte. Konfidentsiaalsele teabele antava kaitse taset ei saa võrrelda kaitse tasemega muudes intellektuaalomandiõiguse valdkondades, nagu patendid, autoriõigus ja kaubamärgid. Seda teavet saab aga põhimõtteliselt kaitsta tähtajatult, mitte ainult kindla piiratud aja jooksul. Ärisaladuse kaitse erineb riigiti rohkem kui teised intellektuaalomandiõigusi käsitleva õiguse valdkonnad ning see võib olla isegi kasulikum ja soodsam kui ametlik patendikaitse. 2016. aastal võeti vastu ärisaladuste kaitse direktiiv (direktiiv (EL) 2016/943), et kaitsta avalikustamata oskusteavet ja äriteavet (ärisaladused) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise eest.

5. Intellektuaalomandiõigused sordiaretuses

Sordikaitse, mida nimetatakse ka **sordiaretaja õiguseks**, on intellektuaalomandiõigus, mis antakse uue taimesordi aretajale. ELi üldine sordikaitsesüsteem, mis põhineb 1991. aasta rahvusvahelise uute taimesortide kaitse konventsiooni põhimõtetel, soodustab põllumajanduse ja aianduse arengut. Sordikaitse erisüsteem loodi ELi

õigusaktidega ja see võimaldab anda taimesordi aretajale intellektuaalomandiõiguse. Süsteemi rakendab ja kohaldab Ühenduse Sordiamet.

6. Geograafilised tähised

ELi põllumajanduse intellektuaalomandiõiguste süsteemi kohaselt on geograafiliste tähistena registreeritud toodete nimetused seaduslikult kaitstud jäljendamise ja väärkasutamise eest ELis ja ELi mittekuuluvates riikides, kellega on sõlmitud eraldi kaitseleping. Tootenimetusele võib anda geograafilise tähise, kui sel on konkreetne seos toote valmistamise kohaga. Selline tunnustus võimaldab tarbijatel kvaliteetseid tooteid usaldada ja eristada ning ühtlasi aitab tootjatel oma tooteid paremini turustada. **Intellektuaalomandina** tunnustatud **geograafilistel tähistel** on ELi ja teiste riikide vahelistes kaubandusläbirääkimistes üha olulisem roll. Näiteks on Ameerika Ühendriigid jätkuvalt mures ELi geograafiliste tähiste kaitse pärast, mis mõjutab nii USA kaubamärkide kaitset kui ka selliste USA toodete turulepääsu, mille puhul kasutatakse ELi ja ELi-väliste riikide turgudel tavanimetusi[1]. Alkohoolsete jookide ja põllumajandustoodete geograafilisi tähiseid käsitlevas määruses (määrus (EL) 2024/1143) on kindlaks määratud tooted, millel on nende päritolukohaga seotud looduslikest ja inimteguritest tulenev(ad) kvaliteet, omadused või maine. Tooted, mis on kaalumisel või millele on tunnustatud geograafiline tähis juba antud, on kantud geograafiliste tähiste registritesse. Sarnane määrus käsitööndusliku ja tööstustoodete geograafiliste tähiste kaitse kohta võeti vastu 2023. aastal (määrus (EL) 2023/2411). Sellega kaitstakse tööstustooteid, mis on seostatavad nende geograafilise tootmispiirkonnaga (nt Albacete noad, Böömi kristall ja Limoges'i portselan), sarnaselt piirkondlikult toodetud toiduainetele ja jookidele antava kaitsega.

Rahvusvahelisel tasandil määrati EUIPO geograafiliste tähiste valdkonna pädevaks asutuseks. Seda tehti nõukogu otsusega ELi ühinemise kohta Genfi redaktsiooniga (otsus (EL) 2019/1754). Ameerika Ühendriigid on endiselt väga mures selle pärast, milliste tulemusteni jõuti Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni (WIPO) 2015. aasta läbirääkimistel, mille eesmärk oli laiendada päritolunimetuste kaitset käsitlevat Lissaboni kokkulepet.

7. Võitlus võltsimise vastu

Võltsitud ja piraatkauba impordimaht on kogu ELi peale hinnanguliselt ligikaudu 85 miljardit eurot (kuni 5% kogu impordist). Kogu maailmas on piraatkaubaga kauplemise osakaal kaubanduses 2,5% ja selle väärtus on kuni 338 miljardit eurot. Seetõttu põhjustab see õiguste omajatele, valitsustele ja majandusele suurt kahju.

Kuna liikmesriikide sanktsioonisüsteemide erinevused muutsid tulemusliku võltsimis- ja piraatlusevastase võitluse nende jaoks keeruliseks, võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu esimese sammuna vastu intellektuaalomandiõiguste jõustamise direktiivi (direktiiv 2004/48/EÜ). Direktiivi eesmärk on tugevdada võitlust piraatluse ja võltsimise vastu liikmesriikide õigusaktide omavahel kooskõlla viimise teel. Sellega tagatakse ühtsel turul kõrge, samaväärne ja ühtne intellektuaalomandi kaitse tase. Direktiiviga on ette nähtud tsiviil- ja haldusõiguse kohased meetmed, menetlused ja hüvitised. Määrusega, mis käsitleb intellektuaalomandiõiguste tagamist tollis (määrus (EL) nr 608/2013), on tolliasutustele ette nähtud menetluskord, et tagada

[1] „2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers" (2025. aasta riikliku kaubandusprognoosi aruanne väliskaubandustõkete kohta), USA kaubandusesindaja büroo, lk 148.

intellektuaalomandiõigused kaupade puhul, mille suhtes tehakse tollijärelevalvet või tollikontrolli.

B. Õiguste lõppemine

1. Määratlus

Õiguste lõppemine on õigusdoktriin, mida kohaldatakse kõigi tööstusomandi valdkondade suhtes ning see tähendab seda, et kui intellektuaalomandiõiguse omaja või tema nõusolekul tegutsev esindaja müüb intellektuaalomandiõigusega kaitstud toote (näiteks patendi) ära, siis see õigus **lõpeb** sellega. ELis on Euroopa Liidu Kohus ELi aluslepinguid järjepidevalt tõlgendanud nii, et intellektuaalomandiõigused lõpevad siseturul siis, kui õiguste omaja või tema nõusolekul tegutsev esindaja on toote turule lasknud. Ühe liikmesriigi õigusaktidega kaitstud tööstusliku või kaubandusliku intellektuaalomandi õiguste omaja ei saa toetuda neile sätetele, et takistada teises liikmesriigis juba turule lastud toodete importi.

2. Piirangud

ELi õiguste lõppemise põhimõtet ei kohaldata võltsitud toodete turustamise suhtes või toodete puhul, mida turustatakse väljaspool Euroopa Majanduspiirkonda (intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu artikkel 6). 1999. aastal otsustas Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas C-173/98 (Sebago Inc. ja Ancienne Maison Dubois & Fils SA *vs*. G-B Unic SA), et kolmandates riikides turule lastud toodete puhul ei ole liikmesriikidel lubatud oma riigisiseses õiguses ette näha kaubamärgist tulenevate õiguste lõppemist.

3. Valdkonda reguleerivad õigusaktid

Õiguste lõppemist käsitlevad ELi õigusnormid tulenevad suures osas Euroopa Liidu Kohtu praktikast ELi toimimise lepingu artikli 34 tõlgendamisel. Selles artiklis käsitletakse liikmesriikide vahel koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmeid[2]. See kohtupraktika on mõjutanud kõiki intellektuaalomandiõigust käsitlevaid ELi õigusakte.

C. Euroopa Liidu Kohtu hiljutine kohtupraktika

2012. aastal kinnitas Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas C-406/10 (SAS Institute Inc. *vs*. World Programming Ltd) tehtud kohtuotsuse punktis 32, et vastavalt arvutiprogrammide õiguskaitse direktiivile (direktiiv 91/250/EMÜ, kehtetuks tunnistatud direktiiviga 2009/24/EÜ) on autoriõigusega kaitstud ainult arvutiprogrammile antud kuju ning selle loogika, algoritmide ja programmeerimiskeele aluseks olevad ideed ja põhimõtted ei ole selle direktiivi alusel kaitstud. Kohus toonitas, et arvutiprogrammi funktsionaalsus ega arvutiprogrammis selle teatavate funktsioonide käitamiseks kasutatav programmeerimiskeel ja andmefailide vorming ei kujuta endast selle programmi avaldumisvormi direktiivi artikli 1 lõike 2 tähenduses (kohtuotsuse punkt 39).

Kohtuasjas C-160/15 (GS Media BV *vs*. Sanoma Media Netherlands BV jt) otsustas Euroopa Liidu Kohus, et veebisaidile niisuguse hüperlingi ülespanemine, mis viib autoriõigusega kaitstud teosteni, mis on avaldatud muul veebisaidil ilma autori

[2]Vt kohtuasi C-15/74 (Centrafarm ja Adriaan de Peijper *vs*. Sterling Drug Inc.) ja kohtuasi C-187/80 (Merck & Co. Inc. *vs*. Stephar BV ja Petrus Stephanus Exler).

nõusolekuta, ei kujuta endast üldsusele edastamist, kui lingi üles pannud isik ei taotle rahalist kasu ega teadnud, et need teosed avaldati ebaseaduslikult.

Kohtuasjas C-484/14 (Tobias Mc Fadden *vs*. Sony Music Entertainment Germany GmbH) tehtud kohtuotsuses leidis Euroopa Liidu Kohus, et WiFi võrgu üldsusele tasuta kättesaadavaks tegemine, et juhtida võimalike klientide tähelepanu poe kaupadele ja teenustele, kujutab endast infoühiskonna teenust vastavalt e-kaubanduse direktiivile (direktiiv 2000/31/EÜ). Lisaks kinnitas kohus, et teatavatel tingimustel ei saa sidevõrgule juurdepääsu pakkuvat teenuseosutajat vastutavaks pidada. Järelikult ei saa autoriõiguse omaja nõuda kahjuhüvitist põhjendusel, et kolmas isik kasutas võrku tema õiguste rikkumiseks. Internetiühenduse kaitsmine salasõnaga tagab tasakaalu ühelt poolt autoriõiguse omaja intellektuaalomandiõiguste ning teiselt poolt juurdepääsu pakkujate ettevõtlusvabaduse ja võrgu kasutajate teabevabaduse vahel.

Kohtuasjas C-265/19 (Recorded Artists Actors Performers Ltd *vs*. Phonographic Performance (Ireland) Ltd jt) tehtud kohtuotsuses leidis Euroopa Liidu Kohus, et liikmesriik ei tohi WIPO lepingu vastastikkuse klauslile tuginedes jätta Euroopa Majanduspiirkonna välistest riikidest pärit esitajaid tasu saamise õigusest ilma. Kõigil WIPO esituste ja fonogrammide lepingu osalisriikidest pärit fonogrammitootjatel ja esitajatel on õigus õiglasele tasule. Vastuseks Euroopa Liidu Kohtu otsusele algatas Euroopa Komisjon 11. septembril 2023 konsultatsiooni ELi mittekuuluvatest riikidest pärit muusikaesitajatele ja fonogrammitootjatele ELis esitatava salvestatud muusika eest tasu maksmise tingimuste üle. USA sidusrühmad olid sellele eelnevalt väljendanud muret ELi liikmesriikide tava üle mitte maksta USAst pärit fonogrammitootjatele ja esitajatele litsentsitasusid.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Intellektuaalomand loob ELi ettevõtjatele ja majandusele lisandväärtust. Selle ühetaoline kaitse ja jõustamine aitab edendada innovatsiooni ja majanduskasvu. Euroopa Parlament on seepärast pühendunud intellektuaalomandiõiguste ühtlustamisele, luues riiklike süsteemide kõrvale ühtse ELi süsteemi ning nähes ette ELi kaubamärgi, registreeritud ELi disainilahenduse ja Euroopa ühtse patendi.

Euroopa Parlament on mitmes resolutsioonis intellektuaalomandiõiguste ning eelkõige andmebaaside, biotehnoloogialeiutiste ja autoriõiguse õiguskaitse kohta toetanud selliste õiguste järkjärgulist ühtlustamist. Parlament on avaldanud ka vastuseisu inimese kehaosade patenteerimisele. 27. veebruaril 2014 võttis Euroopa Parlament vastu omaalgatusliku resolutsiooni isiklikuks tarbeks kopeerimise maksu kohta (õigus teha seaduslikult omandatud sisust isiklikuks tarbeks koopiaid), kuna digitaalne kopeerimine isiklikuks tarbeks on tehnoloogia arenedes muutunud majanduslikult väga tähtsaks. Parlament aitas ka aktiivselt koostada WIPO lepingut, mis käsitleb autoriõiguses vaegnägijate huvides tehtavaid erandeid (Marrakechi leping).

ELi autoriõiguse normide üldise läbivaatamise käigus **(vt eespool autoriõigust käsitlev osa)** toimus tuline avalik arutelu autoriõiguse direktiivi eelnõu artiklite 11 ja 13 üle. Arutelu tipnes parlamendi hääletusega, millega toetati püüdlusi anda meediaväljaandjatele uus õigus teenida teatud suurte uudisteplatvormide sisu pealt tulu ning õigus, mis aitab internetis toime pandud autoriõiguste rikkumisi lihtsamini

tuvastada. Loometööstuses rõõmustati, kuid tehnoloogiaettevõtete esindajad kritiseerisid neid ettepanekuid tugevalt.

10. märtsil 2026 võttis Euroopa Parlament õiguskomisjoni raporti põhjal vastu resolutsiooni autoriõiguse ja generatiivse tehisintellekti võimaluste ja probleemide kohta. Resolutsioonis nõuti õiguste omajatele läbipaistvust, õiglast tasu ja võimalust takistada nende kaitstud sisu kasutamist tehisintellekti treenimisel. Õiguskomisjoni uuringust „Metaversum" nähtub, et tehisintellekt tekitab autoriõiguse kaitses uusi raskusi, eelkõige seoses tehisintellektimudelite varjatud treenimisega, milleks kasutatakse autoriõigusega kaitstud materjali või kaitstud andmeid, ning sellele järgneva sisu loomisega tehisintellektimudelite abil. Kodanikuvabaduste ning justiits- ja institutsiooniliste asjade poliitikaosakond korraldas generatiivse tehisintellekti ja autoriõiguse teemal eriseminari, et aidata kaasa õiguskomisjoni tööle selles valdkonnas[3].

Lisaks ilmneb Euroopa Parlamendi jaoks koostatud uuringutest, et mitmed lepingupõhised kokkulepped hõlbustavad andmetega seotud intellektuaalomandiõiguste eemaldamist või võimaldavad omandada subjekti intellektuaalomandiõigusi. See võib juhtuda siis, kui teosed avaldati mõnel platvormil või kui looming või leiutis sai teoks teenuslepingu raames. Sellised kokkulepped hõlmavad järgmist:

— õiguslikud kokkulepped, millega jäetakse loojad ilma intellektuaalomandiõigustest või neid sunnitakse digiplatvormide teenustesse ja serveritesse paigutatud sisuga seoses andma tasustamata litsentse ja/või millega antakse sellised õigused üle platvormidele;

— väljaostulepingud, mille kaudu platvormid omandavad loojate intellektuaalomandiõigusi;

— õiguslikud kokkulepped, millega jäetakse töötajad, leiutajad või loojad ilma nende töö või teenuse raames loodud sisuga seotud intellektuaalomandiõigustest ja/või antakse sellised õigused üle tööandjale (*work for hire*)[4].

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste ning justiits- ja institutsiooniliste asjade poliitikaosakond. Lisateabe saamiseks külastage õiguskomisjoni veebisaiti.

Jagoda Karolina MACIEJEWSKA / JEREMY JULIAN OKORN / Mariusz MACIEJEWSKI
05/2026

[3]Lucchi, N. ja Hunter, S., „Generative AI and Copyright – Training, Creation, Regulation" (Generatiivne tehisintellekt ja autoriõigus – treenimine, loomine, reguleerimine), kodanikuvabaduste ning justiits- ja institutsiooniliste asjade poliitikaosakond, Euroopa Parlament, 2025; Brando, A., „Technological Aspects of Generative AI in the Context of Copyright" (Generatiivse tehisintellekti tehnoloogilised aspektid autoriõiguse kontekstis), kodanikuvabaduste ning justiits- ja institutsiooniliste asjade poliitikaosakond, Euroopa Parlament, 2025; Peukert, C., „The economics of copyright and AI – Empirical evidence and optimal policy" (Autoriõiguse ja tehisintellekti majanduslikud aspektid – empiirilised tõendid ja optimaalne poliitika), kodanikuvabaduste ning justiits- ja institutsiooniliste asjade poliitikaosakond, Euroopa Parlament, 2025.
[4]Macrez, F. jt, „Buyout contracts imposed by platforms in the cultural and creative sector" (Platvormide kehtestatud väljaostulepingud kultuuri- ja loomesektoris), kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, oktoober 2023; Maciejewski, M., „Metaverse" (Metaversum), kodanike õiguste ja põhiseadusküsimuste poliitikaosakond, Euroopa Parlament, juuni 2023.

2.1.13. TÖÖTAJATE LÄHETAMINE

Teabelehes selgitatakse lähetatud töötajate mõistet (need on töötajad, kelle tööandja on saatnud ajutiselt tööle teise ELi liikmesriiki) ning kirjeldatakse, miks ja kuidas on töötajate lähetamine ELi õigusaktidega reguleeritud. Selles tutvustatakse ELi õigusakte, mille eesmärk on tagada aus konkurents teenuste osutamisel kogu ELis, kaitstes ühtlasi lähetatud töötajate sotsiaalseid õigusi. Lõpetuseks tõstetakse esile Euroopa Parlamendi tööd reformide ärgitamisel, reguleerimise täiustamisel ja täitmise tagamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 54 ja 56–62 on sätestatud õigusraamistik, mis võimaldab äriühingutel ja üksikisikutel pakkuda ajutiselt teenuseid muudes ELi liikmesriikides (ELi riikides).

LÄHETATUD TÖÖTAJAID KÄSITLEVATE ELI ÕIGUSAKTIDE EESMÄRGID

Lähetatud töötaja on töötaja, kelle tööandja on saatnud ajutiselt osutama teenust teises ELi liikmesriigis. Lähetatud töötajaid käsitlevate ELi õigusaktidega püütakse sihipäraselt reguleerida ja tasakaalustada kahte põhimõtet:

— õiglase konkurentsi tingimuste (mida sageli nimetatakse ka võrdseteks võimalusteks) loomine teenuste piiriüleseks osutamiseks nii, et see oleks võimalikult vähe piiratud, ning

— lähetatud töötajate õiguste kaitsmine ühtsete sotsiaalsete õiguste tagamisega, et vältida ebaõiglast kohtlemist ja odava tööjõu loomist.

LÄHETATUD TÖÖTAJAID KÄSITLEVATE ELI ÕIGUSAKTIDE VÄLJATÖÖTAMINE

A. Töötajate lähetamise direktiivi ajalugu

Teenuste osutamise vabadus ELis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus (artikkel 56). EL on samuti pühendunud teenuste vaba piiriülese liikumise takistuste kõrvaldamisele ühtsel turul. Kui Hispaania ja Portugal 1986. aastal ELiga ühinesid, tõusis teenuste piiriülese osutamise küsimus ühtse turu arutelu keskmesse. Pärast kümme aastat kestnud seadusandlikku ummikseisu jõuti lõpuks tänu Euroopa Liidu Kohtu otsusele (kohtuasi C-113/89) ning 1995. aastal toimunud Austria, Soome ja Rootsi ühinemisele ELiga lähetatud töötajate olukorda reguleeriva direktiivi vastuvõtmiseni.

Esimene töötajate lähetamise direktiiv võeti vastu 16. detsembril 1996. Selles määrati kindlaks **ranged minimaalsed tööhõive- ja töötingimused** (maksimaalne tööaeg, tasustatud põhipuhkuse minimaalne pikkus, töötasu miinimummäärad, töötervishoiu ja -ohutuse nõuded jne). Ülejäänud töösuhtele kohaldati jätkuvalt lähetava riigi tööõigust. **Sotsiaalkindlustuse** vallas jäi lähetatud töötajatele kehtima nende päritoluriigi sotsiaalkindlustussüsteem, tingimusel et lähetus kestis (reeglina) vähem kui kaks

aastat. **Maksustamise** küsimuses jäi lähetavale riigile õigus nõuda tulumaksu esimese 183 päeva eest ning seejärel läks see õigus üle vastuvõtvale riigile.

Sellest tulenevalt võis aga kohalike ja lähetatud töötajate tööjõukulude erinevus olla märkimisväärne, sõltuvalt palgatasemetest, sotsiaalkindlustusmaksete suurusest ja tulumaksukohustusest.

Pärast esimese töötajate lähetamise direktiivi vastuvõtmist ilmnes lähetatud töötajate erijuhtumi rakendamisel, õiguslikul tõlgendamisel ja reguleerimisel kolm spetsiifilist **probleemi**:

— **üha suuremad palgalõhed ja erinevused tööjõukuludes** muutsid lähetatud töötajate kasutamise ettevõtjate jaoks atraktiivsemaks; sellest tulenevalt kasvas aastail 2010–2014 lähetuste arv 44,4%;

— **kuritarvitamist soodustav keskkond**, näiteks roteeruv lähetamine (st pidevalt eri töötajate lähetamine lühikeseks ajaks, et vältida pikaajalise lähetamise reeglitest kinnipidamist) ja varifirmade loomine tõi kaasa direktiivi lünkade ärakasutamise eesmärgiga hoida tööhõive- ja sotsiaalkindlustusalaste õigusaktide täitmisest kõrvale;

— **selguse puudumine kehtivates normides** ja ametiasutuste vähene koostöö nii liikmesriikides kui ka piiriüleselt takistas täitevasutuste tööd.

Võttes arvesse **sotsiaalpoliitikat käsitlevaid sätteid, mis lisati ELi aluslepingutesse 2007. aastal Lissaboni lepinguga**, muutus küsitavaks, kas 1996. aasta töötajate lähetamise direktiiv on ikka sobiv õiguslik vahend, mis tagaks teenuste vabaks piiriüleseks osutamiseks võrdsed võimalused ja annaks samal ajal ka piisava aluse töötajate sotsiaalsetele õigustele. Nendel juhtudel, kus töötajate lähetamise direktiiv jättis tööhõive miinimumnormide rakendamise ja täitmise tagamise liikmesriikidele, tugineti direktiivi terminite tõlgendamisel üldiselt Euroopa Liidu Kohtu otsustele.

Pärast töötajate lähetamise direktiivi vastuvõtmist tehtud Euroopa Liidu Kohtu otsused ei taganud aga vajalikku õigusselgust. Nagu komisjon õigustatult märkis, tekitas selge standardi puudumine õigusnormide suhtes ebakindlust ning praktilisi probleeme kolmele osalisele:

— vastuvõtvas liikmesriigis õigusnormide täitmise tagamise eest vastutavatele asutustele;

— teenuseosutajatele, kes peavad määrama kindlaks lähetatud töötajatele makstava töötasu;

— lähetatud töötajatele endile seoses teadlikkusega oma õigustest.

Lisaks muutis Euroopa Liidu Kohus aastatel 2007–2008 tehtud otsustega neljas kohtuasjas, Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) ja komisjon *vs*. Luksemburg (C-319/06)) töötajate lähetamise direktiivis algselt miinimumnormidena kavandatud tööhõivestandardid töötingimuste maksimumstandarditeks.

Samas on Euroopa Liidu Kohus teinud pärast seda kaks otsust, millega antakse lähetatud töötajatele parem kaitse: kohtuasjas Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13) otsustati, et töötajate kollektiivlepingute kohast liigitamist eri palgagruppidesse, mis on üldiselt siduvad ja läbipaistvad, tuleb kohaldada ka lähetatud töötajate suhtes; kohtuasjas Regio-Post (C-115/14) tehtud otsuse kohaselt võivad aga liikmesriigid

nõuda, et riigihangetel osalevad pakkujad ja nende alltöövõtjad maksaksid töötajatele kindlaks määratud miinimumpalka.

B. Reformid õigusnormide tõhustamiseks

Algses töötajate lähetamise direktiivis esinenud puudujääke arvesse võttes esitas komisjon reformiettepaneku, et seda ajakohastada ja tugevdada selle täitmise tagamist. Reformides võeti arvesse ELi aluslepingute ajakohastamist ja töötajate lähetamise tugevat kasvutendentsi.

Vastu on võetud kaks peamist õigusakti: direktiiv täitmise tagamise parandamiseks ja läbivaadatud töötajate lähetamise direktiiv.

1. Jõustamisdirektiiv

2014. aastal vastu võetud jõustamisdirektiiviga loodi ühine õigusraamistik tegeliku lähetamise kindlakstegemiseks. Direktiiv võimaldab ühiseid norme ühtsemalt rakendada ja kohaldada ning nende normide täitmist tagada. Täpsustati ka lähetamise mõistet ja määrati kindlaks liikmesriikide kohustused töötajate lähetamise direktiivi täitmise kontrollimisel, eriti suurema kuritarvitamise ohuga sektorites, nagu ehitus ja autovedu. Direktiivi eesmärk on saavutada parem koostöö lähetamise eest vastutavate riiklike ametiasutuste vahel, tagades abitaotlustele reageerimise kohustuse täitmise ja kehtestades tähtajad teabenõuetele vastamiseks. Ühtlasi võib ühes liikmesriigis teenuseosutajatele määratud halduskaristusi ja trahve tänu sellele direktiivile täitmisele pöörata ja sisse nõuda ka teistes liikmesriikides.

Lisaks võimaldab direktiiv liikmesriikidel nõuda, et teises liikmesriigis asutatud teenuseosutajad esitaksid riigi pädevatele asutustele teate. Selles teates tuleks esitada töötajate lähetamise kohta asjakohane teave, mida seejärel kontrollitakse töökohal tehtavate faktiliste kontrollide käigus.

Komisjon tegi 2024. aastal ettepaneku võtta vastu määrus, millega luuakse ühtne digitaalne deklareerimisportaal, mille kasutamine on vabatahtlik ja mis aitab vähendada riiklike süsteemide erinevustest tulenevat halduskoormust. Euroopa Parlament ja ELi nõukogu kui ELi kaasseadusandjad arutavad praegu seda ettepanekut.

2. Läbivaadatud töötajate lähetamise direktiiv

Märtsis 2016 tegi komisjon ettepaneku vaadata esimene töötajate lähetamise direktiiv läbi, et tagada vastuvõtva liikmesriigi tööõiguse kohaldamine pikaajalise lähetuse puhul ja tegeleda võrdse tasustamise, kollektiivlepingute kohaldatavuse ja renditöötajate kohtlemise küsimustega.

Ettepanek pälvis märkimisväärse vastuseisu – 11 liikmesriigi parlamendikojad esitasid põhjendatud arvamuse, mis tõi kaasa subsidiaarsuse kontrolli ehk **kollase kaardi menetluse**. Enamikus põhjendatud arvamustest tauniti asjaolu, et ettepanek asetaks nende töötajad ebasoodsasse konkurentsiolukorda ning et liikmesriigid kaotaksid õiguse otsustada lähetatud renditöötajate töö- ja tööhõivetingimuste üle, mis on sätestatud 2008. aasta direktiivis renditöö kohta.

Pärast komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel peetud intensiivseid läbirääkimisi võtsid kaasseadusandjad 28. juunil 2018 läbivaadatud töötajate

lähetamise direktiivi vastu. Läbivaadatud töötajate lähetamise direktiiv, mis jõustus 30. juulil 2020, mõjutab järgmisi valdkondi:

— **pikaajaline lähetus:** lähetus võib kesta kuni 12 kuud ja seda on võimalik pikendada kuue kuu võrra (komisjoni algses ettepanekus oli ette nähtud 24 kuud). Selle perioodi järel hakkavad kehtima vastuvõtva liikmesriigi tööõiguse sätted;

— **töötasu**: kõik vastuvõtva riigi kohalikele töötajatele kohaldatavad reeglid kehtivad lähetuse esimesest päevast ka lähetatud töötajatele, st et võrdse töö eest samas kohas makstakse ka võrdset tasu. Läbivaatamisel kehtestati selgemad õigusnormid hüvitiste kohta ning keeld arvata töötajate palkadest maha reisi-, elamis- ja majutuskulud. Jõustamisdirektiivis sätestatakse, et teave igas liikmesriigis töötasu sekka arvatavate kohustuslike osade kohta peab olema kättesaadav ühtsel riiklikul veebisaidil;

— **töötingimused**: liikmesriigid võivad kohaldada ulatuslikke ja representatiivseid piirkondlikke või valdkonnapõhiseid kollektiivlepinguid. Varem olid lubatud vaid ehitussektori üldiselt kohaldatavad kollektiivlepingud. Vastuvõtva riigi majutustingimuste osas tuleb kohaldada õigusnorme, mis kehtivad kohalikele kodust eemal töötavatele töötajatele;

— **lähetatud renditöötajad**: töötajate lähetamise läbivaadatud direktiiviga tagatakse ka lähetatud renditöötajate võrdne kohtlemine. Ajutist tööjõudu vahendavatele riikide asutustele ja piiriülestele tööjõudu vahendavatele asutustele kehtivad nüüd samad tingimused;

— **transpordisektor:** 2020. aasta direktiivis sõidukijuhtide lähetamise kohta autovedude sektoris on sätestatud selle sektori erinormid. Euroopa Liidu Kohus otsustas 19. detsembril 2019 Dobersbergeri kohtuasjas (C-16/18), et töötajate lähetamise direktiivi kohaldamisala ei hõlma rahvusvahelistel rongiliinidel teenuseid osutavaid töötajaid.

C. Muud algatused

2019. aastal asutas komisjon **Euroopa Tööjõuameti** (ELA), et tagada töötajate liikuvuse ja sotsiaalkindlustuse reeglite korrektne kohaldamine. 2023. aastal lõi ELA koos komisjoniga programmi „Posting 360“, mis on asjaomaste sidusrühmade vahelise koostöö raamistik, et parandada teabevahetust, tõhustada halduskoostööd ning suurendada teadmisi töötajate lähetamist käsitlevate ELi ja riiklike õigusnormide kohta.

2025. aasta mais avaldati ELA esimene hindamisaruanne. Aastatel 2019–2023 aitas ELA liikmesriikidel teha 168 piiriülest tööinspektsiooni, kontrollides rohkem kui 13 500 töötaja olukorda suure riskiga sektorites, nagu transport, ehitus ja põllumajandus. 2026. aasta lõpuks peaks komisjon esitama uue õigusakti ettepaneku, et ELA volitusi veelgi laiendada, tugevdades selle rolli õiglaste töötingimuste kaitsmisel, sealhulgas piiriüleselt. See algatus sisaldub töötajate õiglase liikuvuse paketis, mille komisjon käivitab 2026. aastal.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on olnud inimeste ja teenuste vaba liikumise õiguslikul reguleerimisel liikumapanev jõud.

Alates 2014. aastast on parlament võtnud vastu mitu resolutsiooni, milles korratakse vajadust töötajate lähetamise direktiivi täiustada. Töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamise üle toimunud läbirääkimistel nõudis Euroopa Parlament eelkõige, et võrdse töö eest tagataks võrdne tasu ning et liikmesriigid saaksid kohaldada piirkondlikke, sektoripõhiseid või tööstusharupõhiseid kokkuleppeid. Lisaks soovis Euroopa Parlament anda liikmesriikidele läbivaatamisklausli kaudu võimaluse kehtestada välismaa ettevõtjatele alltöövõtu puhul samad kohustused nagu riigi enda ettevõtjatele.

Märtsis 2021 väljendas Euroopa Parlament muret selle pärast, et läbi vaadatud töötajate lähetamise direktiivi suhtes puudub ühtne tõlgendus, ja kutsus komisjoni üles liikmesriike kogu õigusakti ülevõtmise protsessis vahetult abistama, et tagada ELi õiguse ühetaoline tõlgendamine. Oma 20. mai 2021. aasta resolutsioonis ELi õigusnormide mõju kohta töötajate ja teenuste vabale liikumisele juhtis Euroopa Parlament tähelepanu liikuvate töötajate, sealhulgas lähetatud töötajate eriti haavatavale olukorrale COVID-19 pandeemia ajal, ja nõudis struktuursete puuduste kõrvaldamist ELi ja liikmesriikide õigusraamistikes. Selleks nõudis ta töötajate lähetamise läbivaadatud direktiivi paremat rakendamist, täitmise tagamist ja järelevalvet ning sellise ühtse kontaktpunkti loomist, kus töötajatel ja tööandjatel oleks juurdepääs tööjõu liikuvuse ja töötajate lähetamisega seotud digiteenustele.

Komisjon esitas 2016. aastal ettepaneku võtta vastu määrus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta. Üks ettepaneku eesmärke oli selgitada kollisiooninorme kohaldatavate õigusaktide puhul ning sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimist käsitleva määruse ja töötajate lähetamise direktiivi vahelist suhet. Läbirääkimised ettepaneku üle veel käivad.

Euroopa Parlament rõhutas 2021. aasta resolutsioonis Euroopa sotsiaalkindlustuspassi kasutuselevõtu kohta sotsiaalkindlustusõiguste digitaalse jõustamise ja õiglase liikuvuse parandamiseks, et vaja on kogu ELi hõlmavat digivahendit kõigi liikuvate töötajate, sealhulgas lähetatud töötajate jaoks. Selline vahend tagaks sotsiaalkindlustusõiguste tulemusliku tuvastamise, jälgitavuse, koondamise ja ülekantavuse ning parandaks õiglasel ja tulemuslikul viisil selliste ELi normide täitmise tagamist, milles käsitletakse tööjõu liikuvust ja sotsiaalkindlustuse koordineerimist tööturul.

6. septembril 2023 esitas komisjon teatise sotsiaalkindlustuse koordineerimise digiülemineku kohta. Teatises tuuakse välja digiülemineku valdkonnas arendatavad projektid, sealhulgas Euroopa sotsiaalkindlustuspassi (ESSPASS) projekt. ESSPASSi projektis keskendutakse õigusi tõendavate dokumentide taotlemise ja saamise protsessi digitaliseerimisele ning reaalajas kontrollimisele, et võimaldada sotsiaalkindlustusasutustel, tööinspektsioonidel, tervishoiuteenuste osutajatel ja muudel asjaomastel üksustel nende dokumentide kehtivust kogu Euroopas viivitamata kontrollida.

Lähetust käsitleti ka Euroopa Parlamendi 18. jaanuari 2024. aasta resolutsioonis ELA volituste läbivaatamise kohta, milles parlament nõudis, et ELA volitusi laiendataks nii, et need hõlmaksid kolmandate riikide kodanike tööjõu liikuvust, pöörates erilist tähelepanu fiktiivsete lähetuste ja näilise füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise lõpetamisele. Viimati võttis Euroopa Parlament 12. veebruaril 2026 vastu resolutsiooni

alltöövõtuahelate ja vahendajate rolli käsitlemise kohta, et kaitsta töötajate, sealhulgas kõige haavatavamate lähetatud töötajate õigusi.

Teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi transpordi-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitika osakond. Lisateavet leiate tööhõive- ja sotsiaalkomisjoni veebisaidilt.

Victor Manuel Martinez Garzon
03/2026

2.2. TARBIJAKAITSE JA RAHVATERVIS

2.2.1. TARBIJAPOLIITIKA PÕHIMÕTTED JA VAHENDID

Käesolevas teabelehes antakse ülevaade tarbijapoliitika peamistest põhimõtetest ja vahenditest. Mõjusa tarbijakaitsega tagatakse ühtse turu sujuv toimimine, edendatakse ausat konkurentsi ja kaitstakse tarbijate õigusi. Tarbijapoliitika parandab ka teabe kättesaadavust. See võimaldab tarbijatel teha teadlikumaid ja kestlikumaid valikuid. Tarbijate mõjuvõimu suurendamine ja nende huvide kaitsmine on ELi peamised poliitilised eesmärgid.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise leping (ELi toimimise leping): artikli 4 lõike 2 punktis f ning artiklites 12, 114 ja 169 on sätestatud ELi tarbijapoliitika õigusraamistik, milles rõhutatakse EL jagatud vastutust liikmesriikidega tarbijapoliitika eesmärkide kindlaks määramisel.

— Euroopa Liidu põhiõiguste harta: artikliga 38 tagatakse tarbijakaitse kõrge tase kõigis ELi poliitikavaldkondades.

EESMÄRGID

Tarbijate huvide edendamiseks ja kõrgetasemelise kaitse tagamiseks peab EL kaitsma tarbijate tervist, ohutust ja majanduslikke huve. Sel eesmärgil peaks ta

— suurendama tarbijate võimet teha teadlikke valikuid ning

— kaitsma nende õigust teabele ja haridusele.

Tarbijakaitse tuleks lõimida kõikidesse asjakohastesse ELi poliitikavaldkondadesse.

MEETMED

A. Üldine teave

Komisjon avaldas 2025. aasta novembris tarbijakaitse tegevuskava aastani 2030 ja tegevuskava tarbijate hüvanguks ühtsel turul, sealhulgas konkreetsed meetmed tarbijakaitse tõhustamiseks ELis. Tegevuskavas esitatakse ELi tarbijapoliitika strateegilised aspektid, mis hõlmavad nelja peamist prioriteetset valdkonda.

— Tarbijaid käsitlev tegevuskava: kõrvaldada tõkked, mis takistavad tarbijatel siseturust kasu saada, eelkõige sellistes valdkondades nagu juurdepääs kaupadele ja teenustele ning transport.

— Digitaalne õiglus ja tarbijakaitse internetis: tagada, et ELi õigusraamistik täidab digiajastul oma eesmärki ning kaitseb paremini alaealisi ja haavatavamaid tarbijaid nii internetis kui ka väljaspool seda.

— Kestlik tarbimine: tagada tarbijatele juurdepääs kestlikele toodetele ja teenustele ning kaitsta neid paremini rohepesu eest.

— Tarbijate õiguste kaitse ja kahju heastamine: kaitsta tarbijaid turuosaliste eest, olenemata nende asukohast. Kuigi tarbijaõiguste täitmise tagamine on peamiselt liikmesriikide ametiasutuste ülesanne, on ELil oluline roll uurimiste ja meetmete koordineerimisel seoses selliste kahtlustatavate rikkumistega, millel on kogu ELi hõlmav mõõde.

ELi institutsioonid kasutavad tarbijatingimuste tulemustabelit, et jälgida tarbijapoliitikat ja hinnata riikide tarbijatingimusi sellistes valdkondades nagu teadmised, usaldus, nõuete täitmine ja täitmise tagamine. Tulemustabelis uuritakse ka ELi jaemüügituru integreerimist piiriüleste tehingute ja e-kaubanduse kasvu kaudu. Selles küsitletakse hiljuti oste sooritanuid, et hinnata rohkem kui 40 turu toimimist selliste näitajate alusel nagu usaldus, võrreldavus, valik ja tarbijate rahulolu.

B. Valdkondlikud meetmed (2.2.2)

1. Tarbijarühmad

ELi institutsioonid seavad esikohale tarbijate huve esindavate rühmade kaasamise. Tarbijapoliitika nõuanderühm on komisjoni peamine foorum konsulteerimisel riikide ja Euroopa tarbijapoliitika sidusrühmadega seoses uue tarbijakaitse tegevuskava rakendamisega.

Nõuanderühm täiendab teisi komisjoni hallatavaid olemasolevaid üksusi, eelkõige tarbijakaitsealase koostöö töörühma ja tarbijapoliitika võrgustikku.

Tegemist on komisjoni otsusega 2009/705/EÜ loodud Euroopa tarbijate nõuanderühma (kelle volitused lõppesid 2019. aasta juulis) õigusjärglasega.

2. Tarbijate teavitamine

Tarbijaõiguste parem tundmine võib suurendada usaldust. EL on loonud Euroopa tarbijakeskused (ECC-Net), et anda nõu piiriülese ostmise ja kaebuste teemal. Võrgustik annab tarbijatele teavet ja nõu nende õiguste kohta ELis ning aitab

neil lahendada vaidlusi teiste ELi riikide kauplejatega. Komisjon korraldab tarbijate teavitamise kampaaniaid ja pakub praktilisi juhiseid.

Veebiportaali „Your Europe“ roll on oluline, sest see annab juurdepääsu tarbijapoliitikat puudutavale selgemale teabele ja koondab eri allikatest pärit teavet. Teabele juurdepääsu on seega parandatud, nagu on sätestatud määruses, millega luuakse ühtne digivärav (määrus (EL) 2018/1724).

Ringmajanduse paketi osana on direktiivi, mis käsitleb tarbijate võimestamist rohepöördel, tagades neile parema kaitse ebaausate tavade eest ja parema teabe esitamise (direktiiv EL) 2024/825), eesmärk parandada tarbijakaitset, soodustades kestlikumaid tarbimisharjumusi ja vältides eksitavaid keskkonnaväiteid.

3. Tarbijate õiguste tagamine

Tarbijaõiguse täitmise tagamise eest vastutavad liikmesriikide ametiasutused. Piiriüleste probleemide lahendamiseks saab nende tegevust koordineerida ELi tasandil. Sama oluline kui tarbijaõiguste olemasolu on nende tagamine. Määrusega tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta (määrus (EL) 2017/2394) ühendatakse need asutused ELi võrgustiku kaudu, mis hõlbustab teabevahetust ja tarbijakaitseõiguse rikkumise vastaseid koostöömeetmeid. See võrgustik viib veebisaidi nõuetele vastavuse tagamiseks läbi koordineeritud uurimisi, sealhulgas interneti lauskontrolle.

2019. aastal vastu võetud ajakohastamisdirektiivi (direktiiv (EL) 2019/2161) eesmärk on tugevdada ELi tarbijakaitsenormide täitmise tagamist. Sellega ajakohastati kehtivaid norme vastavalt digitaliseerimise arengule.

Lisaks saavad tarbijad taotleda oma kollektiivsete huvide kaitset ELis esindushagide, st esindusüksuste poolt kooskõlas direktiiviga, mis käsitleb tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagisid (direktiiv (EL) 2020/1828), esitatud hagide kaudu.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

A. Üldine teave

Euroopa Parlament on järjekindlalt toetanud tarbijate õiguste tugevdamist ja püüab täiustada ELi tarbijakaitsenorme. Seejuures pöörab parlament erilist tähelepanu uutele teemadele, mis võivad tarbijaid mõjutada, näiteks rohe- ja digipööre.

Lisaks kaasseadusandja rollile õigusaktide vastuvõtmisel teeb parlament ka järgmist:

— võtab vastu algatusraportid tarbijakaitsepoliitika suunamiseks ning

— korraldab korrapäraselt avalikke kuulamisi ja arutelusid asjaomaste sidusrühmadega, et toetada ELi õigusnormide tulemuslikku rakendamist ja täitmise tagamist ning kontrollida avalikult ettevõtjaid, kelle ärimudelid ja tavad võivad märkimisväärselt mõjutada tarbijaid ja turudünaamikat.

Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni (IMCO) tellitud 2024. aasta uuringus antakse põhjalik ülevaade tarbijakaitsega seotud põhiõigusaktidest[1].

[1]*EU Mapping:* Overview of Internal Market and Consumer Protection related legislation (ELi kaardistamine: ülevaade siseturgu ja tarbijakaitset käsitlevatest õigusaktidest), siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni jaoks koostatud väljaanne, majandus-, teadus- ja elukvaliteedi poliitika osakond, Euroopa Parlament, Luxembourg, 2024, lk 38–41.

B. Kestlikud ja ohutud tooted tarbijatele

Parlament võttis 2022. aasta aprillis vastu resolutsiooni tarbijate õiguse kohta parandamisele, keskendudes vastupidavatele ja parandatavatele toodetele. Direktiiv kaupade parandamist edendavate ühiste normide kohta (direktiiv 2024/1799) võeti vastu 2024. aasta juunis ja see jõustus järgmisel kuul.

Parlament võttis 2025. aasta juulis vastu resolutsiooni tooteohutuse ja õigusnormidele vastavuse kohta e-kaubanduses ja väljastpoolt ELi importimisel. Resolutsioonis pakuti välja meetmed, et tagada ohutum ja õiglasem turg nii tarbijatele kui ka ettevõtjatele, ning püüti tegeleda probleemidega, mis tulenevad ELi sisenevate nõuetele mittevastavate kaupade kasvavast mahust.

Seda arvesse võttes pidas parlament kaasseadusandjatega läbirääkimisi ka uue mänguasjade ohutuse määruse üle, mille eesmärk on tagada mänguasjade vastavus kõrgeimatele ohutusstandarditele ja vähendada ohtlikke mänguasju ELi turul.

C. Meetmed tarbijate kaitsmiseks digimaailmas

Internetipõhiste ja digiteenustega seotud tarbijapoliitika on valdkond, millele Euroopa Parlament ja eelkõige siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon on keskendunud.

2020. aasta oktoobris võttis parlament vastu kolm resolutsiooni „Digiteenuste õigusakt: siseturu toimimise täiustamine“, „Digiteenuste õigusakt ja põhiõigustega seoses tekkivad probleemid“ ja „Digiteenuste õigusakt: kaubandus- ja tsiviilõiguse normide kohandamine internetis tegutsevatele äriüksustele“, milles esitas oma seisukohad selle kohta, kuidas parandada digitaalse ühtse turu toimimist, sealhulgas tugevdada tarbijakaitset internetis. Suur osa parlamendi resolutsioonide sisust võeti üle komisjoni ettepanekutesse, mida muudeti ja mille üle toimus IMCO-komisjonis 2021. aasta detsembris edukas hääletus (2.1.7). Digiturgude määrus ja digiteenuste määrus on digikeskkonnas tarbijakaitse seisukohast äärmiselt olulised, kuna nendega kehtestatakse terviklik õigusraamistik, mille eesmärk on tagada aus konkurents, suurendada läbipaistvust ning kaitsta kasutajaid kahjulike või ebaseaduslike veebitavade ja -toodete eest.

IMCO-komisjon korraldas 2025. aasta aprillis avaliku kuulamise alaealiste kaitsmise kohta internetis. Sellel keskenduti mitmesugustele probleemidele, millega alaealised kui haavatavad tarbijad sotsiaalmeedias ja veebiplatvormidel kokku puutuvad.

Samuti korraldas parlamendikomisjon mõttevahetuse Euroopa tarbijate jaoks sõltumatu, avatud ja tervisliku digikeskkonna loomise üle, milles keskenduti peamistele probleemidele, millega tarbijad platvormimajanduses silmitsi seisavad.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiate siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaidilt.

Fabiola VALENTINI / Maria Clara PESSOA FERREIRA
04/2026

2.2.2. TARBIJAKAITSEPOLIITIKA

Teabelehes selgitatakse, milliseid meetmeid on EL võtnud tarbijate tervise, ohutuse ning majanduslike ja õiguslike huvide kaitsmiseks. ELi tarbijakaitsepoliitika kaitseb ELi tarbijaid olenemata sellest, kus nad elavad, reisivad või sisseoste teevad. Sellega reguleeritakse nii füüsilisi tehinguid kui ka e-kaubandust ning see sisaldab üldkohaldatavaid õigusnorme koos sätetega konkreetsete toodete kohta, näiteks ravimid, tubakatooted, kosmeetika ja mänguasjad.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu (ELi) toimimise lepingu artikli 4 lõike 2 punktiga f antakse ELile volitused võtta meetmeid tarbijakaitse valdkonnas.

— ELi toimimise lepingu artiklis 12 nõutakse, et liidu poliitikas võetaks arvesse tarbijakaitset.

— ELi toimimise lepingu artikliga 114 nähakse ette liikmesriikide tarbijakaitsealaste õigusaktide ühtlustamine.

— ELi toimimise lepingu artiklis 169 on sätestatud, et EL kaitseb tarbijate tervist, ohutust ja majandushuve, edendades samal ajal õigust teabele ja haridusele.

TARBIJAKAITSEPOLIITIKA EESMÄRGID

Tagada ELi kõikidele tarbijatele kõrgetasemeline ja ühtlane kaitse ohutuse ja majanduslike huvidega seotud ohtude eest, olenemata sellest, kus nad elavad, reisivad või sisseoste teevad, ning võimestada tarbijaid oma huve kaitsma.

TARBIJAKAITSEPOLIITIKA SAAVUTUSED

A. Tarbijate tervise ja ohutuse kaitse

1. Üldine tooteohutussüsteem ja turujärelevalve

ELis on ohtlike toiduks mittekasutatavate toodete kiirhoiatussüsteem Safety Gate. See süsteem võimaldab kiiret teabevahetust liikmesriikide ja komisjoni vahel ning võimaldab tarbijatel teatada sellistest toiduks mittekasutatavatest toodetest, mis on ostetud ELi ühtsel turul nii internetis kui ka väljaspool seda ning mis kujutavad endast ohtu tarbijate tervisele ja ohutusele. See loodi üldist tooteohutust käsitleva määrusega (määrus EL) 2023/988), mis jõustus 2024. aasta detsembris ja millega ajakohastati varasemaid õigusnorme, et tulla toime digiteerimisest tulenevate probleemidega ning internetis müüdavate kaupade ja toodete kasvava mahuga. Lisaks ajakohastatakse tootevastutuse direktiiviga (direktiiv (EL) 2024/2853) ELi tootevastutuse norme, et viia need paremini kooskõlla digiajastust tulenevate probleemidega. Liikmesriigid peavad selle üle võtma 2026. aasta detsembriks.

2. Spetsiaalselt reguleeritud tooted

Teatavate järgmiste kaupade puhul, mis võivad olla tarbijate tervisele ja ohutusele ohtlikumad, on vaja erinorme.

— **Toit.** Strateegia „Talust taldrikule“ eesmärk on tagada kõigi ELis turustatavate toiduainete kõrge ohutustase kõigis tootmis- ja turustamisetappides. See loodi üldiste toidualaste õigusnormide määrusega (määrus (EÜ) nr 178/2002), milles on sätestatud toiduohutuse aluspõhimõtted. Teavet toiduohutust, sealhulgas toiduhügieeni, loomatervist, taimetervist ja toidu saastumise vältimist käsitlevate ELi õigusnormide kohta leiab toiduohutust käsitlevast teabelehest (2.2.6).

— **Ravimid.** Inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjadega (kehtestatud direktiiviga 2001/83/EÜ) ühtlustati riiklikke õigusakte, mis käsitlevad ravimitele loa andmist, nende tootmist, turustamist ja reklaami ELis, et tagada rahvatervise ohutus. Euroopa Ravimiamet aitab kaitsta tarbijaid, hinnates, jälgides ja seirates ravimite ohutust ja tõhusust kogu ELis. Teavet ravimite ja meditsiiniseadmete ohutust ja kättesaadavust reguleerivate ELi õigusnormide ning nende meetmete kohta, millega tagatakse kliiniliste uuringute eetiline läbiviimine ja võitlus antimikroobikumiresistentsuse vastu, leiab ravimeid ja meditsiiniseadmeid käsitlevast teabelehest (2.2.5).

— **Kosmeetika.** Kosmeetikatooteid käsitleva määrusega (määrus (EÜ) nr 1223/2009), mis jõustus 11. juulil 2013, tagatakse kosmeetikatoodete ohutus ja nõuetekohane märgistamine.

— **Mänguasjad.** ELi kaasseadusandjad võtsid hiljuti vastu uue mänguasjade ohutust käsitleva määruse (määrus (EL) 2025/2509), millega ajakohastatakse kehtivat ELi õigusraamistikku järgmiselt:

  — kahjulike kemikaalide kasutamise keelamine mänguasjades;

  — digivahendite kasutamise tõhustamine, nõudes, et kõigil mänguasjadel peab olema digitaalne tootepass, et nii ametiasutused kui ka tarbijad saaksid kontrollida nõuetele vastavust ja pääseda juurde asjakohasele teabele, ning

  — rangemate eeskirjade kehtestamine internetimüügile, tagamaks, et imporditud mänguasjad vastavad samadele ohutusstandarditele kui ELis toodetud mänguasjad.

— **Tubakas.** Tubakatarbimise reguleerimisel on olulised teetähised olnud tubakatoodete direktiiv (direktiiv 2014/40/EL) ja tubakamaksu direktiiv (nõukogu direktiiv 2011/64/EL). Koos aitavad need kaitsta tarbijaid, vähendades suitsetamise atraktiivsust ja tagades terviseohu hoiatuste täitmise.

B. Tarbijate majanduslike huvide kaitse

1. Infoühiskonna teenused, e-kaubandus ning elektroonilised ja piiriülesed maksed

E-kaubanduse direktiiviga (direktiiv 2000/31/EÜ) kehtestati reeglid ELi e-kaubanduse pakkujate ja mitmesuguste veebitegevuste jaoks. Seda ajakohastati 2022. aasta oktoobris digiteenuste määrusega (määrus (EL) 2022/2065). 2025. aasta veebruaris

avaldas komisjon teatise e-kaubanduse kohta, et võidelda sellise väikese väärtusega impordi suurenemise vastu ELi turul, mis kujutab endast ohtu tarbijate tervisele ja ohutusele ning tekitab keskkonnaprobleeme, luues samal ajal ettevõtjatele ebaõiglased tingimused. Makseteenuste direktiiviga (direktiiv (EL) 2015/2366) ja piiriüleste maksete määrusega (määrus (EL) 2021/1230) tagatakse võrdsed tasud piiriüleste euromaksete eest liikmesriikide vahel.

Asukohapõhise tõkestuse määrusega (määrus (EL) 2018/302) keelati diskrimineeriv tava, mis takistab internetikliente ostmast tooteid või teenuseid teise liikmesriigi veebisaidilt, võimaldades kauplejatel jagada turge riigipiiride järgi ja suurendada kasumit piiriüleste klientide kahjuks.

2. Piirideta televisioon

2018. aasta audiovisuaalmeedia teenuste direktiiviga (direktiiv (EL) 2018/1808) ajakohastati ELi audiovisuaalteenuste raamistikku. Sellega kehtestati reguleeriv raamistik nii traditsiooniliste teleringhäälinguorganisatsioonide kui ka videote jagamise platvormide jaoks, pöörates erilist tähelepanu avaliku huvi kaitsmisele alaealiste parema kaitsmise ning ELi sisu ja teoste parema edendamise kaudu. Sellega reguleeritakse ka alkoholi, tubaka ja ravimite reklaami, samuti otsepakkumist ja lastele sobimatut sisu.

Lisateabe saamiseks sellel teemal vt audiovisuaal- ja meediapoliitika teabelehte (4.3.2).

3. Tarbijate õigused

Tarbijaõiguste direktiiviga (direktiiv 2011/83/EL) tugevdatakse tarbijate õigusi, kehtestades õigusnormid teabe esitamise, taganemisõiguse ja lepingusätete kohta. Direktiiv tarbijale suunatud finantsteenuste kaugturustuse kohta (direktiiv (EL) 2023/2673) sisaldab erisätteid lepingueelse teabe ja taganemisõiguse kohta seoses finantsteenuste lepingute sõlmimisega. Sellega kehtestatakse uued meetmed, nagu lepingust taganemise nupp ja meetmed petuelementide vastu – need on tavad internetipõhistes kasutajaliidestes, mis oluliselt moonutavad või kahjustavad tarbijate võimet teha sõltumatuid ja teadlikke valikuid või otsuseid.

4. Ebaausad kaubandustavad ning võrdlev ja eksitav reklaam

Ebaausaid kaubandustavasid ning võrdlevat ja eksitavat reklaami reguleerivad järgmised kolm direktiivi:

— ebaausate kaubandustavade direktiiv (direktiiv 2005/29/EÜ), sealhulgas eksitav tegevus ja sund;

— eksitava ja võrdleva reklaami direktiiv (direktiiv 2006/114/EÜ);

— direktiiv liidu tarbijakaitsenormide parema täitmise tagamise ja ajakohastamise kohta (direktiiv (EL) 2019/2161).

5. Tootevastutus ja toote nõuetele vastavus

ELi tootevastutuse normide kohaselt vastutavad tootjad puudusega toodete tekitatud kahju eest. Tootevastutuse direktiiviga ajakohastatakse ELi õigusraamistikku ning kohandatakse seda uute tehnoloogiate ja tänapäevaste tarneahela probleemidega. Sellega tagatakse, et need normid sobivad igat liiki toodete, sealhulgas tarkvara ja

tehisintellektisüsteemide jaoks, ning et tarbijatel on kolm aastat aega, et esitada hüvitisnõue liikmesriigi kohtusse, isegi kui tootja ise ei asu ELis.

Kaupade müügi direktiivis (direktiiv (EL) 2019/771) on sätestatud täielikult ühtlustatud normid vastavusnõuete, mittevastavuse korral kasutatavate õiguskaitsevahendite ning tarbijate ja müüjate vahelistes lepingutes sisalduvate garantiide kohta.

6. Tarbijakrediit ja hüpoteekkrediit

Tarbijakrediidi direktiiviga (direktiiv 2008/48/EÜ) standarditakse tarbijakrediidi teavet ja võimaldatakse tarbijatele 14-päevane taganemisperiood ning krediidi ennetähtaegse tagasimakse võimalused. See tunnistatakse 2026. aasta novembris kehtetuks muudetud tarbijakrediidi direktiiviga (direktiiv (EL)2023/2225), millega laiendatakse direktiivi kohaldamisala, ühtlustatakse reklaamiteavet, täiustatakse lepingueelset esitusviisi, parandatakse krediidivõimelisuse hindamise norme ning edendatakse finantsalast harimist ja võlanõustamise ligipääsetavust liikmesriikides.

Hüpoteekkrediidi direktiiviga (direktiiv 2014/17/EL) luuakse ühtne hüpoteeklaenuturg, millest saavad kasu tarbijad ja mis nõuab laenuandjatelt ja krediidivahendajatelt kõrgeid kutsestandardeid.

7. Pakettreisid

Pakettreiside direktiiviga (direktiiv (EL) 2015/2302) kaitstakse tarbijaid, kes broneerivad pakett- või kombineeritud reise. Sellega nähakse ette olulised õigused tarbijatele, kes broneerivad puhkusepakette, sealhulgas õigus tagasimaksmisele või õigus saada abi reisikorraldaja maksejõuetuse korral. COVID-19 pandeemia puhangu tõttu muutusid need õigused eriti asjakohaseks ja komisjon andis direktiivi kohaldamise kohta välja tõlgendamissuunised. Lisaks hindas komisjon direktiivi uuesti ja tegi 2023. aasta novembris ettepaneku see läbi vaadata, et tõhustada reisijate kaitset ning lihtsustada ja selgitada teatavaid aspekte.

8. Transport

Järgmised kolm määrust koostati selleks, et kaitsta lennureisijaid (2.2.3) ja reguleerida lennuettevõtjate kohustusi lennundussektoris. Nendega tugevdatakse reisijate õigusi seoses hüvitise, vastutuse ja õiglase juurdepääsuga teenustele.

— Lennureisijate õigusi käsitlevas määruses (määrus (EÜ) nr 261/2004) keskendutakse hüvitisele ja abile lennureisist mahajätmise, lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise korral;

— määruses lennuettevõtjate vastutuse kohta (määrus (EÜ) nr 2027/97) on määratud kindlaks lennuettevõtjate vastutus õnnetusjuhtumite korral, eelkõige seoses reisijate surma, vigastuste või pagasiga seotud küsimustega;

— määrusega toimimisjuhendi kohta arvutipõhiste ettetellimissüsteemide puhul (määrus (EÜ) nr 80/2009) tagatakse lennuinfo läbipaistev ja neutraalne kuvamine, vältides ebaõiglast hinnakujundust või erapoolikuid broneeringuid.

C. Tarbijate seaduslike huvide kaitse

1. Alternatiivne vaidluste lahendamise kord ja veebipõhine vaidluste lahendamine

Alternatiivse vaidluste lahendamise mehhanismid pakuvad tarbijatele ja kauplejatele kohtuväliseid lahendusi konfliktide lahendamiseks kolmandate isikute, näiteks vahendajate kaudu. 2025. aasta detsembris avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* uus direktiiv vaidluste kohtuvälise lahendamise kohta (direktiiv (EL) 2025/2647). Uue direktiivi eesmärk on paremini kohandada olemasolevat raamistikku digitaalse turuga, tugevdada vaidluste kohtuvälise lahendamise kasutamist piiriülestes vaidlustes ning lihtsustada menetlust ja vähendada kõigi poolte halduskoormust.

2. Tarbijate kollektiivsete huvide kaitsmise esindushagid

Konkurentsiõiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist käsitleva direktiiviga (direktiiv 2014/104/EL) võimaldatakse konkurentsiõiguse rikkumise tõttu kahju kannatanud isikutel nõuda hüvitist. Esindushagide direktiivi (direktiiv (EL) 2020/1828) eesmärk on tagada, et tarbijatel oleks võimalik kaitsta oma kollektiivseid huve ELis esindushagide, st esindusüksuste esitatud hagide kaudu. Sellega laiendatakse ettekirjutuste süsteemi, et hõlmata rohkem ELi vahendeid tarbijate kollektiivsete huvide kaitseks, ning sätestatakse kahju hüvitamise meetodid.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlament töötab selle nimel, et tõhustada ELi tarbijakaitseseadusi, tagades tasakaalu turu ja tarbijate huvide vahel. 2020. aasta novembri resolutsioonis tooteohutuse tagamise kohta ühtsel turul toetas Euroopa Parlament üldise tooteohutuse normide ajakohastamist, et tagada turujärelevalve normide asjakohasus nii veebiväliste kui ka veebipõhiste toodete puhul ning tegeleda probleemidega, mis tulenevad kujunemisjärgus tehnoloogiatest, nagu tehisintellekt ja robootika.

Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon (IMCO) on tellinud uuringuid ja korraldanud avalikke kuulamisi, et toetada oma seadusandlikku tööd tarbijate huvide kaitsmisel tõenditel põhineva teabe, ekspertide panuse ja läbipaistva teabevahetusega. Mõned hiljutised näited on järgmised.

— IMCO-komisjoni tellitud 2020. aasta juuli uuringus „Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers“ (Kraamikastid *online*-mängudes ja nende mõju tarbijatele, eelkõige noortele tarbijatele) arutati nn kraamikaste (loot boxes) videomängudes ja nende potentsiaali toimida hüppelauana hasartmängudesse, eelkõige noorte seas. 2023. aasta jaanuaris võttis parlament vastu resolutsiooni tarbijakaitse kohta veebipõhiste videomängude puhul.

— 2022. aasta veebruari uuringus „The impact of influencers on advertising and consumer protection in the Single Market“ (Suunamõjutajate mõju reklaamile ja tarbijakaitsele ühtsel turul) käsitleti suunamõjutajate mõju reklaamile ja tarbijakaitsele, rõhutades muret eksitava sisu ja ohtlike toodete reklaamimise pärast kiiresti kasvavas mõjutusturunduse sektoris.

— 2022. aasta uuringus „New technologies and new digital solutions for improved safety of products on the internal market“ (Uus tehnoloogia ja uued digilahendused toodete ohutuse parandamiseks siseturul) rõhutati vajadust üldist tooteohutust käsitlevate normide läbivaatamise järele, et võtta neid kujunemisjärgus tehnoloogiaid arvesse.

— 2021. aasta uuringus „Online advertising: the impact of targeted advertising on advertisers, market access and consumer choice“ (Veebireklaam: suunatud reklaami mõju reklaamijatele, turulepääsule ja tarbijate valikutele) täheldati isikupärastatud reklaami eeliseid, kuid väljendati muret läbipaistvuse, haavatavate tarbijate sihtrühmaks võtmise ja nn petuelementide pärast, mis võivad manipuleerida tarbijate otsustega. IMCO-komisjon korraldas 2022. aasta märtsis avaliku kuulamise, et käsitleda petuelementide ohtu tarbijatele, ning 2023. aasta detsembris võttis parlament vastu resolutsiooni internetipõhiste teenuste sõltuvusttekitava disaini ja tarbijakaitse kohta ELi ühtsel turul.

— 2025. aasta veebruaris korraldas IMCO-komisjon avaliku kuulamise toodete ohutuse kohta ühtsel turul, keskendudes e-kaubandusele ja impordile kolmandatest riikidest, et hinnata internetipõhiste toodete vastavust ELi ohutusalastele õigusaktidele ning uurida võimalusi ausa konkurentsi, täitmise tagamise ja tooteohutuse meetmete edendamiseks. Selle tulemusel võeti 2025. aasta juulis vastu resolutsioon tooteohutuse ja õigusnormidele vastavuse kohta e-kaubanduses ja väljastpoolt ELi importimisel, milles Euroopa Parlament nõudis tugevamaid meetmeid nõuetele mittevastavate e-kaubanduse toodete vastu võitlemiseks.

Käesoleva teabelehe koostas Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateabe saamiseks külastage siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni veebisaiti.

Fabiola VALENTINI / Maria Clara PESSOA FERREIRA
04/2026

2.2.3. REISIJATE ÕIGUSED

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi reisijate õigusi. Ühised reeglid kaitsevad lennu-, rongi-, laeva- ja bussireisijaid kogu Euroopa Liidus. See hõlmab põhiõigusi (teave, abi, hüvitis ja piiratud liikumisvõimega isikute võrdne ligipääs), mis tuleb tagada iga transpordiliigi puhul. Teabelehes kirjeldatakse pooleliolevaid seadusandlikke algatusi, sealhulgas reisijate õiguste järgimise tagamist ja mitmeliigilisi reise käsitlevaid ettepanekuid, ning parlamendi rolli nende kaitsemeetmete kujundamisel ja tugevdamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 91 lõige 1 ja artikli 100 lõige 2.

EESMÄRGID

EL on ainus piirkond maailmas, kus reisijatele kehtivad lennu-, rongi-, laeva- või bussireisil ulatuslikud õigused. Reisimine Euroopas on viimastel aastakümnetel suurenenud ning EL on kehtestanud ühised normid, et kaitsta reisijaid ja vältida erinevate riiklike normide rägastikku. Need õigused põhinevad kolmel peamisel põhimõttel: võrdne kohtlemine ilma diskrimineerimiseta, selge ja õigeaegne teave ning asjakohane abi neile, kes seda vajavad. Reisijate õigusi käsitlevate ELi õigusaktide eesmärk on tagada reisijatele minimaalne ühtlustatud kaitsetase kõigi kasutatavate transpordiliikide puhul, et hõlbustada liikuvust ja ergutada inimesi ühistransporti kasutama.

SENISED SAAVUTUSED

Euroopa Liit on järk-järgult kehtestanud õigusnorme kõigi transpordiliikide kasutajate kaitseks. Need õigusnormid täiendavad varasemaid õigusakte, milles käsitletakse tarbijakaitset[1] ja pakettreise[2], ning kohaldatavaid rahvusvahelisi konventsioone[3], põhiõiguste hartat ja asjakohaseid riigisiseseid õigusnorme. Nende kohaldamine on siiski osutunud keeruliseks ja kohtuvaidlused on sagedased. Õigusnormide tõlgendamisel on tähtsaim roll Euroopa Liidu Kohtul.

Need reeglid moodustavad kõigi transpordiliikide puhul kehtiva ühise põhiõiguste kogumi, mis hõlmab mittediskrimineerimist, puudega ja piiratud liikumisvõimega

[1]Näiteks direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes, direktiiv 2005/29/EÜ ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausate kaubandustavade kohta siseturul, määrus (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitsealase koostöö kohta ja direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta.
[2]Direktiiv 90/314/EMÜ reisipakettide, puhkusepakettide ja ekskursioonipakettide kohta. Alates 1. juulist 2018 on see tekst (samuti määruse (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2011/83/EL asjakohased sätted) asendatud uue direktiiviga (25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2302), milles võetakse arvesse interneti ülekaalukat tähtsust pakettreiside turustamisel.
[3]Vedajate vastutuse kord õnnetuse korral on ühtlustatud asjakohaste rahvusvaheliste konventsioonidega – Montreali rahvusvaheliste õhuvedude reeglite ühtlustamise konventsioon (üle võetud ELi õigusesse ja laiendatud riigisisestele lendudele määrusega (EÜ) nr 889/2002); reisijate ja nende pagasi mereveo Ateena konventsioon (asjakohased sätted on ELi õigusse üle võetud ning neid on laiendatud riigisisestele vedudele määrusega (EÜ) nr 392/2009); rahvusvahelise raudteeveo konventsioon (asjakohased sätted on ELi õigusse üle võetud ja neid on laiendatud riigisisestele vedudele määrusega (EÜ) nr 1371/2007). Nende juhtumite puhul, mida ei hõlma nimetatud konventsioonid ega õigusaktid, millega need on ELi õigusesse üle võetud, kehtivad asjaomased riigisisesed õigusnormid (nt bussiveod ja siseveetransport).

reisijate erikaitset[4], reisijate teavitamist, riiklikke täitevasutusi ja kaebuste läbivaatamise süsteeme.

A. Lennutransport: 2004. aasta määrus lennureisijate õiguste kohta (määrus (EÜ) nr 261/2004) ja 2006. aasta määrus puudega ja liikumispuudega isikute õiguste kohta lennureisi puhul (määrus (EÜ) nr 1107/2006).

Määrusest (EÜ) nr 261/2004 on tingitud arvukalt kohtuvaidlusi ja selle kohaldamisala on täpsustatud mitme õigusaktiga[5].

Lennureisist mahajätmine[6]

— Lennuettevõtja peab kõigepealt otsima vabatahtlikke, kes on nõus oma broneeringust loobuma, ja pakkuma neile vastutasuks: i) vabalt kokku lepitavat hüvitist ja ii) valikut, kas piletiraha makstakse tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta lend reisi alguspunkti) või pakutakse teekonna muutmist või reisi jätkamist esimesel võimalusel või edasilükkamist vastastikku kokku lepitud hilisemale kuupäevale.

— Reisijatele, kes jäetakse vastu nende tahtmist lennureisist maha, tuleb pakkuda: i) abi (einet, telefonikõnesid ja vajadusel majutust), ii) valikut, kas piletiraha makstakse tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta lend reisi alguspunkti) või pakutakse teekonna muutmist või reisi jätkamist esimesel võimalusel või edasilükkamist vastastikku kokku lepitud hilisemale kuupäevale, ja iii) viivitamatut hüvitamist järgmiselt:

Lennud ≤ 1500 km	**Lennud 1500–3500 km Lennud liidu piires ≥ 1500 km**	**Lennud ≥ 3500 km**
250 eurot (125 eurot, kui reis jätkub muudetud teekonnaga, kusjuures sihtpunkti jõudmisel ei ületa hilinemine kaht tundi)	400 eurot (200 eurot, kui reis jätkub muudetud teekonnaga, kusjuures sihtpunkti jõudmisel ei ületa hilinemine kolme tundi)	600 eurot (300 eurot, kui reis jätkub muudetud teekonnaga, kusjuures sihtpunkti jõudmisel ei ületa hilinemine nelja tundi)

Lennureisi tühistamine

— Pakutakse abi (einet, telefonikõnesid ja vajadusel majutust)[7].

— Pakutakse valikut, kas i) piletiraha makstakse tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tagatakse tasuta lend reisi alguspunkti) või ii) reis jätkub muudetud teekonnaga või esimesel võimalusel (või vastastikku kokkulepitud kuupäeval).

[4]Näiteks tagatakse neile reisijatele ilma lisatasuta asjakohane abi, tingimusel, et vedajat on eelnevalt teavitatud.
[5]2013. aasta märtsis tegi Euroopa Komisjon ettepaneku reegleid täpsustada (eelkõige määratleda paremini mõiste „erakorralised asjaolud“), et nende kohaldamist lihtsustada. Praegu on see ettepanek endiselt arutamisel ja 5. veebruaril 2014 toimus ettepaneku esimene lugemine Euroopa Parlamendis (ELT C 93, 24.3.2017, lk 336). Tulemust oodates võttis Euroopa Komisjon 10. juunil 2016 kohtulahendite alusel vastu kehtivate reeglite tõlgenduse.
[6]„Lennureisist mahajätmine” – reisijate lennukiga vedamisest keeldumine, kuigi reisija on ilmunud lennule määruse (EÜ) nr 261/2004 artikli 3 lõikes 2 sätestatud tingimustel, välja arvatud juhul, kui lennureisist mahajätmiseks on mõistlikud põhjused, nagu tervis, ohutus või julgeolek või mittetäielikud reisidokumendid.
[7]Euroopa Liidu Kohtu hinnangul tuleb kirjeldatud abi anda alati, vaatamata reisi tühistamise põhjusele, ja ilma igasuguste ajaliste või rahaliste piiranguteta peale reisija tegelike kulude.

— Pakutakse samasugust viivitamatut hüvitist nagu lennureisist mahajätmise korral, välja arvatud juhul, kui reisijale oli lennu tühistamisest ette teatatud[8], ja välja arvatud erakorraliste asjaolude puhul[9].

Hilinemised

Allpool kirjeldatud reisijate õigused on seotud lennureisi hilinemisega vähemalt i) kaks tundi kuni 1500 km pikkuse reisi puhul, ii) kolm tundi 1500–3500 km pikkuse reisi ja üle 1500 km pikkuse liidusisese reisi puhul ning iii) neli tundi üle 3500 km pikkuse reisi puhul.

— Pakutakse abi (einet, telefonikõnesid ja vajadusel majutust).

— Kolmetunnise või pikema hilinemise korral pakutakse reisijale piletiraha tagastamist seitsme päeva jooksul (ja vajadusel tasuta lendu reisi alguspunkti) ning samasugust hüvitist nagu reisi tühistamise korral[10].

— 2009. aastal kohtuasjas Sturgeon *vs*. Condor Flugdienst GmbH tõlgendas ja laiendas Euroopa Liidu Kohus õigust hüvitisele vähemalt kolm tundi hilinenud lendude korral.

Teenindusklassi muutmine

— Juhul kui lennuettevõtja tõstab reisija teenindusklassi, ei või ta reisijalt nõuda lisatasu.

— Teenindusklassi langetamise korral tagastab lennuettevõtja seitsme päeva jooksul: i) kuni 1500 km pikkuse reisi puhul 30% piletihinnast, ii) 1500–3500 km pikkuse ja üle 1500 km pikkuse liidusisese reisi puhul 50% piletihinnast ning iii) üle 3500 km pikkuse reisi puhul 75% piletihinnast.

Puudega isikud ja piiratud liikumisvõimega isikud

Puudega reisijad ja piiratud liikumisvõimega reisijad ning nende saatjad tuleks alati lasta pardale eelisjärjekorras. Reisist mahajätmise, lennu tühistamise või hilinemise korral, vaatamata hilinemise pikkusele, tuleks neile alati abi pakkuda (einet, telefonikõnesid ja vajadusel majutust).

Komisjon esitas 2013. aasta märtsis ettepaneku, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 261/2004, et parandada ELi normide täitmise tagamist ning selgitada peamisi põhimõtteid ning reisijate õigusi, mis on põhjustanud lennuettevõtjate ja reisijate vahel hulgaliselt vaidlusi. Euroopa Parlament võttis oma esimese lugemise seisukoha vastu 5. veebruaril 2014. 2015. aastal seiskus nõukogus lennureisijate õigusi käsitleva ettepaneku arutamine ja edasiminekut takistas veelgi COVID-19 pandeemia. 5. detsembril 2024 alustas nõukogu taas aruteludega, et võtta vastu üldine lähenemisviis, kuid otsustas lõpuks võtta vastu esimese lugemise seisukoha 6. juunil 2025 heaks kiidetud poliitilise kokkuleppe alusel. Nõukogu tekst edastati parlamendile 9. oktoobril 2025. Pärast mitteametlikke kolmepoolseid kohtumisi ja võttes arvesse, et kahe institutsiooni seisukohad olid endiselt väga erinevad, võttis parlament 21. jaanuaril 2026 vastu oma teise lugemise seisukoha. 24. märtsil 2026

[8]Vähemalt kaks nädalat enne lendu. Lennuteekonna muutmise korral võidakse seda ajavahemikku lühendada.
[9]Euroopa Liidu Kohtu otsuste kohaselt ainult vääramatu jõu korral.
[10]Euroopa Liidu Kohus on võrdsustanud rohkem kui kolm tundi hilinenud lendude reisijad reisijatega, kelle lend on tühistatud. Määrusega (EÜ) nr 261/2004 oli ette nähtud piletiraha tagastamise võimalus ainult rohkem kui viis tundi hilinenud lendude korral.

lükkas nõukogu parlamendi muudatusettepanekud tagasi. Läbirääkimised jätkuvad praegu lepitusmenetluse alusel.

B. Raudteeveod: 2021. aasta määrus rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta (määrus (EL) 2021/782).

Põhimõtteliselt kohaldatakse ELi rongireisijate õigusi kõigi raudtee-reisijateveoteenuste suhtes kõigis liikmesriikides. Liikmesriigid võivad siiski teha määruse (EL) 2021/782 kohaste õiguste kohaldamisel teatavat liiki teenuse puhul erandi. Neid erandeid võib kohaldada riigisiseste linna-, linnalähi-, piirkondlike ja pikamaarongide ning selliste rongide suhtes, mida käitatakse üksnes ajaloolistel või turismiga seotud eesmärkidel. ELi liikmesriigid võivad teha erandi ka rahvusvaheliste rongide puhul, mis sõidavad nende territooriumilt kolmandatesse riikidesse, tingimusel et suurem osa reisist toimub väljaspool ELi ja hõlmab vähemalt ühte sõiduplaanijärgset peatust kolmandas riigis. ELi liikmesriigid ei või aga teha erandeid piiriüleste rahvusvaheliste rongireiside puhul, mis toimuvad ELi riikide vahel.

Pileti ostmisel peab raudtee-ettevõtja või piletimüüja esitama selget teavet järgmiste aspektide kohta:

— reisitingimused ja ümberistumised reisi vältel;

— sõiduplaanid, piletihinnad ja eripakkumised;

— (kavandatud ja reaalajas esinevad) häired või viivitused;

— piiratud liikumisvõimega reisijate ligipääs ja rongis pakutavad võimalused;

— rongis pakutavad teenused, nagu WiFi, tualetid ja jalgrattakohad;

— kadunud pagasiga tegelemise ja kaebuste esitamise kord;

— reisija õigused, sealhulgas teave selle kohta, mida teha rongi tühistamise või hilinemise korral.

Reisi ajal peab operaator hoidma reisijaid kursis rongis pakutavate teenustega ning jagama teavet järgmise jaama, hilinemiste ja ohutuse kohta. Kui rong hilineb või tühistatakse, tuleb reisijatele anda reaalajas ajakohastatud teavet ja selged suunised nende õiguste ning olemasolevate võimaluste kohta.

Parlament võttis määruse vastu teisel lugemisel 2021. aasta aprillis. 2024. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu rakendusmääruse, millega täiendatakse rongireisijate õigusi ja kohustusi käsitlevat 2021. aasta määrust, et lihtsustada rongireisijate jaoks hüvitise või kompensatsiooni taotlemist, luues standardvormi juhuks, kui rongireisid hilinevad või tühistatakse (komisjoni rakendusmäärus (EL) 2024/949).

C. Mere- ja siseveetransport: 2010. aasta määrus meritsi ja siseveeteedel reisijate õiguste kohta (määrus (EL) nr 1177/2010).

Järgmised õigused kehtivad reisijatele, kes reisivad rohkem kui 500 m pikkusel teekonnal motoriseeritud mere- või siseveelaevadel, millel on rohkem kui 12 reisijat ja kolm meeskonnaliiget, ainult siis, kui i) reisijad asuvad pardale liidu sadamas või ii) reisi sihtkohaks on liidu sadam, ja kui teenust osutab ELi ettevõtja. Ristluslaevade reisijatele kehtivad nimetatud õigused juhul, kui nad asuvad laeva pardale liidu sadamas, ning nende suhtes ei kehti teatavad hilinemist käsitlevad sätted.

Tühistamise korral või juhul, kui väljumine hilineb rohkem kui 90 minutit, tuleb

— reisijaid teavitada hiljemalt 30 minutit pärast algselt kavandatud väljumisaega;

— pakkuda reisijatele valikut, kas i) muuta reisiteekonda või jätkata reisi esimesel võimalusel või ii) saada piletiraha tagasi seitsme päeva jooksul (ja vajadusel pakkuda tasuta tagasipöördumist reisi alguspunkti);

— pakkuda reisijatele abi (välja arvatud juhul, kui reisijat teavitati hilinemisest enne pileti ostmist), sealhulgas võimaluse korral toitlustamist ja vajaduse korral majutust pardal või maismaal (majutus maismaal piirdub kolme ööga, kusjuures ühe öö maksumus on kuni 80 eurot; majutuse pakkumise kohustust ei ole, kui reisi tühistamise või hilinemise põhjustasid ilmastikuolud).

Pikaajaline hilinemine sihtkohta saabumisel

Reisija nõudmisel makstakse hüvitist ühe kuu jooksul, välja arvatud juhul, kui reisijale teatati hilinemisest enne pileti ostmist või kui hilinemise põhjustasid ilmastikuolud või vääramatu jõud, järgmiselt:

Hüvitamise kord	25% piletihinnast	50% piletihinnast
Reisi kestus ≤ 4 t	Hilinemine ≥ 1 t	Hilinemine ≥ 2 t
Reisi kestus 4–8 t	Hilinemine ≥ 2 t	Hilinemine ≥ 4 t
Reisi kestus 8–24 t	Hilinemine ≥ 3 t	Hilinemine ≥ 6 t
Reisi kestus ≥ 24 t	Hilinemine ≥ 6 t	Hilinemine ≥ 12 t

Lisaks määrusele (EL) nr 1177/2010, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi, kohaldatakse ka muid õigusnorme. Eelkõige on määruses (EÜ) nr 392/2009 kehtestatud vedajate vastutuskord õnnetusjuhtumite korral.

D. Bussitransport: 2011. aasta määrus bussisõitjate õiguste kohta (määrus (EL) nr 181/2011).

Bussireisijate õigused kehtivad tervikuna ainult üle 250 km pikkuste liinivedude puhul, kui sõitja bussireisi algus- või lõpp-punkt asub liikmesriigi territooriumil[11].

Tühistamise korral või juhul, kui väljumine hilineb rohkem kui 120 minutit, tuleb

— reisijaid teavitada hiljemalt 30 minutit pärast algselt kavandatud väljumisaega;

— pakkuda reisijatele valikut, kas i) muuta reisiteekonda või jätkata reisi esimesel võimalusel või ii) saada piletiraha tagasi 14 päeva jooksul (ja vajadusel pakkuda tasuta tagasipöördumist reisi alguspunkti); Juhul kui vedaja reisijale nimetatud valikut ei paku, peab ta ühe kuu jooksul tagastama piletiraha, millele lisandub 50% suurune hüvitis.

— pikemate kui kolm tundi kestvate reiside puhul või alates 90-minutilisest hilinemisest pakkuda abi (einet ja vajadusel majutust kuni kaheks ööks maksumusega kuni 80 eurot ühe öö eest; majutuse pakkumise kohustust ei ole, kui reisi tühistamise või hilinemise põhjustasid ilmastikuolud või loodusõnnetus).

[11]Teatavad õigused kehtivad ka lühemate liinivedude puhul (teavitamine, mittediskrimineerimine, piiratud liikumisvõimega reisijate ligipääs) ja juhuvedude puhul (mittediskrimineerimine, hüvitamine õnnetuse või piiratud liikumisvõimega isiku erivarustuse kahjustamise korral).

E. Mitmeliigilised reisid: komisjoni 2023. aasta ettepanek reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisil

Komisjoni 29. novembri 2023. aasta määruse ettepaneku eesmärk on täiendada kehtivaid lennu-, rongi-, mere- ja siseveetranspordi reisijate kaitsega seotud reegleid, tagades reisijatele samaväärse kaitsetaseme, kui nad ühtse piletiga reisides transpordiliiki vahetavad (näiteks lennuki ja bussi või rongi, bussi ja lennukiga reisides).

Kavandatavas õigusaktis käsitletakse konkreetselt teavitamise, ühendusreisist mahajäämise korral antava abi, puuetega isikute ja piiratud liikumisvõimega isikute kaitse reeglite, teenuse kvaliteedi ja kaebuste menetlemise küsimusi.

Transpordi- ja turismikomisjoni 2025. aasta aruandes, mis käsitleb reisijate õigusi mitmeliigilisel reisil, juhiti tähelepanu asjaolule, et kui reisija on ostnud ühtse mitmeliigilise reisi lepingu ühelt reisiettevõtjalt, ei tohiks transpordiliikide vahetamine tähendada seda, et reisija kaotab ühendusreisist mahajäämisel kaitse ja jääb abist ilma. Kui ühendusreisist mahajäämise tõttu hilinetakse 60 minutit või rohkem, tuleks reisijale pakkuda vajaduse korral tasuta einet, suupisteid ja majutust.

Kuna täielikku kaitset pakuks ainult ühtne mitmeliigilise reisi leping, kehtestas transpordi- ja turismikomisjon vedajatele ja vahendajatele kohustuse teavitada reisijaid enne pileti ostmist sellest, millise pileti nad ostavad (ühtse mitmeliigilise reisi pilet, mitmeliigilise reisi kombineeritud pilet või mitmeliigilise reisi eraldi pilet). Selle reegli eiramisel on müüjad kohustatud tagastama piletiraha ja maksma 75% hüvitist, kui reisija jääb ühendusreisist maha.

Parlament otsustas 9. juulil 2025 alustada ettepaneku üle institutsioonidevahelisi läbirääkimisi. Läbirääkimised on pooleli.

F. ELis reisijate õiguste järgimise õigusraamistiku läbivaatamine

Komisjon esitas 29. novembril 2023 ettepaneku vaadata läbi õigusraamistik, et tagada liidus lennu-, raudtee-, mere- ja sisevee- ning bussireisidel reisijate õiguste järgimine.

4. juulil 2025 esitati parlamendikomisjoni raport täiskogule ja 9.juulil 2025 kinnitati täiskogul parlamendikomisjoni otsus alustada institutsioonidevahelisi läbirääkimisi. Parlamendi kavandatud meetmed, millega kõrvaldatakse järgimise tagamisel esinevad lüngad, parandatakse kaebuste menetlemise mehhanisme ühtse Euroopa vormi abil ja tagatakse selged kohustused kõigile sidusrühmadele, sealhulgas vahendajatele, parandavad läbipaistvust, ligipääsetavust ja reisijate õiglast kohtlemist. Läbirääkimised käivad nüüd paralleelselt lennureisijate õigusi käsitlevate määruste (määrus (EÜ) nr 261/2004 ja määrus (EÜ) nr 1107/2006) läbivaatamisega.

COVID-19 KRIISI TAGAJÄRGEDE LEEVENDAMINE

COVID-19 leviku tõttu võttis komisjon 18. märtsil 2020 vastu ELi reisijate õigusi käsitlevate määruste tõlgendamise suunised seoses viiruse COVID-19 olukorra muutumisega, milles tuletati meelde, et reisijatel on õigus valida hüvitise ja marsruudi muutmise vahel. 13. mail 2020 võttis komisjon vastu ka soovituse vautšerite kohta, mida pakutakse reisijatele tühistatud pakettreiside ja transporditeenuste hüvitamise alternatiivina COVID-19 pandeemia kontekstis.

23. mail 2022 võttis komisjon vastu transpordisektori hädaolukorra lahendamise plaani, et teha järeldusi COVID-19 pandeemia kogemusest ja võtta arvesse probleeme, mis transpordisektoris on tekkinud seoses Venemaa sõjaga Ukraina vastu. Mõlemad kriisid on kaupade ja inimeste transporti tugevalt mõjutanud.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on kõigi transpordiliikide kasutajate õigusi alati kindlalt kaitsnud. Praegu on parlamendi peamine eesmärk jälgida, et viimastel aastatel vastu võetud õigusakte kohaldataks korrektselt. Seetõttu on parlament nõudnud õigusnormide arusaadavamaks muutmist, reisijatele selge ja täpse teabe jagamist enne reisi ja reisi ajal, lihtsaid ja kiireid kaebuste esitamise menetlusi ning kehtivate õigusnormide kohaldamise paremat järelevalvet.

Samuti toetab Euroopa Parlament kehtivate õiguste täiendamist, eelkõige seoses eksitavate või ebaõiglaste tingimustega transpordilepingutes, piiratud liikumisvõimega isikutele transporditaristule parema ligipääsu tagamisega ja uute õiguste kehtestamisega, näiteks minimaalsed kvaliteedistandardid ning õigusnormid mitut transpordiliiki kasutavate reisijate kaitsmiseks. Viimane punkt eeldab seda, et liikmesriigid loobuvad erandite tegemisest raudtee- ja maanteetranspordi õigusnormide kohaldamisel.

Euroopa Parlamendi peamised otsused reisijate õiguste valdkonnas on järgmised:

— 25. novembri 2009. aasta resolutsioon lennuettevõtja pankroti korral reisijatele makstava hüvitise kohta;

— 25. oktoobri 2011. aasta resolutsioon puuetega isikute liikuvuse ja kaasamise ning Euroopa puuetega inimeste strateegia 2010–2020 kohta;

— 29. märtsi 2012. aasta resolutsioon lennureisijatele kehtivate õiguste tõhususe ja rakendamise kohta;

— 23. oktoobri 2012. aasta resolutsioon reisijate õiguste kohta kõikide transpordiliikide puhul;

— 5. veebruari 2014. aasta seisukoht ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta, ning määrust (EÜ) nr 2027/97 lennuettevõtja vastutuse kohta reisijate ja nende pagasi õhuveol;

— 7. juuli 2015. aasta resolutsioon mitmeliigilise transpordi integreeritud piletimüügisüsteemi loomise kohta Euroopas;

— 17. aprilli 2020. aasta resolutsioon ELi kooskõlastatud meetmete kohta võitluses COVID-19 pandeemia ja selle tagajärgede vastu, milles parlament kutsus komisjoni üles jälgima, et ELi reisijate õigusi käsitlevate määruste tõlgendamise suuniseid seoses viiruse COVID-19 olukorra muutumisega, mis avaldati 18. märtsil 2020, rakendatakse nõuetekohaselt;

— 13. detsembri 2022. aasta resolutsioon pikamaa- ja piiriülese raudtee-reisijateveo edendamise tegevuskava kohta, milles käsitletakse reisijate õiguste ühtset kaitset kõigi transpordiliikide puhul.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi transpordi-, tööhõive- ja sotsiaalpoliitika osakond. Lisateabe saamiseks külastage transpordi- ja turismikomisjoni veebisaiti.

Maja STRNAD MESKO
03/2026

2.2.4. TERVISHOID

Teabelehes antakse ülevaade ELi tervishoiupoliitika eesmärkidest ja selle kujunemise kontekstist. Tutvustatakse peamisi saavutusi, milleni EL on tervise edendamisel ja haiguste ennetamisel jõudnud, keskendudes vähktõvele ning nakkushaigustele ja piiriülestele terviseohtudele vastupanu suurendamisele. Käsitletakse demograafiliste muutustega seotud tervishoiuprobleeme ning selgitatakse, et kõigil peab olema võimalik saada esmatähtsaid ravimeid. Tutvustatakse ka e-tervise ja biotehnoloogia valdkonna poliitilisi suundumusi.

ÕIGUSLIK ALUS

— **Euroopa Liidu toimimise lepingu** artikkel 168. Artikkel 114 on üks õiguslikest alustest, millel põhinevad tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevad ELi õigusaktid. Artikkel 153 on mitme tööohutust ja töötervishoidu käsitleva ELi direktiivi õiguslik alus.

— **Euroopa Liidu põhiõiguste harta** artiklis 35 on sätestatud, et igaühel on õigus ennetavale tervishoiule ja ravile riiklikus tervishoiusüsteemis.

ELI TERVISHOIUPOLIITIKA EESMÄRGID

Tervishoiuteenuste ja meditsiiniabi korraldamise ja osutamise eest vastutab eeskätt iga ELi liikmesriigi valitsus. ELi tervishoiupoliitika on mõeldud liikmesriikide poliitika täienduseks ja selle eesmärgid on:

— kaitsta ja parandada ELi elanike tervist;

— toetada tervishoiusüsteemide ja -taristu ajakohastamist ja digitaliseerimist;

— parandada ELi tervishoiusüsteemide vastupidavust ning

— anda ELi riikidele tulevaste pandeemiate ennetamiseks ja tõrjumiseks paremad vahendid.

ELI TERVISHOIUPOLIITIKA KUJUNEMINE

1990. aastatel tehti ELi aluslepingutes muudatusi, mille tulemusel tervishoiuvaldkonna tähtsus ELi poliitikavaldkondade hulgas suurenes. Vaba liikumise õigus tähendab tervishoiuvaldkonnas seda, et nii patsiendid kui ka tervishoiutöötajad saavad ELi liikmesriikide vahel vabalt liikuda. Peale selle puudutavad suured tervishoiuprobleemid sageli mitut riiki korraga ning neil on ELi jaoks sotsiaalsed ja majanduslikud tagajärjed.

ELi tervishoiupoliitikat aitavad kujundada kaks spetsiaalset asutust.

— Üks neist on 1995. aastal loodud **Euroopa Ravimiamet**, kelle ülesanne on hinnata ravimeid, jälgida nende kasutamist ELis ja seirata nende ohutust.

— Teine on 2004. aastal loodud **Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus**, kes kogub andmeid nakkushaiguste kohta, hindab riske ja annab suuniseid, et aidata riikidel haiguspuhanguid ja terviseohte ennetada ja nendega toime tulla.

Aastateks 2021–2027 on ette nähtud programm „EL tervise heaks“. Selle eesmärk on lahendada pikaajalisi tervishoiuprobleeme, muutes tervishoiusüsteemid tugevamaks, vastupidavamaks ja kättesaadavamaks. Programm loodi COVID-19 pandeemia tõttu ja sellega sooviti parandada ELis kriisivalmidust. Programmiga rõhutatakse kollektiivse vastupanuvõime ja piiriülese terviseturbe tähtsust. Üldisem eesmärk on jõuda Euroopa terviseliiduni.

Euroopa terviseliit tähendab poliitikameetmete raamistikku, mille peamine otstarve on:

— olla tulevasteks tervisekriisideks ja piiriülesteks terviseohtudeks valmis;

— ajakohastada ELi ravimialaseid õigusakte, et inimestel oleks taskukohaseid ja uuenduslikke ravimeid võimalik lihtsamini saada;

— ennetada ja avastada vähktõbe ning tagada vähihaigetele kvaliteetne ravi;

— luua kogu ELis elektrooniliste terviseandmete kasutamiseks ja vahetamiseks ühine raamistik (Euroopa terviseandmeruum).

EL tegeleb ka üleilmse tervishoiuga. Hiljuti võttis ta selleks vastu ülemaailmse tervisehoiualase vastupanuvõime algatuse.

TERVISHOIUVALDKONNA SAAVUTUSED JA PRAEGUSED SUUNDUMUSED

A. Tervishoiuküsimustega arvestamine kõikides poliitikavaldkondades ja terviseühtsuse põhimõte

2006. aastal töötati välja lähenemisviis „tervis kõikides poliitikavaldkondades“. Selles võetakse arvesse kõigi poliitikavaldkondade, mitte ainult otseselt tervishoidu käsitlevate poliitikavaldkondade mõju tervishoiule. Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 9 ja artikli 168 lõikega 1 ning harta artikliga 35 tuleks tervisemõju arvesse võtta kogu ELi, riigi ja kohaliku tasandi poliitikakujunduses.

Selle lähenemisviisi ellurakendamise viimase aja näited:

— nullsaaste tegevuskava, mille eesmärk on luua puhtam ja tervislikum elukeskkond;

— programm „EL tervise heaks“ (2021–2027), mida viiakse ellu koos muude rahastamisvahendite ja programmidega, et käsitleda tervishoiuküsimusi eri vaatenurkadest;

— mitme poliitikameetme eesmärk on vähendada kliimamuutuste tagajärjel tekkinud tervishoiuprobleeme, nagu kuumalainetest ja loodusõnnetustest tingitud surmajuhtumite arvu suurenemine, vee kaudu levivate haiguste või putukate, tigude või muude kõigusoojaste loomadega edasikanduvate haigustega nakatumises toimuvad muutused.

Terviseühtsuse põhimõtte all mõeldakse integreeritud ja ühendavat lähenemisviisi, mille eesmärk on kestlikult tasakaalustada ja optimeerida inimeste, loomade ja ökosüsteemide tervist. See hõlmab loomade ja inimeste vahel otseselt või kaudselt edasikanduvate haiguste ennetamist ja antimikroobikumiresistentsuse (st kui bakterid,

viirused, seened ja parasiidid nende ärahoidmiseks või raviks kasutatavatele ravimitele enam ei reageeri) vähendamist.

B. Haigusteennetus ja terviseedendus

ELi selle valdkonna algatustes keskendutakse nakkushaiguste ja mittenakkuslike haiguste, sealhulgas vähktõve ennetamisele ning antimikroobikumiresistentsuse vähendamisele.

1. Vähktõbi

Vähktõbi on ELis sageduselt teine surmapõhjus. See haigus ei mõjuta mitte ainult haiget ja tema perekonda, vaid ka tervishoiusüsteeme ja majanduslikku tootlikkust. ELil on vähktõve vastu võitlemiseks mitu algatust.

— 2021. aastast viiakse ellu Euroopa vähitõrje tegevuskava. See hõlmab ennetamist, varajast diagnoosimist, ravi ja ravijärgset perioodi.

— 2022. aastal tutvustas Euroopa Komisjon **vähi sõeluuringuid käsitlevat uut lähenemisviisi**, mille kaudu toetatakse jõupingutusi, mida liikmesriigid teevad vähktõve sõeluuringutel osalejate arvu suurendamiseks. Selle eesmärk oli tagada, et hiljemalt 2025. aastast kutsutaks sõeluuringutele 90%-l nendest ELi elanikest, kes kuuluvad rinna-, kolorektaal- või emakakaelavähi sõeluuringute sihtrühma.

— Et poliitikakujundajaid toetada ning aidata vähivastasesse võitlusse investeeringuid suunata, on iga liikmesriigi kohta koostatud vähiprofiil, milles tuuakse esile vähiravis saavutatu ning kirjeldatakse kindlaks tehtud probleeme ja erinevusi.

— Vastu on võetud Euroopa vähitõrje reeglistik, mis koosneb soovitustest selle kohta, kuidas ELi elanikud saavad vähiriski vähendada. 2025. aasta väljaandes ajakohastati ja laiendati uusimate teaduslike tõendite ja poliitikasoovituste alusel ennetussuuniseid.

2. Muud mittenakkuslikud haigused

2021. aasta detsembris käivitas Euroopa Komisjon mittenakkuslikke haigusi käsitleva algatuse „Koos oleme tervemad“. Eesmärk on aidata liikmesriikidel vähendada suurt mittenakkuslike haiguste koormust ja suurendada inimeste heaolu. Eritähelepanu pööratakse vaimsele tervisele ja südame-veresoonkonna haigustele.

a. Vaimne tervis ja heaolu

ELis on rohkem kui 84 miljonil inimesel – see tähendab umbes igal kuuendal inimesel – vaimse tervise probleeme. Vaimne tervis on vaimse tervise ja heaolu ühismeetme (2013–2016) kaudu integreeritud ka ELi rahvatervise tegevuskavasse. Ühismeetme tulemusel töötati välja vaimse tervise ja heaolu Euroopa tegevusraamistik.

Kuna vanuserühmas 15–29 on teine peamine surmapõhjus enesetapp, on endiselt väga tähtsal kohal ennetustegevus, teadlikkus, häbimärgistamise vältimine ja abi kättesaadavus. 2023. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu teatise kõikehõlmava lähenemisviisi kohta vaimsele tervisele. Vaimse tervise ja neuroloogiliste häiretega tegelemist toetab ka algatus „Koos oleme tervemad“. 2026. aasta jaanuaris hakati ellu viima ajutervise Euroopa partnerlust.

b. Südame-veresoonkonna haigused ja eluviisiga seotud mõjurid

Südame-veresoonkonna haigused on ELis sagedasim surmapõhjus. Südamehaiguste tekkimise riski, millel on inimeste tervisele suur mõju, suurendab märkimisväärselt teatav eluviis, mille juurde kuulub näiteks uimastite, alkoholi või tubaka tarvitamine. Nende riskiteguritega tegelemine on ELi tervishoiupoliitikas kesksel kohal. Tubakatarbimise reguleerimiseks võeti 2011. aastal vastu tubakaaktsiisi direktiiv ja 2014. aastal tubakatoodete direktiiv. Euroopa Komisjon esitas 2025. aasta juulis ettepaneku vaadata tubakaaktsiisi direktiivi läbi, et laiendada direktiivi kohaldamisala uutele toodetele ja tõsta minimaalseid maksumäärasid, et võtta arvesse inflatsiooni ja liikmesriikide hinnatasemete erinevusi.

2025. aasta detsembris avaldas Euroopa Komisjon südame-veresoonkonna tervise kava „Kaitstud südamed“, milles keskendutakse südame-veresoonkonna haigustele vähemkaitstud inimeste seas. 2025. aastal hakkas Euroopa Parlament koostama algatusraportit ELi südame-veresoonkonna haiguste strateegia kohta.

3. Nakkushaigused ja ohud rahvatervisele

Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskusel on võimalike nakkushaiguste puhangute ja piiriüleste terviseohtude avastamiseks ja neile reageerimiseks olemas **varajase hoiatamise ja reageerimise süsteem**.

ELi tegevust haiguspuhangute ja epideemiate korral koordineerib ELi terviseohutuse komitee, mis koosneb ELi liikmesriikide ning Islandi, Liechtensteini ja Norra tervishoiuasutuste esindajatest. Komitee teeb ühtlasi koostööd Maailma Terviseorganisatsiooniga.

2022. aastal Euroopa Ravimiameti ning Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse volitusi laiendati. Samuti võeti vastu määrus tõsiste piiriüleste terviseohtude kohta ning loodi tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise asutus (HERA), et parandada tõsisteks piiriülesteks ohtudeks valmisolekut ja neile reageerimist.

Peale selle algatas Euroopa Komisjon 2025. aasta aprillis avaliku konsultatsiooni, et koguda teavet strateegia jaoks, mida ta tervishoiuga seotud hädaolukordadele reageerimiseks kasutatavate meditsiinitoodete kohta koostas. Strateegia eesmärk on tagada, et EL on valmis rahvatervise ohtudeks, sealhulgas keemilisteks, bioloogilisteks, radioloogilisteks ja tuumaohtudeks, ning suudab neile reageerida.

C. Ühiskonnas toimuvad ja demograafilised muutused

ELil tuleb lahendada küsimus, kuidas kindlustada **vananeva elanikkonna** kõrge elukvaliteet ja tervishoiusüsteemide kestlikkus. Euroopa Komisjon avaldas 2021. aastal vananemist käsitleva aruteludokumendi ja 2023. aastal aruande „The impact of demographic change in a changing environment“ (Demograafiliste muutuste mõju muutuvas keskkonnas). Komisjon analüüsis vananemisest, rahvastiku vähenemisest ja väiksemast tööjõust tulenevaid probleeme ning esitas selle põhjal teatise „Demograafilised muutused Euroopas: poliitikavahendid“, milles tutvustas demograafiliste muutustega toimetulemiseks vajalikke poliitikavahendeid.

Tervishoiupoliitikat mõjutab ka **rändekriis**. Euroopa Komisjon avaldas 2016. aastal kolmandate riikide kodanike integreerimise tegevuskava. Selles käsitletakse

rändajate tervishoiuprobleeme, sealhulgas raskusi tervishoiuteenustele juurdepääsul. 2020. aastal esitas Euroopa Komisjon Euroopa rände tegevuskava ning rände- ja varjupaigaleppe, mille eesmärk on selle valdkonna ELi meetmeid veel rohkem ühtlustada. Neid uusi õigusakte hakatakse kohaldama 1. juulil 2026.

Et vähendada muu hulgas tervishoius **laste ebavõrdsust**, võeti 2021. aastal vastu Euroopa lastegarantii. Selle eesmärk on ennetada sotsiaalset tõrjutust ja selle vastu võidelda, tagades võimaluse kasutada tähtsaimaid teenuseid, sealhulgas võimalus saada tasuta tervishoiuteenuseid ja toituda tervislikult. Liikmesriigid esitasid kõigepealt riikliku kava, milles iga liikmesriik kirjeldas, kuidas ta Euroopa lastegarantiid 2030. aastani rakendab. 2026. aasta veebruaris tegi Euroopa Parlament ettepaneku võtta eesmärgiks, et hiljemalt 2035. aastal ei elaks enam ükski laps vaesuses.

D. Ravimid

Ravimi all mõeldakse ainet või ainekombinatsiooni, mida kasutatakse inimeste haiguste raviks või nende ärahoidmiseks (vt 2.2.5). EL on vastu võtnud mitu õigusakti, millega reguleeritakse ravimitele müügiloa andmist ning nende turustamist ja kasutamist ELis. Need õigusaktid on muu hulgas

— 2001. aasta direktiiv ravimite müügilubade andmise, tootmise, impordi ja turustamise kohta (direktiiv 2001/83/EÜ);

— 2004. aasta määrus, milles sätestatakse ravimite müügilubade andmise kord ja järelevalve normid ning millega asutatakse Euroopa Ravimiamet (määrus (EÜ) nr 726/2004).

Suur saavutus oli farmaatsiapaketi vastuvõtmine. Eesmärk on muuta ravimid kättesaadavamaks, juurdepääsetavamaks ja taskukohasemaks. Nii soovitakse patsientide vajadusi paremini täita, edendades innovatsiooni ja konkurentsivõimet sellega, et uute antimikroobikumide, harvikhaiguste ravimite ja lasteravimite väljatöötamiseks luuakse stiimulid. Paketi eesmärk on ka tugevdada varustuskindlust, tagades kogu ELis ohutute ja taskukohaste ravimite kiire kättesaadavuse.

Euroopa Komisjon esitas 2025. aasta märtsis esmatähtsate ravimite määruse ettepaneku, mille eesmärk on parandada esmatähtsate ravimite kättesaadavust, tarnimist ja tootmist. Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon peavad selle üle praegu läbirääkimisi.

E. E-tervishoid

ELis on praegu käimas tervishoiusüsteemide digitaliseerimine. Digitehnoloogia ja teabehaldussüsteemid integreeritakse tervishoiusektori eri aspektidesse. See hõlmab elektroonilisi terviselugusid, kaugmeditsiini, kantavaid seadmeid, mobiilirakendusi, andmeanalüüsi ja muid digivahendeid. Tervishoiusektori digitaliseerimine on osa ELi **digitaalse ühtse turu strateegiast**, mille eesmärk on digisüsteemide õigusraamistikke ja taristut kõigis liikmesriikides ühtlustada.

Olemas on **e-tervise võrgustik**. See on vabatahtlik võrgustik, mis loodi direktiiviga, mis käsitleb patsiendiõiguste kohaldamist piiriüleses tervishoius. Võrgustik ühendab e-tervishoiu eest vastutavaid riiklikke asutusi.

2018. aastal sõnastas Euroopa Komisjon **tervishoiu- ja hooldusteenuste digiülemineku prioriteedid**. Nende hulgas on kogu ELis inimeste turvaline juurdepääs

terviseandmetele, personaalmeditsiin, tänu jagatud andmetaristule parem teadustöö ning patsientide tagasiside andmiseks ja inimkeskseks hooldusek mõeldud digivahendite kaudu igaühele paremate võimaluse loomine.

Loodud on **e-tervise digitaalteenuse taristu**, mis tagab, et liikmesriikide kodanikud saavad tervishoiuteenuseid kasutada ka teistes liikmesriikides.

2025. aasta märtsis jõustus **Euroopa ühtse terviseandmeruumi** määrus. Selle eesmärk on anda igale ELi elanikule võimalus pääseda juurde oma terviseandmetele ja neid hallata. Samuti võimaldab see terviseandmete piiriülest taaskasutamist teadusuuringute ja innovatsiooni eesmärgil, tagades samal ajal andmekaitsenormide järgimise. See on ELi e-tervise valdkonnas suur saavutus. Euroopa Komisjon peab 2027. aasta märtsiks vastu võtma mitu olulist õigusakti, millega määruse rakendamise normid kindlaks määrata.

F. Tervisetehnoloogia hindamine

Tervisetehnoloogia hõlmab ravimeid, meditsiiniseadmeid, diagnostikavahendeid, kirurgilisi protseduure ning haiguste ennetamise, diagnoosimise ja ravi meetmeid. Tervisetehnoloogia hindamine seisneb tervisetehnoloogia tõenduspõhiste andmete süstemaatilises hindamises. Seda kasutatakse selleks, et tagada tervishoiupoliitika ohutus, tõhusus, patsiendikeskus ja kulutõhusus. Samuti mõõdetakse sellega tervisetehnoloogiate lisaväärtust, mille alusel tehakse liikmesriikides tehnoloogia kasutajatele kulude hüvitamise kohta otsuseid. 2021. aastal võeti tervisetehnoloogia hindamise kohta vastu määrus, mida on hakatud alates 2025. aasta jaanuarist järk-järgult kohaldama.

G. Euroopa biotehnoloogiamäärus ja Euroopa konkurentsivõime

2025. aasta detsembris tegi Euroopa Komisjon ettepaneku võtta vastu biotehnoloogia õigusakt, mille eesmärk on kiirendada tervisetehnoloogia hindamise, kliiniliste uuringute ja biotootmise valdkonnas innovatsiooni, et suurendada Euroopa konkurentsivõimet ja edendada tervishoiulahendusi. Ettepanekut analüüsivad ja arutavad praegu Euroopa Parlamendi rahvatervishoiu komisjon ning tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon. Konkurentsivõime ongi Euroopa Komisjoni majanduskavas üldiselt kesksel kohal, sest tegeleda tuleb kasvavate probleemidega, nagu kliimamuutused, tehisintellekt ja geopoliitilised pinged. Oma 2026. aasta tööprogrammis teatas komisjon teisest biotehnoloogia õigusaktist, mille ettepanek esitatakse eeldatavasti 2026. aasta lõpus.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Aastatel 2023–2025 oli Euroopa Parlamendi rahvatervishoiu komisjon keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoni allkomisjon. 2025. aasta veebruaris sai sellest alaline rahvatervishoiu komisjon, mis põhikomisjonist enam ei sõltu. Tal on õigus sõnastada oma seadusandlikud prioriteedid ja võtta seadusandlike ettepanekute kohta vastu raporteid, esitada täiskogule muudatusettepanekuid ja nimetada ametisse läbirääkimisrühm, kes peab Euroopa Liidu Nõukoguga õigusaktide üle läbirääkimisi. Ta vastutab rahvatervishoiu, farmaatsia- ja meditsiiniseadmete, tervisekriisideks valmisoleku ja neile reageerimise ning vaimse tervise ja patsientide õiguste programmide ja meetmete eest. Samuti teeb ta järelevalvet Euroopa Ravimiameti ning

Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskuse töö üle. Ta teeb korrapäraselt koostööd Maailma Terviseorganisatsiooniga.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate rahvatervishoiu komisjoni veebisaidilt.

Anne-Marie Finnemann / Ioana-Alice POSTU
04/2026

2.2.5. RAVIMID JA MEDITSIINISEADMED

Käesolevas teabelehes selgitatakse ravimeid ja meditsiiniseadmeid käsitlevaid ELi reegleid ning õigusraamistikku, mis on kehtestatud rahvatervise kaitseks ja nende toodete ohutuse tagamiseks. Selles käsitletakse valdkonna põhiküsimusi, sealhulgas ravimitega varustatust, võitlust antimikroobikumiresistentsuse vastu, kliiniliste uuringute eetilist läbiviimist ning selliseid väljakutseid nagu COVID-19 pandeemia ja mitmesugused geopoliitilised sündmused.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 168 (rahvatervis) ja 114 (ühtne turg).

TAUST

Tervishoiupoliitika väljatöötamise ning tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldamise ja osutamise eest vastutavad liikmesriigid. Seetõttu on ELil selles valdkonnas täiendav pädevus, mis võimaldab tal toetada ja koordineerida meetmeid ning võtta ravimite ja meditsiiniseadmete kohta vastu siduvaid õigusakte.

SAAVUTUSED JA PRAEGUSED ARENGUSUUNAD

A. Ravimite suhtes kohaldatavad üldreeglid

Ravim on aine või ainekombinatsioon, mida kasutatakse haiguste raviks või nende ärahoidmiseks. Rahvatervise kaitsmise eesmärgil on ravimite müügiloa andmist, klassifitseerimist ja märgistamist ELis reguleeritud juba alates 1965. aastast. Alates 1995. aastast on enamiku ravimite hindamine tsentraliseeritud Euroopa Ravimiameti (EMA) kaudu, et ühtlustada heakskiitmist ja säilitada ravimite stabiilne tarnimine. Kui ravimid on turule lastud, jälgib EMA neid kogu kasutusea jooksul ravimiohutuse järelevalvesüsteemis, mille raames registreeritakse kõik ravimite kahjulikud toimed igapäevases kliinilises praktikas.

Selle valdkonna peamise õigusraamistiku moodustavad direktiiv inimtervishoius kasutatavate ravimite kohta (direktiiv 2001/83/EÜ) ja määrus ravimite müügilubade andmise ja järelevalve kohta (määrus (EÜ) nr 726/2004), milles sätestatakse müügilubade tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud menetluste kehtestamise reeglid. Seda raamistikku muudeti määrusega, millega kohandatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 290 ja 291 teatavaid õigusakte (määrus (EL) 2019/1243) ning millega kehtestati erimeetmed, et tagada ravimite kättesaadavus ja tegeleda nende nappusega ELis.

2025. aasta detsembris jõudsid Euroopa Parlament ja nõukogu kokkuleppele ravimipaketi suhtes, mis tuleb nüüd ametlikult heaks kiita, et selle saaks vastu võtta. Paketi eesmärk on tagada ohutud, tõhusad ja kvaliteetsed ravimid, soodustada uuendustegevust ja ravimite arendust, et rahuldada täitmata ravivajadusi, ning hoogustada teadusuuringuid uudsete antimikroobikumide valdkonnas, et võidelda antimikroobikumiresistentsuse vastu. Pakett koosneb ettepanekutest võtta vastu uus

direktiiv inimtervishoius kasutatavate ravimite kohta ning uus määrus inimtervishoius kasutatavate ravimite müügilubade andmise ja järelevalve kohta, et muuta praegusi üldisi ravimialaseid õigusakte, sealhulgas õigusakte pediaatrias kasutatavate ravimite ja harvikhaiguste ravimite kohta, ja neid asendada.

Lisaks ravimeid käsitlevatele üldreeglitele on mitmes valdkonnas kehtestatud eriõigusaktid.

B. Kliinilised uuringud

Kliiniliste uuringute käigus uuritakse süsteemselt ravimite mõju inimestele, et teha kindlaks teatava ravimi mõjusus ja ohutus. Ravimi turule laskmiseks peavad sellega olema kaasas dokumendid, milles on esitatud katsete tulemused – see etapp on ravimitööstusele kohustuslik. Standardid on alates 1990. aastast järk-järgult edasi arenenud – nii ELis kui ka rahvusvahelisel tasandil – ja need on kodifitseeritud ELi õigusaktides.

ELi õigusaktide läbivaatamine 2014. aastal viis kliiniliste uuringute määruseni (määrus (EL) nr 536/2014), millega kehtestati kliiniliste uuringute lubamise ja läbiviimise reeglid. Selle määruse kohaselt kliinilisi uuringuid:

— tuleb teaduslikust ja eetilisest seisukohast läbi vaadata ning nendele on vaja eelnevat luba;

— võib teha ainult siis, kui on kaitstud osalejate õigused, ohutus, inimväärikus ja heaolu ning need on kõigi muude huvide suhtes ülimuslikud;

— võib teha üksnes juhul, kui katse eesmärk on koguda stabiilseid ja usaldusväärseid andmeid.

Määrus (EL) nr 536/2014 jõustus 2022. aasta jaanuari lõpus ja sellega loodi ELi kliiniliste uuringute infosüsteem, et koondada kliiniliste uuringute taotlused ja esitada nende uuringute tulemused, suurendades kliiniliste uuringute läbipaistvust ja kättesaadavust. 2025. aasta detsembris avaldas komisjon ettepaneku võtta vastu Euroopa biotehnoloogia õigusakt, mille eesmärk on tugevdada konkurentsivõimet ja strateegilist autonoomiat. Kavandatav õigusakt sisaldab meetmeid rohkemate kliiniliste uuringute läbiviimise toetamiseks.

C. Uudsed ravimid

Uudsed ravimid on suhteliselt uued tooted või ravimid, mis põhinevad raku- ja molekulaarbiotehnoloogia uuendustel ning uutel ravimeetoditel, sealhulgas geeniteraapial, rakuteraapial ja koetehnoloogial. Neid keerukaid tooteid, millel on farmakoloogiline, immunoloogiline või metaboolne toime, ei või käsitleda samal viisil kui tavapäraseid ravimeid ning need eeldavad eriõigusnorme, nagu on kehtestatud uudsete ravimite määruses ((EÜ) nr 1394/2007) ning direktiivis, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2001/83/EÜ seoses uudsete ravimitega (direktiiv 2009/120/EÜ).

Uudsete ravimite kvaliteeti, ohutust ja tõhusust hindab Euroopa Ravimiameti uudsete ravimite komitee. See komitee jälgib ka selles patsientide ja tööstuse jaoks tohutu potentsiaaliga arenevas valdkonnas toimuvat teaduslikku arengut.

2024. aasta juunis võttis EL vastu määruse, milles käsitletakse inimkasutuseks ettenähtud inimpäritolu materjali kvaliteedi- ja ohutusstandardeid (määrus

(EL) 2024/1938). Määrus jõustub 2027. aasta augustis. Sellega ajakohastatakse verd, kudesid ja rakke käsitlevaid ELi õigusakte ning parandatakse doonorite, retsipientide ja viljatusravi tulemusel sündinud isikute kaitset. Selleks et kiirendada juurdepääsu uudsetele ravimitele, mis sisaldavad geneetiliselt muundatud organisme, sisaldab kavandatav Euroopa biotehnoloogia õigusakt erisätteid seotud kliiniliste uuringute hõlbustamiseks.

D. Ravimid lastele ja harvikravimid

Pediaatrias kasutatavad ravimid on samuti eraldi reguleeritud pediaatrias kasutatavate ravimite määruses (määrus (EÜ) nr 1901/2006), tagamaks, et neid on eetilisel viisil katsetatud spetsiaalselt laste jaoks, need vastavad laste vajadustele ning nende annused ja ravimvormid on eakohased. Ravimifirmad korraldavad enne müügiloa taotlemist laste peal uuringuid, et saada uute ravimite ohutuse ja tõhususe kohta tõendeid. EMA pediaatriakomitee hindab uuringuid ja nende käigus kogutud andmeid.

Harvikravimid on välja töötatud spetsiaalselt harvikhaiguste raviks. Harvikhaigused on haigused, mida esineb kuni viiel inimesel 10 000 inimese kohta Tsentraliseeritud menetlus ravimi nimetamiseks harvikravimiks on kehtestatud harva kasutatavate ravimite määruses (määrus (EÜ) nr 141/2000). Kuna harvikhaigusi põeb väike arv inimesi, ei ole selle valdkonna teadusuuringud majanduslikult väga atraktiivsed. Seetõttu on EL käivitanud innovatiivse tervishoiu algatuse, et julgustada ravimitööstust harvikravimeid arendama. Kui ravimipakett vastu võetakse, tunnistatakse sellega kehtetuks praegu kehtivad pediaatrias kasutatavaid ravimeid ja harvikravimeid käsitlevad määrused.

Kuna harvikhaigused on probleem kogu maailmas, teeb EMA harvikravimite määramisel ja hindamisel ulatuslikku koostööd oma üleilmsete partneritega.

E. Meditsiiniseadmed

Meditsiiniseade on mis tahes toode, mida kasutatakse meditsiinilistel eesmärkidel, sealhulgas diagnoosimiseks, ennetamiseks, raviks, uurimiseks või anatoomia muutmiseks, samuti rasestumisvastased vahendid ja meditsiiniseadmete steriliseerimise vahendid.

Meditsiiniseadmete määruses (määrus (EL) 2017/745) ja in vitro diagnostika meditsiiniseadmete määruses (määrus (EL) 2017/746) on sätestatud reeglid meditsiiniseadmete ja *in vitro* diagnostikameditsiiniseadmete turule laskmise ja nendega seotud kliiniliste uuringute kohta. Seadmed on rühmitatud nende riskikategooria järgi, millest igaühele on kehtestatud eraldi reeglid. Nende määrustega kehtestatakse rangem vastavushindamise ja turustamisjärgse järelevalve kord, nõutakse tootjatelt kliinilise ohutuse andmete esitamist, luuakse kordumatu seadmete identifitseerimise süsteem seadmete jälgitavuse tagamiseks ning nähakse ette Euroopa meditsiiniseadmete andmebaasi (EUDAMED) loomine.

Pärast vastuvõtmist on neid kahte määrust mitu korda läbi vaadatud seoses üleminekuperioodide ja EUDAMEDi järkjärgulise kasutuselevõtuga. 2024. aasta oktoobris võttis parlament vastu resolutsiooni tungiva vajaduse kohta muuta meditsiiniseadmete määrust, et lahendada regulatiivsed probleemid ja parandada patsientide juurdepääsu olulistele meditsiiniseadmetele.

2025. aasta detsembris avaldas komisjon määruse ettepaneku, mille eesmärk on lihtsustada meditsiiniseadmeid ja in vitro diagnostikaseadmeid käsitlevaid norme ning vähendada nendega seotud regulatiivset koormust, et tagada rahvatervise ja patsientide ohutuse parem kaitse ning tugevdada innovatsiooni ja konkurentsivõimet. Komisjon teeb ettepaneku selliseid eeskirju lihtsustada, näiteks luues tehisintellektil põhinevatele meditsiiniseadmetele ühtse ja selge raamistiku ning kohandades vastavushindamismenetlusi, et toetada innovatsiooni ja arengut.

F. Antimikroobikumiresistentsus

Antimikroobsed ained (antimikroobikumid) on ained, mis tapavad mikroorganisme, sh baktereid, viirusi, seeni ja parasiite, või piiravad nende kasvu. Antimikroobsete ainete kasutamine (ja väärkasutamine) on viinud selleni, et niisuguste ainete suhtes resistentseks muutunud mikroorganisme esineb järjest rohkem, see aga on oht rahvatervisele ja suurendab märkimisväärselt kulusid. ELi tasandi meetmed antimikroobikumiresistentsuse vastu võitlemiseks said alguse 1990. aastate lõpus. 2017. aastal vastu võetud terviseühtsuse tegevuskavaga antimikroobikumiresistentsuse vastu võitlemiseks tagatakse nakkuste mõjus ravi: vähendatakse antimikroobikumiresistentsuse teket ja levikut ning edendatakse uute mõjusate antimikroobikumide väljatöötamist ja kättesaadavust. 2023. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni ELi meetmete kohta antimikroobikumiresistentsusega tegelemiseks. Lisaks kiitis nõukogu heaks soovituse terviseühtsuse põhimõtte raames antimikroobikumiresistentsuse vastu võitlemiseks võetavate ELi meetmete tõhustamise kohta. Samuti avaldas komisjon 2023. aastal veterinaarravimeid käsitleva määruse (EL) 2019/6 täiendamiseks delegeeritud määruse, millega keelatakse teatavate antimikroobsete ravimite kasutamine loomadel (delegeeritud määrus (EL) 2023/905). Uue ravimipaketi eesmärk on tõhustada antimikroobikumiresistentsuse vastast võitlust.

MUUD PROBLEEMID

EL püüab pidevalt rakendada algatusi, mille abil edendada ravimisektoris teadusuuringuid ja uuendustegevust. Teadusuuringute raamprogrammid on tervisega seotud teadusuuringuid alati toetanud. Praeguse teadusuuringute ja uuendustegevuse rahastamisprogrammiga „Euroopa horisont" edendatakse tervisega seotud teadusuuringuid ja püütakse lahendada praegusi probleeme, käsitledes selliseid teemasid nagu tervis kogu eluks, keskkonna- ja sotsiaalset tervist mõjutavad tegurid, vaimne tervis, mittenakkuslikud ja harvikhaigused, nakkushaigused, tervishoius ja hoolduses kasutatavad vahendid, tehnoloogiad ja digilahendused ning tervishoiusüsteemid.

Arvestades kasvavat muret teatavate ravimite ja meditsiiniseadmete nappuse pärast, mida on süvendanud COVID-19 pandeemia ja geopoliitilised sündmused, nagu sõda Ukrainas, energiakriis ja kõrge inflatsioon, tuleb suurt tähelepanu pöörata ka ravimite pakkumisele. Nende probleemide lahendamiseks loodi 2024. aastal esmatähtsate ravimite liit, mis toob kokku peamised sidusrühmad. Liidu eesmärk on määrata kindlaks prioriteedid ja pakkuda välja lahendusi, et tugevdada esmatähtsate ravimite pakkumist üle ELi ning ennetada nappust ja sellega tulemuslikult tegeleda. 2025. aasta märtsis tegi komisjon ettepaneku võtta vastu esmatähtsate ravimite õigusakt, et suurendada

esmatähtsate ravimite, sealhulgas harvikhaiguste ravimite kättesaadavust, tarnimist ja tootmist.

2025. aasta jaanuaris jõustus tervisetehnoloogia hindamise määrus (määrus (EL) 2021/2282). Selle uue määrusega luuakse tervisetehnoloogiate, näiteks ravimite ja meditsiiniseadmete hindamise ELi raamistik. Muu hulgas aitab see uusi ravimeid ja uudseid tooteid patsientidele kiiremini kättesaadavaks teha.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on järjepidevalt toetanud niisuguse sidusa rahvatervise- ja ravimipoliitika kehtestamist, milles võetaks arvesse nii rahvatervise huve kui ka tööstuslikke aspekte. Hiljuti vastu võetud õigusaktid hõlmavad kliinilisi uuringuid, meditsiiniseadmeid ja in vitro seadmeid ning tervisetehnoloogia hindamist käsitlevaid määrusi. Muudes kui seadusandlikes resolutsioonides ja aruteludes aktuaalsetel teemadel, nagu elutähtsate ravimite kättesaadavus ja ravimite kättesaadavus üldisemalt, näitavad, et Euroopa Parlament pöörab tähelepanu jätkuvatele probleemidele ja uutele ohtudele. Euroopa Parlamendi rahvatervise allkomisjoni hiljutine muutmine täieõiguslikuks alaliseks komisjoniks, mis alustas tööd 2025. aasta jaanuaris, kajastab vajadust nende probleemidega tegeleda ja näitab seda, et parlament ja ELi kodanikud omistavad ELi üldisele tervishoiupoliitikale järjest suuremat tähtsust.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate rahvatervishoiu komisjoni veebisaidilt.

Anne-Marie Finnemann / Ioana-Alice POSTU
05/2026

2.2.6. TOIDUOHUTUS

Käesolevas teabelehes antakse ülevaade Euroopa Liidu toiduohutuspoliitikast, mille eesmärk on kaitsta inimeste tervist ja tarbijate huve ning soodustada ühtse turu tõrgeteta toimimist. Teabelehes kirjeldatakse, kuidas toiduohutuse eesmärke on aja jooksul laiendatud. Hiljutiste sündmuste mõjul hõlmavad need nüüd ka kriisidest tingitud toiduga kindlustamatuse leevendamist. Samuti vaadeldakse teabelehes ELi toiduohutuspoliitika eri valdkondi ja kirjeldatakse Euroopa Parlamendi ülesandeid nende reguleerimisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 43 (põllumajandus ja kalandus), artikkel 114 (ühtne turg), artikli 168 lõige 4 (rahvatervis) ja artikkel 169 (tarbijakaitse).

ÜLDINE TAUST

Kuna 2000. aastate algul puhkes mitu toidu ja loomasöödaga seotud kriisi (nt veiste spongiformse entsefalopaatia puhang ja dioksiiniskandaalid), reformiti ELi toiduohutuspoliitikat sel ajal põhjalikult. Selle tulemusel töötati välja strateegia „Talust taldrikule“, millega püütakse tagada kõigi ELis turustatavate toiduainete kõrge ohutustase kõigis tootmis- ja turustamisetappides, olenemata sellest, kas neid toiduaineid toodetakse ELis või imporditakse kolmandatest riikidest. See strateegia lõimiti 2020. aastal üldisse Euroopa rohelisse kokkuleppesse, mille raames seda edasi arendati. Eesmärk on viia tervislik ja turvaline toidutootmine kooskõlla keskkonnakaitsega.

Kooskõlas strateegiaga „Talust taldrikule“ kujunes välja keerukas ja lõimitud reeglite süsteem, mis hõlmab kogu toidutarneahelat alates loomasöödast ja -tervisest kuni taimekaitse ja toidutootmise ning töötlemise, säilitamise, transpordi, impordi, ekspordi ja jaemüügini. EL toetab oma õigusaktidega rangeid toidu- ja söödaohutuse standardeid ning tal on suur osatähtsus ülemaailmsete standardite kindlaksmääramisel. Sellegipoolest esineb endiselt toidu- ja söödaohutusega seotud vahejuhtumeid. Seetõttu on EL koostöös riiklike ametiasutuste ja Euroopa Toiduohutusametiga (EFSA) võtnud kasutusele töökindla hoiatussüsteemi nende ohutusprobleemide avastamiseks ja neile reageerimiseks.

SAAVUTUSED

A. Üldise olemusega õigusakt

2002. aasta määruses, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (üldiste toidualaste õigusnormide määrus, (EÜ) nr 178/2002), kehtestati toidu ja söödaga seotud üldised nõuded ja võeti arvesse ettevaatuspõhimõtet. Sellega võeti kasutusele ka toidu- ja söödaalane

kiirhoiatussüsteem, mis võimaldab liikmesriikidel ja komisjonil kiiresti teavet vahetada ning kooskõlastada toidust või söödast põhjustatud terviseohtudele reageerimiseks võetavaid meetmeid. Määrusega loodi ka Euroopa Toiduohutusamet (EFSA), mille ülesanne on hinnata kõiki toidutarneahelaga seotud riske ja anda nende kohta teavet.

Aastatel 2014–2018 korraldati üldiste toidualaste õigusnormide määruse toimivuskontroll, st toidupoliitika terviklik hindamine, et näha, kas see on ettenähtud otstarbeks sobiv. Selle tulemusel ja vastusena glüfosaadi keelustamist käsitlevale Euroopa kodanikualgatusele jõustus 20. juunil 2019 määrus toiduahela ELi tasandi riskihindamise läbipaistvuse ja kestlikkuse kohta (määrus (EL) 2019/1381). Määruse eesmärk on üldisi toidualaseid õigusnorme täiendada ja parandada EFSA riskihindamise läbipaistvust, alusuuringute sõltumatust ning koostööd liikmesriikidega, kes annavad EFSA käsutusse eksperte ja esitavad andmeid.

Komisjon esitas oma lihtsustamiskava raames 16. detsembril 2025 toidu- ja söödaohutuse lihtsustamise koondpaketi. Ettepanekut vaatavad praegu kaasotsustamismenetluse käigus läbi Euroopa Parlament ja nõukogu.

B. Toiduainete hügieen

ELi eesmärk on tagada toiduhügieen põllumajandusettevõttest tarbijani. Aprillis 2004 võeti strateegia „Talust taldrikule" raames vastu toiduainete hügieeni käsitlev määrus (toiduhügieeni pakett). Määruse kohaselt vastutavad toiduainete hügieeni eest vahetult toiduahelas osalejad. Vastutus toimib ohuanalüüsi ja kriitiliste kontrollpunktide süsteemil põhineva enesekontrolli kaudu ja ametliku järelevalve all.

Toiduhügieeni pakett hõlmab järgmist:

— määrus, millega sätestatakse loomset päritolu toidu hügieeni erieeskirjad (29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 853/2004);

— inimtoiduks ettenähtud loomsete saaduste ametlikku kontrolli käsitlev ühenduse raamistik, mis on nüüdseks kehtetuks tunnistatud ja asendatud määrusega, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine (15. märtsi 2017. aasta määrus (EL) 2017/625);

— toidu jälgitavuse nõuded, mis on sätestatud üldiste toidualaste õigusnormide määruses. Nende nõuete kohaselt peab ettevõtja juhul, kui ilmneb, et teatav toit on tervisele ohtlik, selle viivitamata turult kõrvaldama, teavitama kasutajaid ja hoiatama asjaomast ametiasutust.

C. Toidu saastumine

Toit võib saastuda loomulikul teel või viljelustavade või tootmisprotsesside tagajärjel. Toiduainetes esinevad saasteainete jäägid võivad pärineda ka toiduloomadest, keda on ravitud veterinaarravimitega või kes on kokku puutunud pestitsiidide või biotsiididega. Rahvatervise kaitsmiseks on määruses, milles käsitletakse teatavate saasteainete piirnorme toidus (25. aprilli 2023. aasta määrus (EL) 2023/915) sätestatud näiteks nitraatide, raskmetallide ja dioksiinide piirnormid nii loomses kui ka taimses toidus ning jääkide piirnormid. Toitu, mis sisaldab lubamatus koguses saasteaineid, ei tohi ELis turustada.

Lisaks on EL vastu võtnud reeglid, milles käsitletakse **toiduga kokku puutuvaid materjale**, näiteks materjalid, mida kasutatakse toidu transpordiks, töötlemiseks või pakkimiseks, ning köögitarbed ja lauanõud:

— toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjale ja esemeid käsitlevas määruses (27. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 1935/2004) on sätestatud üldnõuded, millega tagatakse, et nende materjalide koostisaineid ei kanduks toidusse inimeste tervisele ohtlikes kogustes. Määruse I lisas on loetletud 17 toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete rühma, mille kohta võib vastu võtta põhjalikumad ELi erimeetmed.

— määruses (EÜ) nr 2023/2006 on sätestatud toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjalide ja esemete hea tootmistava standardid.

— 2011. aastal kehtestas EL nõuded toiduga kokkupuutuvates materjalides kasutatava plasti kohta (määrus (EL) nr 10/2011).

— 2022. aastal kehtestati reeglid toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud ringlussevõetud plastist materjalide ja esemete ohutuse kohta (määrus (EL) 2022/1616). Need täiendavad raammääruses sätestatud üldreegleid.

D. Toiduteave

Määrus, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele (25. oktoobri 2011 aasta määrus) jõustus 13. detsembril 2014. Toitumisteabe esitamise kohustust kohaldatakse alates 13. detsembrist 2016.

Strateegia „Talust taldrikule“ raames teatas komisjon kavatsusest vaadata läbi ELi reeglid tarbijatele antava toiduteabe kohta. Läbivaatamise eesmärk on tagada parem märgistusteave, et aidata tarbijatel teha tervislikumaid ja kestlikumaid toiduvalikuid ning võidelda toidu raiskamise vastu. Seni ei ole aga esitatud ühtegi seadusandlikku ettepanekut.

1. Toidu märgistamine

Toidu märgistamist käsitleva õigusraamistiku eesmärk on tagada tarbijate juurdepääs selgele, arusaadavale ja usaldusväärsele teabele toodete sisu ja koostise kohta, et kaitsta nende tervist ja parimaid huve. Tarbijatele toidualase teabe esitamist käsitleva määruse kõige olulisem uuendus on nõue, et tootjad peavad näitama allergeenide sisaldust pakendamata toidus, näiteks restoranides ja sööklates serveeritavas toidus. Tootjad peavad märkima ka teatavat liiki töötlemata liha päritolu ja **toiduimitatsioonide** leidumise toidus.

Toidu märgistus, esitlus või reklaam ei tohi tarbijaid eksitada. Toidu kohta esitatavaid toitumis- ja tervisealaseid väiteid käsitlevas määruses (20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1924/2006) on kehtestatud selged reeglid lubatud **toitumis- ja tervisealaste väidete** kohta (näiteks väide „vähese rasvasisaldusega“). Sellised väited peavad põhinema teaduslikel tõenditel ning need on kantud avalikku ELi tervisalaste väidete registrisse. Lisaks asendati 2013. aasta määrusega imikute ja väikelaste toidu, meditsiinilisel näidustusel kasutamiseks ettenähtud toidu ning kehakaalu alandamiseks ettenähtud päevase toidu asendajate kohta (määrus (EL) nr 609/2013) dieettoidu lai kategooria eraldi reeglitega haavatavate tarbijarühmade

jaoks, nagu imikud, väikelapsed, terviseprobleemidega inimesed ja inimesed, kes järgivad kehakaalu alandamiseks mõeldud dieeti.

2. Toiduainete päritolu

Kooskõlas määrusega, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele, on teatavate toiduainete puhul kohustuslik märkida päritoluriik.

Päritolu märkimise kohustusega on seotud seitse nn hommikusöögidirektiivi. Nelja neist direktiividest uuendati 2024. aastal, muutes rangemaks mee, moosi, mahla ja veetustatud piima päritolumärgistuse nõuded. Näiteks mee puhul tuleb toote nimetuse lähedal kaalu järgi kahanevas järjekorras loetleda koostisosade päritoluriigid ja lisada sisaldusprotsendid. Alla 30 g kaaluvate segude kohta kehtivad lihtsustatud reeglid. ELi liikmesriigid peavad uusi reegleid kohaldama alates 14. juunist 2026. Euroopa Komisjon registreeris 2024. aasta juulis seda teemat käsitleva Euroopa kodanikualgatuse. Kuna aga algatusele ei suudetud aasta jooksul koguda nõutavat miljonit allkirja, ei ole komisjon kohustatud sellega edasi tegelema.

3. Kuupäevamärgistus ja toidujäätmed

Komisjoni 2018. aasta uuringus kuupäevamärgistuse ja muu toidu märgistusel esitatud teabe ning toidujäätmete tekke vältimise kohta jõuti järeldusele, et kuni 10% kõigist ELis tekkivatest toidujäätmetest võib olla seotud kuupäevamärgistusega („parim enne“ ja „kõlblik kuni“). Strateegias „Talust taldrikule“ teatas komisjon, et kavatseb ELi kehtivad kuupäevamärgistuse reeglid läbi vaadata. Seni ei ole aga selle kohta ühtegi ettepanekut esitatud.

Jäätmedirektiivi (direktiiv (EL) 2025/1892) sihipärase läbivaatamise tulemusel jõustusid 16. oktoobril 2025 toidu- ja tekstiilijäätmete vähendamise uued reeglid. Nende reeglite kohaselt peavad liikmesriigid 31. detsembriks 2030 vähendama töötlemisel ja valmistamisel tekkivaid toidujäätmeid 10% võrra ning jaemüügi ja tarbimise tasandil, mis hõlmab restorane, toitlustusteenuseid ja kodumajapidamisi, 30% võrra elaniku kohta.

E. Toidule lisatavad ained

Toidu lisaained, toiduensüümid või **toidu lõhna- ja maitseained**, mida kasutatakse toidu kvaliteedi parandamiseks, on ained, mida lisatakse toidule konkreetsel otstarbel, nagu värvimine, magustamine või säilitamine. Nende ainete kasutamiseks loa andmise menetlust, kasutamistingimusi ja märgistamist reguleeritakse järgmiste õigusnormidega.

— ELi reeglite kohaselt tuleb toidus lisaainete kasutamiseks luba taotleda.

— Heakskiidetud ained ja nende kasutustingimused on kantud liidus lubatud toidu lisaainete loetellu (määrus (EL) nr 1129/2011), millega muudetakse toidu lisaainete üldmääruse (16. detsembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1333/2008) II lisas sätestatud loetelu.

— Sama kehtib selliste toidulisandite kohta nagu vitamiinid ja mineraalained, mida võidakse toidule lisada, et seda rikastada või rõhutada mõnda selle toitumisalast omadust, tingimusel et need ained on kantud lubatud ainete ja nende lubatud allikate loeteludesse (määrus vitamiinide, mineraaltoitainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta(määrus (EÜ) nr 1925/2006)).

F. Looma- ja taimetervis

ELi õigusnormid hõlmavad üldsätteid nakkushaiguste ja nende siirutajate seire, nendest teatamise ja nende ravi kohta, et tagada toidutarneahela ohutus. ELi loomatervise määruses (9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/429), mida hakati kohaldama alates 2021. aasta aprillist, keskendutakse loomataudide ennetamisele ja likvideerimisele, täpsustades kohustusi ning tagades varajase avastamise ja tõrje. Selle määrusega koondatakse arvukad loomatervist käsitlevad õigusnormid ühtsesse õigusakti. Seda täiendab määrus, mis käsitleb ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid, mida tehakse eesmärgiga tagada toidu- ja söödaalaste õigusnormide ning loomatervise ja loomade heaolu, taimetervise- ja taimekaitsevahendite alaste õigusnormide kohaldamine (määrus (EL) 2017/625).

Taimetervist reguleeritakse täpsemalt taimetervise määrusega (26. oktoobri 2016.aasta määrus (EL) 2016/2031), mille eesmärk on kaitsta põllukultuure, puuvilju, köögivilju ja metsi taimekahjurite ja -haiguste sissetoomise ja leviku eest. Samuti soovitakse selle määrusega muuta tõhusamaks kolmandatest riikidest pärit taimede impordikontrolli, standardida taimepassid ja laiendada passinõuet laiemale valikule istutustaimedele. Enamikku taimetervise määruse sätetest hakati kohaldama alates 2019. aasta detsembrist.

G. Õigusaktid loomasööda ja selle märgistamise kohta

Söödakäitlejad peavad tagama, et kõik nende kontrolli all olevad tootmis-, töötlemis- ja turustamisetapid on kooskõlas söödahügieeni nõuete määrusega (12. jaanuari 2005. aasta määrus (EÜ) nr 183/2005) ja tagama täieliku jälgitavuse. See hõlmab sööda importi kolmandatest riikidest ja eksporti kolmandatesse riikidesse ning nõuet hoida sööda, loomade ja loomsete saaduste saastumise oht nii väike kui mõistlikult võimalik. Direktiivis, mis käsitleb loomatoidus leiduvaid soovimatuid aineid (7. mai 2002. aasta direktiiv 2002/32/EÜ) sätestatakse soovimatute ainete, sealhulgas raskmetallide sisalduse piirnormid ja keelatakse saastunud söödamaterjalide lahjendamine. Sööda märgistamist ja turustamist käsitlevate õigusnormide eesmärk on tagada söödaohutuse kõrge tase ja rahvatervise kaitse ning anda kasutajatele ja tarbijatele piisavat teavet. Lisaks on vastu võetud õigusaktid, millega reguleeritakse veterinaarravimite (11. detsembri 2018. aasta määrus (EL) 2019/6) ja ravimsööda (11. detsembri 2018. aasta määrus (EL) 2019/4) kasutamist.

H. Uuendtoit

Uuendtoitu, st toiduaineid, mille kasutamine ei olnud enne 1997. aasta maikuud laialdaselt levinud (nt alternatiivsed valgud, toidulisandid jne), tohib ELis turustada alles pärast ohutuse hindamist. Uuendtoitu käsitlevat määrust (25. novembri 2015. aasta määrus (EL) 2015/2283) on muudetud, et suurendada uuendtoidu kättesaadavust, säilitades samal ajal kõrgetasemelise toiduohutuse. Selle määrusega kehtestatakse kogu ELi hõlmav lihtsustatud ja tsentraliseeritud veebipõhine lubade andmise menetlus kolmandatest riikidest pärit uuendtoidule ja traditsioonilisele toidule (mida ELis käsitatakse uuendtoiduna). Enne kui komisjon annab sellise toidu turustamiseks loa, teeb EFSA keskse teadusliku ohutushindamise, millega määratakse kindlaks kasutustingimused, toiduaineks tunnistamine ja märgistamisnõuded. Kõik loa saanud uuendtoidud kantakse positiivsesse loetellu.

I. Geneetiliselt muundatud organismid (GMOd)

Direktiivis geneetiliselt muundatud organismide tahtliku keskkonda viimise kohta on GMO määratletud kui „organism, välja arvatud inimene, mille geneetilist materjali on muudetud sellisel viisil, mis loomuliku paaritumise ja/või rekombinatsiooni teel ei ole võimalik“ (12. märtsi 2001. aasta direktiivi 2001/18/EÜ artikli 2 lõige 2). Nüüdisaegne biotehnoloogia võimaldab taimi muundada, näiteks et muuta need haigustele vastupanuvõimeliseks või suurendada nende saagikust. Ettevaatuspõhimõtet järgides on EL kehtestanud range õigusraamistiku toidus või söödas kasutatavate GMOde kasvatamise ja turustamise kohta:

— enne geneetiliselt muundatud organismi turulelaskmist korraldab EFSA koos liikmesriikide teadusasutustega teadusliku riskihindamise, et välistada igasugune oht inim- või loomatervisele või keskkonnale;

— pärast EFSA arvamuse saamist koostab komisjon otsuse eelnõu, mille üle hääletab liikmesriikide esindajatest koosnev eksperdikomisjon. GMOdest toodetud või neid sisaldav lubatud toit või sööt peab olema jälgitav ja selgesti märgistatud, et tarbijatel oleks võimalik teha teadlikke valikuid;

— kooskõlas direktiiviga (EL) 2015/412 võivad liikmesriigid oma territooriumil GMOsid sisaldavate kultuuride kasvatamist piirata või selle keelata, isegi kui see on ELi tasandil lubatud.

Komisjon esitas 5. juulil 2023 määruse ettepaneku, mis käsitleb teatavate uute genoomikameetodite abil saadud taimi ning nendest toodetud toitu ja sööta. Ettepanek avaldati pärast Euroopa Liidu Kohtu 2018. aasta otsust, mille kohaselt nende meetodite abil välja töötatud organisme tuleks reguleerida geneetiliselt muundatud organismidena vastavalt direktiivile 2001/18/EÜ, mis on ELi kehtiv GMOde direktiiv. Määruse ettepanekut arutatakse praegu institutsioonidevahelistel läbirääkimistel.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Pärast hobuseliha skandaali ja muid toiduainetega seotud pettusejuhtumeid nõudis Euroopa Parlament, et eelkõige töödeldud toiduainetes sisalduva liha päritolu märkimine muudetaks kohustuslikuks. Lisaks on Euroopa Parlament eriti tähelepanelik kloonitud loomadest ja nanomaterjalidest või GMOdest tarbijate tervisele tulenevate ohtude suhtes. Euroopa Parlament kontrollib korrapäraselt uutele geneetiliselt muundatud taimedele, näiteks mais või sojaoad, loa andmist või loa uuendamist käsitlevate ettepanekute eelnõusid ja on sageli nende vastu.

Vastuseks murele herbitsiid glüfosaadi pärast moodustas Euroopa Parlament 2018. aastal erikomisjoni, et uurida pestitsiididele lubade andmise ELi menetlust. Üldiste toidualaste õigusnormide määruse muutmisel, mille siht oli suurendada kogu toidutarneahela läbipaistvust, toetas Euroopa Parlament nõuet, et enne toote turulelaskmiseks loa andmist avaldataks selle kohta tehtud ohutusuuringud. Ohutuma toidu tagamine kõigile eurooplastele on jätkuvalt keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni tegevuskavas tähtsal kohal. See kajastub komisjoni praeguses töös pooleliolevate seadusandlike menetlustega, näiteks uusi genoomikameetodeid käsitleva määruse eelnõu ning toidu- ja söödaohutuse lihtsustamise paketi puhul.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni (ENVI) veebisaidilt.

Judith BÜRGER
04/2026

Euroopa Parlament

2.3. TÖÖSTUS-, ENERGIA- JA TEADUSPOLIITIKA

2.3.1. ELI TÖÖSTUSPOLIITIKA ÜLDPÕHIMÕTTED

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi tööstuspoliitikat, mille eesmärk on suurendada Euroopa tööstuse konkurentsivõimet, et see suudaks säilitada püsiva majanduskasvu ja tööhõive eestvedaja rolli Euroopas. Teabelehes kirjeldatakse, kuidas tööstuspoliitika on alates Euroopa Majandusühenduse loomisest 1957. aastal arenenud ning kuidas üleminek digitaalsele ja süsinikuneutraalsele majandusele on toonud kaasa mitmesuguste strateegiate vastuvõtmise, et tagada ELi tööstusele paremad raamtingimused. Teabelehes selgitatakse ka seda, kuidas COVID-19 pandeemia ja Ukrainas toimuva sõjategevuse mõju on tekitanud uusi majanduse elavdamise, taastamise ja vastupanuvõime suurendamise alaseid mõtteid. Lõpetuseks kirjeldatakse Euroopa Parlamendi rolli ELi tööstuspoliitika kujundamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 173, millega on pandud ELile ja selle liikmesriikidele kohustus tagada ELi tööstuse konkurentsivõimelisuseks vajalikud tingimused.

ELI TÖÖSTUSPOLIITIKA EESMÄRGID

Tööstuspoliitika mõjutab paljusid sektoreid ja sellega püütakse luua raamtingimused, mis aitavad ELi tööstusel jääda konkurentsivõimeliseks. See on hästi integreeritud muudesse ELi poliitikavaldkondadesse, mis on seotud näiteks kaubanduse, siseturu, teadus- ja uuendustegevuse, tööhõive, keskkonnakaitse, riigikaitse ja rahvatervisega. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 173 kohaselt on ELi tööstuspoliitika eesmärgid

— aidata tööstusel kiiremini kohaneda struktuurimuutustega;

— ergutada sellise keskkonna tekkimist, mis soodustaks algatuslikkust ning ettevõtjate, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate arengut kogu ELis;

— ergutada sellise keskkonna tekkimist, kus ettevõtjad saavad omavahel koostööd teha;

— võimaldada ELi kodanikel paremini ära kasutada innovatsiooni, teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise poliitika tööstuslikku potentsiaali.

ELI TÖÖSTUSPOLIITIKA ARENDAMINE

A. Sissejuhatus

ELi tööstuspoliitika üldpõhimõtted on pärast Euroopa integratsiooni algust märkimisväärselt muutunud – alates rangelt turule orienteeritud lähenemisviisist kuni strateegilisema poliitikani, milles on ühendatud konkurentsivõime, süsinikuheite vähendamine, vastupanuvõime ja sõltumatus.

Kui Euroopa Majandusühendus 1957. aastal loodi, kohaldati tööstuspoliitikat üldiselt kogu majanduse suhtes ilma üksikutele sektoritele keskendumata. Samas võis tööstuspoliitikas näha juba esimesi märke koordineerimisest sellistes strateegilistes tööstusharudes nagu söe-, terase- ja tuumasektor. Struktuurimuutuste ja 1970. aastate naftakriisi kontekstis toimus nihe poliitika suunas, mis hõlmas valitsuste sihttoetusi üksikutele sektoritele, nagu terasetööstus ja laevaehitus, ning riigiabi suuremat kasutamist.

B. Integreeritud tööstuspoliitika suunas liikumine

1980. aastatel ja 1990. aastate alguses keskendusid Euroopa ühendused ühtse turu loomisele ning pöördusid tagasi kogu majanduses üldiselt kohaldatava lähenemisviisi juurde. 1992. aasta Maastrichti leping sisaldas esimest korda sõnaselgelt tööstuspoliitikat. ELi tööstuse konkurentsivõime tugevdamiseks keskenduti sekkumise asemel turu tõhususe suurendamisele ja õigusraamistike, näiteks tehnikaalase koostöö meetmete loomisele. Sel perioodil sai alguse ka majandus- ja rahaliit, mis tähendas seda, et hakati koordineerima majandus- ja eelarvepoliitikat ning loodi ühine rahapoliitika ja ühisraha euro.

C. Lissaboni strateegiast tööstuse taassünni ja roheleppeni

ELi laienemiste, üleilmastumise ja digimajanduse esilekerkimise kontekstis oli Lissaboni strateegia eesmärk muuta EL maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmistepõhiseks majandusjõuks, mis suudaks saavutada kestliku majanduskasvu koos paremate ja arvukamate töökohtade loomise ning suurema sotsiaalse ühtekuuluvusega. Peamiselt järgiti laialdaselt kõigis sektorites kohaldatavat lähenemisviisi, keskendudes innovatsioonile, teadusuuringutele, haridusele, oskustele ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) arendamisele. Koordineerimine liikmesriikide vahel toimus leebe juhtimise teel ilma keskselt õigusakte kehtestamast. Järgnevatel aastatel keskenduti peamistes võetud meetmetes muu hulgas kestliku tarbimise ja tootmise tagamisele, energiaga mitteseotud kriitiliste toormete kättesaadavuse parandamisele ning peamiste progressi võimaldavate tehnoloogialahenduste lisamisele poliitikaraamistikku.

Pärast 2008. aasta üleilmset majandus- ja finantskriisi muutus tööstuspoliitika taas olulisemaks. 2010. aastal esitatud strateegia „Euroopa 2020" eesmärk oli arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv. Loodi mitu algatust, millega tunnustati ja toetati Euroopa tööstuse taassündi. Nendega rõhutati tööstuse tähtsust töökohtade ja majanduskasvu loomisel ning need aitasid kaasa sellele, et tööstusega seotud konkurentsivõimeküsimusi hakati arvesse võtma kõigis poliitikavaldkondades. Kuigi tööstuspoliitikat kohaldati endiselt üldiselt, mitte konkreetsetele sektoritele sihitult, loodi sektoripõhiseid algatusi, mille eesmärk oli suurendada tööstuse osakaalu SKPs ning milles keskenduti kõrgtehnoloogilisele tootmisele, peamistele progressi võimaldavatele tehnoloogialahendustele ja väärtusahelatele.

Sellised tööstusharud nagu IKT, terase-, tsemendi-, tekstiili- ja keemiatööstus lisati Euroopa rohelisse kokkuleppesse. See nn rohelepe on 2019. aastal avaldatud peamisi meetmeid sisaldav põhjalik tegevuskava. Roheleppe abil sooviti kaasata tööstus puhta ringmajanduse saavutamisse. Rohelepe tähistas tööstuspoliitika aktiivsele juhtimisele ülemineku algust. Selles oli võetud kindel suund puhtale vähese süsinikuheitega tehnoloogiale, mille kasutuselevõtmist pidid toetama avaliku sektori investeeringud ja riigiabi paindlikkus. 2020. aasta Euroopa uues tööstusstrateegias jätkati seda suunda, et Euroopa tööstus saaks näidata teed kliimaneutraalsuse ja digitaalse juhtpositsiooni poole ning suurendada samas ELi konkurentsivõimet ja strateegilist autonoomiat.

D. Muutused kriisi ajal

Pärast Euroopa roheleppe avaldamist on ELi tööstuspoliitikas toimunud kiired muutused, mida on peamiselt kujundanud COVID-19 pandeemia ja Venemaa täiemahuline sissetung Ukrainasse, suurem ülemaailmne konkurents ja praktiline vajadus rohelepet ellu viia. Ühe lineaarse muutuse asemel on ELi tööstuspoliitikast saanud sektoriteüleste ja konkreetsetele sektoritele suunatud meetmete kombinatsioon, milles pannakse suuremat rõhku strateegilisele autonoomiale ja vastupanuvõimele.

Need muutused hõlmavad mitut elementi.

— Taasterahastu „NextGenerationEU" kava, mis koostati ajutise taastevahendina selleks, et reageerida mõjule, mida COVID-19 pandeemia avaldas tööstuse tarneahelatele ja ELi konkurentsivõimele. Selle raames anti taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu toetuste ja laenudena 648 miljardit eurot (2022. aasta hindades).

— 2021. aasta tegevuskava sünergia kohta tsiviil-, kaitse- ja kosmosetööstuse vahel. Kava eesmärk oli veelgi suurendada Euroopa tehnoloogilist edumaad ja toetada selle tööstusbaasi. Samuti sooviti sellega tugevdada Euroopa innovatsiooni, uurides tehnoloogiate murrangulist potentsiaali kaitse-, kosmose- ja tsiviilkasutuse kokkupuutepunktis (nn kahesugune kasutamine) sellistes valdkondades nagu pilve-, protsessori-, küber- ja kvanttehnoloogia ning tehisintellekt.

— 2020. aasta uue tööstusstrateegia 2021. aasta ajakohastatud versioon. Selles keskenduti ELi ühtse turu vastupanuvõimele, ELi sõltuvusele peamistes strateegilistes valdkondades, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ning idufirmade toetamisele ning rohe- ja digipöörde kiirendamisele.

— 2023. aasta ühisteatis ELi julgeoleku- ja kaitsevaldkonna kosmosestrateegia kohta, mille eesmärk oli võimaldada ELil kaitsta oma kosmosevarasid, kaitsta oma huve, hoida ära vaenulikku tegevust kosmoses ning tugevdada oma strateegilist positsiooni ja autonoomiat.

— 2025. aasta veebruaris avaldatud puhta tööstuse kokkulepe, mille eesmärk on tugevdada Euroopa puhta tehnoloogia sektorit ja tagada samal ajal tööstuse konkurentsivõime. Kokkuleppega võetakse puhta tootmise toetamiseks kasutusele rohkem kui 100 miljardit eurot, keskendudes energiamahukatele tööstusharudele ja puhta tehnoloogia sektorile, ning see sisaldab auto-, terase- ja metalli- ning keemiatööstuse valdkondlikke tegevuskavasid ja biomajanduse strateegiat.

Puhta tööstuse kokkuleppe põhistrateegiad ja -meetmed on

a. taskukohase energia tegevuskava;

b. puhta tööstuse kokkuleppe toetamiseks kavandatud riigiabi raamistik, mis kehtib 25. juunist 2025 kuni 31. detsembrini 2030.

Lisaks avaldas Euroopa Komisjon 2025. aastal mitu valdkondlikku strateegiat, sealhulgas

— terase ja metallide tegevuskava;

— Euroopa autotööstuse tegevuskava;

— idu- ja kasvufirmade strateegia ning

— Euroopa keemiatööstuse tegevuskava.

E. Nullnetoajastu

1. veebruaril 2023 avaldas Euroopa Komisjon uue rohelise kokkuleppe tööstuskava kliimaneutraalsuse ajastuks. Selles esitati Euroopa lähenemisviis ELi nullnetotööstusharude edendamiseks niisuguste meetmete abil, mille eesmärk on suurendada ELi nullnetotööstuse konkurentsivõimet. Kava sisaldas kolme järgmist seadusandlikku ettepanekut, mis avaldati 2023. aastal ja mille menetlemine viidi lõpule enne 2024. aasta juunis toimunud Euroopa Parlamendi valimisi.

— Nullnetotööstuse määrus, milles määrati kindlaks sihttasemed, mis tuleb liidus strateegiliste nullnetotehnoloogiate loomisel 2030. aastaks saavutada, lihtsustati kiirendatud loamenetlusi ning milles pööratakse eritähelepanu koolituste abil oskuste omandamisele, riigihangete kaudu pakutavatele stiimulitele ja tarneahela vastupidavusvõimele.

— Kriitiliste toormete määrus, mille eesmärk on parandada toormete varustuskindlust, et tagada nullnetoüleminek. Selleks kehtestati määrusega i) liidu kaevandamis-, tootmis- ja ringlussevõtuvõimsuse sihttasemed, ii) selliste strateegiliste projektide kriteeriumid, mille puhul rakendatakse kiiremaid loamenetlusi ja mis saavad kasu parematest rahastamisvõimalustest, ning iii) nõuded ELi mittekuuluvate riikidega sõlmitavatele partnerlustele.

— Elektrituru korralduse reform, mille eesmärk on muuta turg vastupidavamaks, vähendada gaasihindade mõju elektriarvetele ja toetada energiasüsteemi ümberkujundamist.

F. Tööstuse kiirendamine ja algatus „Valmistatud Euroopas“

2026. aasta märtsis avaldas Euroopa Komisjon seadusandliku ettepaneku tööstuse kiirendamise õigusakti kohta, mille eesmärk on suurendada tööstustootmise osa ELi SKPs 2035. aastaks 20%-le (14,3%-lt 2024. aastal). Peamised õigusaktiga hõlmatud sektorid on terase-, tsemendi-, alumiiniumi- ja autotööstus ning nullnetotehnoloogia. Õigusakti koostamisel tugineti nullnetotööstuse määrusele ja sellel on keskne roll rakendusstrateegiates, mida arutatakse juhtivate turgude loomise ja lähenemisviisi „Valmistatud Euroopas“ kontekstis.

G. ELi toetusprogrammid

EL on loonud mitmesuguseid poliitikameetmeid ja algatusi, sealhulgas ühtekuuluvuspoliitika, programmi „Euroopa horisont“ (2021–2027) ja Euroopa ühendamise rahastu.

5. märtsil 2024 esitleti ajaloo esimest Euroopa kaitsetööstuse strateegiat, mille eesmärk on suurendada kaitsekulutusi, parandada ühishangete korraldamist, tagada kaitsetööstusele prognoositavus ja suurendada Euroopa relvajõudude vahel koostalitlusvõimet. Määruse (millega kehtestatakse Euroopa kaitsetööstuse programm) eesmärk on võtta ajavahemikul 2025–2027 ELi eelarvest kasutusele 1,5 miljardit eurot.

16. juulil 2025 esitas Euroopa Komisjon ettepaneku uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta, mis on ELi pikaajaline eelarve aastateks 2028–2034. Ettepanek sisaldab olemasolevate programmide muudatusi ja uue Euroopa Konkurentsivõime Fondi loomist strateegilistesse tehnoloogiatesse investeerimiseks.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Tööstuspoliitika lisati 1992. aasta Maastrichti lepingusse peamiselt tänu Euroopa Parlamendi algatustele. Kui varem oli Euroopa Parlament pigem reageeriv, siis aastakümnete jooksul on ta võtnud järjest proaktiivsema rolli. Parlament on kasutanud oma seadusandlikku ja eelarvepädevust ja kontrolliõigust ning võtnud vastu arvukalt resolutsioone ja seisukohti, et lõimida rohe- ja digipöörde ning strateegilise autonoomia eesmärgid ulatuslikumasse, suveräänsemasse ja sotsiaalselt tasakaalustatud tööstusstrateegiasse. Parlament on seadnud konkurentsivõime ELi tööstuspoliitika põhieesmärgiks. Alates 2019. aastast on parlament korduvalt nõudnud paremaid raamtingimusi, nagu tugevam ühtne turg ja innovatsioon ning parem oskuste arendamine, ning sihipärast toetust strateegilistele sektoritele, et säilitada maailmas konkurentsivõime. Viimasel ajal on parlament toetanud algatusi, mille keskmes on lihtsustamine, kiiremad loamenetlused ja innovatsiooni ökosüsteemide loomine, et muuta EL tootlikumaks.

Allpool on loetletud mõned hiljutisemad resolutsioonid ja seisukohad.

— 2023. aasta resolutsioon ELi strateegia kohta tööstuse konkurentsivõime, kaubanduse ja kvaliteetsete töökohtade loomise edendamiseks, milles märgitakse, et Euroopa tööstusstrateegia eesmärk peaks olema i) kindlustada juhtpositsioon puhta energia tehnoloogiate valdkonnas, ii) tugevdada olemasolevat tööstusbaasi ning iii) tagada kvaliteetsed töökohad ja majanduskasv kõigile eurooplastele kooskõlas roheleppega.

— 2025. aasta resolutsioon, mis käsitleb valget raamatut Euroopa kaitse tuleviku kohta.

— 2025. aasta resolutsioon energiamahukate tööstusharude kohta, milles kutsutakse üles suurendama selliste sektorite nagu terase-, tsemendi-, keemia-, klaasi- ja paberitööstuse konkurentsivõimet, aidates neil samal ajal vähendada süsinikuheidet.

— 2025. aasta resolutsioon puhta tööstuse kokkuleppe kohta, milles korratakse Euroopa Parlamendi üleskutset ühendada kliimameetmed tööstuse konkurentsivõimega, lihtsustades õigusnorme, kiirendades loamenetlusi, luues juhtivaid turge ja kaitstes ebaausa konkurentsi eest.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta võib leida tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaidilt.

Anne Ploeger
04/2026

2.3.2. VÄIKESED JA KESKMISE SUURUSEGA ETTEVÕTJAD

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas EL toetab väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid (VKEd). Teabelehes kirjeldatakse peamisi ELi meetmeid VKEde konkurentsivõime tugevdamiseks, nende rahastamisele juurdepääsu parandamiseks ja innovatsiooni toetamiseks ning antakse ülevaade hiljutistest algatustest, mis aitavad VKEdel kohaneda digipöörde, süsinikuheite vähendamise ning keerulisema majandusliku ja geopoliitilise kontekstiga. Teabelehes tutvustatakse ELi VKEde poliitika õiguslikku alust, selle eesmärke ja saavutusi ning Euroopa Parlamendi rolli selle poliitika edendamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise leping (ELi toimimise leping): ELi VKEde poliitika raamistiku kujundavad mitmed ELi toimimise lepingu sätted, eelkõige artiklid 101–109 konkurentsi kohta, artiklid 110–113 maksustamise kohta ja artiklid 49–54 asutamisõiguse kohta äriühinguõiguses.

— Komisjoni soovituses mikroettevõtete ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete määratlemise kohta (soovitus 2003/361/EÜ) on ELi poliitika eesmärkidel VKEd määratletud kui ettevõtted, millel on vähem kui 250 töötajat ja mille aastakäive ei ületa 50 miljonit eurot või mille aastabilansi kogumaht ei ületa 43 miljonit eurot.

EESMÄRGID

VKEd moodustavad 99,8 % ELi ettevõtetest. Viimaste andmete kohaselt andsid ELi VKEd 2024. aastal tööd ligikaudu 89,8 miljonile inimesele ning on endiselt oluline ettevõtluse ja innovatsiooni allikas.

Seda silmas pidades on ELi eesmärk tagada, et liidu VKEde poliitika ja meetmed:

— on väikeettevõtjate suhtes sõbralikud,

— tugevdavad VKEde konkurentsivõimet ning

— aitavad muuta Euroopa atraktiivsemaks kohaks, kus luua ettevõte ja tegeleda ettevõtlusega.

SAAVUTUSED

A. 2008. aasta Euroopa väikeettevõtlusalgatus „Small Business Act"

Komisjon esitas laialdase VKEsid käsitleva algatuse 2008. aasta juunis Euroopa väikeettevõtlusalgatust „Small Business Act" (SBA) käsitleva teatise kujul. Selle paketi eesmärk oli luua uus poliitiline raamistik, mis liidab ühte olemasolevad vahendid ja põhineb Euroopa väikeettevõtete hartal ning kaasaegsel VKEde poliitikal majanduskasvu soodustamiseks ja tööhõive suurendamiseks.

1. Arukas reguleerimine

SBA üks peamisi eesmärke on vähendada bürokraatiat. Eelkõige on väikeettevõtjatele abiks olnud muudatused järgmistes õigusaktides:

— hilinenud maksmise direktiiv, milles turvatagatisena nõutakse, et ametiasutused peavad tegema VKEdele maksed 30 päeva jooksul, ning

— e-arvete direktiiv, millega e-arved võrdsustatakse paberarvetega.

Samuti võeti komisjoni 2021. aasta aprilli teatises parema õigusloome kohta kasutusele põhimõte „üks sisse, üks välja", et piirata uutest ELi õigusaktidest tulenevat halduskoormust.

2. Juurdepääs rahastamisele

Sageli ei õnnestu VKEdel finantsturgudelt vajalikke rahalisi vahendeid saada. VKEdele rahastamise ja krediidi kättesaadavamaks tegemisel on üht-teist saavutatud laenude, tagatiste ja riskikapitali pakkumisega. Euroopa finantseerimisasutused – Euroopa Investeerimispank ja Euroopa Investeerimisfond – on suurendanud VKEdele suunatud tehingute mahtu. Komisjon esitas 2011. aasta novembris tegevuskava VKEde rahastamisvõimaluste parandamiseks. See hõlmas muu hulgas poliitilisi algatusi, millega lihtsustati VKEde juurdepääsu riskikapitaliturgudele.

3. VKEd ühtsel turul

Nii SBAs kui ka komisjoni teatistes „Ühtse turu akt – kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus" ja „Ühtse turu akt II" rõhutati vajadust ettevõtete raamtingimusi ühtsel turul jätkuvalt parandada. VKEde asutamise ja ühtsel turul tegutsemise hõlbustamiseks on loodud või kavandatakse mitmesuguseid meetmeid ja algatusi. Lisaks on VKEdele kehtestatud mitmes valdkonnas erandeid, näiteks konkurentsieeskirjades, maksustamisel ja äriühinguõiguses.

2026. aasta jaanuaris avaldas komisjon 2026. aasta ühtse turu ja konkurentsivõime aruande. See hõlmas esimest iga-aastast ühtse turu jõustamiskava, mille eesmärk on jõulisemalt kõrvaldada riiklikud tõkked. Samal ajal rõhutati ühtse turu normide täitmise tagamise rakkerühma (SMET) viiendas aruandes tööd, mida on tehtud piiriüleste teenuseosutajate halduskoormuse vähendamiseks kaheksa parima tava abil ja selliste praktiliste tõkete kõrvaldamiseks nagu pangakontode piiriülene avamine. 2026. aasta märtsis kuulutas komisjon välja ka tagasisidekorje territoriaalsete tarnepiirangute kohta, mis on 2025. aasta ühtse turu strateegias määratletud ühena kõige kahjulikumatest ühtse turu tõketest.

4. Konkurentsipoliitika

ELi riigiabipoliitikas on juba pikka aega tehtud VKEdele soodustusi, võttes arvesse nende ees seisvaid spetsiifilisi raskusi. 2014. aastal võttis komisjon vastu muudetud üldise grupierandi määruse riigiabi kohta (määrus (EL) nr 651/2014). Riigiabi ajakohastamise üks komponentidest oli ELi riikide jaoks paindlikkuse suurendamine, et nad saaksid anda VKEdele komisjoni eelneva teavitamise ja heakskiiduta riigiabi, kui teatavad tingimused on täidetud. Selle määruse alusel on VKEd saanud taotleda avaliku sektori toetust kuni 7,5 miljoni euro ulatuses.

B. VKEdele suunatud ELi võrgustikud

VKEdele suunatud võrgustikud on näiteks

— üldiseid tugiteenuseid VKEdele ELis pakkuvad Euroopa ettevõtlusvõrgustik, siseturu probleemide lahendamise võrgustik (SOLVIT), Your Europe ning riiklikud REACH-kasutajatoed;

— innovatsiooni ja teadusuuringute toetamiseks mõeldud Euroopa intellektuaalomandi kasutajatugi, võrgustik SME Techweb, Hiina intellektuaalomandi kasutajatugi VKEdele;

— sektoripõhiseid tugiteenuseid pakkuvad Euroopa ettevõtlus- ja innovatsioonikeskuste võrgustik, Euroopa töökoha innovatsioonivõrgustik ja võrgustik Gate2Growth.

C. VKEd ja teadustegevus

Teadusuuringud ja innovatsioon on ELi VKEde kasvu jaoks määravalt olulised. Programmi „Horisont 2020“ (2014–2020) raames püüdis EL suurendada toetust VKEde teadusuuringutele ja innovatsioonile, eelkõige sihtotstarbelise VKEde rahastamisvahendi kaudu varajases etapis olevate suure riskiga projektide jaoks. VKEde konkurentsivõime oli ka üks 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika 11 temaatilisest eesmärgist koos investeeringutega sellistesse valdkondadesse nagu teadusuuringud ja innovatsioon, vähese CO_2 heitega majandus ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia.

ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamisprogramm „Euroopa horisont“, mis kestab 2027. aastani, tugineb sellele käsitusele ja sisaldab ELi peamist innovatsiooniprogrammi Euroopa Innovatsiooninõukogu, mille eelarve on 10,1 miljardit eurot, et toetada murrangulisi uuendusi kogu idufirmade ja VKEde elutsükli jooksul alates varase etapi teadusuuringutest kuni rahastamise ja tegevuse ulatuse laiendamiseni.

ELi 2028.–2034. aasta eelarves teeb komisjon ettepaneku programmi „Euroopa horisont“ eelarvet peaaegu kahekordistada. Lisaks luuakse uus Euroopa Konkurentsivõime Fond, et koondada mitu rahastamisvahendit lihtsamasse raamistikku, reageerides olulisele palvele, mille VKEd konsultatsioonietapis esitasid.

D. Ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm

Ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm (COSME), mis loodi määrusega (EL) nr 1287/2013, kestis aastatel 2014–2020 ja selle eelarve oli 2,3 miljardit eurot. Programmiga toetati VKEsid, toetades rahastamisele juurdepääsu, turulepääsu ja rahvusvahelistumist, ettevõtlust ja innovatsiooni ning turismi- ja loomemajandust. Programmi rahastamisvahendite kaudu eraldati VKEdele 17,5 miljardit eurot, sealhulgas 7,7 miljardit eurot tagatistena, millega toetati rohkem kui 340 000 VKEd, ning 3,5 miljardit eurot finantsvõimendusena 550 000 idu- ja kasvufirmale. Enam kui pool miljonit VKEd said kasu eksporditoetusest, messidest ja ettevõtlusvõrgustikest ning enam kui 200 ettevõtlusklastrit said toetust piiriüleseks koostööks. COSME programmist toetati innovatsiooniosakute ja nõustamisteenuste kaudu ka rohkem kui 10 000 VKEd, pakuti ettevõtluse

arendamise teenuseid rohkem kui 1000 VKE-le, toetati 1500 turismiprojekti ning toetati rahastamise ja koolituse kaudu 2000 loomingulist VKEd.

Pärast COSME programmi lõppemist 2020. aastal viidi selle tegevus üle teistesse programmidesse.

E. 2020–2024: VKEde toetamine ebastabiilsetel aegadel

Komisjon avaldas 2020. aasta märtsis teatised „Euroopa uus tööstusstrateegia" ja „VKEde strateegia kestliku ja digitaalse Euroopa kujundamiseks", mis sisaldasid ettepanekuid VKEde tegevuse, kasvamise ja laienemise toetamiseks. 2020. aasta aprillis reageeris Euroopa Parlament tööstuse tarneahelaid ja VKEsid mõjutanud COVID-19 pandeemiale, võttes vastu resolutsiooni ELi kooskõlastatud tegevuse kohta majanduse elavdamise meetmete toetamiseks. 2020. aasta novembris võtsid Euroopa Parlamendi liikmed vastu resolutsiooni Euroopa uue tööstusstrateegia kohta, milles palutakse komisjonil esitada läbivaadatud tööstusstrateegia.

Nagu VKEde strateegias rõhutatakse, on väikeettevõtjatel vaja saada kergemini juurdepääsu rahastamisele. Selleks leppisid parlament ja nõukogu 2024. aastal kokku finantsinstrumentide turgude direktiivi (2014/65/EL) muudatustes, mis on osa noteerimist käsitlevast õigusaktist. Reageerides energia- ja toorainekulude tõusust tingitud inflatsioonile ja ulatuslikumale majanduslikule ebakindlusele, avaldas komisjon 2023. aasta septembris teatise VKEde abipaketi kohta. See sisaldas ettepanekut võtta vastu määrus äritehingutes esinevate hilinenud maksete tõkestamise kohta ja ettepanekut võtta vastu direktiiv, millega kehtestatakse mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate peakontori maksustamise süsteem.

F. 2025–2026: lihtsustamine

2025. aasta veebruaris käivitas komisjon ulatusliku lihtsustamisliikumise, märkides oma 2026. aasta tööprogrammis, et rohkem kui pooled komisjoni seadusandlikest algatustest keskenduvad lihtsustamisele ja halduskoormuse vähendamisele 25 % võrra üldiselt ja VKEde puhul 35 % võrra.

2025. aasta mais käivitas komisjon ELi idu- ja kasvufirmade strateegia, et parandada Euroopas uuenduslike ettevõtete loomise ja laiendamise raamtingimusi. Viimati esitas komisjon 18. märtsil 2026 ettepaneku luua äriühingute 28. õigusraamistik – „EU Inc.": vabatahtlik ühtne ELi äriühingunormide kogum, mille eesmärk on lihtsustada uuenduslike ettevõtete asutamist, tegevust ja kasvu kogu ELis. Ettepaneku kohaselt võiks äriühingu asutada 48 tunni jooksul, vähem kui 100 EUR eest, ilma miinimumkapitali sissemaksmise nõudeta ja täielikult digitaalsete menetluste abil.

2026. aasta veebruaris võeti vastu esimene koondpakett, et lihtsustada äriühingute kestlikkusaruandluse direktiivi ja äriühingute kestlikkusalase hoolsuskohustuse direktiivi. See aitas vähendada VKEde kohustusliku aruandluse ulatust ja leevendada nõuete täitmisega seotud survet, mis kandus väärtusahelate kaudu üle väiksematele ettevõtetele.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlament on järjekindlalt toetanud Euroopa VKEde arengut, tegutsedes parema õigusloome ja rahastamisele juurdepääsu nimel, tööstuspoliitika ja ühtse turu valdkonnas. Viimastel aastatel on parlament keskendunud ELi õigusaktidest

tuleneva kumulatiivse koormuse vähendamisele, makse- ja rahastamistingimuste parandamisele ning uuenduslike ettevõtete jaoks ühtsel turul tegevuse alustamise ja laienemise lihtsustamisele.

Parlamendi peamised sekkumised

— Jaanuar 2026: parlament võttis vastu seadusandliku resolutsiooni 28. režiimi kohta, milles nõutakse ühtset ELi õigusraamistikku uuenduslike ettevõtete jaoks, et hõlbustada ettevõtete asutamist ja laiendamist kogu ühtsel turul.

— Juuli 2023: resolutsioonis VKEde olukorra kohta liidus nõudis parlament: i) hinnangut ELi õigusaktide kumulatiivse mõju kohta VKEdele, ii) edasist lihtsustamist, iii) kiiremat tegutsemist seoses hilinenud maksetega ja iv) suuremaid jõupingutusi rahaliste vahendite kaasamiseks.

— Juuli 2022: resolutsioonis parema õigusloome kohta: ühendatud jõududega parema õigusloome poole nõudis parlament suuremat läbipaistvust lähenemisviisi „üks sisse, üks välja“ kohaldamisel ja kõikide nõuete täitmisega seotud kulude arvessevõtmist kõikidel valitsemistasanditel.

— November 2020: parlament võttis vastu resolutsiooni Euroopa uue tööstusstrateegia kohta, nõudes tööstusstrateegiat, millesse oleksid kaasatud kõik tööstuse ökosüsteemid, sealhulgas VKEd.

— September 2016: resolutsioonis VKEde rahastamisele juurdepääsu ja VKEde rahastamise mitmekesistamise kohta kapitaliturgude liidus nõudis parlament VKEde paremat juurdepääsu rahastamisele ja mitmekesisemaid rahastamisallikaid kapitaliturgude liidu kaudu.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta võib leida majandus- ja rahanduskomisjoni (ECON), tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni (ITRE) ning siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni (IMCO) veebisaidilt.

Matias Kambic / Marianne Simonne Eva MAQUET
04/2026

2.3.3. EUROOPA DIGITAALARENGU TEGEVUSKAVA

Käesolevas teabelehes kirjeldatakse seda, kuidas ELi digivaldkonna tegevuskava on muutunud ja kuidas alates 2024. aastast on EL tegevuskava koostamise asemel hakanud rohkem keskenduma rakendamisele. Selleks on vastu võetud eri õigusraamistikke, näiteks tehisintellekti käsitlev määrus. Lisaks kirjeldatakse teabelehes seda, kuidas platvorme, andmeid, digitaalset identiteeti, tehisintellekti ja küberturvalisust käsitlevad uued normid aitavad tagada digiruumi turvalisust, ausat konkurentsi ja digitaalset suveräänsust ning seda kooskõlas rohepöördega.

ÕIGUSLIK ALUS

Kuigi aluslepingutes puuduvad spetsiifilised sätted info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) kohta, võib Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) alusel EL võtta meetmeid sellistes poliitikavaldkondades nagu tööstus, konkurents, kaubandus, üleeuroopalised võrgud, teadusuuringud, energeetika, ühtse turu rajamine, kaupade vaba liikumine, inimeste ja teenuste liikumine, haridus ning kultuur.

EESMÄRGID

Digitaalarengu tegevuskavaga soovib EL tagada, et digiüleminek oleks inimkeskne, turvaline ja kestlik. Toetudes digitaalse ühtse turu strateegiale ja digikompassile edendatakse digitaalarengu tegevuskavaga usaldusväärseid andmevooge, koostalitlusvõimelist digitaalset identiteeti, õiglast veebiplatvormide turgu, tehisintellekti vastutustundlikku kasutamist ja tugevat küberkaitset. Digikümnendi poliitikaprogrammiga muudetakse need eesmärgid sihtideks oskuste, taristu, ettevõtluse digitaliseerimise ja avalike teenuste valdkonnas.

SAAVUTUSED

A. Esimene digitaalarengu tegevuskava aastateks 2010–2020

Esimeses digitaalarengu tegevuskavas keskenduti ühenduvuse parandamisele, kulude vähendamisele ja tarbijakaitse tugevdamisele. Sellega seonduvad peamised saavutused on järgmised:

— rändlustasude kaotamine („rändle nagu kodus“),

— lairibaühenduse kättesaadavuse parandamine,

— peamiste andmekaitsenormide kehtestamine, eelkõige isikuandmete kaitse üldmäärus.

Samuti edendati sellega digitaalset kasvu, toetades oskuste parandamist, tööstuse digiteerimist ja avalikke teenuseid. Lisaks võeti vastu normid, mis käsitlevad asukohapõhist tõkestust ja võrgusisuteenuste piiriülest kaasaskantavust.

Andmepõhise majanduse toetamiseks võttis EL vastu meetmed isikustamata andmete vaba liikumise, küberturvalisuse ja avatud andmete kohta ning parandas regulatiivset koordineerimist elektroonilise side Euroopa reguleerivate asutuste ameti vahendusel.

B. Teine digitaalarengu tegevuskava – digikompass 2030

Teine digitaalarengu tegevuskava keskendus digitehnoloogiaga kaasnenud muutustele ning digiteenuste ja -turgude olulisusele, rõhutades ELi tehnoloogilisi ja geopoliitilisi eesmärke. Oma teatistes Euroopa digituleviku kujundamise ja Euroopa digikümnendi poliitikaprogrammi kohta esitas komisjon üksikasjalikud meetmed turvaliste digiteenuste ja -turgude tagamiseks. Nendes teatistes seati esikohale kvantandmetöötlus, plokiahela strateegiad, tehisintellekt, pooljuhid (Euroopa kiibimäärus), digitaalne suveräänsus, digielemente sisaldavate toodete küberturvalisuse horisontaalsed nõuded (määrus (EL) 2019/1020, mida muudeti määrusega (EL) 2024/2847), 5G- ja 6G-võrgud, Euroopa andmeruumid ja ülemaailmsed tehnoloogiastandardid.

Märtsis 2021 avaldas EL digikompassi, milles esitati 2030. aastaks neli eesmärki.

— Oskused: vähemalt 80%-l kõigist täiskasvanutest peaksid olema elementaarsed digioskused, ELis peaks töötama IKT valdkonnas 20 miljonit spetsialisti ning suurenema peaks naiste osakaal IKT valdkonna töökohtadel.

— Äriühingud: 75% äriühingutest peaks kasutama pilvandmetöötluse teenuseid, suurandmeid ja tehisintellekti, üle 90% ELi väikestest ja keskmise suurusega ettevõtjatest peaksid saavutama vähemalt algtasemel digimahukuse, ELi ükssarvikute (suure väärtusega iduettevõtjad) arv peaks kahekordistuma.

— Taristu: kõikidel ELi kodumajapidamistel peaks olema gigabitine internetiühendus ja kõiki asustatud piirkondi peaks katma 5G-võrk, EL peaks tootma 20% maailma pooljuhtidest, ELis tuleks kasutusele võtta 10 000 üliturvalist kliimaneutraalset servasõlme ning Euroopa peaks saama ka oma esimese kvantarvuti.

— Avalikud teenused: kõik olulisemad avalikud teenused peaksid olema kättesaadavad interneti teel; kõigil ELi kodanikel peaks olema võimalik kasutada elektroonilist tervisekaarti ning 80% kodanikest peaks kasutama elektroonilist identiteeti.

Määrusega (EL) 2021/694 loodud programm „Digitaalne Euroopa" on ELi algatus, mille raames eraldatakse 2021.–2027. aastaks 7,5 miljardit eurot, et rahastada digitehnoloogia projekte sellistes valdkondades nagu kõrgjõudlusega andmetöötlus, tehisintellekt, küberturvalisus, kõrgtasemel digioskused ning digitehnoloogia lõimimine, mida toetavad digitaalse innovatsiooni keskused.

2030. aasta programmis „Tee digikümnendisse" on sätestatud eesmärgid, mis on alates 2022. aasta septembrist õiguslikult siduvad. Sellega muudetakse digikompass strateegiast rakendusvahendiks, mis hõlmab iga-aastast aruandlust ja liikmesriikide koostöömehhanisme.

1. Andmed

Euroopa digitaalse visiooni keskmes on andmete jagamine. Andmepõhise innovatsiooni edendamisel püüab EL säilitada tasakaalu eraelu puutumatuse,

turvalisuse, eetika ja ohutuse vahel ning uurib isikustamata andmete kasutamise ja jagamise võimalusi uute tehnoloogiate ja ärimudelite kontekstis.

ELi andmestrateegiaga tutvustati ideed võtta kasutusele ühtsed Euroopa andmeruumid, mis hõlmavad üheksat sektorit, tagades suurema hulga andmete kättesaadavuse majanduses ja ühiskonnas, kuid samas antakse äriühingutele ja üksikisikutele suurem kontroll enda loodud andmete üle. ELi andmealane õigusraamistik hõlmab järgmist:

— isikuandmete kaitse üldmäärus (määrus (EL) 2016/679),

— isikuandmete kaitset õiguskaitse valdkonnas käsitlev direktiiv (direktiiv (EL) 2016/680),

— Euroopa andmehalduse määrus (määrus (EL) 2022/868) andmete kättesaadavuse ja usalduse kohta,

— Euroopa andmemäärus (määrus (EL) 2023/2854), mis käsitleb õiglast juurdepääsu ja kasutajate õigusi, tagades samal ajal isikuandmete kaitse.

2. Tehisintellekt

2020. aasta veebruaris avaldatud valges raamatus tehisintellekti kohta rõhutati tehisintellekti olulist rolli tänapäeva ühiskonnas ning selle eeldatavat ühiskondlikku ja majanduslikku kasu eri sektoritele. Parlament võttis tehisintellektimääruse vastu 2024. aasta märtsis. Selle põhisätetega

— kehtestatakse kaitsemeetmed üldotstarbelise tehisintellekti kasutusele,

— piiratakse biomeetrilise tuvastamise süsteemide kasutamist õiguskaitse valdkonnas,

— keelatakse sotsiaalpunktide andmine ja tehisintellekti kasutamine kasutajate haavatavustega manipuleerimiseks või nende ärakasutamiseks,

— tagatakse tarbijate õigus esitada kaebus ja saada sisulisi selgitusi.

Tehisintellektimäärus on kehtinud alates 1. augustist 2024 ning seda hakati kohaldama 36-kuulise ajavahemiku jooksul etapiviisiliselt. Samuti loodi sellega tehisintellektiamet, et koordineerida täitmise tagamist ELi tasandil.

2022. aasta septembris esitas komisjon ettepaneku võtta vastu tehisintellektiga seotud vastutuse direktiiv, millega tagataks tehisintellekti tõttu kahju kannatanud isikutele ühesugune kaitse. Praeguseks on ettepanek tagasi võetud. Lisaks on avaldatud uus tootevastutuse direktiiv (direktiiv (EL) 2024/2853), et käsitleda digitooteid, nagu tehisintellekt.

3. Digiteenuste määrus ja digiturgude määrus

Digistrateegia alus on soov luua turvalisem ja avatum digitaalne ühtne turg, kus tagatakse kasutajate õigused ja äriühingute aus konkurents. Strateegia toetub kahele õigusaktile: digiteenuste määrusele ja digiturgude määrusele. Mõlemaga kaasajastatakse ELis digiteenuste suhtes kohaldatavaid norme ning kehtestatakse kogu ELi jaoks ühtsed reeglid. Parlament ja nõukogu võtsid määrused vastu 2022. aastal ja need jõustusid 2023. aasta mais. Digiteenuste määruses sätestatakse vahendusteenuste osutajate, eelkõige veebiplatvormide kohustused.

Suurtele platvormidele kehtestatakse ebaseadusliku ja kahjuliku sisu levitamisega seotud ohtude tõttu erinormid. Digiturgude määruses määratakse kindlaks reeglid pääsuvalitseja staatusega ettevõtjatele ning keskendutakse sellistele ettevõtjatele, kes kõige tõenäolisemalt ebaausaid tavasid kasutavad. See hõlmab selliseid teenuseid nagu veebipõhised vahendusteenused, sotsiaalvõrgustikud ja pilvandmetöötlus. Digiteenuste määrusele tuginedes tegi komisjon ettepaneku võtta vastu määrus, millega ühtlustatakse lühiajalise majutuse üüriteenustega seotud andmete kogumist ja jagamist. Digiteenuste määrust kohaldatakse täismahus alates 17. veebruarist 2024. Digiturgude määruse täitmise tagamine hoogustus 2025. aastal, kui pääsuvalitsejatele määrati esimesed trahvid. Määruse täitmise tagamine ja seire on praegu komisjoni töös kesksel kohal.

4. E-valitsus, e-identiteet ja digieuro

Digitaalarengu tegevuskavas rõhutatakse e-valitsuse ja avaliku sektori piiriülese koostöö tähtsust. 2022. aasta novembris esitas komisjon ettepaneku, millega kehtestatakse meetmed avaliku sektori koostalitlusvõime kõrge taseme tagamiseks kogu liidus, ning 2024. aasta märtsis võttis nõukogu vastu Koostalitleva Euroopa määruse (määrus (EL) 2024/903), et tõhustada avalikke teenuseid ELis. Sellega luuakse Koostalitleva Euroopa nõukoda, kuhu kuuluvad liikmesriikide, komisjoni ja muude ELi asutuste esindajad.

Usalduse suurendamine internetis on ühiskonna arengu ja majanduskasvu jaoks otsustava tähtsusega. E-identimise määrusega (määrus (EL) nr 910/2014) loodi kodanike, ettevõtjate ja ametiasutuste vahelise turvalise digitaalse suhtluse raamistik. Nende eesmärkide saavutamiseks võttis Euroopa Parlament 2024. aasta veebruaris vastu Euroopa digiidentiteedi raamistiku (määrus (EL) 2024/1183, eIDAS 2.0), mille eesmärk on teha 2030. aastaks võimalikuks, et vähemalt 80% ELi elanikest saaks kasutada olulistele avalikele teenustele juurdepääsuks digiidentiteedi lahendust. eIDAS 2.0 määrus on kehtinud alates 20. maist 2024 ja liikmesriigid valmistavad ette ELi digiidentiteedikukrute kasutuselevõttu.

5. Küberturvalisus

Pidades silmas Venemaa jätkuvat agressiooni Ukraina vastu, esitasid komisjon ja liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja 10. novembril 2022 ELi küberkaitsepoliitika ja sõjaväelise liikuvuse tegevuskava 2.0. Nende eesmärgid on:

— suurendada küberkaitsesse tehtavaid investeeringuid,

— tõhustada koostööd militaar- ja tsiviilküberkaitse sektori vahel,

— tagada tõhus küberkriiside ohjamine

— ning tugevdada ELi positsiooni elutähtsa kübertehnoloogia valdkonnas.

Sellega tugevdatakse Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi, mille eesmärk on luua integreeritud üleeuroopaline kaitsetööstus. 2022. aasta detsembris võeti vastu direktiiv, mis käsitleb meetmeid, millega tagada küberturvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus (küberturvalisuse 2. direktiiv). Uue direktiiviga asendati varasem direktiiv ja selle kohaldamisala on laiem, et hõlmata rohkem sektoreid ja üksusi. Küberturvalisuse 2. direktiivi ülevõtmise tähtaeg oli 17. oktoober 2024. Sellega viivitanud liikmesriike ootas rikkumismenetlus. Määrus, mis käsitleb digielemente

sisaldavate toodete küberturvalisuse horisontaalseid nõudeid (küberkerksuse määrus), jõustus 10. detsembril 2024 ja selle põhikohustused tuleb täita 2027. aasta detsembriks. Aprillis 2024 võttis parlament vastu kübersolidaarsuse määruse, mille eesmärk on tugevdada solidaarsust ELi tasandil ning küberohte ja -intsidente paremini avastada ja neile reageerida. Parlament ja nõukogu jõudsid kokkuleppele ka küberturvalisuse määruse muutmises.

6. Meedia ja demokraatia

Detsembris 2020 esitas komisjon oma teatises tegevuskava Euroopa meediasektori taastumise ja ümberkujundamise toetamiseks. Selles rõhutati vajadust suurendada heakskiidetud COVID-19 järgsete taastekavade kaudu riiklikku toetust ning rõhutati ülemaailmsete veebiplatvormide kahjulikku mõju meediale, eelkõige nende ülekaalu andme- ja reklaamiturgudel. Euroopa demokraatia tegevuskava täiendab eespool nimetatud meediakava ning selles keskendutakse sektori digitaalse kohandamise, meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse tugevdamisele ning desinformatsiooni vastu võitlemisele. Samuti sedastatakse tegevuskavas, et meediavabadus on ajakirjanike vastu suunatud ähvarduste sagenemise tõttu kahanenud. 2024. aasta märtsis vastu võetud määrusega, millega luuakse siseturul meediateenuste ühine raamistik (Euroopa meediavabaduse määrus), tagatakse toimetuste sõltumatus ja meedia mitmekesisus ning kaitstakse ajakirjanikke jälgimise eest.

7. Haridus ja oskused

Lisaks reguleerimisele edendab EL ka digiõpet. Digiõppe tegevuskava (2021–2027) eesmärk on aidata liikmesriikidel kohandada oma haridussüsteeme digiajastuga. Tegevuskavas seatakse prioriteediks tugeva digiõppe ökosüsteemi loomine ja digipöördeks vajalike oskuste arendamine.

8. Platvormitöö tingimused

2024. aasta oktoobris võeti vastu direktiiv platvormitöö tingimuste parandamise kohta (platvormitöö direktiiv), milles selgitatakse tööalase staatuse kriteeriume ja reguleeritakse algoritmilist juhtimist.

9. Digitaristu

Komisjon esitas 21. veebruaril 2024 uued Euroopa digitaristute algatused, et alustada arutelusid konkreetsete ettepanekute üle, millega edendada digitaristu innovatsiooni, turvalisust ja vastupidavust.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlament on digitaalarengu tegevuskava alusel vastu võtnud mitmeid resolutsioone.

— 12. märtsi 2019. aasta resolutsioon julgeolekuohtude kohta, mis on seotud Hiina järjest suurema tehnoloogilise kohaloluga ELis, ja võimalike ELi tasandi meetmete kohta nende ohtude vähendamiseks. Selles resolutsioonis nõudis parlament tungivalt, et komisjon laiendaks küberturvalisuse direktiivi kohaldamisala ja tegeleks digiülemineku ohtudega ning et tagataks kooskõla ELi tõhustatud küberturvalisuse poliitikaga ja ELi Küberturvalisuse Ametile antaks suurem roll.

— 20. oktoobril 2020 võttis parlament vastu kolm resolutsiooni tehisintellekti teemal, mis puudutavad tehisintellekti eetilisi aspekte, tehisintellektiga seotud

tsiviilvastutuse korda ja intellektuaalomandi õigusi tehisintellekti arendamisel ning milles kutsutakse üles looma tehisintellekti jaoks eetikal põhinevat ELi õigusraamistikku.

— Digiteenuste määrust käsitlev resolutsioon, millega sooviti edendada digiturgu. Selles märgiti, et õigusaktide pakettiga tuleks tugevdada siseturgu, tagada tarbijakaitse ning võrguvälise ja veebipõhise ebaseadusliku tegevuse võrdsustamine, samuti säilitada läbipaistvus, tagada õiguste järgimine ning hõlmata ELi tarbijaid mõjutavad ELi-välised üksused. Samuti nõuti selles, et digiteenuste sisu modereerimine oleks ausam ja läbipaistvam ning et suurendataks sellealast vastutust. Resolutsioon põhines siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni tellitud uuringul, seminaril, kus käsitleti digiajastusse sobivaid e-kaubanduse norme, ning mitmel digiteenuseid käsitleval uuringul, mille keskmes on e-kaubandus ja tehisintellekt. Asjaolu, et digiteenuste määruse ja digiturgude määruse ettepanekutes oli parlamendi resolutsioone arvesse võetud, näitab, et parlament saab seadusandlikku tegevuskava mõjutada hoolimata sellest, et tal ei ole ametlikku algatusõigust.

— 20. mai 2021. aasta resolutsioonis Euroopa digituleviku kujundamise kohta nõudis parlament digitaalse ühtse turu toimimise tõkete kõrvaldamist ja tehisintellekti paremat kasutamist Euroopa tarbijate huvides.

— 12. detsembri 2023. aasta resolutsioonis internetipõhiste teenuste sõltuvusttekitava disaini ja tarbijakaitse kohta ELi ühtsel turul nõudis parlament, et internetipõhiste teenuste disaini puhul keelustataks sõltuvusttekitavad tehnilised võtted, nagu lõputu kerimine või meediasisu automaatne esitus. Mõned parlamendiliikmed soovisid võtta kasutusele ka digitaalse „õiguse mitte olla häiritud“ koos heade disainitavade loeteluga.

— 13. detsembril 2023 rõhutasid parlamendiliikmed vajadust hinnata ümber asukohapõhist tõkestust käsitlevad ELi normid, et kõrvaldada allesjäänud tõkked ja kasutada ära ühtse turu täielik potentsiaal.

— 13. märtsil 2024 võttis parlament Euroopa demokraatia tegevuskava raames vastu resolutsiooni, millega ta kiitis heaks meediavabadust ja mitmekesisust käsitleva määruse ettepaneku (Euroopa meediavabaduse määrus), millega tõhustatakse meedia sõltumatuse kaitset. Samuti kiitis parlament heaks demokraatlike protsesside läbipaistvuse määruse, millega reguleeritakse poliitreklaami (määrus (EL) 2024/900).

Euroopa Parlament osales kaasseadusandjana digiteenuste määruse, digiturgude määruse ja tehisintellektimääruse vastuvõtmisel. Samuti jälgib ta küberturvalisuse 2. direktiivi ja küberkerksuse määruse rakendamist parlamendikomisjonide töö, aruandluskohustuste ja komisjoni täitmise tagamise järelmeetmete kaudu.

2025. aasta novembris esitles komisjoni tehisintellekti käsitleva digivaldkonna koondpaketti, millega soovitakse tehisintellektimääruses ja lennundusvaldkonna normides teha sihipäraseid muudatusi, et lahendada rakendamisprobleeme ja vähendada regulatiivset koormust. See on osa laiemast digipaketist, mille eesmärk on lihtsustada ELi digivaldkonna õigusakte ja toetada äriuuendusi.

Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni palvel tehtud 2026. aasta veebruari uuringus tuuakse esile olulised probleemid, mis on muu hulgas seotud õiguskindluse, täitmise tagamise suutlikkuse ja põhiõigustele avalduva mõjuga, tehes vahet lihtsustamisel ja kaitsemeetmete sisulisematel muudatustel.

Parlamendis menetlevad digivaldkonna koondpaketti siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon ning kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon ühiselt. Nõukogu ja parlament võtsid oma seisukohad vastu 2026. aasta märtsis ning seejärel alustati kolmepoolsete läbirääkimistega, mille raames keskendutakse lihtsustamisele ja peamiste kaitsemeetmete säilitamisele.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet leiate siseturu- ja tarbijakaitsekomisjoni ning tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaidilt.

Maxim Hauk
05/2026

2.3.4. KAITSETÖÖSTUS

Teabelehes selgitatakse ELi kaitsetööstuse olulist rolli liidu julgeoleku ja strateegilise autonoomia tagamisel ning selle panust konkurentsivõime ja majanduskasvu suurendamisse. Kirjeldatakse Euroopa kaitsesektori arengut läbi aastate, alates aegadest, mil see oli pikalt struktuursete puuduste all kannatanud killustatud tööstusharu, mis ei suutnud toota kaitseotstarbelist varustust vajalikus tempos, kuni järkjärgulise muutumiseni integreeritud sektoriks, kus hoitakse tasakaalus riikide suveräänsust ja vajadust teha ELi tasandil koostööd. Kasvavate geopoliitiliste pingete valguses on EL seadnud kaitse oma tegevuskavas esikohale. Eesmärk on kaitsetööstust tugevdada, et see oleks reageerimisvõimelisem, uuenduslikum, konkurentsivõimelisem ja vastupidavam.

ÕIGUSLIK ALUS

— Õiguslik alus ELi meetmetele tööstuse, sealhulgas kaitsesektori konkurentsivõime toetamiseks on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklis 173.

— ELi toimimise lepingu artikkel 182 hõlmab ELi teadusuuringuid ja tehnoloogiaarendust, sealhulgas kaitsealaseid teadusuuringuid.

— ELi toimimise lepingu artikkel 346 võimaldab liikmesriikidel teha kaitsealaste meetmete puhul ELi siseturu reeglite täitmisest erandeid, kui see on nende oluliste julgeolekuhuvide kaitsmiseks vajalik.

EESMÄRGID

Euroopa kaitsetööstussektor on liidu kaitsevalmiduse tugisammas. ELi tegevuse eesmärk selles valdkonnas on kaitsesektori tööstuslikku baasi tugevdada ja liidu kaitsevalmidust suurendada. Selle saavutamiseks on seatud järgmised sihid:

— suurendada kaitsetööstuse tootmisvõimsust kogu ELis;

— suurendada kaitsesektorisse tehtavaid investeeringuid ja parandada selles sektoris rahastamise kättesaadavust;

— tugevdada konkurentsivõimet ja innovatsiooni;

— toetada kaitsealast teadus- ja arenduskoostööd;

— tõhustada liikmesriikide kaitsetööstusettevõtete koostööd, et suurendada tootmisvõimsust ja võimaldada mastaabisäästu;

— vähendada kaitsevarustuse turu killustatust, piirata kulusid ja aidata kaasa kaitsevarustuse tõelise ühtse turu arendamisele.

ELI KAITSETÖÖSTUSE SÜND JA ARENG

Kuigi julgeolek ja kaitse on liikmesriikide pädevuses, on varem üsna killustatud kaitsetööstus muutunud ELi tasandil üha tihedamini seotuks.

A. 20 aastat ELi kaitsetööstuspoliitikat, alates 2000. aastate algusest

1. Euroopa Kaitseagentuur

Euroopa Kaitseagentuur (EDA) loodi 2004. aasta juulis ministrite nõukogu ühismeetmega, et arendada kaitsevõimet, edendada ja tõhustada Euroopa relvastusalast koostööd, tugevdada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi, luua rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline Euroopa kaitseotstarbelise varustuse turg ning parandada Euroopa kaitseuuringute ja -tehnoloogia tulemuslikkust. See 2004. aasta ühismeede asendati 2011. aasta juulis kõigepealt nõukogu otsusega ning seejärel muudeti seda 2015. aasta oktoobris nõukogu otsusega Euroopa Kaitseagentuuri põhikirja, asukoha ja töökorra kohta.

2. Euroopa kaitsevarustusturu arendamine

Septembris 2004 esitas Euroopa Komisjon rohelise raamatu kaitsealaste riigihangete kohta, et aidata kaasa Euroopa kaitsevarustusturu järkjärgulisele ülesehitamisele. Roheline raamat oli osa 2003. aasta strateegiast „Euroopa Liidu kaitsevarustuse poliitika suunas". Selles seati eesmärk kasutada kaitsevaldkonnas ressursse tõhusamalt, tõsta Euroopa tööstuse konkurentsivõimet ning aidata Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika abil kaitsevarustust täiustada.

Liikmesriigid otsustasid 2007. aastal edendada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi arendamist sihtotstarbelise strateegia abil. Juulis 2006 käivitati Euroopa kaitsevarustusturul konkurentsi edendamiseks valitsustevaheline kord. See vabatahtlik valitsustevaheline kord toimib kaitsealaste riigihangete tegevusjuhendi alusel, mida toetab aruandlus ja järelevalve, et tagada liikmesriikides läbipaistvus ja aruandekohustus.

Selleks et riikide turud omavahel integreerida, on vaja kaitsevarustus standardida. Standardimise suunas võimaldas samme astuda Euroopa kaitsestandardite võrdlussüsteemi (EDSTAR) portaali käivitamine 2012. aastal. EDSTARile eelnes Euroopa kaitsestandardite teabesüsteemi väljatöötamine. See on terviklik Euroopa kaitsematerjali standardimist käsitlev portaal, mille eesmärk on avaldada materjalistandardid, mida hakatakse kas välja töötama või kavatsetakse märkimisväärselt muuta.

2013. aasta juulis võttis komisjon vastu teatise Euroopa kaitse- ja julgeolekusektori tõhususe ja konkurentsivõime suurendamise kohta. Teatises esitati põhjalik tegevuskava ja kuulutati välja kaitsevaldkonna riigihangete turujärelevalve mehhanismi loomine.

3. Kaitsealased riigihanked ja kaitsetoodete ELi-sisene vedu

EL andis suunised ELi raamistiku loomiseks selles valdkonnas kahe direktiiviga.

— Kaitseotstarbeliste toodete ELi-sisest vedu käsitleva direktiiviga (direktiiv 2009/43/EÜ) lihtsustati ja ühtlustati kaitseotstarbeliste toodete ELi-sisese veo tingimusi ja korda. Sellega loodi ühtne ja läbipaistev lubade süsteem (üldised, koond- ja üksikload) ning lubati usaldusväärseks peetavatel äriühingutel teostada vedusid üldiste lubade alusel. Kava kohaselt pidid üksikload muutuma erandiks ning piirduma ainult selgelt põhjendatud juhtudega.

— Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitleva direktiiviga (direktiiv 2009/81/EÜ) kehtestati kaitsevaldkonna riigihangete reeglid, mille eesmärk oli muuta kaitsetööstusettevõtete juurdepääs liikmesriikide kaitseturgudele lihtsamaks. Standardmenetlusena on direktiivis sätestatud suuremat paindlikkust võimaldav väljakuulutamisega läbirääkimistega menetlus, erieeskirjad tundliku teabe turvalisuse kohta, tarnekindluse klauslid ning allhankeid käsitlevad erieeskirjad. Liikmesriigid võivad siiski teha kaitse- ja julgeolekuvaldkonna lepingute suhtes erandeid, kui see on vajalik nende oluliste julgeolekuhuvide kaitseks (ELi toimimise lepingu artikkel 346).

4. Euroopa kaitseuuringud

Hoolimata püüdlustest luua Euroopa kaitsepoliitikale ühine raamistik, on Euroopa kaitseuuringutesse tervikuna investeerimine alates 2006. aastast järsult vähenenud ja alles viimastel aastatel hakanud uuesti suurenema. Liikmesriigid leppisid 2015. aastal kokku, et üksnes tsiviil- ja kahesugusele kasutusega tehnoloogiale keskendunud teadusuuringutelt programmis „Horisont 2020" minnakse Euroopa Kaitsefondi (EDF) osana järk-järgult üle sihtotstarbelisele Euroopa kaitseuuringute programmile.

Euroopa Kaitsefond on ELi kaitsevaldkonna teadus- ja arendustegevuse toetamise peamine vahend. Euroopa Kaitsefond alustas tegevust 1. jaanuaril 2021 ja selle kokkulepitud kogueelarve aastateks 2021–2027 on peaaegu 8 miljardit eurot (määrus (EL) 2021/697). Selle peamised eesmärgid on edendada kogu liidus koostööd ettevõtjate, sealhulgas väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) ja teadusuuringutes osalejate vahel. Lisaks püütakse sellega hoogustada kaitsevõime arendamist investeeringute kaudu ning aidata ELi ettevõtjatel töötada välja tipptasemel ja koostalitlusvõimelist kaitsetehnoloogiat ja -varustust.

Euroopa Kaitsefondile eelnesid kaks katseprogrammi: liidu kaitsealaste teadusuuringute ettevalmistav meede ja Euroopa kaitsevaldkonna tööstusliku arendamise programm.

B. Uus ajastu ELi kaitsetööstuspoliitikas

EL algatas 2021. aastal Euroopa julgeoleku ja kaitse tuleviku analüüsi. Selle protsessi tulemusena loodi strateegiline kompass – poliitikadokument, milles sätestatakse tegevuskava ELi julgeoleku- ja kaitsestrateegia tugevdamiseks 2030. aastaks.

Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja algus 2022. aasta veebruaris tähistas uue ajastu algust Euroopa kaitsepoliitikas. See tõi esile tõsised probleemid ELi kaitsetööstuse valmisolekuga. Seetõttu võeti samal aastal ELi tasandil kaks meedet:

— veebruaris avaldas Euroopa Komisjon julgeoleku ja kaitse jaoks elutähtsa tehnoloogia tegevuskava;

— märtsis muutis nõukogu põhjalikult strateegilist kompassi, et võtta arvesse Euroopa julgeolekukorra destabiliseerumist ning sellele järgnenud muutusi ELi kaitsealastes hoiakutes, ambitsioonides ja vahendites. (Vt 5.1.2)

2022. aasta ühisteatis kaitseinvesteeringute puudujääkide kohta ja hiljutine 2024. aasta Draghi aruanne Euroopa konkurentsivõime tuleviku kohta näitasid, et pikaajaline alainvesteerimine ja koostöö puudumine on toonud kaasa kaitsevõime kriitilise

puudujäägi ning Euroopa kaitsetööstuse ja -turu killustumise. Tootmisvõimsus on väga väike ja liikmesriigid sõltuvad ELi-välisest kaitsevarustusest.

2023. aastal algatati puudujäägi leevendamiseks kaks lühiajalist meedet: määrus, millega luuakse instrument Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks ühishangete kaudu, et stimuleerida kaitsevaldkonna ühishankeid, ja määrus, mis käsitleb laskemoona tootmise toetamist, et suurendada laskemoona ja rakettide tootmist.

2024. aasta märtsis algatas Euroopa Komisjon esimese Euroopa kaitsetööstuse strateegia, mille eesmärk on suurendada kaitsekulutusi, tõhustada ühishankeid ning parandada Euroopa relvajõudude koostalitlusvõimet ja koostööd Ukraina kaitsetööstusega. Väga oluline meede on 1,5 miljardi euro suuruse eelarvega ettepanek võtta vastu määrus, millega luuakse Euroopa kaitsetööstuse programm tööstuse ja kaitse pikaajalise konkurentsivõime toetamiseks.

2025. aasta esimesel poolel esitas komisjon ettepaneku kolme tähtsa algatuse kohta, mis aitavad suurendada kaitsevalmidust ja investeeringuid.

1. 2025. aasta märtsis esitati ühine valge raamat „Euroopa kaitsevalmidus 2030“, millega viiakse ELi kaitsepoliitika uuele tasemele, võttes arvesse kasvavaid ohte ja julgeolekuprobleeme. Valges raamatus pakutakse välja mitu võimalust Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks:

— tugevdada tööstussuutlikkust kogu ELis;

— tagada elutähtsate tööstussisendite tarned ja vähendada sõltuvust;

— luua ELi kaitsevarustuse ühtne turg;

— lihtsustada kehtivaid reegleid ja vähendada liigset bürokraatiat;

— arendada teadus- ja arendustegevust, et edendada innovatsiooni;

— hoida, meelitada ligi ja arendada talente, et täiustada kaitsesektoris oskusi ja eksperditeadmisi.

2. Kava „ReArm Europe“, hilisema nimetusega „Kaitsevalmidus 2030“, millega võeti kasutusele järgmised rahastamisvahendid investeeringute suurendamiseks:

— stabiilsuse ja kasvu pakti riikide vabastusklausli aktiveerimine, mis võimaldab liikmesriikidel kaitsekulutusi suurendada ja

— 150 miljardi euro suuruse laenuvahendi – Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahend (SAFE) – käivitamine, et aidata riikidel investeerida peamistesse kaitsevaldkondadesse.

3. Õigusaktide muutmispaketiga, mida nimetatakse väikeseks kaitsevaldkonna koondpaketiks ja mis võeti ametlikult vastu 2025. aasta detsembris, muudetakse viit peamist ELi programmi: programm „Digitaalne Euroopa“, Euroopa Kaitsefond, Euroopa ühendamise rahastu, Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvorm (STEP) ja programm „Euroopa horisont“. See võimaldab teha nende raamistike alusel investeeringuid kaitse ja kahesuguse kasutusega kaupade valdkonda.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlamendist, kelle roll piirdus varem varajaste poliitiliste signaalide andmisega, on saanud Euroopa kaitsetööstuse keskne osaleja, eelkõige kaasseadusandjana tegutsemise ja eelarvekontrolli kaudu. Täpsemalt on parlament teinud järgmist:

— nõudnud Relvastuse Hankimise Euroopa Agentuuri loomist ja kaitsevaldkonna standardimist (2002);

— aidanud kaasa Euroopa kaitsevarustuse turu järkjärgulisele loomisele (2005);

— nõudnud, et Euroopa võimete tugevdamine väljenduks ka Euroopa kaitsetööstuse tööstusliku ja tehnoloogilise kaitsebaasi tugevdamises (2012);

— kutsunud üles tugevdama Euroopa tööstuskoostööd ning rõhutanud vajadust toetada ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioone teadus- ja arendustegevusega (2013);

— teinud ettepaneku luua Euroopa kaitsekoostöö liit (2016);

— rõhutanud vajadust parandada VKEde juurdepääsu rahastamisele, tugevdada ELi-sisest koostööd kaitsealaste hangete ning teadus- ja arendustegevuse valdkonnas ning suurendada liikmesriikide sõjavägede koostegutsemisvõimet (2021);

— nõudnud suuremat panustamist Ukraina kaitsevõime tugevdamisse (2022);

— rõhutanud vajadust vähendada elutähtsate materjalide tarnesõltuvust, suurendada investeeringuid innovatsiooni ja arendustegevusse, seada prioriteediks ELi rahastatud ja kaasrahastatud ühisprojektid ning rahastamist suurendada (2023);

— nõudnud Euroopa kaitsetööstuse ühtset ja selget pikaajalist visiooni, et tagada esmatähtsate vajadustega tegelemine (2025) ning

— rõhutanud vajadust tegeleda ELi kaitsetööstusmaastiku killustatuse probleemiga (2025).

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta võib leida tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaidilt.

Anne Ploeger
04/2026

2.3.5. TEADUSUURINGUTE JA TEHNOLOOGIAARENDUSE POLIITIKA

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitikat, millega toetatakse teaduses tipptaseme saavutamist, innovatsiooni ja ülemaailmset konkurentsivõimet. See poliitika tugineb varajastele liidu õigusaktidele ja seda laiendati 1980. aastatel Euroopa teadusuuringute raamprogrammidega. „Euroopa horisont" on ELi peamine teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamisprogramm aastateks 2021–2027 ning selle eelarve on 93,5 miljardit eurot.

ÕIGUSLIK ALUS

— ELi pädevus teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse valdkonnas on määratletud Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklites 179–190.

EESMÄRGID

ELi teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika eesmärk on suurendada teadus- ja tehnoloogilist suutlikkust järgmise abil:

— tagada teadlaste, teadusliku teabe ja tehnoloogia vaba liikumine kogu Euroopa teadusruumis;

— edendada ELi ülemaailmset konkurentsivõimet, eelkõige tööstuses;

— toetada aluslepingute teiste peatükkide alusel vajalikke teadusuuringuid.

Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitikaga edendatakse ka koostööd kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ning toetatakse Euroopa kosmosepoliitika arendamist.

OLULISED SAAVUTUSED

A. Teadusuuringute raamprogrammid alates 1983. aastast kuni programmini „Euroopa horisont"

Esimene raamprogramm loodi 1983. aastal. Järgnevate aastakümnete jooksul on ELi teadus- ja innovatsioonipoliitika rakendamist rahaliselt toetatud järjestikuste raamprogrammide kaudu. Raamprogrammide rõhuasetus on muutunud – kui algne eesmärk oli võimaldada piiriülest teadus- ja tehnoloogiakoostööd, siis nüüd tahetakse töötada välja ühtne Euroopa teadustegevuse ja -poliitika lähenemisviis. Ajavahemikku 2021–2027 hõlmav üheksas raamprogramm, programm „Euroopa horisont", on senistest kõige mahukam ja ulatuslikum ning selle eelarve on 93,5 miljardit eurot. Teadusuuringutega seotud võimalusi pakutakse ka muude ELi poliitikavaldkondade ja programmidega:

— ühtekuuluvuspoliitika ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid;

— programm „Erasmus+" (haridus ja koolitus);

— programm LIFE (keskkond ja kliimameetmed);

— Euroopa ühendamise rahastu (transport, energia ja digitaristu);

— ELi tervishoiuprogrammid.

B. Rahvusvahelise koordineerimise ja koostöö arendamine

1971. aastal loodud Euroopa teaduse ja tehnika alane koostöö (COST) oli esimene katse luua Euroopas piiriüleseid teadusalaseid koostöövõrgustikke. See on endiselt Euroopa vanim teadusvõrgustik, millel on juba üle 40 liikme. Programm on kavandatud kaasavana ning sellest eraldatakse rahalisi vahendeid ELi piiri äärsetele lähinaaberriikidele ja kaasamise sihtriikidele, kus on arenemisjärgus teadussektorid, mida programmiga edendada soovitakse.

Programm on avatud kõigile osalejatele, olenemata valdkonnast, rahvusest või karjääriastmest. 2024. aasta seisuga osales COST-võrgustikus üle 60 000 teadlase.

2002. aastal käivitatud Euroopa teadusruumi võrgustikuga (ERA-NET) toetatakse riiklike ja piirkondlike teadusprogrammide vahelist koordineerimist ja koostööd ning liikmesriikide ja assotsieerunud riikide ühiselt läbiviidavaid programme. See toimub võrgustike loomise, ühistegevuste ja programmide vastastikuse avamise kaudu.

C. Euroopa teadusuuringute kaitsmine välissekkumise eest

Komisjon avaldas 2022. aastal töövahendi, mille eesmärk on võidelda välissekkumise vastu teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas. Seejärel võttis nõukogu 2024. aasta mais vastu liikmesriikidele suunatud soovituse, mis käsitleb teadusjulgeoleku suurendamist. Need meetmed aitavad vältida soovimatut teadmussiiret ja tõkestada välissekkumist ning on abiks eetikastandardite järgimisel.

D. Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut ning teadmus- ja innovatsioonikogukonnad

Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (EIT) loodi 2008. aastal, et edendada teadmus- ja innovatsioonikogukondade loomise kaudu maailmatasemel innovatsiooni ja saavutada sellealaseid häid tulemusi. Teadmus- ja innovatsioonikogukonnad koondavad kõrgkoolide esindajaid, teadlasi, ettevõtjaid, investoreid, avalik-õiguslikke organisatsioone ja mittetulundusühendusi, et luua uudseid innovatsioonimudeleid, mis võivad teistele eeskuju anda.

KUIDAS EL TEADUSUURINGUID RAHASTAB?

A. Otsesed ja kaudsed meetmed

ELil on teadus- ja innovatsioonipoliitika eesmärkide saavutamiseks mitmeid vahendeid:

— Teadusuuringute Ühiskeskuse otsemeetmed, mida rahastab täielikult EL;

— kaudsed meetmed, mis võivad olla järgmised: i) teadusalased koostööprojektid, mida viivad ellu liikmesriikide ja assotsieerunud kolmandate riikide juriidiliste isikute konsortsiumid; ii) tippkeskuste võrgustikud (ühised meetmeprogrammid, mille rakendamisel osaleb mitu asjaomases valdkonnas tegutsevat teadusorganisatsiooni); iii) koordineerimis- ja toetusmeetmed; iv) üksikprojektid (toetus nn eesliiniuuringutele) või v) teadlaste koolitamiseks

ja karjääri kujundamiseks antav toetus, mida kasutatakse peamiselt Marie Skłodowska-Curie meetmete rakendamiseks.

B. Kes saavad ELi vahenditest rahastatavates projektides osaleda?

Tüüpilisse ELi rahastatavasse projekti on kaasatud juriidilised isikud, nagu ülikoolid, teaduskeskused, ettevõtted, kaasa arvatud väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (VKEd) ning liikmesriikide, samuti assotsieerunud ja kolmandate riikide teadlased.

PROGRAMMID „HORISONT 2020" JA „EUROOPA HORISONT"

A. Programm „Horisont 2020" (2014–2020): kapseldunud teadusuuringutest innovatsiooni ökosüsteemideni

Programm „Horisont 2020" oli ELi esimene teadusuuringuid ja innovatsiooni täies mahus hõlmav programm, millega suurendati toetust avaliku ja erasektori partnerlustele ja uuenduslikele VKEdele ning rahastamisvahendite kasutamisele. Ühtsete reeglite kasutuselevõtuga tagati programmiga „Horisont 2020" ulatuslik lihtsustamine, mis aitas vähendada teadusuuringute ja turu vahelist lõhet. Samuti püüti laiendada uuemate liikmesriikide ja kolmandate riikide osalemist ELi programmides.

Programmi „Horisont 2020" esialgne eelarve oli 77 miljardit eurot, mida 2015. aastal vähendati 74,8 miljardi euroni, ning programm keskendus kolmele peamisele sambale:

- tipptasemel teadus: sellega toetati ELi üleilmset juhtpositsiooni teaduses ja suurendati Euroopa Teadusnõukogule (ERC) eraldatavaid vahendeid;
- juhtpositsioon tööstuses: investeeringud peamistesse tehnoloogiatesse ja innovatsiooni;
- ühiskondlikud probleemid:
    - tervishoid, demograafiline muutus ja heaolu;
    - toiduga kindlustatus, kestlik põllumajandus, mere-, merendus- ja siseveeuuringud ning biomajandus;
    - turvaline, puhas ja tõhus energia;
    - arukas, keskkonnahoidlik ja integreeritud transport;
    - kliimameetmed, ressursitõhusus ja toorained;
    - Euroopa muutuvas maailmas – kaasav, uuendusmeelne ja mõtlev ühiskond ning
    - turvaline ühiskond, kus kaitstakse Euroopa ja selle kodanike vabadust ja turvalisust.

Et VKEsid osalema ergutada, loodi sihtotstarbeline rahastamisvahend, millest anti toetusi teadus- ja arendustegevuseks ning selle tulemuste turustamiseks, seda nii kapitali kättesaadavaks muutmisega (varase ja kasvufaasi investeeringute rahastamine) kui ka laenuvõimaluste loomisega (laenud ja tagatised).

B. Programm „Euroopa horisont“ (2021–2027): uued prioriteedid ja eelarvemuudatused

Programm „Euroopa horisont“ on üheksas raamprogramm. Programmi eesmärk on suurendada ELi konkurentsivõimet ja aidata tal saavutada strateegilisi prioriteete, mis jagunevad kolme samba vahel.

— Tipptasemel teadus: jätk programmi „Horisont 2020“ tipptasemel teaduse sambale, mis hõlmab Euroopa Teadusnõukogu, Marie Skłodowska-Curie meetmeid ja teadustaristut.

— Üleilmsed probleemid ja tööstuse konkurentsivõime: konkreetsete ühiskondlike probleemide lahendamiseks kogu ELi hõlmavate teadusprojektide elluviimine järgmistes valdkondades: tervishoid, kultuur, tsiviiljulgeolek, digitehnoloogia, tööstus, kosmos, kliima, energia, liikuvus, toit, biomajandus, loodusvarad, põllumajandus ja keskkond.

— Innovatiivne Euroopa: eesmärk on muuta Euroopa turgu loovate uuenduste eestvedajaks, arendada innovatsiooni ökosüsteemi ning tugevdada Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi (EIT) positsiooni, et edendada ettevõtete, teadusuuringute, kõrghariduse ja ettevõtluse lõimimist.

Programmi „Euroopa horisont“ 2024. aasta märtsis vastu võetud teises strateegilises kavas aastateks 2025–2027 on programmi prioriteetidena välja toodud kolm põhiteemat: 1) rohepööre, 2) digiüleminek ja 3) vastupidavam, konkurentsivõimelisem, kaasavam ja demokraatlikum Euroopa. Lisaks sellele juhindutakse kõigis kolmes valdkonnas investeeringute tegemisel sellistest üldpõhimõtetest, nagu avatud strateegiline autonoomia ja Euroopa juhtiva rolli kindlustamine elutähtsa tehnoloogia arendamisel ja kasutuselevõtmisel.

Programmi „Euroopa horisont“ eelarvet vähendati esialgselt 95,5 miljardilt eurolt 93,5 miljardile eurole. Selle tingisid kohandused, mis olid vajalikud Ukrainale abi andmiseks, Euroopa Kaitsefondi vahendite suurendamine ja Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi (STEP) loomine.

C. Kolmandate riikide osalemine programmis „Euroopa horisont“

Programmi „Euroopa horisont“ käsitleva määrusega ((EL) 2021/695) loodi õigusraamistik programmiga „Euroopa horisont“ ühinemiseks. Programmis „Euroopa horisont“ osalevate riikide loetellu kuulub hetkel 22 riiki. 2025. aastal ühines programmiga esimese Aasia riigina Korea Vabariik ning Šveits ja Egiptus on üleminekuetapi läbinud ja saanud täisliikmeks.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

A. Suurema rahastamise ja lihtsustamise eest seismine

Euroopa Parlament on üle kahe aastakümne nõudnud otsustavamat teadusuuringutesse ja innovatsiooni investeerimist. Juba 2000. aastate algusest on parlament nõudnud teadusuuringutele ja innovatsioonile tehtavate kulutuste suurendamist vähemalt 3 %-ni SKPst ja on seda nõudmist pidevalt meelde tuletanud. Parlament on toetanud ka suuremat koostööd ELi mittekuuluvate partneritega, struktuurifondide ja raamprogrammide meetmete tihedamat lõimimist ning sihipärast

tegevust VKEde optimaalseks kaasamiseks. Lisaks on parlament nõudnud menetluste lihtsustamist ja raamprogrammide paindlikumaks muutmist, et võimaldada vahendite ümbersuunamist perspektiivikamatesse valdkondadesse ning reageerida muutuvatele oludele ja uutele teadusuuringute prioriteetidele.

Euroopa Parlament kiitis 2021. aastal heaks programmi „Euroopa horisont", mille eelarve on 95,5 miljardit eurot, sh 5,4 miljardit eurot taasterahastust NextGenerationEU.

Euroopa Parlament tunnistas oma 2021. aasta juulikuu resolutsioonis uue Euroopa teadusruumi kohta teadusuuringute ja innovatsiooni jaoks, et Euroopa teadusruumi loomise lõpuleviimine on ELi üks peamisi prioriteete.

B. Kriisidele reageerimine

Parlament juhtis tähelepanu teadusuuringute ja innovatsiooni olulisele rollile COVID-19 pandeemia ajal, kui kriisist ülesaamiseks pakuti välja mitut sektorit ja valdkonda hõlmavaid lahendusi, eelkõige Euroopa teadusruumi koroonavastane tegevuskava.

Oma 2022. aasta märtsi resolutsioonis Ukraina vastu suunatud Venemaa agressiooni kohta nõudis parlament Venemaa avaliku sektori asutusi ja institutsioone hõlmava teaduskoostöö ja piirkondadevaheliste programmide katkestamist.

C. Järgmist teadusuuringute raamprogrammi (10. raamprogramm) käsitlevad soovitused

Oma 11. märtsi 2025. aasta resolutsioonis rõhutas parlament, kui oluline on tagada paindlik raamprogramm, mis suudaks reageerida teadusvaldkonnas toimuvatele kiiretele muutustele.

Lisaks esitas parlament tulevase kümnenda raamprogrammi kohta konkreetsed soovitused ja nõudis, et see oleks eraldiseisev, palju suurema eelarvega ELi programm. Resolutsioonis tõdeti, et osalejad puutuvad praeguses programmis kokku suure halduskoormusega, ning rõhutati, et haldusmenetlusi tuleks radikaalselt lihtsustada. Samuti märkis parlament, et kümnendas raamprogrammis tuleks arvesse võtta tehisintellekti kasutamist kui Euroopa teadus- ja arendustegevuse soodustamise vahendit, samal ajal tuleks välja selgitada konkreetsed riskid, mis võivad kaasneda tehisintellekti kuritarvitamisega teaduskeskkonnas, ja asjakohased leevendusmeetmed.

D. Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni (ITRE) roll

Euroopa Parlamendi kodukorra VI lisa kohaselt kuulub ITRE-komisjoni vastutusalasse liidu teadusuuringute ja innovatsioonipoliitika, mis hõlmab teadust ja tehnoloogiat ning uurimistulemuste levitamist ja kasutamist. Samuti kuuluvad ITRE-komisjoni vastutusalasse Teadusuuringute Ühiskeskuse, Euroopa Teadusnõukogu ja Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi tegevus ning muud selle valdkonna projektid.

ITRE-komisjon töötab praegu raporti projekti ja muudatusettepanekute kallal, mis käsitlevad komisjoni ettepanekut raamprogrammi „Euroopa horisont" 2028–2034 kohta. Hääletus parlamendikomisjonis ja esimese lugemise seisukoha vastuvõtmine täiskogu istungil peaks toimuma 2026. aastal.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta võib leida tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni (ITRE) veebisaidilt.

Marianne Simonne Eva MAQUET / Valentina Richard-Romei
03/2026

2.3.6. INNOVATSIOONIPOLIITIKA

Käesolevas teabelehes kirjeldatakse ELi lähenemisviisi innovatsioonipoliitikale, mille eesmärk on kujundada teadusuuringute tulemuste põhjal uusi tooteid ja teenuseid, mis loovad töökohti ja tugevdavad ELi üleilmset konkurentsivõimet. Selles tutvustatakse peamisi rahastamisvahendeid, eelkõige programmi „Euroopa horisont", ja peamisi institutsioonilisi osalejaid, sealhulgas Euroopa Innovatsiooninõukogu ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituuti. Samuti kirjeldatakse selles laiemat poliitikaraamistikku, sealhulgas konkurentsivõime kompassi ja puhta tööstuse kokkulepet, ning parlamendi rolli ELi innovatsioonipoliitika kujundamisel ja kontrollimisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikkel 173, milles sätestatakse, et „liit ja liikmesriigid tagavad liidu tööstuse konkurentsivõimelisuseks vajalikud tingimused";

— ELi toimimise lepingu artiklitega 179–190 reguleeritakse liidu teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse ning kosmosepoliitika valdkondi. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika rakendamise peamine vahend on mitmeaastane raamprogramm – ELi pikaajaline eelarve aastateks 2021–2027 –, milles määratakse kindlaks eesmärgid, prioriteedid ja rahalise toetuse maht. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse poliitika programmid võtavad vastu Euroopa Parlament ja nõukogu, konsulteerides eelnevalt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega.

EESMÄRGID

EL kulutab teadus- ja arendustegevusele aastasest SKPst väiksema osa (2024. aastal 2,24%) kui Ameerika Ühendriigid (2024. aastal 3,45%) ja Lõuna-Korea (2024. aastal 4,96%). Lisaks toimub nn ajude äravool, sest paljud ELi parimad teadlased ja novaatorid kolivad soodsamate tingimustega riikidesse. ELi turg on endiselt killustatud ega ole piisavalt innovatsioonisõbralik. Nende suundumuste muutmiseks on EL töötanud välja juhtalgatuse „Innovaatiline liit", mille eesmärgid on järgmised:

— muuta Euroopa Liit maailmatasemel teadustöö tegijaks;

— kaotada innovatsioonitõkked – kulukas patentimine, turu killustatus, aeglane standardite kehtestamine ja oskuste nappus –, mis ei võimalda ideid kiiresti turule viia;

— muuta põhjalikult avaliku ja erasektori koostööviisi, kasutades selleks eelkõige ELi institutsioonide, riigi ja piirkondlike ametiasutuste ja ettevõtjate vahelisi Euroopa innovatsioonipartnerlusi.

INNOVATSIOONISTRATEEGIAD

A. Innovaatiline liit

„Innovaatiline liit“ on üks aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ seitsmest juhtalgatusest. Euroopa Komisjoni 2010. aastal loodud algatuse eesmärk on luua tõeliselt ühtne Euroopa innovatsiooniturg. Selle saavutamiseks esildati mitmesuguseid meetmeid patendikaitse, standardimise, avaliku hanke ja aruka reguleerimise valdkonnas. Olukorra ja edusammude mõõtmiseks ja jälgimiseks ELis on võetud kasutusele mitmesugused vahendid, sealhulgas:

— Euroopa innovatsiooni tulemustabel, mille eesmärk on võrrelda ELi liikmesriikide ja piirkondlike naabrite innovatsiooni tulemuslikkust;

— piirkondliku innovatsiooni tulemustabel, milles Euroopa Liidu piirkonnad liigitatakse innovatsioonitaseme alusel neljaks rühmaks, et anda üksikasjalikum ülevaade innovatsioonist kohalikul tasandil.

Hariduse vallas toetab komisjon eri projekte, et töötada välja uued õppekavad innovatsioonialaste oskuste nappuste kõrvaldamiseks.

B. Euroopa uus innovatsioonikava

2022. aasta Euroopa uue innovatsioonikava eesmärk on viia Euroopa süvatehnoloogia innovatsiooni uue laine etteotsa, mis nõuab läbimurdelist teadus- ja arendustegevust ning suuri kapitaliinvesteeringuid, et leida lahendused pakilistele ühiskonnaprobleemidele. Innovatsioonikavas pakutakse välja 25 konkreetset meedet viie juhtalgatuse raames:

— kasvufirmade rahastamine;

— innovatsiooni võimaldamine eksperimenteerimisruumide ja riigihangete kaudu;

— innovatsiooni kiirendamine ja tugevdamine kogu ELi hõlmavates innovatsiooniökosüsteemides ning innovatsioonilõhe kõrvaldamine;

— süvatehnoloogiatalentide arendamine, ligimeelitamine ja kohalhoidmine ning

— poliitikakujundamisvahendite täiustamine.

Euroopa innovatsioonikava strateegilise arengu toetamiseks loodi Euroopa innovatsiooninõukogu. Tegemist on platvormiga, kus antakse nõu ja arutatakse esilekerkivaid küsimusi Euroopa akadeemiliste ringkondade ja tööstuse kõrgetasemeliste esindajatega.

ELi innovatsioonitulemustele ülemaailmses kontekstis keskendutakse ka komisjoni 2024. aasta aruandes tulemuste kohta teaduse, teadusuuringute ja innovatsiooni vallas, kus pakutakse välja meetmeid, et kaotada näiteks digitaalvaldkonnas tekkinud tehnoloogiline lõhe teiste piirkondadega.

RAHASTAMINE

A. Põhiprogramm: „Euroopa horisont“

Strateegia „Euroopa 2020“ juhtalgatusena, mille eesmärk on kindlustada ELi ülemaailmne konkurentsivõime, võeti kasutusele rahastamisvahend „Horisont 2020“,

millega toetati juhtalgatuse „Innovaatiline liit“ rakendamist. Kuigi tegemist oli ELi kaheksanda teadusuuringute raamprogrammiga, oli see esimene programm, mis ühendab teadusuuringud ja innovatsiooni.

Programm „Euroopa horisont“ loodi 2021. aasta määrusega (EL) 2021/695, milles sätestatakse programmi eesmärgid, eelarve aastateks 2021–2027 ning liidupoolse rahastamise vormid ja reeglid.

Mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamisel tehti muudatusi Ukrainale antava abi asjus, suurendati Euroopa Kaitsefondi vahendeid ja loodi Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvorm (STEP), mille tulemusel vähendati programmi „Euroopa horisont“ eelarvet alates 2025. aastast esialgselt 95,5 miljardilt eurolt 93,4 miljardile eurole.

Programmi „Euroopa horisont“ 2024. aasta märtsis vastu võetud teises strateegilises kavas aastateks 2025–2027 on välja toodud kolm prioriteetset valdkonda: 1) rohepööre, 2) digipööre ja 3) vastupidavam, konkurentsivõimelisem, kaasavam ja demokraatlikum Euroopa. Lisaks suunavad kõigis kolmes valdkonnas investeeringute tegemist avatud strateegiline autonoomia ja Euroopa juhtiva rolli kindlustamine elutähtsa tehnoloogia arendamisel ja kasutuselevõtmisel.

16. juulil 2025 avaldas komisjon ettepaneku programmi „Euroopa horisont“ (2028–2034) kohta, mille üle peetakse praegu institutsioonidevahelisi läbirääkimisi.

1. Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut

Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (edaspidi: „EIT“) asutati 2008. aastal. Selle peamine ülesanne on suurendada Euroopa konkurentsivõimet, kestlikku majanduskasvu ja töökohtade loomist, edendades ja tugevdades selleks koostööd juhtivate ettevõtete ning haridus- ja teadusorganisatsioonide vahel. Samuti on selle eesmärk edendada innovatsiooni ja ettevõtlust Euroopas, luues loominguliste ja uuenduslike ideede arengut soodustavaid keskkondi. EIT kasutab nende eesmärkide täitmiseks peamiselt oma teadmus- ja innovatsioonikogukondade abi, mis ühendavad rohkem kui 1200 partnerit ettevõtluse, teadusuuringute ja hariduse valdkonnast (nn teadmiste kolmnurk).

2. Euroopa Innovatsiooninõukogu

2017. aastal moodustas komisjon 15-liikmelise kõrgetasemelise novaatorite töörühma, mis aitas kujundada Euroopa Innovatsiooninõukogu (EIC) ülesehitust programmi „Euroopa horisont“ raames. EIC on ELi peamine innovatsiooniprogramm, mille eesmärk on tuvastada, arendada ja laiendada murrangulist innovatsiooni, eelkõige süvatehnoloogia valdkonnas. Innovatsiooninõukogu eelarve on 10,1 miljardit eurot. 2021. aastal allkirjastas komisjon EIC ja EIT-ga vastastikuse mõistmise memorandumi, et tugevdada nende koostööd parimate Euroopa ettevõtjate toetamiseks. Venemaa agressioonisõja tõttu Ukrainas eraldas komisjon 20 miljonit eurot Ukraina idufirmade toetamiseks, muutes sihipäraselt Euroopa Innovatsiooninõukogu 2022. aasta tööprogrammi. Euroopa Innovatsiooninõukogu 2025. aasta tööprogrammi raames toetatakse strateegilisi tehnoloogiaid ja ettevõtete laiendamist rohkem kui 1,4 miljardi euroga.

B. Muud finantsinstrumendid

Juhtalgatuse „Innovatiivne liit" eesmärk oli ergutada erasektorit rohkem investeerima, eelkõige ELi riskikapitali suurema rahastamise kaudu.

Uuenduslikesse tehnoloogiatesse investeerimiseks on olemas mitu ELi rahastamisprogrammi, nagu taaste- ja vastupidavusrahastu (2021–2026), programm „InvestEU" ja innovatsioonifond. Innovatsioonifond on üks maailma suurim rahastamisprogramm, millega toetatakse nullneto- ja uuenduslikke tehnoloogiaid eelkõige energia- ja tööstusvaldkonnas. Seda rahastatakse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) tuludest, mis on ette nähtud konkreetselt selleks otstarbeks.

INNOVATSIOONI TOETAV TÖÖSTUSPOLIITIKA RAAMISTIK

A. Nullnetotööstuse määrus

Innovatsioon on oluline osa uuest algatusest, mille eesmärk on tugevdada Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi – tuntakse ka nullnetotööstuse määruse nime all (2.3.1), mis tuleneb rohelise kokkuleppe tööstuskavast. Määruses käsitletakse 19 nullnetotehnoloogiat ja sellega luuakse soodsamad tingimused uutesse projektidesse investeerimiseks, et vähendada ELi sõltuvust piiratud arvust riikidest pärit impordist.

18. juunil 2025 võttis komisjon vastu nullnetotööstuse määruse rakendusotsuse suuniste kohta, mille alusel ELi riikide ametiasutused hindavad strateegiliste nullnetotehnoloogia projektide taotlusi.

B. Konkurentsivõime kompass ja puhta tööstuse kokkulepe

2025. aasta jaanuaris tutvustas uus Euroopa Komisjon konkurentsivõime kompassi, mille eesmärk on suurendada ELi konkurentsivõimet. Komisjoni viieaastane kava tugineb soovitustele, mis on esitatud Mario Draghi 2024. aasta aruandes Euroopa konkurentsivõime tuleviku kohta. Kompassi keskmes on meetmed innovatsioonilõhe kaotamiseks, mis hõlmavad järgmist:

— sihtotstarbeline ELi idu- ja kasvufirmade strateegia;

— tehisintellektitehaste algatus ja tehisintellekti kasutamise strateegia, et aidata ettevõtetel võtta kasutusele uusi tehnoloogiaid;

— ettepanek 28. õigusraamistiku kohta, millega sätestatakse ühtsed õigusnormid kogu ELis;

— uute tehnoloogiate arendamise toetamine kõrgtehnoloogiliste materjalide, kvanttehnoloogia, biotehnoloogia, robootika ja kosmosetehnoloogia valdkonna tegevuskavade abil.

Algatuse „Konkurentsivõime kompass – ühine süsinikuheite vähendamise ja konkurentsivõime tegevuskava" teise samba raames tutvustas komisjon 2025. aasta veebruaris puhta tööstuse kokkulepet. Kava eesmärk on kiirendada süsinikuheite vähendamist, toetades puhast tehnoloogiat ja ringmajandust. Selle raames eraldatakse rohkem kui 100 miljardit eurot puhtale tootmisele ELis.

25. juunil 2025 võttis Euroopa Komisjon vastu puhta tööstuse kokkulepet toetava uue riigiabi raamistiku.

Komisjoni poolt 4. märtsil 2026 puhta tööstuse kokkuleppe osana esitatud tööstuse kiirendamise õigusakti eesmärk on suurendada nõudlust vähese CO_2 heitega ELis valmistatud toodete järele, suurendades samal ajal ELi konkurentsivõimet ja tööstuse vastupanuvõimet kasvava ülemaailmse surve tingimustes. Selles käsitletakse strateegilisi sektoreid, nagu energiamahukad tööstusharud, nullnetotehnoloogiad ja autotööstus, seades eesmärgiks suurendada tootmise osakaalu ELi SKPst 14,3 %-lt 2024. aastal 20 %-le 2035. aastaks.

Komisjoni poolt kasvustrateegia ja konkurentsivõime kompassi raames 2026. aastaks välja kuulutatud Euroopa innovatsiooniakti eesmärk on luua sektoriülene õigusraamistik, et vähendada takistusi uuenduslike ideede turuleviimisel kõigis sektorites.

MITMETASANDILINE VALITSEMINE

A. Euroopa teadusruum

Euroopa teadusruumi eesmärk on vähendada killustatust ELi teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas, luues liikmesriikides teadusuuringute, innovatsiooni ja tehnoloogiaarenduse heaks ühtse piirideta turu. Selle põhieesmärgid on soodustada teadlaste liikuvust ning teabe ja tehnoloogia vaba ringlust, kiirendada uuenduslike ideede turuleviimist, suunata paremini investeeringuid, edendada teadusuuringute ja innovatsiooni alaseid reforme ning parandada juurdepääsu tipptasemel teadmistele. Komisjon valmistab ette seadusandlikku ettepanekut Euroopa teadusruumi käsitleva õigusakti kohta, mis esitatakse 2026. aasta kolmandas kvartalis. Selle õigusakti eesmärk on tegeleda püsivate probleemidega, nagu regulatiivne killustatus, ebavõrdsed investeeringud teadus- ja arendustegevusse ning takistused teadmiste jagamisel.

B. Ühtekuuluvuspoliitika

Ka ühtekuuluvuspoliitikas keskendutakse teadusuuringutele ja innovatsioonile. Enam arenenud piirkondades eraldatakse riiklikul tasandil vähemalt 85 % Euroopa Regionaalarengu Fondist saadavatest ressurssidest innovatsiooniga seotud eesmärkidele, kusjuures 2021–2027. aasta prioriteedid on investeeringud arukamasse, keskkonnahoidlikumasse, paremini ühendatud, sotsiaalsemasse ja kodanikele lähemal olevasse Euroopasse.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

2026. aastal hõlmab Euroopa Parlamendi töö innovatsioonipoliitika valdkonnas programmi „Euroopa horisont" ja sellega seotud arutelusid tulevase raamprogrammi üle, samuti läbirääkimisi Euroopa Konkurentsivõime Fondi ja tööstuse kiirendamise õigusakti üle.

Ühtlasi on parlament võtnud vastu terve rea resolutsioone, et ELi innovatsioonipoliitikat tugevdada.

- 2020. aasta resolutsioon Euroopa uue tööstusstrateegia kohta, milles parlament rõhutas, et ELi suveräänsuse ja strateegilise autonoomia tagamiseks on vaja konkurentsivõimelist tööstusbaasi ning ulatuslikke investeeringuid teadusuuringutesse ja innovatsiooni peamiste progressi võimaldavate tehnoloogiate, uuenduslike lahenduste ja võtmetähtsusega väärtusahelate valdkonnas;
- 2022. aasta resolutsioon teadusuuringute ja innovatsiooni alase rahvusvahelise lähenemisviisi kohta, milles parlament väljendas heameelt komisjoni seda teemat käsitleva teatise üle ja rõhutas, et liit peab arendama reeglitel põhinevat mitmepoolset koostööd, et pakkuda lahendusi peamistele ülemaailmsetele majandus-, ühiskondlikele ja keskkonnaprobleemidele, milles teadusuuringutel ja innovatsioonil peaks olema keskne roll;
- 2023. aasta resolutsioon idu- ja kasvufirmadel kohta, milles parlament kutsus komisjoni üles töötama välja tervikliku Euroopa idu- ja kasvufirmade strateegia, millega edendatakse innovatsiooni ja milles käsitletakse üksikisikutest novaatorite, asutajate ning idu- ja kasvufirmade probleeme ELis. Samuti palus Euroopa Parlament komisjonil toetada ja hõlbustada uuenduslike idu- ja kasvufirmade osalemist ELi rahastamisprogrammides;
- 2025. aasta resolutsioon puhta tööstuse kokkuleppe kohta, milles parlament nõudis tungivalt, et komisjon rakendaks kokkulepet kiiresti ja laiendaks kavandatud meetmeid lisameetmetega;
- 2026. aasta resolutsioon tulevase Euroopa teadusruumi käsitleva õigusakti kohta, milles parlament soovitas Euroopa teadusruumi käsitleva õigusakti võtta vastu määrusena, mis hõlmab struktureeritud planeerimist ja järelevalvet, eesmärki investeerida 2030. aastaks teadus- ja arendustegevusse vähemalt 3% liidu SKPst, suuremat erasektori osalust ja avaliku sektori toetust teadusuuringutele, kinnitades samal ajal teadusuuringute vabaduse ja ringluse, soolise võrdõiguslikkuse, koordineerimise ja koostöö tähtsust kogu ELi teadusuuringute ja innovatsiooni ökosüsteemis.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni (ITRE) veebisaidilt.

Valentina Richard-Romei / Anne Ploeger
04/2026

2.3.7. ENERGIAPOLIITIKA: ÜLDPÕHIMÕTTED

Siinses teabelehes selgitatakse ELi energiapoliitika raamistikku ja selle süsinikuheite vähendamise, konkurentsivõime, varustuskindluse ja kestlikkuse aluspõhimõtteid. Selles kirjeldatakse energialiidu aluseks olevaid peamisi õigusakte – alates taastuvenergia direktiivist kuni elektrituru korralduse reformini – ning jälgitakse poliitika arengut, mis põhineb Euroopa rohelisel kokkuleppel ja survel lõpetada sõltuvus Venemaa fossiilkütustest. Samuti kirjeldatakse selles Euroopa Parlamendi rolli kaasseadusandjana ning selle üleskutseid seada julgemaid kliimaeesmärke ja tugevdada piiriülest energiasolidaarsust.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikkel 194. Erisätted on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 122 (varustuskindluse kohta) ja artiklites 170–172 (energiavõrkude kohta).

— Muud ELi toimimise lepingu sätted, mis mõjutavad energiapoliitikat, on esitatud järgmistes dokumentides:

  — ELi toimimise lepingu artikkel 114, millega lihtsustatakse siseturuga seotud energiaalaste õigusaktide (nt tõhususstandardid, võrgueeskirjad) vastuvõtmist. Nende õigusaktide eesmärk on kõrvaldada kaubandustõkked, mitte dikteerida riikide energiavalikuid;

  — ELi toimimise lepingu artiklid 216–218, millega volitatakse ELi pidama läbirääkimisi energiajulgeoleku ja energiavarustuse partnerlusi käsitlevate rahvusvaheliste lepingute üle ja tagama nende täitmine, samuti tagama ühtse lähenemisviisi ülemaailmsetele energiaprobleemidele.

— Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratom) asutamisleping on ELi tuumapoliitika õiguslik alus. Seda ei liidetud ELi toimimise lepinguga ja see jääb eraldi õigusraamistikuks.

EESMÄRGID

ELi toimimise lepingu artikli 194 kohaselt on ELi energiapoliitika peamised eesmärgid järgmised:

— tagada energiaturu toimimine;

— tagada energiavarustuskindlus ELis;

— edendada energia tõhusat kasutamist ja säästmist ning uute ja taastuvate energiaallikate väljaarendamist ning

— edendada energiavõrkude sidumist.

Poliitika keskmes on püüdlused luua täielikult integreeritud energialiit.

ELi toimimise lepingu artikliga 194 nähakse mõnes energiapoliitika valdkonnas ette jagatud pädevus, mis annab märku liikumisest ühise energiapoliitika suunas. Igale

liikmesriigile jääb siiski õigus määrata kindlaks oma konkreetne energiaallikate jaotus ja kasutada oma kütuseallikaid.

ENERGIA SISETURU INTEGREERIMINE: ENERGIALIIT

Täielikult lõimitud ja hästitoimiv energia siseturg tagaks taskukohased energiahinnad, annaks vajalikud hinnasignaalid roheenergiasse investeerimiseks, tagaks energiavarustuse ja aitaks saavutada kliimaneutraalsuse kulutõhusal viisil. Energia siseturgu käsitlevate õigusaktide algsed aluspõhimõtted olid piiriülene koostöö ja õiglased jaemüügiturud. Hilisemates õigusaktides keskenduti ohuvalmidusele, koordineerimisele, stiimulitele tarbijate jaoks, süsinikuheite vähendamisele ja energiavarustuskindlusele. Lisateabe saamiseks vt teabelehte 2.1.9 energia siseturu kohta.

2030. JA 2050. AASTA TEGEVUSKAVADE ELLUVIIMINE

A. Praegune energiapoliitika raamistik

1. Roheline kokkulepe – pakett „Eesmärk 55“ (2021–2024)

Euroopa roheline kokkulepe on ELi peamine strateegia 2050. aastaks kliimaneutraalsuse saavutamiseks. Seda rakendatakse 2021. aasta paketi „Eesmärk 55“ kaudu, mis on õigusaktide kogum, mille eesmärk on vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside netoheidet vähemalt 55%.

2. Kava „REPowerEU“ (2022–...)

Rohelist kokkulepet muudeti 2022. aastal loodud kavaga „REPowerEU“. Selle eesmärk oli kaotada kiiresti ja täielikult sõltuvus Venemaa fossiilkütustest. Kavaga suurendati märkimisväärselt paketi „Eesmärk 55“ eesmärke ja see põhines kolmel peamisel sambal:

— energiasääst,

— tarnete mitmekesistamine,

— taastuvate energiaallikate kiirem kasutuselevõtt.

Kavaga võeti kasutusele ligikaudu 300 miljardit eurot, mis saadi peamiselt taaste- ja vastupidavusrahastu kasutamata laenudest ning heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) lubatud heitkoguse ühikute müügist rahastatavatest toetustest.

3. Taskukohase energia tegevuskava (2025–...)

Puhta tööstuse kokkuleppe osana esitatud taskukohase energia tegevuskava eesmärk on vähendada kodumajapidamiste ja tööstuse energiakulusid. See tugineb neljale sambale:

— energiakulude vähendamine,

— energialiidu loomine,

— investeeringute ligimeelitamine ja tulemuste tagamine,

— kriisivalmidus.

Samuti teatati sellega komisjoni kavatsusest esitada ettepanek Euroopa võrgupaketi kohta, mis esitati seejärel 2025. aasta detsembris ja mille eesmärk on lahendada võrgu ülekoormus, viivitused lubade andmisel, killustatud planeerimine, takistused taastuvate energiaallikate integreerimisel ja puudulik taristu turvalisus.

4. Peamised ELi energeetikavaldkonna õigusaktid

Õigusakt	Kirjeldus
Üleeuroopalise energiataristu (TEN-E) suunised	See võeti esimest korda vastu 2013. aastal ja vaadati läbi 2022. aastal, et viia see kooskõlla rohelise kokkuleppe eesmärkidega. 2025. aasta detsembris tehti võrgupaketi osana ettepanek suunised uuesti läbi vaadata. Sellega tehakse kindlaks ja toetatakse ühishuviprojekte, mis on suuremahulised ja piiriülesed taristuprojektid, mis on kliimaneutraalse ELi jaoks hädavajalikud.
Taastuvenergia direktiiv	Taastuvenergia direktiivis I (2009) seati eesmärk saavutada 2020. aastaks taastuvenergia 20% osakaal ELi kogu energiatarbimises. Eurostati andmete kohaselt ulatus ELi taastuvenergia osakaal 2020. aastal 22,1%-ni. Taastuvenergia direktiivis II (2018) kehtestati siduv eesmärk, mille kohaselt peaks taastuvenergia osakaal ELi summaarses energia lõpptarbimises olema 2030. aastaks vähemalt 32%. Taastuvenergia direktiivis III (2023) suurendati seda eesmärki 42,5%-ni ja seati püüdluslik eesmärk jõuda 2030. aastaks 45%-ni.
Energiatõhususe direktiiv	Energiatõhususe direktiivis I (2012) seati eesmärk säästa 2020. aastaks 20% primaarenergiat võrreldes prognoosidega. Energiatõhususe direktiivis II (2018) seati seejärel eesmärk parandada 2030. aastaks energiatõhusust vähemalt 32,5% võrreldes 2007. aasta prognoosidega. Läbivaadatud energiatõhususe direktiiviga (2023) kehtestati energiatõhususe esikohale seadmise põhimõte ja siduv ELi eesmärk vähendada 2030. aastaks energia lõpptarbimist 11,7%.
Hoonete energiatõhususe direktiiv	Hoonete energiatõhususe läbivaadatud direktiivis (2024) nõutakse, et kõik uued hooned oleksid alates 2030. aastast heitevabad ja et olemasolevad hooned muudetaks heitevabaks 2050. aastaks.
Vesiniku ja vähese CO_2 heitega gaasi pakett	2024. aasta paketiga ajakohastati ELi maagaasiturgu reguleerivaid norme, mis on sätestatud gaasidirektiivis ja gaasimääruses. Selleks loodi vesiniku õigusraamistik ja gaasitaristu viidi üle vähese CO_2 heitega gaasile. Samuti kaotati 2049. aastaks järk-järgult pikaajalised maagaasilepingud.
Elektrituru korraldus	Järjestikuste pakettidega (1998, 2003, 2009) liberaliseeriti ja integreeriti ELi elektriturg. Elektrituru korraldust käsitleva 2024. aasta muutmisdirektiiviga ja elektrituru korraldust käsitleva 2024. aasta muutmismäärusega edendatakse pikaajalisi lepinguid, tõhustatakse tarbijakaitset ja võimaldatakse energiajagamist.
Energia maksustamise direktiiv	Sellega kehtestatakse maksu alammäärad sellistele energiatoodetele nagu elektrienergia, transpordikütused ja kütteained ning ühtlustatakse maksustamist, et toetada siseturgu, võimaldades samal ajal liikmesriikidele paindlikke maksu alammäärasid. Veel käivad läbirääkimised 2021. aasta ettepaneku üle viia energia-

	toodete maksustamine kooskõlla ELi keskkonna- ja kliimapoliitikaga.

B. 2030. aasta eesmärgid ja strateegiline planeerimine

Praeguse raamistiku kohaselt peavad liikmesriigid koostama kümneaastased lõimitud riiklikud energia- ja kliimakavad ajavahemikuks 2021–2030, esitama iga kahe aasta tagant eduaruande ning töötama kokkulepitud energiaeesmärkide ja Pariisi kokkuleppe eesmärkide saavutamiseks välja järjepidevad pikaajalised riiklikud strateegiad.

ENERGIAALASTE VÄLISSUHETE TUGEVDAMINE

Pärast otsust Venemaa energiaimpordi järkjärgulise lõpetamise kohta tehti kavas „REPowerEU" ettepanek vähendada ELis fossiilgaasi kasutamist suuresti ja kiiresti vähemalt 155 miljardi kuupmeetri võrra, mis on võrdväärne Venemaalt 2021. aastal imporditud kogusega. Samal ajal tegi EL koostööd rahvusvaheliste partneritega, et mitmekesistada tarneid, tagada veeldatud maagaasi import ja suurendada uusi torugaasi tarneid. ELi praegune energiapoliitika strateegia, mis on esitatud ühisteatises ELi ülemaailmse kliima- ja energiavisiooni kohta, on kiirendada üleminekut puhtale ja kestlikule majandusele maailmaturul, tagades samal ajal ELi energiavarustuskindluse ja toorainete kättesaadavuse.

ENERGIAVARUSTUSKINDLUSE JA ENERGIAÜHENDUSE SUURENDAMINE

Pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse muutus energiavarustuskindlus ELi energiapoliitika peamiseks prioriteediks. See põhineb kolmel peamisel mõõtmel: taristu vastupidavus, ressursside mitmekesistamine ja koordineeritud reageerimine hädaolukordadele. Selleks et tagada piisavad gaasitarned enne talveperioodi, võttis EL 2022. aasta juunis vastu gaasi hoiustamise määruse, millega kehtestati siduvad kogu ELi hõlmavad täitmiseesmärgid (90% enne küttehooaega). Algselt erakorralise vahendina vastu võetud määrust pikendati 2027. aastani.

ELi üleeuroopalise taristu poliitikat reguleeritakse üleeuroopaliste võrkude (TEN) õigusraamistikus (vt teabelehte 3.5.1 üleeuroopaliste võrkude kohta), mis hõlmab energiataristu (TEN-E) meetmeid. Üleeuroopaliste võrkude poliitikat rahastatakse Euroopa ühendamise rahastust (vt teabelehte 3.5.2 üleeuroopaliste võrkude rahastamise kohta).

ENERGIATÕHUSUS

ELi energiatõhususe poliitika nurgakivi on uus energiatõhususe direktiiv, millega sätestati eesmärk vähendada võrreldes 2020. aasta prognoosidega ELi energia primaar- (soovituslik) ja lõpptarbimist 2030. aastaks 11,7%. Direktiivi aluseks on energiatõhususe esikohale seadmise põhimõte, millega sätestatakse ELi riikidele kohustus tagada, et kavandamis-, poliitika- ja investeerimisotsustes kaalutakse energiatõhususega seotud lahendusi (vt teabelehte 2.3.8 energiatõhususe kohta).

Eeskuju näitamiseks sätestatakse energiatõhususe direktiivis erinormid avaliku sektori energiatõhususe kohta. Avalik sektor tervikuna peab võrreldes 2021. aastaga vähendama energiatarbimist 1,9% võrra aastas. Samuti peavad liikmesriigid renoveerima igal aastal vähemalt 3% avaliku sektori asutustele kuuluvate hoonete kasulikust üldpõrandapinnast.

TAASTUVENERGIA

ELi taastuvenergiapoliitika nurgakivi on uus taastuvenergia direktiiv, millega sätestati siduv eesmärk saavutada 2030. aastaks 42,5%-line taastuvenergia osakaal ELi energia lõpptarbimises (püüdes saavutada 45%). Kuna energiaturud üksi ei suuda saavutada taastuvenergia osakaalu soovitud taset ELis, edendatakse direktiiviga taastuvaid energiaallikaid (päikese-, tuule-, ookeani-, hüdro- ja maapõueenergia, biomass ning biokütus) riiklike toetuskavade ja ELi rahastamiskavade abil (vt teabelehte 2.3.9 taastuvenergia kohta).

Selleks et toetada ELi energia- ja kliimaeesmärkide saavutamiseks hädavajaliku järgmise põlvkonna taastuvenergiatehnoloogia uurimist, arendamist ja kasutuselevõttu, seadsid liikmesriigid soovitusliku eesmärgi, et uuenduslik taastuvenergiatehnoloogia moodustaks 2030. aastaks vähemalt 5% kogu uuest ülesseatud taastuvenergiavõimsusest.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on energialiidu kujundamisel kaasseadusandja ning on järjekindlalt nõudnud kõrgemaid kliimaeesmärke ja tugevamat piiriülest solidaarsust. Parlamendi viimastes energiavaldkonna resolutsioonides väljendatakse parlamendi suurenenud tähtsust ja edasipüüdlikkust ELi energiapoliitika aluseks olevate kliima- ja keskkonnaeesmärkide saavutamisel.

— Oma 19. juuni 2025. aasta resolutsioonis puhta tööstuse kokkuleppe kohta rõhutas parlament vajadust viia lõpule energialiidu loomine ning kutsus liikmesriike, põhivõrguettevõtjaid ja komisjoni üles edendama piiriülest elektrikaubandust ja püüdma saavutada elektrivõrkude vähemalt 15% omavahelise ühendatuse eesmärki.

— Oma 19. juuni 2025. aasta resolutsioonis elektrivõrkude kohta rõhutas parlament, et elektrivõrgud on keskne element 2050. aastaks konkurentsivõimelisele, kliimaneutraalsele majandusele üleminekul, ning palus liikmesriikidel põhjalikult uurida, optimeerida, ajakohastada ja laiendada oma elektrivõrgu, sealhulgas põhi- ja jaotusvõrgu võimsust.

— Oma 8. juuli 2025. aasta resolutsioonis energiavarustuskindluse kohta ELis rõhutas parlament, kui oluline on järk-järgult lõpetada Venemaa energiaimport, ehitada Kesk- ja Kagu-Euroopas põhja-lõunasuunalisi gaasi- ja elektrivõrkude ühendusi, mitmekesistada LNG-terminale ning arendada torujuhtmeid.

Komisjon esitas 17. juunil 2025 määruse ettepaneku, et lõpetada 2027. aasta lõpuks järk-järgult kogu Venemaa torugaasi ja veeldatud maagaasi import ELi. Läbirääkimiste käigus toetasid tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni (ITRE) ning rahvusvahelise kaubanduse komisjoni (INTA) liikmed Venemaa nafta

impordi täielikku keelustamist ja Venemaa gaasi impordi järkjärgulise lõpetamise kiirendamist. 26. jaanuaril 2026 võeti vastu määrus (EL) 2026/261, mis käsitleb Venemaa maagaasi impordi järkjärgulist lõpetamist ja Venemaa nafta impordi järkjärgulise lõpetamise ettevalmistamist. Selles keelati Venemaa veeldatud maagaasi ja torugaasi import 2027. aasta sügiseks ning nõuti, et liikmesriigid esitaksid hiljemalt 1. märtsiks 2026 mitmekesistamiskavad, milles kirjeldatakse üksikasjalikult Venemaa energiavarustuse asendamise vahe-eesmärke. Parlament ootab komisjoni seadusandlikku ettepanekut keelata Venemaa nafta import ELi.

ITRE-komisjon on 90 liikmega üks parlamendi suurimaid ja aktiivsemaid komisjone. See vastutab energiavarustuskindluse, energiatõhususe ja taastuvate energiaallikate integreerimisega seotud kriitilise tähtsusega õigusaktide koostamise ja muutmise eest. Lisaks oma õigusloometööle on ITRE-komisjonil keskne roll komisjoni ettepanekute läbivaatamisel ja ta aitab kaasa energialiidu rakendamise järelevalvele. Korraldades ekspertide kuulamisi ja pidades nõukoguga otse läbirääkimisi, aitab ITRE-komisjon tagada, et energiapoliitika tasakaalustab tööstuse konkurentsivõime ja tarbijate taskukohasuse kahesuguseid vajadusi ning toimib Euroopa kestliku heaolu kontrollijana.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta võib leida tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaidilt.

Marianne Simonne Eva MAQUET / Matias Kambic
04/2026

2.3.8. ENERGIATÕHUSUS

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi energiatõhususe poliitikat, sealhulgas selle õigusraamistikku, peamisi eesmärke ja kõige tähtsamaid õigusakte. Energiatõhususe poliitika eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside heidet, vähendada energiaarveid ja parandada energiajulgeolekut, vähendades samal ajal sõltuvust imporditud fossiilkütustest. Teabelehes juhitakse tähelepanu Euroopa Parlamendi rollile selle poliitika kujundamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 194 on sätestatud, et energiapoliitika on Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide jagatud pädevuses. See tähendab, et liikmesriigid võivad vastu võtta õiguslikult siduvaid akte, kui EL seda teinud ei ole. Artikliga edendatakse energia tõhusat kasutamist ja säästmist siseturu ning keskkonnakaitse raames.

ELI ENERGIATÕHUSUSE POLIITIKA EESMÄRGID

ELi energiatõhususe poliitikas seatakse ELi energiatarbimise vähendamise eesmärgid 2030. aastaks võrreldes 2020. aasta prognoosidega.

Eesmärk on vähendada **primaarenergia tarbimist**, mis kajastab energia kogunõudlust riigis, ja **lõppenergia tarbimist**, mis kajastab kogu lõpptarbijate (kodumajapidamised, tööstus jne) tarbitud energiat. Mõlemaid mõõdetakse miljonites naftaekvivalenttonnides.

Peamised energiatõhususega seotud kohustused on järgmised:

— vähendada ELi energia lõpptarbimist 11,7 %, ületamata 763 miljonit naftaekvivalenttonni (siduv), mõjutades sellega primaarenergia tarbimist, mis ei tohiks ületada 992,5 miljonit naftaekvivalenttonni (soovituslik);

— vähendada avaliku sektori aastast energiatarbimist 1,9 %.

Ühtlasi peavad ELi liikmesriigid:

— renoveerima igal aastal vähemalt 3 % üldkasutatavatest hoonetest, mis on suuremad kui 250 m^2;

— saavutama 2026. ja 2027. aastal energia lõpptarbimises 1,5 % aastase säästu, suurendades seda 2028., 2029. ja 2030. aastal 1,9 %-ni.

ELI ENERGIATÕHUSUSE POLIITIKA SAAVUTUSED

A. Energiatõhususe direktiiv

2023. aastal vastu võetud energiatõhususe direktiiv on ELi energiatõhususe poliitika nurgakivi. Direktiiviga seatakse ELi energiatõhususe eesmärgid ja nõutakse, et ELi liikmesriigid kehtestaksid soovituslikud riiklikud energiatõhususe eesmärgid, mis põhinevad liidu eesmärkide saavutamisse tehtavatel energia lõpptarbimise panustel.

Direktiiviga kehtestatakse avalikule sektorile kohustus olla eeskujuks: selles seatakse energia lõpptarbimise ja renoveerimiseesmärgid, et saavutada energiatõhusus. Direktiivis vaadatakse läbi tõhusate kaugküttesüsteemide määratlus ja kehtestatakse uued nõuded, mille eesmärk on CO_2 heide nendele süsteemidele tehtavates energiatarnetes 2050. aastaks täielikult kaotada.

Direktiiviga kehtestatakse **energiatõhususe esikohale seadmise põhimõte**, mille kohaselt tuleks poliitika-, kavandamis- ja investeerimisotsustes esimese valikuna kaaluda energiatõhususega seotud lahendusi.

Direktiiviga laiendatakse energiaauditi tegemise kohustust kõigile ettevõtjatele, kelle energiatarbimine ületab teatavat künnisväärtust, ning nõutakse, et suured tööstuslikud elektritarbijad rakendaksid energiajuhtimissüsteemi. Sellega karmistatakse energiatõhususe spetsialistide pädevusnõudeid ja tehakse ELi liikmesriikidele ülesandeks anda aru energiatõhususse tehtavate investeeringute kohta. Samuti pakutakse selle raames eri tasandi projektiarendusabi, et aidata saavutada ELi energiatõhususe eesmärke.

Direktiivi kohaselt peavad:

— andmekeskused andma aru oma energiatõhususe kohta;

— ELi liikmesriigid looma spetsiaalsed ühtsed kontaktpunktid, et anda VKEdele, kodumajapidamistele ja avaliku sektori asutustele energiatõhususe alast nõu ja abi;

— üle 45 000 elanikuga omavalitsused koostama kütte- ja jahutuskavad.

Ühtlasi sisaldab direktiiv tarbijakaitset käsitlevaid sätteid, selles määratletakse ELi tasandil energiaostuvõimetus ja kehtestatakse meetmed selle vähendamiseks.

B. Hoonete energiatõhusus

1. Hoonete energiatõhususe direktiiv

ELi lähenemisviisi hoonete kestlikkusele reguleeritakse peamiselt 2024. aasta direktiiviga hoonete energiatõhususe kohta, milles on sätestatud nõue muuta ELi olemasolevad hooned 2050. aastaks heitevabaks.

a. Energiatõhususe miinimumnõuded

ELi liikmesriigid peavad:

— kehtestama hoonete ja hoonete komponentide energiatõhususe miinimumnõuded;

— võtma vastu metoodika hoonete energiatõhususe arvutamiseks.

b. Uute hoonete energiatõhususe standardid

Heitevaba hoone peab vastama kõrgetele energiatõhususe standarditele, ei tohi tekitada kohapeal fossiilkütustest heitkoguseid ning ei tekita üldse või tekitab väga väikeses koguses kasvuhoonegaaside heiteid.

ELi liikmesriigid peavad tagama, et

— alates 2028. aastast on kõik uued avaliku sektori asutustele kuuluvad hooned heitevabad;

— alates 2030. aastast on kõik uued hooned heitevabad;

— alates 2026. aastast arvutatakse uute suurte hoonete kogu olelusringi globaalse soojenemise potentsiaali;

— alates 2030. aastast arvutatakse kõigi uute hoonete olelusringi globaalse soojenemise potentsiaali.

c. Olemasolevate hoonete energiatõhususe standardid

ELi liikmesriigid peavad:

— kehtestama oma mitteeluhoonefondi energiatõhususe miinimumstandardid, mis käivitavad hoonefondi halvimate tõhususnäitajatega, 16 % ja 26 % piirmäära ületavate hoonete renoveerimise vastavalt 2030. ja 2033. aastaks;

— koostama plaani oma elamufondi keskmise primaarenergiatarbimise järkjärguliseks vähendamiseks 2030. aastaks vähemalt 16 % ja 2035. aastaks vähemalt 20–22 % võrreldes 2020. aastaga, keskendudes halvimate energiatõhususega hoonetele.

Konkreetseid erandeid kohaldatakse religioossete, väikeste, väikese energiatarbimisega ja ajutiste hoonete suhtes.

Hoonete energiatõhususe direktiivi kohaselt tuleb kõik ELi hooned liigitada energiatõhususe klassidesse alates A-st (parim) kuni G-ni (halvim). Tähega A tähistatakse heitevabu hooneid ja tähega G riikliku hoonefondi halvima tõhususega hooneid.

Kuna klass G sõltub hoonefondi riiklikest eripäradest, ei ole liikmesriikides energiaklasside ühist skaalat. Samamoodi kohaldatakse eluhoonete renoveerimise kohustust riigi hoonefondi halvima tõhususega hoonete, mitte kõigi üksikute hoonete suhtes, mis võimaldab teatavat paindlikkust ja kohandamist riikide eri standarditega.

Erand kehtestatakse sotsiaaleluruumidele, mille energiatõhususe alased uuendused maksaksid rohkem, kui nad säästavad, või suurendaksid üüri rohkem kui energiaarvetelt saavutatav kokkuhoid.

Direktiivis nõutakse, et ELi liikmesriigid esitaksid oma riiklikesse energia- ja kliimakavadesse integreeritud riiklikud hoonete renoveerimiskavad, mis hõlmavad järgmist:

— ülevaade kogu riigi hoonefondist, mis hõlmab eri hooneliike;

— tegevuskava, mis sisaldab riiklikult kehtestatud eesmärke 2030., 2040. ja 2050. aastaks;

— ülevaade kavandatud poliitikasuundadest ja meetmetest; ning

— ülevaade vajalikest investeeringutest ja rahastamisallikatest selle rakendamiseks.

Direktiivi kohaselt peavad ELi liikmesriigid paigaldama päikeseenergiaseadmed avalikesse hoonetesse ja mitteeluhoonetesse järk-järgult, sõltuvalt hoone suurusest, ning kõigisse uutesse eluhoonetesse 2030. aastaks, kui see on tehniliselt ja majanduslikult võimalik.

Direktiiviga lõpetatakse fossiilkütustel töötavate eraldiseisvate katelde subsideerimine alates 2025. aastast, nõutakse, et ELi liikmesriigid looksid tehnilise abi

rajatised, määratakse kindlaks erandid põllumajandushoonetele ja kultuuriväärtusega hoonetele ning erandite tegemise võimalused erilise arhitektuurse või ajaloolise väärtusega hoonetele, ajutistele hoonetele, kirikutele ja muudele pühakodadele.

2. Renoveerimislaine strateegia

Renoveerimislaine strateegia eesmärk on renoveerida 2030. aastaks 35 miljonit hoonet ning tagada, et renoveerimine toob kaasa suurema energia- ja ressursitõhususe.

Strateegia eesmärk on kaitsta ühtlasi kõiki ELi elanikke, kes ei suuda oma kodu piisavalt kütta, tagades, et haavatavad tarbijad saavad endale lubada olulisi kütte- ja energiateenuseid.

3. Soojuspumbad

Soojuspumbad on seadmed, mis varustavad kodusid ja ettevõtteid sooja vee, kütte ja jahutusega. Need on kolm kuni viis korda tõhusamad kui traditsioonilised gaasikatlad.

Kavas „REPowerEU", mille eesmärk on lõpetada järk-järgult kogu Venemaa gaasi import ELi, tehakse ettepanek kahekordistada hoonetesse soojuspumpade paigaldamise tempot ning kiirendada soojuspumpade kasutuselevõttu kaugkütte- ja jahutusvõrkudes, et parandada sellega ELi energiatõhusust.

C. Soojus- ja elektrienergia koostootmine

Koostootmine on elektri ja kasuliku soojuse samaaegne tootmine. Energiatõhususe direktiivi eesmärk on maksimeerida elektrijaamade tõhusust, sätestades liikmesriikide järgmised kohustused:

— teha kulude-tulude analüüs koostootmise kasutamise potentsiaali kohta, kui nad kavatsevad ehitada soojus- või elektrienergia rajatise, tööstuskäitise või kaugkütte- ja jahutusvõrgu, mille soojusvõimsus on vähemalt 20 MW, või seda renoveerida;

— hinnata juba olemasolevate rajatiste puhul tõhusa kütte ja jahutuse, sealhulgas koostootmise potentsiaali, kui seda taotletakse.

D. Toodete energiatõhusus

1. Taskukohase energia tegevuskava

Taskukohase energia tegevuskava on osa puhta tööstuse kokkuleppest ja selle eesmärk on suurendada energiatõhusust ning vähendada tööstuse ja tarbijate kulusid. Tegevuskava hõlmab Euroopa energiatõhususe turu loomist, millega suunatakse ettevõtjaid kulutõhusate lahendusteni. Samuti nähakse sellega ette ELi energiamärgistuse ja ökodisaini õigusaktide ajakohastamine, et edendada tõhusamaid ja pikema kasutuseaga tooteid. Need meetmed peaksid võimaldama vähendada energiaarved 2030. aastaks kuni 162 miljardi euro võrra.

2. Ökodisainінõuded ja energiamärgistus

Teatavad ELi tooted, nagu kodumasinad, katlad, telefonid, arvutid või muud elektri- või elektroonikaseadmed, peavad vastama energiatõhususega seotud miinimumnõuetele. Neid nimetatakse ökodisainінõueteks.

Ökodisaini määruses, mis asendab järk-järgult ökodisaini direktiivi, ja energiamärgistuse määruses on sätestatud eeskirjad energiatõhusate ja kestlike

toodete kohta. Ökodisaini määruses on sätestatud peaaegu kõiki füüsilisi kaupu käsitlevad nõuded, mille eesmärk on:

— parandada toote vastupidavust, korduskasutatavust, uuendatavust ja parandatavust;

— suurendada hoolduse ja taastamise võimalust;

— muuta tooted energia- ja ressursitõhusamaks;

— käsitleda selliste ainete sisaldumist, mis takistavad toodete korduskasutamist või ringlussevõttu;

— suurendada ringlussevõetud materjali sisaldust;

— suurendada toodete taastootmise võimalust ja ringlussevõetavust;

— kehtestada CO_2 jalajälge ja keskkonnajalajälge käsitlevad reeglid;

— vähendada jäätmeteket;

— parandada toodete kestlikkust käsitleva teabe kättesaadavust.

Määrusega kehtestatakse digitaalsed tootepassid, tarbijale mõeldud müümata toodete hävitamise reeglid ja keskkonnahoidlikud riigihanked.

Energiamärgistuse määrusega nähakse ette tuntud ELi märgis toodetele, mille energiaskaalas kasutatakse tähti A-st kuni G-ni, aidates tarbijatel teha toodete ostmisel keskkonnasõbralikke valikuid.

ENERGIAJUHTIMINE

Vastavalt energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitlevale määrusele peavad ELi riigid koostama aastateks 2021–2030 kümneaastased riiklikud energia- ja kliimakavad ning esitama iga kahe aasta järel eduaruanded. Euroopa Komisjon hindab eduaruandeid ning võib võtta ELi tasandil meetmeid, et tagada nende kooskõla ELi üldiste eesmärkidega.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on olnud ELi energiatõhususe poliitika väljatöötamisel alati teistest aktiivsem.

Parlament on pidevalt nõudnud kõrgemaid õiguslikult siduvaid eesmärke ja rangemaid reegleid, mis lähevad Euroopa Komisjoni ettepanekutest kaugemale, kaitstes samal ajal energiakulude vähendamise kaudu liidu kodanike ja ettevõtjate huve.

Energiatõhususe direktiivi üle peetud hiljutistel läbirääkimistel oli Euroopa Komisjoni esialgne eesmärk vähendada energia lõpptarbimist 2030. aastaks 9 % võrreldes 2020. aasta prognoosidega. Euroopa Parlament tegi ettepaneku parandada ELi energiatõhususe eesmärki ja vähendada energiatarbimist vähemalt 14,5 %. Intensiivsete läbirääkimiste tulemuseks oli kompromiss, millega seati praegune siduv eesmärk 11,7 %.

Parlament on järjekindlalt võidelnud selle eest, et minna soovituslikelt eesmärkidelt üle õiguslikult siduvatele eesmärkidele, võtta kasutusele energiatõhusad kütte- ja jahutuslahendused ning saavutada energiasääst.

Tänu parlamendile sätestati ELi õigusaktides siduva õigusliku nõudena energiatõhususe esikohale seadmise põhimõte, tagades, et tõhusust tuleb arvesse võtta kõigis poliitika-, kavandamis- ja investeerimisotsustes.

Parlament on alati pooldanud ELi hoonefondi halvimate tõhususnäitajatega hoonete renoveerimist, et saavutada suurem energiasääst. Praegu kasutatakse ligikaudu 40 % kogu ELis tarbitavast energiast hoonete jaoks ning 80 % sellest energiast kasutatakse kütmiseks, jahutamiseks ja sooja vee jaoks.

Hoonete energiatõhususe direktiivi üle peetud läbirääkimistel leidis parlament tasakaalu hoonete energiaklasside ühtse Euroopa standardi loomise ning hoonefondide ja energiatarbijate riiklike erinevuste austamise vahel. Sellega edendati energiatõhusaid meetmeid (sealhulgas päikeseenergiat) hoonete renoveerimise valdkonnas, fossiilkütuste kasutamise järkjärgulist lõpetamist ning puitmaterjalide, haljaskatuste ja roheliste fassaadide kasutamist, võttes samal ajal toetusmeetmeid energiaostuvõimetuse vastu võitlemiseks.

Hiljutiste energiakriiside tõttu kutsus parlament komisjoni üles toetama energiamahukaid tööstusharusid puhta tehnoloogia ja energiatõhusate tootmismeetodite kasutuselevõtul ning tegi ettepaneku võtta kiireloomulisi meetmeid, et tegeleda ELi tööstusharusid ja inimesi mõjutanud suurte energiakulude tagajärgedega.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateabe saamiseks külastage tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaiti.

Valentina Richard-Romei / Matteo Ciucci
04/2026

2.3.9. TAASTUVENERGIA

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi taastuvenergiapoliitikat, selle seniseid saavutusi ja tulevikueesmärke ning esitatakse taastuvenergia õigusraamistik. Selles antakse üksikasjalik ülevaade ELi meetmetest päikese-, tuule-, ookeani- ja maapõueenergia, samuti biokütuste ja taastuvallikatest toodetud vesiniku edendamiseks ning kirjeldatakse Euroopa Parlamendi rolli ELi taastuvenergiapoliitika kujundamisel.

ELI TAASTUVENERGIAPOLIITIKA ÕIGUSLIK ALUS JA EESMÄRGID

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 194 sätestatakse järgmised ELi energiapoliitika eesmärgid:

— tagada energiaturu toimimine;

— tagada energiavarustuskindlus;

— edendada energiatõhusust, energiasäästu ja taastuvaid energiaallikaid;

— edendada energiavõrkude sidumist.

TAASTUVENERGIAPOLIITIKA SAAVUTUSED

A. Euroopa roheline kokkulepe ja puhta tööstuse kokkulepe

2019. aastal käivitatud Euroopa roheline kokkulepe on ELi ambitsioonikas kava, eesmärgiga kujundada oma majandus ümber ja muutuda 2050. aastaks kliimaneutraalseks kooskõlas Pariisi kokkuleppega. Selles käsitletakse energia-, kliima- ja keskkonnaprobleeme ning selle eesmärk on kaotada seos majanduskasvu ja kasvuhoonegaaside heite vahel.

2025. aasta veebruaris avaldas Euroopa Komisjon puhta tööstuse kokkuleppe. Selle eesmärk on vähendada tööstuse CO_2 heidet ja toetada ettevõtjate konkurentsivõimet, julgustades neid samal ajal tegema suuri investeeringuid puhtasse tehnoloogiasse, taastuvenergiasse ja tootmisvõimsusesse.

B. Taastuvenergia direktiiv

Taastuvenergia direktiiv jõustus 2018. aasta detsembris. Selles seatakse õiguslikult siduv eesmärk suurendada **2030. aastaks** taastuvenergia osakaalu ELi üldises energiatarbimises **42,5%-ni** ning nõutakse jõupingutusi, et jõuda 45%-ni (sihttaset on tõstetud võrreldes 32%-ga 2023. aastal). See ei kajasta mitte ainult ELi uusi kliimaeesmärke, vaid ka vajadust loobuda kiiresti Venemaa fossiilkütustest ja muuta EL energiasõltumatumaks.

Taastuvenergia direktiiviga kiirendati ka taastuvenergiaprojektide loamenetlusi. Maksimaalne aeg uute käitiste heakskiitmiseks taastuvenergia eelisarendusaladel on 12 kuud, samas kui mujal on see 24 kuud.

Taastuvenergia direktiivis on ELi liikmesriikidele seatud järgmised valdkondlikud alleesmärgid:

— **tööstussektor** (sealhulgas tootmine, kaevandus, ehitus ja energiamahukas töötlus): mittesiduv eesmärk suurendada taastuvenergia kasutamist 1,6% aastas; õiguslikult siduv eesmärk, et 2030. aastaks peaks 42% tööstuses tarbitavast vesinikust pärinema taastuvatest energiaallikatest ja 2035. aastaks peaks see osakaal suurenema 60%-ni;

— **ehitussektor**: mittesiduv eesmärk suurendada 2030. aastaks hoonetes kasutatava taastuvenergia osakaalu 49%-ni. Küttes ja jahutuses on eesmärk suurendada taastuvenergia osakaalu 0,8 protsendipunkti aastas kuni 2025. aastani ja 1,1 protsendipunkti aastas ajavahemikul 2026–2030, võttes aluseks 2020. aasta osakaalu;

— **transpordisektor**: õiguslikult siduv eesmärk saavutada kas 2030. aastaks taastuvenergia 29% osakaal transpordis või vähendada kasvuhoonegaaside heidet 14,5%, kasutades rohkem täiustatud biokütuseid ja muid kui bioloogilise päritoluga taastuvkütuseid, näiteks vesinikku;

— **kaugküte ja -jahutus**: mittesiduv eesmärk suurendada taastuvatest energiaallikatest toodetud energia ning heitsoojus- ja heitjahutusenergia osakaalu kaugküttes ja -jahutuses keskmiselt 2,2 protsendipunkti võrra aastas;

— **teadusuuringud ja innovatsioon**: mittesiduv eesmärk, et 2030. aastaks oleks 5% uuest taastuvenergiavõimsusest pärit uuenduslikust tehnoloogiast.

Taastuvenergia direktiivis on sätestatud ELi õiguslikult siduv ühine eesmärk. Ülevalt alla suunatud riiklike eesmärkide seadmise asemel nõutakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitlevas määruses, et ELi liikmesriigid esitaksid oma kümneaastastes riiklikes energia- ja kliimakavades aastateks 2021–2030 riiklikud panused, mis on kooskõlas kogu ELi hõlmava eesmärgiga.

Riiklikke energia- ja kliimakavasid koos eduaruannetega kontrollitakse iga kahe aasta tagant ning neid hindab komisjon, kes saab anda soovitusi ja võtta ELi tasandil meetmeid, et tagada ELi üldeesmärkide saavutamine.

1. Investeeringute ja koostöö edendamine

Taastuvenergia direktiivis kirjeldatakse erinevaid viise, kuidas liikmesriigid saavad soodustada taastuvatesse energiaallikatesse investeerimist, sealhulgas toetuskavad, päritolutagatised, ühisprojektid, koostöö kolmandate riikidega, aga ka biokütuste säästlikkuse kriteeriumid.

Taastuvenergia direktiiviga soodustatakse ka koostööd ELi liikmesriikide vahel, näiteks: i) riigid võivad leppida kokku **statistilistes ülekannetes**, mille puhul lahutatakse ühe riigi taastuvenergia arvestusest teatud kogus ja lisatakse see teise riigi arvestusse, ilma et energia tegelikult üle kanduks; ii) kaks või enam ELi liikmesriiki võivad **kaasrahastada taastuvenergiaprojekte**, leppides kokku toodetud energia jagamises, ning osa projektist võib võtta arvesse iga osaleva riigi taastuvenergia eesmärkide saavutamisel; iii) riigid võivad kaasrahastada **ühiseid toetuskavasid**, et soodustada taastuvenergia tootmist ühes või mitmes riigis, jagades kulusid ja tulusid.

2. Taastuvenergia rahastamismehhanism

Liidu taastuvenergia rahastamismehhanismi määrusega kehtestati ELi rahastamismehhanism, et aidata riikidel saavutada oma individuaalseid ja ühiseid taastuvenergia eesmärke. See loodi taastuvenergia direktiivi osana.

Rahastamismehhanism seob projektide rahastamises osalevad riigid (toetavad riigid) riikidega, kes nõustuvad uute projektide rajamisega oma territooriumile (vastuvõtvad riigid). Selliseid projekte saab rahastada ELi fondidest, riigieelarvest või erasektorist ning nende käigus toodetud energiat võetakse arvesse kõigi osalevate riikide taastuvenergia eesmärkide saavutamisel.

C. Üleeuroopalised energiavõrgud

Üleeuroopalised energiavõrgud (TEN-E) on poliitika, milles keskendutakse ELi liikmesriikide energiataristu ühendamisele kooskõlas 2050. aasta kliimaneutraalsuse eesmärgiga. ELi piiriülese energiataristu normid kehtestati 2022. aasta üleeuroopalisi energiavõrkusid (TEN-E) käsitleva määrusega.

Selles tehakse kindlaks:

— **11 esmatähtsat koridori**, sealhulgas põhja-lõuna elektrivõrkude ühendamine, piiriüleste avamere elektrivõrkude arendamine, vesinikutaristu ühendamine ning selliste riikide ja piirkondade ühendamine, kellel on praegu isoleeritud elektrivõrgud, nagu Iirimaa ja Pürenee poolsaar;

— **kolm prioriteetset valdkonda**: arukate elektrivõrkude, arukate gaasivõrkude ning piiriülese süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise võrgu kasutuselevõtt;

— **ühist huvi pakkuvad projektid**: projektid vähemalt kahe ELi liikmesriigi vahel, mis parandavad märkimisväärselt turgude lõimimist, konkurentsi ja varustuskindlust ning mis integreerivad taastuvaid energiaallikaid ja aitavad kaasa ELi kliima- ja energiaeesmärkide saavutamisele; ning

— **vastastikust huvi pakkuvad projektid**: sarnased ühist huvi pakkuvate projektidega, kuid mida viiakse ellu ELi liikmesriikide ja sellistes projektides osaleda võivate kolmandate riikide vahel; need toovad ELile sotsiaal-majanduslikku netokasu.

Sellega edendatakse ka taastuvate energiaallikate ja uue puhta energia tehnoloogia lõimimist energiasüsteemi, rõhutatakse meretuuleenergia tähtsust ELi energiavarustuse süsinikuheite vähendamisel, jäetakse tulevased maagaasiprojektid ELi rahastamisest välja ning tehakse ettepanekuid lubade ja nõusolekute andmise menetluste lihtsustamiseks ja kiirendamiseks.

D. Kava „REPowerEU“

See on ELi kava, mille eesmärk on järk-järgult lõpetada energiaimport Venemaalt ja tagada stabiilsed hinnad, säästes energiat, mitmekesistades tarneid ja suurendades taastuvenergia tootmist. See käivitati 2022. aasta mais – kolm kuud pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse – ning seda toetas 300 miljardi euro suurune rahastamispakett.

Selleks et saavutada eesmärk peatada 2027. aasta lõpuks kogu Venemaa fossiilkütuste import ELi, keskendutakse kavas „REPowerEU“ taastuvenergiale ülemineku kiirendamisele. Osaliselt tänu sellele kavale on ELis nüüd ülesseatud

päikeseenergia koguvõimsus üle 400 gigavati ja tuuleenergia koguvõimsus üle 300 gigavati.

Rohkem kui 47% ELi elektrienergiast pärineb nüüd taastuvatest energiaallikatest ning ainuüksi tuuleenergia toodangu kasv alates 2022. aastast on samaväärne ligikaudu 200 söeküttel töötava elektrijaama toodanguga.

E. Energia maksustamise direktiivi tulevane läbivaatamine

Osana ELi püüdlustest vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 2030. aastaks 55% võrreldes 1990. aasta tasemega avaldas komisjon 2021. aasta juulis energia maksustamise direktiivi läbivaatamise raames ettepaneku energiatoodete ja elektrienergia maksustamise liidu raamistiku ümberkorraldamise kohta. Ettepanek on praegu arutlusel Euroopa Liidu Nõukogus, kus ELi liikmesriikide valitsuste esindajad peavad selle enne jõustumist läbi vaatama ja heaks kiitma. Nõukogu otsused maksustamise kohta tuleb vastu võtta ühehäälselt.

Ettepaneku kohaselt maksustatakse kütuseid vastavalt nende keskkonnamõjule, mitte mahule. Kõige kahjulikumaid kütuseid maksustatakse kõrgeimate maksumääradega ning teatavate fossiilkütuste, näiteks kütteks, lennutranspordiks või kalapüügiks kasutatavate fossiilkütuste maksuvabastused kaotatakse järk-järgult.

Puhta tööstuse kokkuleppe osana kutsus 2025. aasta veebruaris Euroopa Komisjon taskukohase energia tegevuskavas ELi liikmesriikide valitsusi üles energia maksustamise direktiivi ettepaneku läbivaatamist lõpule viima. Mõne riigi murede lahendamiseks rõhutati, et valitsused saavad endiselt teatavaid makse (nt elektriarvetelt võetavad maksud ja käibemaks) paindlikult kohaldada, et hoida oma kodanike kulud madalal.

KONKREETSEID TAASTUVAID ENERGIAALLIKAID KÄSITLEVAD ELI MEETMED

A. Päikeseenergia

2022. aastal kava „REPowerEU“ nurgakivina käivitatud ELi päikeseenergia strateegia eesmärk on kahekordistada fotogalvaanilise päikeseenergia võimsust, võttes 2025. aastaks kasutusele üle 320 GW fotogalvaanilist päikeseenergiat (rohkem kui kaks korda rohkem kui 2020. aastal) ja 2030. aastaks 600 GW. Sellest piisaks, et varustada ELis ligikaudu 45 miljonit hoonet elektri, kütte ja jahutusega.

Hoonete energiatõhususe direktiiv sisaldab järk-järgulist õiguslikku kohustust paigaldada päikesepaneelid uutele üldkasutatavatele, äri- ja eluhoonetele ning strateegiat soojuspumpade kasutuselevõtu kahekordistamiseks kaugkütte- ja ühisküttesüsteemides. Selles nõutakse, et ELi liikmesriigid määraksid kindlaks ja võtaksid vastu kavad taastuvenergiaprojektide jaoks ette nähtud eelisarendusalade kohta, et suurendada üldsuse heakskiitu ning piirata mõju muule maakasutusele ja keskkonnale. Loamenetlusi paigalduseks nendes piirkondades ja olemasolevatele katustele lühendatakse ja lihtsustatakse.

B. Avamere taastuvenergia

19. novembril 2020 avaldas komisjon ELi avamere taastuvenergia strateegia. Strateegia esialgne eesmärk oli suurendada ELi avamere tuuleenergia

tootmisvõimsust 12 GW-lt 2020. aastal rohkem kui 60 GW-ni 2030. aastaks ja 300 GW-ni 2050. aastaks. Strateegias seati ookeanienergia (nt laineenergia, tõusu-mõõnaenergia, soojusenergia muundamine ja soolsusgradiendi abil toodetud energia) tootmisvõimsuse 2030. aasta eesmärgiks 1 GW ja 2050. aasta eesmärgiks 40 GW. Neid eesmärke suurendati 2024. aasta detsembris – 88 GW-ni kogu avamere taastuvenergiast 2030. aastaks ja 360 GW-ni 2050. aastaks.

2024. aastal oli ELi avamere tuuleenergia koguvõimsus 21 GW. Sellest piisab umbes 3 miljoni kodu elektriga varustamiseks.

C. Biokütused ja biogaas

Taastuvenergia direktiivis on biokütused ja biogaas määratletud vastavalt kui biomassist toodetud transpordis kasutatavad vedelkütused ja gaaskütused. Täiustatud biokütuseid valmistatakse jäätmete biomassist või muudest põllukultuuridest, mis ei mõjuta maakasutust toiduainete tootmiseks, samas kui esimese põlvkonna biokütuseid valmistatakse tavaliselt õli- või suhkrukultuuridest.

Taastuvenergia direktiiv sisaldab siduvat kombineeritud alleesmärki saavutada täiustatud biokütuste (üldjuhul valmistatud toiduks mittekasutatavatest lähteainetest) ning muust kui bioloogilise päritoluga taastuvkütuste (peamiselt taastuvallikatest toodetud vesinik ja vesinikupõhised sünteetilised kütused) 5,5% osakaal transpordisektorile tarnitud taastuvenergias.

Selle eesmärgi raames on kehtestatud nõue, et 2030. aastal peavad transpordisektorisse tarnitud taastuvenergiast vähemalt 1% moodustama muust kui bioloogilise päritoluga taastuvkütused.

D. Vesinik

Vesinik on oluline paljude tööstusprotsesside jaoks, nagu nafta ja gaasi töötlemine, väetiste tootmine ning keemia- ja plastitootmine. Samuti saab seda mitmel viisil kasutada fossiilkütuste keskkonnasõbraliku ja taastuva alternatiivina, näiteks transpordikütusena või redutseerijana terasetootmises. Vesiniku põletamisel tekib jääktootena vesi, mitte kasvuhoonegaasid.

Vesinikku toodetakse aga tavaliselt veeauru reageerimisel metaaniga. Metaan ei ole mitte ainult tugeva mõjuga kasvuhoonegaas, vaid selle protsessi käigus eraldub jäätmetootena süsinikdioksiidi.

Teisest küljest toodetakse **taastuvallikatest toodetud vesinikku** taastuvenergial põhineva elektrolüüsiprotsessi teel ja see on kliimaneutraalne.

2020. aasta juulis seati energiasüsteemide lõimimisestrateegias ja vesinikustrateegias eesmärk paigaldada ELis 2024. aastaks vähemalt 6 GW taastuvallikatest toodetud vesiniku elektrolüüsiseadmeid ja toota kuni 1 miljon tonni vesinikku taastuvallikatest. Strateegiate eesmärk on jõuda 2030. aastaks 40 GW ja 10 miljoni tonnini.

2023. aastal tarbis EL ligikaudu 7,5 miljonit tonni vesinikku.

E. Maapõueenergia

Huvi maapõueenergia vastu on viimastel aastatel kasvanud, kuna on tunnistatud selle suurt potentsiaali soojus- ja elektriallikana. 2023. aastal lisati maapõueenergia ELi taastuvate energiaallikate loetellu.

2025. aastal moodustas maapõueenergia 0,2% ELi elektrienergiast ja 0,7% soojusenergiast.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

2024. aastal kutsus parlament oma resolutsioonis maapõueenergia potentsiaali kohta taastuva kütte- ja jahutusallikana komisjoni üles esitama ELi maapõueenergia strateegia, milles antakse ELi liikmesriikidele ja kohalikele omavalitsustele suuniseid maapõueenergia kasutuselevõtuks. Parlament väitis, et see on vajalik selleks, et aidata ELil saavutada oma eesmärk vähemalt kolmekordistada 2030. aastaks päikesesoojuse ja maapõueenergia osakaalu energianõudluses, mis on välja kuulutatud ELi päikeseenergia strateegias.

2025. aasta juunis võttis parlament vastu resolutsiooni puhta tööstuse kokkuleppe kohta ja resolutsiooni elektrivõrkude kui ELi energiasüsteemi selgroo kohta. Esimeses direktiivis tunnistatakse, et puhta ja turvalise energiaallikate jaotuse saavutamiseks on taastuvenergia väga tähtis – koos tuumaenergiaga nende liikmesriikide jaoks, kes otsustavad seda kasutada. Teises direktiivis – võttes arvesse, et 2030. aastaks kasvab elektritarbimine eeldatavalt 60% – rõhutatakse aina suuremat vajadust integreerida võrku märkimisväärne osa muutlikust taastuvenergiast, mis peaks kohanema detsentraliseerituma, digitaliseerituma ja paindlikuma elektrisüsteemiga.

Lisateavet selle teema kohta leiab tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni (ITRE) veebisaidilt või Euroopa Parlamendi kodulehelt taastuvenergia kohta.

Matteo CIUCCI / Valentina Richard-Romei
05/2026

2.3.10. TUUMAENERGIA

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi tuumaenergiapoliitikat, sealhulgas selle õiguslikku alust, eesmärke ning Euratomi asutamislepingu ja ELi teiseste õigusaktide kohast õigusraamistikku. Teabelehes selgitatakse, mida teeb EL selleks, et tagada tuumaohutuse, kiirguskaitse, radioaktiivsete jäätmete käitlemise ja tuumamaterjalide turvalise kasutamise ranged standardid, toetades samal ajal teadusuuringuid ja innovatsiooni tuumasektoris. Samuti käsitletakse selles Euroopa Parlamendi rolli ELi tuumaenergiapoliitika kujundamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepinguga (Euratomi asutamisleping) sätestatakse ELi tsiviilotstarbelise tuumaenergia valdkonna õigusraamistik. Lepingu artikli 2 kohaselt on ELi ülesanne edendada teadusuuringuid, kehtestada ühtsed ohutusnormid, soodustada investeerimist, tagada regulaarne ja õiglane varustamine maakide ja tuumkütusega, kohaldada järelevalvemeetmeid tuumamaterjalide väärkasutamise vältimiseks, hallata lõhustuvaid materjale, luua tuumasektori ühisturg ning arendada suhteid kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Käesolevas teabelehes käsitletakse järgmisi olulisi sätteid:

— artiklid 4–11 – teadusliku uurimistöö edendamine;

— artiklid 30–39 – tervisekaitse ja ohutus;

— artiklid 40–52 – investeeringud, ühisettevõtted ja tarned;

— artiklid 77–85 – julgeolekumeetmed;

— artiklid 92–99 – tuumaühisturg;

— artiklid 101–106 – välissuhted.

Ühtlasi moodustab tuumaenergia osa ELi energiapoliitikast vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 194, milles on sätestatud, et liikmesriikidel on õigus otsustada, kas lisada tuumaenergia oma energiaallikate jaotusesse.

EESMÄRGID

ELi tuumaenergiapoliitikal on neli eesmärki:

— tagada tuumaohutuse ja kiirguskaitse ranged normid;

— tagada kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemine, pakkudes samal ajal tuumamaterjalide ja -rajatiste tõhusaid kaitsemeetmeid;

— luua teadusuuringute, investeeringute ja tarnete raamistik liikmesriikidele, kes otsustavad tuumaenergiat kasutada;

— arendada suhteid kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, et toetada tuumaenergia rahuotstarbelist kasutamist, tuumaohutust ja energiavarustuskindlust.

KUIDAS ELI TUUMAENERGIA RAAMISTIK TOIMIB?

A. Tuumaohutus ja kiirguskaitse

ELi tuumaenergia raamistiku eesmärk on tagada tuumaohutuse ja kiirguskaitse kõrge tase, et kaitsta inimesi ja keskkonda. Selle raamistiku kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama ohutusnõudeid, lubade andmist, järelevalvet ja nõuete täitmise tagamist käsitlevad riiklikud raamistikud. Pärast Fukushima tuumaavariid 2011. aastal muutis EL oma tuumaohutusnõudeid rangemaks, suurendades riiklike reguleerivate asutuste sõltumatust, samuti läbipaistvust ja üldsuse osalemist, nõudes korrapäraseid ohutusülevaatusi ja riikide enesehindamisi vähemalt iga kümne aasta järel ning nähes ette hindamised iga kuue aasta järel.

Euratomi asutamislepingu kohaselt rakendatakse ELi tuumaohutuse ja kiirguskaitse poliitikat järgmiste õigusaktidega:

— direktiiv, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kiiritamisest tulenevate ohtude eest (direktiiv 2013/59/Euratom);

— direktiiv, millega määratakse kindlaks nõuded elanikkonna tervise kaitsmiseks olmevees sisalduvate radioaktiivsete ainete eest (direktiiv 2013/51/Euratom);

— määrus, millega kehtestatakse toidu ja sööda radioaktiivse saastatuse lubatud piirmäärad tuumaavarii või muu kiirgusliku avariiolukorra puhul (määrus (Euratom) 2016/52).

Euratomi asutamislepingu kohaselt peavad liikmesriigid looma vahendid õhu, vee ja pinnase radioaktiivsustaseme pidevaks seireks. Enne radioaktiivsete jäätmete lõppladustamise kava heakskiitmist peavad liikmesriigid teavitama komisjoni mis tahes võimalikust kiirgusmõjust naaberriikidele. Komisjon hindab kava ja esitab arvamuse.

B. Jäätmed, transport, dekomissioneerimine ja tuumamaterjalide alased kaitsemeetmed

Radioaktiivsete jäätmete direktiivis (direktiiv 2011/70/Euratom) on sätestatud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundliku ja ohutu käitlemise ELi raamistik. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama tervikliku riikliku poliitika ja programmid, mis hõlmavad iga liiki kasutatud tuumkütust ja radioaktiivseid jäätmeid ning kõiki käitlemise etappe alates tekitamisest kuni lõppladustamiseni.

Vastutavuse tagamiseks esitavad liikmesriigid komisjonile iga kolme aasta tagant aruande direktiivi rakendamise kohta. Aruannete põhjal koostab komisjon rakendusaruande ning ülevaate ELi territooriumil olevate radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse kohta, sealhulgas koguste tulevikuprognoosi.

Vedude direktiivis (direktiiv 2006/117/Euratom) on sätestatud radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse piiriüleste vedude järelevalve ja kontrolli eeskirjad, et tagada elanikkonna piisav kaitse.

Tuumarajatiste dekomissioneerimise eest vastutavad peamiselt liikmesriigid. Sihtotstarbelised rahastamiskavad tuumarajatiste dekomissioneerimise ja tuumaelektrijaamade radioaktiivsete jäätmete käitlemise toetamiseks Bulgaarias (Kozloduy), Slovakkias (Bohunice) ja Leedus (Ignalina) kehtestati järgmiste määrustega:

— määrus, millega kehtestatakse tuumarajatiste dekomisjoneerimise ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise sihtotstarbeline rahastamiskava (määrus (Euratom) 2021/100) (Bulgaaria ja Slovakkia);

— määrus, millega kehtestatakse Leedu Ignalina tuumaelektrijaama dekomisjoneerimise abiprogramm (määrus (EL) 2021/101) (Leedu).

Nõukogu määrusega (Euratom) 2021/100 kehtestatud rahastamiskava hõlmab ka Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse tuumaseadmeid.

Euratomi kaitsemeetmete määruse (määrus (Euratom) 2025/974) kohaselt rakendab komisjon kaitsemeetmeid kogu tsiviilotstarbel kasutatava tuumkütuse tsükli jooksul, tagamaks, et tuumamaterjale kasutatakse üksnes deklareeritud eesmärkidel ja kooskõlas rahvusvaheliste kohustustega.

C. Teadusuuringud, investeeringud ja tarned

Euratomi asutamislepingu kohaselt peab EL edendama tuumaenergiaalaseid teadusuuringuid.

Tuumauuringuid rahastatakse ELis Euratomi teadus- ja koolitusprogrammi kaudu, mis on ELi peamine vahend tuumatehnoloogia valdkonnas olulisimate ohutusalaste teadusuuringute, innovatsiooni ja koolituse edendamiseks.

Euratomi programm täiendab teadusuuringute programmi „Euroopa horisont", kuid seisab sellest eraldi, osaliselt programmide erineva ajakava tõttu.

Euratomi programmi eelarve 2021.–2025. aastal oli 1,38 miljardit eurot, millest 583 miljonit eurot oli ette nähtud tuumasünteesialaseks teadus- ja arendustegevuseks, 266 miljonit eurot tuuma lõhustumise, tuumaohutuse ja kiirguskaitse valdkonnale ning 532 miljonit eurot komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse otsestele meetmetele.

Euratomi 2026.–2027. aasta tööprogramm, millega pikendatakse Euratomi 2021.–2025. aasta programmi, võeti vastu 19. märtsil 2026 ja selle eelarve on 330 miljonit eurot, millest 222 miljonit eurot eraldatakse tuumasünteesialaseks teadustegevuseks ning 108 miljonit eurot tuuma lõhustamise, tuumaohutuse ja kiirguskaitse valdkonnale.

Euratomi asutamislepingus on ka nõue, et EL soodustaks investeerimist tuumaenergiaalasesse koolitusse ja teadusuuringutesse. Asutamislepingu artikli 40 kohaselt avaldab komisjon tuumaenergia näidisprogrammi aruande sektori investeerimisvajaduste kohta. Kaheksandas tuumaenergia näidisprogrammis prognoositakse, et olemasolevate reaktorite kasutusea pikendamiseks ja uute suurte reaktorite ehitamiseks on 2050. aastaks vaja investeerida ligikaudu 241 miljardit eurot.

Euratomi asutamislepingus sisaldub veel nõue, et EL tagaks tarneallikatele võrdse juurdepääsu põhimõtte kohaselt regulaarse ja õiglase varustamise maakide ja tuumkütusega. Selles süsteemis on keskne roll Euroopa Aatomienergiaühenduse Tarneagentuuril, kes tagab, et ühenduse kasutajaid varustatakse tuumamaterjalidega regulaarselt ja õiglaselt.

2026. aasta märtsis võttis komisjon vastu ELi strateegia väikeste moodulreaktorite ja täiustatud moodulreaktorite arendamiseks ja kasutuselevõtuks. Strateegias on välja toodud üheksa meedet, mille eesmärk on tagada esimeste väikeste moodulreaktorite projektide käivitamine Euroopas 2030. aastate alguseks, kusjuures

väikeste moodulreaktorite eeldatav võimsus peaks 2050. aastaks jääma 17 ja 53 GW vahele.

D. Koostöö kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega

Euratomi asutamislepingus on välissuhetele pühendatud terve peatükk. Artikli 101 kohaselt võib Euroopa Aatomienergiaühendus sõlmida kokkuleppeid või lepinguid kolmandate riikide, rahvusvaheliste organisatsioonide või kolmandate riikide kodanikega. Artiklitega 102 ja 103 nähakse ette liikmesriikidega kooskõlastamine, kui riiklikud kokkulepped käsitlevad aluslepinguga hõlmatud küsimusi.

EL edendab tuumaohutust ja tuumaenergia rahuotstarbelist kasutamist kahe- ja mitmepoolse koostöö kaudu kolmandate riikidega ning tihedas koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu Rahvusvaheline Aatomienergiaagentuur ning Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni Tuumaenergia Agentuur.

ELi tuumaohutuse välismõõdet tugevdab tuumaohutusalase rahvusvahelise koostöö Euroopa instrument, mis loodi tuumaohutusalase rahvusvahelise koostöö Euroopa instrumenti käsitleva määrusega (määrus (Euratom) 2021/948). Praegust instrumenti kohaldatakse aastatel 2021–2027, selle eelarve on 300 miljonit eurot ning sellega toetatakse tuumaohutust, kiirguskaitset ja kaitsemeetmeid kolmandates riikides.

Euratomi ja Ühendkuningriigi vaheline tuumaenergia ohutu ja rahuotstarbelise kasutamise koostöö leping võimaldab ELi ja Ühendkuningriigi vahelist koostööd tuumamaterjali, -tehnoloogia ja -seadmete tarnimise ja üleandmise, tuumkütusetsükli, kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ohutu käitlemise, tuumaohutuse ja kiirguskaitse ning hädaolukorras teabevahetuse valdkonnas.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euratomi asutamislepingu kohaselt on Euroopa Parlamendil üksnes nõuandev roll ja ta ei tegutse kaasseadusandjana (seadusandlik erimenetlus).

Sellele vaatamata on parlament järjekindlalt nõudnud tugevamat ELi tuumaohutuse, kiirguskaitse, radioaktiivsete jäätmete käitlemise ja keskkonnakaitsemeetmete raamistikku. Parlament on korduvalt püüdnud avardada oma institutsioonilise rolli piire. Näiteks 2013. aasta resolutsioonis ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse põhilised ohutusnormid kaitseks ioniseeriva kiirgusega kokkupuutest tulenevate ohtude eest, püüdis parlament muuta direktiivi õiguslikku alust: Euratomi asutamislepingu asemel Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 1. Nii oleks ettepaneku suhtes kohaldatud seadusandlikku tavamenetlust ning parlamendil oleksid koos nõukoguga olnud täielikud kaasseadusandja volitused.

Pärast Fukushima katastroofi nõudis parlament rangemaid vastupidavusteste, ulatuslikumaid ohutuskriteeriume ja nendest tulenevate ajakohastamise meetmete täielikku rakendamist.

Viimasel ajal on parlament keskendunud tuumaenergia laiemale strateegilisele rollile, sealhulgas ELi sõltuvusele Venemaa tuumatarnetest, selle käsitlemisele ELi taksonoomia delegeeritud õigusakti alusel ja väikeste moodulreaktorite arendamisele.

Tähtsamad hiljutised sekkumised on järgmised:

— 2026. aasta veebruari resolutsioon neli aastat kestnud Venemaa Ukraina-vastase agressioonisõja kohta ning Euroopa panuse kohta õiglase rahu ja püsiva julgeoleku saavutamisse Ukrainas, milles parlament nõudis tungivalt, et komisjon kiirendaks Venemaa energiaallikate, sealhulgas uraani, rikastatud uraani ning tuumkütuse ja tuumaenergia teenuste järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist;

— 2025. aasta juuli resolutsioon energiavarustuskindluse kohta ELis, milles parlament rõhutas, et tuumaenergia arendamine peab jääma ELi õigusraamistikus liikmesriikide otsustada, märkis murega, et Venemaa tuumkütus on endiselt ELi turul, ning nõudis suuremat autonoomiat ja tuumkütuse varustuskindlust;

— 2025. aasta juuni resolutsioon puhta tööstuse kokkuleppe kohta, milles parlament tunnistas, et puhta ja turvalise energiaallikate jaotuse seisukohalt on väga oluline roll taastuvenergial (koos tuumaenergiaga nende liikmesriikide jaoks, kes otsustavad seda kasutada) ning kutsus komisjoni üles tugevdama koostööd väikeste moodulreaktorite ohutul arendamisel ja tootmisel Euroopas ning edendama teadusuuringuid termotuumasünteesi valdkonnas.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateabe saamiseks külastage tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjoni veebisaiti.

Matias Kambic / Matteo Ciucci
04/2026

2.4. KESKKONNAPOLIITIKA

2.4.1. KESKKONNAPOLIITIKA: ÜLDPÕHIMÕTTED JA POLIITIKARAAMISTIK

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas Euroopa Liit kohandas oma aluslepinguid, et võtta arvesse keskkonnaprobleeme ning aidata lahendada keerulisi probleeme, mis on seotud kliimamuutuste, saaste, elurikkuse vähenemise ja loodusvarade kasutamisega. Teabelehes tutvustatakse ELi keskkonnapoliitika nelja aluspõhimõtet ja poliitikaraamistiku kõige olulisemaid aspekte. Lõpetuseks kirjeldatakse Euroopa Parlamendi rolli keskkonnaõiguse ja -poliitika kujundamisel.

ÕIGUSLIK ALUS

— **Euroopa Liidu toimimise lepingu** artikkel 11 ja artiklid 191–193 sätestavad ELi keskkonnapoliitika alased kohustused. ELil on õigus tegutseda valdkondades, mis hõlmavad õhu- ja veereostust, jäätmekäitlust ja kliimamuutusi.

ELI KESKKONNAPOLIITIKA ALGUS JA ARENG

1972. aasta oli keskkonnapoliitika valdkonnas rahvusvaheliselt oluline aasta. Stockholmis toimus **esimene ÜRO inimkeskkonna konverents**, kus võeti vastu keskkonna usaldusväärse majandamise põhimõtted. Samal aastal tunnistas Euroopa Ühenduste Nõukogu, et lisaks majanduspoliitikale oleks vaja välja töötada ühenduse keskkonnapoliitika. Oma 1972. aasta **Pariisi tippkohtumisel** kutsus nõukogu üles koostama tegevusprogrammi keskkonna kaitsmiseks ja parandamiseks ning reostuse vastu võitlemiseks.

Aastate jooksul on aluslepingute muudatustega ELi pühendumust keskkonnakaitsele veelgi tugevdatud.

— 1987. aastal lisati **ühtse Euroopa aktiga** aluslepingusse keskkonnajaotis, mis oli keskkonnapoliitika esimene õiguslik alus. Selle eesmärk on säilitada keskkonna kvaliteet, kaitsta inimeste tervist ja tagada loodusvarade läbimõeldud kasutamine.

— 1993. aasta **Maastrichti lepinguga** sai keskkonnast ELi ametlik poliitikavaldkond. Sellega anti Euroopa Parlamendile suurem sõnaõigus keskkonnapoliitika kujundamisel, nõudes uute õigusaktide vastuvõtmiseks nii Euroopa Parlamendi kui ka Euroopa Liidu Nõukogu heakskiitu (vt allpool „Euroopa Parlamendi roll"). Teine oluline muudatus oli see, et Euroopa Liidu Nõukogus võeti paljudes poliitikavaldkondades laiemalt kasutusele kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine. See tähendas, et keskkonnaalaseid ja muid õigusakte oli lihtsam vastu võtta, sest selleks ei olnud enam vaja kõigi liikmesriikide nõusolekut. Praegu saavutatakse kvalifitseeritud häälteenamus siis, kui poolt hääletab vähemalt 15 riiki 27-st, kes esindavad liikmesriike, kus elab vähemalt 65% kõigi nende riikide elanikest. Lisaks kutsuti Maastrichti lepinguga ELi liikmesriike üles hindama oma keskkonnamõju ja järgima kestliku majanduskasvu põhimõtet.

— 1999. aastal muudeti **Amsterdami lepinguga** kohustuslikuks lõimida keskkonnakaitse kõikidesse ELi poliitikavaldkondadesse, et edendada kestlikku arengut.

— 2007. aastal seati **Lissaboni lepinguga** prioriteediks kliimamuutused ja kestlik areng. Samuti anti sellega ELile juriidilise isiku staatus, mis tähendab, et liidul on seaduse kohaselt lubatud sõlmida rahvusvahelisi lepinguid.

ELi keskkonnapoliitika töötati välja rahvusvahelise tegevuse taustal, mis hõlmas 1992. aastal Rio de Janeiros toimunud murrangulist **ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsi**. Konverentsi tulemusena võeti vastu mitu tähtsat deklaratsiooni ja konventsiooni, nagu Rio deklaratsioon, **ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon** ja **bioloogilise mitmekesisuse konventsioon**.

ELI KESKKONNAPOLIITIKA ÜLDPÕHIMÕTTED

ELi keskkonnapoliitika tugineb neljale põhimõttele:

— **ettevaatus**: kui meede või poliitika võib kahjustada keskkonda või rahvatervist ning selle mõju osas valitseb püsiv teaduslik ebakindlus, ei tohiks seda meedet kohaldada enne, kui on esitatud täiendavad tõendid;

— **ennetamine:** meetmeid tuleks võtta keskkonnakahju prognoosimiseks ja vältimiseks, et kahjule reageerimise asemel neid pigem ennetada;

— **reostuse kõrvaldamine selle tekkekohas**: kui keskkonnakahju on juba tekkinud, on saastajad kohustatud võtma asjakohaseid meetmeid, et see kahju kõrvaldada tekkekohas;

— **põhimõte „saastaja maksab"**: kui keskkonnale on tekitatud kahju, peaksid selle kõrvaldamise kulud katma saastajad.

POLIITIKARAAMISTIK

Käesolevas osas kirjeldatakse keskkonnapoliitika väljatöötamise ja rakendamise üldist raamistikku. Konkreetseid poliitikameetmeid ja õigusakte käsitletakse

üksikasjalikumalt neid valdkondi käsitlevates teabelehtedes (kliimamuutuste vastane võitlus, veekaitse, õhusaaste jne).

A. Keskkonnaalased tegevusprogrammid

Mitmeaastastes keskkonnaalastes tegevusprogrammides on sätestatud ELi keskkonnapoliitika juhtpõhimõtted ja eesmärgid. Euroopa Komisjon on neid välja andnud alates 1973. aastast. Viimane neist, kaheksas keskkonnaalane tegevusprogramm, jõustus 2022. aasta mais. Tegemist on ELi õiguslikult kokkulepitud keskkonnapoliitika tegevuskavaga kuni 2030. aasta lõpuni.

Kaheksandal keskkonnaalasel tegevusprogrammil on kuus prioriteeti:

— vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks 55% (võrreldes 1990. aasta tasemega) ja saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus;

— suurendada ELi suutlikkust kliimamuutustega kohaneda, tugevdada ELi vastupanuvõimet ja vähendada tundlikkust kliimamuutuste suhtes;

— liikuda majanduskasvu mudeli suunas, mis keskendub taaselustamisele ja kestlikkusele, ning kiirendada üleminekut ringmajandusele, kus tooteid, materjale ja ressursse korduskasutatakse, parandatakse, taastatakse või võetakse ringlusse, mitte ei kõrvaldata;

— püüelda nullsaaste eesmärgi poole, sealhulgas õhu, vee ja pinnase puhul, ning kaitsta ELi kodanike tervist ja heaolu;

— kaitsta, säilitada ja taastada elurikkust ning tugevdada looduskapitali (õhu, vee, mulla, metsa, magevee, märgalade ja mereökosüsteemide valdkonnas);

— vähendada tootmise ja tarbimisega seotud negatiivset mõju keskkonnale ja kliimale (eelkõige energeetika, tööstuse arengu, hoonete ja taristu, liikuvuse ja toidusüsteemi valdkonnas).

Need prioriteedid tuginevad 2019. aastal algatatud Euroopa roheleppe keskkonna- ja kliimaeesmärkidele, mille eesmärk on muuta EL puhtaks, ressursitõhusaks ja konkurentsivõimeliseks majanduseks.

B. Sektoriülesed algatused

1. Kestlik areng

2001. aastal võttis EL kasutusele kestliku arengu strateegia. 2015. aastal võttis ÜRO vastu **kestliku arengu tegevuskava aastani 2030**, mis sisaldab 17 kestliku arengu eesmärki ja nendega seotud 169 sihteesmärki. EL on võtnud kohustuse rakendada kestliku arengu tegevuskava aastani 2030 ja integreerida kestliku arengu eesmärgid ELi poliitilistesse prioriteetidesse. Mitmete ELi poliitikavaldkondade ühine eesmärk on kestlik areng ning EList on saanud kestliku arengu eesmärkide rakendamisel ülemaailmne liider.

2. Süsinikuheite vähendamine

Kooskõlas Euroopa roheleppega on ELi eesmärk saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus. 2021. aastal vastu võetud Euroopa kliimamäärusega muudeti see õigusaktiks, kehtestades kogu ELi hõlmava õiguslikult siduva eesmärgi saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus ehk kasvuhoonegaaside nullnetoheide. Selle määrusega tagatakse, et kõik ELi poliitikavaldkonnad toetavad püstitatud

eesmärki ning et kõik majandussektorid ja ühiskond annavad selle saavutamisse võrdse panuse.

Vaheetapina 2050. aasta eesmärgi suunas on EL seadnud eesmärgi vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55% ja 2040. aastaks 90% võrreldes 1990. aasta tasemega (üksikasjalikum teave 2.4.2).

2023. aastal võttis EL vastu õigusaktide paketi „Eesmärk 55", millega vaadati üle poliitikavahendid (näiteks heitkogustega kauplemise süsteem), et aidata kõigil saavutada 2030. aasta eesmärk.

2025. aasta veebruaris esitati puhta tööstuse kokkulepe, mis on osa Euroopa roheleppest. Selle eesmärk on aidata Euroopa Liit puhta tehnoloogia arendamisel ja CO_2 heite vähendamisel üleilmsele juhtpositsioonile, muutes süsinikuheite vähendamise majanduskasvu soodustavaks teguriks.

3. Elurikkus

EL on ühinenud 1992. aasta ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsiooniga, mis on peamine elurikkust käsitlev rahvusvaheline kokkulepe. Euroopa Liit ja selle liikmesriigid täidavad oma kohustusi elurikkuse strateegiate kaudu. Viimane elurikkuse strateegia aastani 2030 avaldati 2020. aastal osana Euroopa roheleppest. See on põhjalik, laiahaardeline ja pikaajaline kava, mille eesmärk on kaitsta loodust ja taastada ökosüsteeme. See sisaldab ELi ja selle liikmesriikide kohustust võtta 2030. aastaks rohkem kui 100 meedet. 2025. aastaks oli lõpule viidud üle poole meetmetest; edusamme saab jälgida Euroopa Komisjoni elurikkuse strateegia meetmete jälgimise vahendi Biodiversity Strategy Actions Tracker kaudu.

2024. aasta juunis võeti vastu looduse taastamise määrus. Määrusega soovitakse taastada 2030. aastaks vähemalt 30% ELi maismaa- ja merealadest ning 2050. aastaks vähemalt 90% taastamist vajavatest ökosüsteemidest.

4. Toidusüsteemid

Komisjon esitas 2020. aasta mais Euroopa roheleppe raames strateegia „Talust taldrikule", mille eesmärk on muuta toidusüsteemid õiglaseks, tervislikuks ja keskkonnasõbralikuks.

Euroopa Komisjoni 2025. aasta põllumajanduse ja toidutootmise visioon kohustab ELi jätkama koostööd peamiste rahvusvaheliste organisatsioonidega, et muuta ülemaailmsed toidusüsteemid kestlikuks kooskõlas kestliku arengu tegevuskavaga aastani 2030 ja kestliku arengu eesmärkidega.

5. Jäätmekäitlus

2008. aasta jäätmete raamdirektiivis määratletakse põhimõisted, nagu jäätmed, ringlussevõtt ja taaskasutamine. Ühtlasi sätestatakse selles aluspõhimõtted, mille kohaselt tuleb jäätmeid käidelda viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega keskkonda ning ei kahjusta loodust ega kaitsealasid. 2018. aastal vaadati direktiiv läbi, et ajakohastada jäätmekäitluse eeskirju ja edendada üleminekut ringmajandusele. 2025. aasta oktoobris jõustusid uued jäätmeid käsitlevad normid, et vältida ja vähendada toidu- ja tekstiilijäätmeid kogu ELis (üksikasjalikum teave 2.4.6).

C. Rahvusvaheline keskkonnaalane koostöö

ELil on rahvusvahelistes keskkonnaalastes läbirääkimistes oluline roll. Liit on osaline paljudes rahvusvahelistes, piirkondlikes ja allpiirkondlikes keskkonnalepingutes, milles käsitletakse näiteks looduskaitset ja elurikkust, kliimamuutusi ning piiriülest õhu- ja veereostust.

EL aitas kujundada mitut 2015. aastal vastu võetud olulist ÜRO lepingut, sealhulgas kestliku arengu tegevuskava aastani 2030, Pariisi kliimakokkulepet ja Sendai katastroofiohu vähendamise raamistikku. EL liitus ka ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsiooniga (CITES), näidates oma pühendumust elurikkuse kaitsele ja looduslike liikidega ebaseadusliku kauplemise piiramisele.

Lisaks on EL bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osalisena võtnud kohustuse rakendada täielikult 2022. aasta Kunmingi–Montréali üleilmse elurikkuse raamistikku, mille eesmärk on peatada 2030. aastaks elurikkuse vähenemine ja pöörata see suundumus tagasi.

D. Keskkonnamõju hindamine ja avalikkuse osalemine

Kahes ELi õigusaktis on sätestatud eeskirjad teatavate projektide, kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta enne, kui neile saad loa anda.

— Keskkonnamõju hindamise direktiivi kohaselt tuleb keskkonnamõju hindamine läbi viia teatavate (era- või avaliku sektori) projektide suhtes, millel on keskkonnale tõenäoliselt suur mõju – näiteks kiirtee või lennujaama ehitamine

— Keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi kohaselt tuleb sarnane hindamine läbi viia mitmete avalike (nt maakasutuse, transpordi, energeetika, jäätmekäitluse või põllumajandusega seotud) kavade ja programmide suhtes.

Üldsusega konsulteerimine on väga oluline ja ELi õigus kaitseb inimeste õigust:

— **osaleda** keskkonnaalaste otsuste langetamises;

— **saada keskkonnateavet**, mis on ametiasutuste valduses (nt keskkonna või inimeste tervise seisundi kohta, kui see on esimesest mõjutatud);

— **saada õiguskaitset**, kui kahte eelmist õigust on rikutud.

E. Rakendamine, täitmine ja järelevalve

ELi keskkonnapoliitika tõhusus sõltub suuresti selle rakendamisest riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Kohaldamine ja jõustamine ei toimu alati korrektselt. Seetõttu on väga oluline teha järelevalvet nii keskkonna seisundi kui ka ELi keskkonnaalaste õigusaktide rakendamise taseme üle.

1990. aastal loodi keskkonnapoliitika arendamise, rakendamise ja hindamise toetamiseks **Euroopa Keskkonnaagentuur**. Asutus esitab poliitikakujundajatele ja üldsusele andmeid ja aruandeid ning koostab iga viie aasta järel aruande keskkonna seisundi kohta.

Keskkonnaõiguse rakendamise ja jõustamise Euroopa võrgustik (IMPEL) annab poliitikakujundajatele, keskkonnakaitseinspektoritele ja täitevametnikele ligipääsu platvormile ideede ja parimate tavade vahetamiseks.

Euroopa Komisjoni tavapärane keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamine on aruandlusvahend, mille eesmärk on parandada ELi keskkonnaalaste õigusaktide ja poliitika rakendamist.

2024. aasta mais jõustunud uues keskkonnakuritegude direktiivis käsitletakse tegevusi, millega rikutakse asjaomaseid juriidilisi kohustusi. Need hõlmavad looduslike liikidega seotud kuritegevust ja elupaikade hävimist, jäätmete ebaseaduslikku vedu või kaadamist, saastekuritegusid ja ebaseaduslikku kauplemist ohtlike ainetega.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendil on olnud ELi keskkonnaõiguse kujundamisel oluline roll alates esimese poliitikaettepaneku esitamisest 1972. aastal. Maastrichti lepinguga tugevdati parlamendi seadusandlikke volitusi: alates 1993. aastast peavad enamik õigusakte, sealhulgas keskkonnaalased õigusaktid, enne jõustumist saama nii Euroopa Parlamendi kui ka nõukogu heakskiidu.

Viimase kümne aasta jooksul on parlament tegelenud õigusaktidega, mis käsitlevad keskkonnapoliitika eri aspekte, eelkõige ringmajandust ja kliimamuutusi. See hõlmab Pariisi kokkuleppe ratifitseerimist ja ELi heitkogustega kauplemise süsteemi reformi. Euroopa Parlament kehtestas eeskirjad jäätmete, patareide ja akude, romusõidukite, prügilasse ladestamise ja maakasutusega seotud heidete küsimuses ning kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise riiklikud eesmärgid.

Parlament osales ka olulistes aruteludes Euroopa Komisjoni ettepanekute üle, mis on seotud Euroopa roheleppega, ning aitas kujundada eelkõige Euroopa kliimamäärust ja paketti „Eesmärk 55".

Ühtlasi tegeles parlament õhu-, pinnase- ja veereostuse, jäätmekäitluse, ressursitõhususe ja ringlussevõtu, ohtlikke ainete, elurikkuse kaitse, kestliku tarbimise ja tootmise, kestliku arengu, keskkonnakahjude kõrvaldamise ja kodanikukaitse küsimustega.

Kümnendal ametiajal (2024–2029) tegeleb parlament ning eelkõige keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjon roheleppe rakendamise ja elluviimisega. Selle eesmärk on saavutada õiglane üleminek keskkonnahoidlikumale majandusele, jätmata kedagi kõrvale, ning aidata ELil tulla toime kliimamuutuste tagajärgedega. Tegevuskavas on tähtsal kohal ka ohutuma toidu tagamine kogu ELis. Muud olulised poliitikavaldkonnad on ringmajandus, elurikkus, õhu, vee ja pinnase kvaliteet ning kemikaalide ja pestitsiidide kasutamine.

Parlamendi keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjon tegeleb samuti keskkonnanormide lihtsustamise paketiga (koondpaketiga). Tegemist on Euroopa Komisjoni kavandatud meetmete kogumiga, mille eesmärk on ühtlustada ja lihtsustada keskkonnaalaseid õigusakte, vähendada ettevõtjate halduskoormust ja hõlbustada aruandlust.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaidilt.

Judith BÜRGER
03/2026

2.4.2. KLIIMAMUUTUSTE VASTU VÕITLEMINE

Teabelehes selgitatakse ELi kliimapoliitika arengut ja meetmeid, mida võetakse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks. Rahvusvaheliste lepingute, näiteks Kyoto protokolli ja Pariisi kokkuleppe alusel on EL vastu võtnud palju kliimapoliitika meetmeid, sealhulgas ELi heitkogustega kauplemise süsteemi ja Euroopa roheleppe. Selles kirjeldatakse meetmeid, mida on võetud, et saavutada ELi eesmärk vähendada kasvuhoonegaaside netoheidet 2030. aastaks vähemalt 55% ja saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise leping (ELi toimimise leping): artikli 191 kohaselt on võitlus kliimamuutuste vastu ELi keskkonnapoliitika sõnaselge eesmärk.

TAUST JA RAHVUSVAHELINE KONTEKST

Inimtegevus, näiteks fossiilkütuste põletamine, metsaraadamine ja põllumajandus, tekitab kasvuhoonegaaside (süsinikdioksiid (CO_2), metaan (CH_4), dilämmastikoksiid (N_2O) ja fluorosüsivesinikud) heidet. Kasvuhoonegaasid peavad maapinnalt kiirguva soojuse kinni ja põhjustavad nii globaalset soojenemist. Valitsustevahelise kliimamuutuste eksperdirühma (IPCC) kuuenda kliimamuutuste kokkuvõtva aruande kohaselt jääb parimate hinnangute järgi keskmine ülemaailmse temperatuuri tõus sajandi lõpuks vahemikku 1,4°C kuni 4,4°C.

Globaalne soojenemine on juba põhjustanud ja eeldatavasti põhjustab tulevikus veel rohkem äärmuslikke ilmastikunähtusi (nt üleujutused ja põuad), mandriliustike sulamist, elurikkuse vähenemist, taimehaiguste ja -kahjurite levikut, toidu- ja mageveepuudust, kõrbestumist ning katastroofidest tingitud sundrännet. Kui kliima soojeneks tööstusajastueelse tasemega võrreldes globaalselt rohkem kui 2°C või isegi ainult 1,5°C, suureneks pöördumatute ja katastroofiliste muutuste oht järsult.

Et hoida ära antropogeenne sekkumine kliimasüsteemi, võeti 1992. aastal vastu ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon. Koos bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ja ÜRO kõrbestumise tõkestamise konventsiooniga oli see üks 1992. aastal Brasiilias Rio de Janeiros toimunud ajaloolise ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsi kolmest pöördelise tähtsusega konventsioonist. ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioonist sai alus edasistele rahvusvahelistele kliimameetmetele, nagu Kyoto protokoll, mis on esimene rahvusvaheline leping, milles seati õiguslikult siduvad eesmärgid kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks. Protokoll võeti vastu 1997. aastal ja selle on ratifitseerinud 192 osalist. Sellega kohustusid tööstusriigid vähendama oma kasvuhoonegaaside heitkoguseid vastavalt kokkulepitud individuaalsetele eesmärkidele ühise, kuid diferentseeritud vastutuse ja vastava suutlikkuse põhimõtte alusel.

Esimene üldine õiguslikult siduv kokkulepe kliimamuutuste vastu võitlemiseks võeti vastu 2015. aastal Pariisis toimunud ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsi 21. istungjärgul (COP21). Pariisi kokkuleppe eesmärk on hoida üleilmse

keskmise temperatuuri tõusu kindlalt alla 2°C, püüdes samal ajal piirata temperatuuri tõusu tööstusajastueelse tasemega võrreldes 1,5°C-ga. Selle eesmärgini jõudmiseks püüavad lepinguosalised tagada, et kasvuhoonegaaside heide hakkaks kogu maailmas võimalikult kiiresti vähenema ja sajandi teisel poolel saavutataks netonullheide. Kliimamuutuste leevendamist (nt taastuvenergia kasutamise suurendamine) ja nendega kohanemist (nt veekaitse, külvikord, kaitse üleujutuste eest ja teadlikkuse suurendamine) peetakse üleilmseteks väljakutseteks. Samuti on oluline tegeleda kliimamuutuste ebasoodsate mõjudega seotud kahju ja kahjustustega. EL ratifitseeris Pariisi kokkuleppe ametlikult 5. oktoobril 2016 ja see jõustus 4. novembril 2016.

EESMÄRGID JA SAAVUTUSED

A. ELi kliimaeesmärgid ja poliitikaraamistik

2014. aastal enne Pariisi kokkulepet algatatud kliima- ja energiaraamistikuga 2030 võttis EL endale kohustuse vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1990. aastaga võrreldes vähemalt 40%, sealhulgas suurendada energiatõhusust ja taastuvate energiaallikate osakaalu. 2030. aasta raamistik on järg 2020. aastani kehtinud 20-20-20 eesmärkidele, milles ELi juhid leppisid kokku 2007. aastal: vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 20%, suurendada taastuvenergia osakaalu energia lõpptarbimises 20% ja vähendada ELi summaarset primaarenergia tarbimist 20% (võrreldes 1990. aasta tasemega). Kõik need eesmärgid muudeti siduvateks seadusandlikeks meetmeteks, mis olid seotud ka Kyoto protokolli kohaste ELi eesmärkidega.

ELi heitkogustega kauplemise süsteemi direktiiviga (direktiiv 2003/87/EÜ) loodi esimene ja siiani suurim rahvusvaheline süsinikuturg ning see on peamine poliitikavahend, mille abil EL püüab kliimamuutusi pidurdada. 2005. aastal loodud heitkogustega kauplemise süsteem (HKS) põhineb piiramise ja kauplemise põhimõttel. Piiramine tähendab, et on kindlaks määratud kasvuhoonegaaside heitkogus, mille süsteemi kuuluvad umbes 11 000 rajatist (tehased, elektrijaamad jms) võivad kokku õhku heita. Iga rajatis ostab või saab liikmesriikides enampakkumisele pandud saastekvoote. Kasutamata jäänud kvootidega (iga kvoot vastab ühele tonnile CO_2-le) võib kaubelda teiste rajatistega. Aja jooksul kvootide koguarvu järjest vähendatakse. EL on spetsiaalselt kliimameetmete jaoks töötanud välja kaks fondi: moderniseerimisfond energiatõhususe parandamiseks ja innovatsioonifond uuenduslike energiatehnoloogiate toetamiseks. Lisaks on Šveits ja EL kokku leppinud oma heitkogustega kauplemise süsteemide sidumises.

HKSiga hõlmamata valdkondade puhul, nagu maanteetransport, jäätmed, põllumajandus ja hooned, kehtivad jõupingutuste jagamise määrusega (määrus (EL) 2018/842) igale liikmesriigile kehtestatud siduvad kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise aastaeesmärgid. Parlament ja nõukogu leppisid kokku 2021.–2030. aasta eesmärkides, et saavutada ELi eesmärk vähendada nendes sektorites heidet 30% võrreldes 2005. aastaga ja aidata saavutada Pariisi kokkuleppe eesmärgid. Lisaks peab iga liikmesriik maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse määruse (määrus (EL) 2018/841) kohaselt tagama, et maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest pärinevad heitkogused ei ületaks sidumist. See tähendab, et metsi ning põllu- ja rohumaid tuleb majandada kestlikult, et nendes neelduks võimalikult palju

kasvuhoonegaase – vähemalt sama palju, nagu sektoris tekib (neeldumata koguseid ei tohi jääda). See on kliimamuutuste vastases võitluses suur edusamm.

Taastuvenergia direktiiviga (direktiiv (EL) 2018/2001) taheti tagada, et 2030. aastaks moodustab taastuvenergia, näiteks päikese-, tuule- ja hüdroenergia ning biomassist saadav energia, vastavalt esialgsele eesmärgile vähemalt 32% kogu energiast, mida ELis elektrienergia tootmiseks, transpordiks, kütteks ja jahutuseks kasutatakse. Iga liikmesriik peab vastu võtma taastuvenergia tegevuskava, mis sisaldab ka valdkondlikke eesmärke.

Energiatõhususe direktiivi (direktiiv (EL) 2018/2002) 2018. aasta läbivaatamisel seati ELi 2030. aasta energiatõhususe eesmärgiks 32,5% (arvutatuna 2007. aasta lähtestsenaariumi alusel), kusjuures 2023. aastaks oli ette nähtud eesmärki suurendada. Lisaks sisaldas muudetud hoonete energiatõhususe direktiiv (direktiiv (EL) 2018/844) meetmeid hoonete renoveerimise kiirendamiseks ning üleminekuks energiatõhusamatele süsteemidele ja arukatele energiajuhtimissüsteemidele. See raamistik on nüüdseks asendatud ambitsioonikamate eesmärkidega.

Energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitleva määrusega (määrus (EL) 2018/1999) rakendatakse läbipaistvat juhtimisprotsessi, et jälgida edusamme ELi energia- ja kliimameetmete eesmärkide saavutamisel, ning see sisaldab seire- ja aruandlusnorme. Liikmesriikidele pandi kohustus võtta vastu lõimitud riiklikud energia- ja kliimakavad ajavahemikuks 2021–2030. Juhtimisprotsess annab ühtlasi võimaluse kavasid iga kahe aasta järel ajakohastada, et võtta arvesse kogemusi ja kasutada kümnendi ülejäänud aastatel uusi võimalusi.

Süsinikdioksiidi geoloogilise säilitamise direktiiviga (direktiiv 2009/31/EÜ) kehtestati süsinikdioksiidi kogumise ja säilitamise tehnoloogia õigusraamistik, millega eraldatakse CO_2 tööstuses tekkivast atmosfääriheitest, surutakse CO_2 kokku ja transporditakse kohta, kus seda on võimalik säilitada. IPCC andmetel on selle tehnoloogia abil võimalik kõrvaldada 80–90% fossiilkütust kasutavate elektrijaamade CO_2 heitkogustest. Kavandatud näidisprojektide rakendamine Euroopas on aga osutunud algselt kavandatust keerulisemaks, kusjuures üheks peamiseks takistuseks on suured kulud.

ELis registreeritud uute sõiduautode CO_2 heite normides (määrus (EL) 2019/631) on sätestatud piirnormid, millele need sõidukid pidid alates 2021. aastast vastama, ja sõiduautode ELi sõidukipargi CO_2 heite sihttasemeks kehtestati 95 g/km. Kütusekvaliteedi direktiiviga (direktiiv (EL) 2015/1513) sooviti vähendada kütuste kasvuhoonegaaside heitemahukust 2020. aastaks 6%. See tuli saavutada muu hulgas biokütuste kasutamisega, mis pidid samuti vastama teatavatele kestlikkuskriteeriumidele.

Laevadelt pärit CO_2 heitkoguste seiret, aruandlust ja kontrolli käsitleva määrusega (määrus (EL) 2015/757) pandi suurtele laevadele kohustus ELi sadamatesse saabumisel, seal viibimisel ja sealt lahkumisel oma CO_2 heidet jälgida ja esitada igal aastal koos muu nõutava teabega ka tõendatud heitkoguste aruanne.

Pärast seda, kui 1980. aastatel keelustati osoonikihi lagunemise peatamiseks fluoroklorosüsivesinike kasutamine, hakati nende asendajana mitmesugustes tööstusseadmetes, näiteks kliima- ja külmutusseadmetes, kasutama fluoritud gaase

(F-gaasid), mis osoonikihti ei kahjusta. Samas võib aga nende mõju ülemaailmsele soojenemisele ületada CO_2 mõju kuni 25 000 korda. F-gaaside kasutamise määruse (määrus (EL) nr 517/2014) eesmärk oli hoida fluoritud gaaside kasutamine kontrolli all ning keelata aastateks 2022–2025 järk-järgult nende kasutamine uutes kliima- ja külmutusseadmetes. Nii sillutatakse teed F-gaaside kasutamise lõpetamisele kogu maailmas.

B. Euroopa rohelepe ja pakett „Eesmärk 55"

Komisjon esitas 2019. aastal Euroopa roheleppe – ulatusliku meetmete paketi, mille siht on muuta EL 2050. aastaks CO_2-neutraalseks. Meetmed, millele oli lisatud Euroopa roheleppe rakendamiseks võetavate peamiste meetmete tegevuskava, ulatuvad heitkoguste olulisest vähendamisest kuni tipptasemel teadusuuringutesse ja uuendustesse investeerimise ning Euroopa looduskeskkonna säilitamiseni. Euroopa rohelepe, mida toetavad investeeringud keskkonnahoidlikku tehnoloogiasse, kestlikesse lahendustesse ja uutesse ärimudelitesse, oli mõeldud toimima ka uue ELi majanduskasvu strateegiana, mis pidi muutma ELi majanduse kestlikuks ja konkurentsivõimeliseks. Üldsuse ja kõigi sidusrühmade kaasamine ja pühendumus olid selle eduks otsustavalt tähtsad.

Roheleppe alusel vastu võetud meetmetest on üks olulisimaid Euroopa kliimamäärus (määrus (EL) 2021/1119), mille eesmärk on tagada 2050. aastaks ELi kliimaneutraalsus. Eeskätt suurendati selles 2030. aasta eesmärki, et vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1990. aasta tasemega võrreldes vähemalt 55%. Vastu võetud meetmetest on lisaks väga olulised Õiglase Ülemineku Fond ja läbivaadatud üleeuroopalise energiataristu suunised. Komisjon avaldas ka teatised järgmistel teemadel: kestliku Euroopa investeerimiskava, Euroopa kliimapakt, ELi energiasüsteemi lõimimise strateegia ja kliimaneutraalse Euroopa vesinikustrateegia ning uue ELi kliimamuutustega kohanemise strateegia.

2021. aastal esitas komisjon seadusandlike ettepanekute paketi „Eesmärk 55". Pakett koosneb uutest õigusaktidest ja kehtivate õigusaktide muudatustest ning selle eesmärk on tagada, et EL saavutab oma eesmärgi vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks 55% ning saavutada kogu majanduses, ühiskonnas ja tööstuses vajalik pöördeline muutus, et saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalsus.

C. Hiljutine areng õigusaktide valdkonnas

2022. aasta detsembris jõudsid parlament ja nõukogu kokkuleppele ulatuslikemates meetmetes HKSi reformimiseks: eesmärk on vähendada 2030. aastaks heitkoguseid 62% võrreldes 2005. aasta tasemega. Paketiga „Eesmärk 55" tõhustati ka moderniseerimis- ja innovatsioonifonde ning võeti kasutusele uus süsiniku piirimeede (SPIM), et hoida ära kasvuhoonegaaside heite ülekandumine (oht, et HKSiga hõlmatud sektorites viiakse tootmine HKSis osalemise kulude tõttu EList välja).

2023. aastal laiendati HKSi meretransporditegevusele ning kehtestati nõuded lennunduses ja merendussektoris kasutatavate puhtamate kütuste kohta. Taastuvkütuste ja vähese süsinikuheitega kütuste kasutamist meretranspordis käsitleva määruse (määrus (EL) 2023/1805) eesmärk on vähendada laevaliikluse heidet 2035. aastaks 20% ja 2050. aastaks 80%. Lisaks sellele peavad alates 2030. aastast vähemalt 2% ELi laevakütustest olema muud kui bioloogilise päritoluga taastuvkütused. Lennunduses pidi 2025. aastaks 2% kütusest olema kestlik (2030.

aastaks 6% ja 2050. aastaks 70%). Lisaks peab alates 2030. aastast 1,2% kütustest olema sünteetiline kütus. See osakaal peab 2050. aastaks suurenema 35%-ni.

Lennunduse heitkogused on samuti hõlmatud HKSiga (direktiiv (EL) 2023/958 lennunduse panuse kohta ELi heitkoguste vähendamise eesmärki), kuigi kontinentidevaheliste lendude suhtes kehtivat erandit pikendati kuni 2027. aasta alguseni. Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni alla kuuluva rahvusvahelisest lennundusest tuleneva süsinikdioksiidi vähendamise ja kompenseerimise skeemi esimene etapp algas 2024. aastal.

Jõupingutuste jagamise muudetud määrusega (määrus (EL) 2023/857) rakendatakse kõigis asjaomastes sektorites 2030. aastaks kollektiivset heite vähendamist 40% võrreldes 2005. aasta tasemega ja igale liikmesriigile seatakse läbivaadatud eesmärk. Selleks et toetada liikmesriike nende pingutustes vähendada hoonete, maanteetranspordi ja teatavate tööstussektorite heitkoguseid, loodi uus eraldiseisev heitkogustega kauplemise süsteem HKS2 (sätestatud direktiivis (EL) 2023/959). Süsteem peaks hakkama tööle 2027. aastal. HKS2ga kaasnes uus kliimameetmete sotsiaalfond, et leevendada selle võimalikke kulusid kõige enam mõjutatud haavatavate rühmade jaoks.

Lisaks seatakse maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse muudetud määruses (määrus (EL) 2023/839) uus 2030. aasta eesmärk suurendada ELi süsiniku sidujaid 15%.

Energiatõhususe direktiivi läbivaatamisega (direktiiv 2023/1791) seati ulatuslik energiatõhususe eesmärk vähendada energia lõpptarbimist 2030. aastaks võrreldes 2020. aastaga 11,7%. Ajakohastatud taastuvenergia direktiiviga (direktiiv (EL) 2023/2413) suurendati taastuvate energiaallikate üldist eesmärki ELi energiaallikate jaotuses 42,5%-ni, et kiirendada nende kasutuselevõttu. Hoonete energiatõhususe direktiivi läbivaatamisega ajakohastati kehtivat õigusraamistikku. Samuti tagati sellega liikmesriikidele vajalik paindlikkus, et arvestada hoonete erinevustega kogu Euroopas. Läbivaadatud direktiivis on sätestatud uued kaugeleulatuvad eesmärgid: kõik uued hooned peaksid olema 2030. aastaks heitevabad ja uued hooned, mis kuuluvad avaliku sektori asutustele või mida nad kasutavad, peaksid olema heitevabad 2028. aastaks. Iga liikmesriik võtab vastu oma riikliku tegevuskava, et vähendada elamute keskmist primaarenergia tarbimist 2030. aastaks 16% ja 2035. aastaks 20–22%.

Metaan on CO_2 järel suuruselt teine kliimamuutuste põhjustaja. Sellepärast on metaaniheite vähendamine oluline ELi 2030. aasta kliimaeesmärkide ja 2050. aasta kliimaneutraalsuse eesmärgi saavutamisel. Metaaniheite vähendamist energeetikasektoris käsitleva määrusega (määrus (EL) 2024/1787) kohustatakse gaasi-, nafta- ja söetööstust nõuetekohaselt mõõtma, jälgima ja kontrollima oma metaaniheidet ja andma selle kohta aru ning võtma meetmeid metaaniheite vähendamiseks.

Selleks et vähendada 2030. aastaks CO_2 heidet 40 miljoni ekvivalenttonni võrra, keelatakse läbivaadatud F-gaaside määrusega (määrus (EL) 2024/573) alates 2050. aastast täielikult fluorosüsivesinikud, olles vähendanud nende kättesaadavust tuntavalt 2025. aastal. Lisaks kehtestatakse osoonikihti kahandavaid aineid käsitleva määrusega (määrus (EL) 2024/590) rangemad ja lihtsustatud meetmed, et lõpetada selliste ainete allesjäänud kasutus ELis.

2022. aastal võttis komisjon vastu ettepaneku, mis käsitleb ELi vabatahtlikku raamistikku süsiniku sidumise sertifitseerimiseks. Sellest tuleneva määrusega (määrus (EL) 2024/3012) kehtestatakse muu hulgas raamistik süsiniku püsiva eemaldamise, süsinikupõllunduse ja toodetes süsiniku säilitamise sertifitseerimiseks. Samuti on selle eesmärk hõlbustada investeeringuid uuenduslikesse süsiniku eemaldamise tehnoloogiatesse ja kestlikesse süsinikupõllunduse lahendustesse ning käsitleda rohepesu.

2023. aasta aprillis võtsid parlament ja nõukogu vastu määruse sõiduautode ja kaubikute CO_2 heite normide kohta (määrus (EL) 2023/851). Sellega määratakse kindlaks ELi sõidukipargi heite 55% vähendamise eesmärk uute sõiduautode puhul ja 50% vähendamise eesmärk uute kaubikute puhul 2030. aastaks. Samuti kehtestati uute veoautode CO_2 heite vähendamise eesmärk 30%, mille vahe-eesmärk on 2025. aastaks 15%. 2024. aasta aprillis võtsid parlament ja nõukogu vastu uued normid sõiduautode, kaubikute, busside, veoautode ja haagiste heite vähendamiseks. 1. aprillil 2025 tegi komisjon ettepaneku muuta sihipäraselt 2023. aasta määrust, millega kehtestatakse uute sõiduautode ja kaubikute CO_2 heite normid, et anda autotootjatele 2025., 2026. ja 2027. aasta CO_2 heite sihttasemete täitmisel suurem paindlikkus.

2025. aasta veebruaris esitas komisjon puhta tööstuse kokkuleppe, mis koondab kliima ja konkurentsivõime üldisesse majanduskasvu strateegiasse. Lisaks esitati uus ettepanekute pakett, et lihtsustada ELi norme ning suurendada konkurentsivõimet ja investeerimissuutlikkust.

2025. aasta juulis võttis komisjon vastu Euroopa kliimamääruse, et seada ELile 2040. aasta kliimaeesmärk, mis oleks vaheetapp teekonnal 2050. aasta kliimaneutraalsuse eesmärkide saavutamise suunas. Selles soovitati 2040. aastaks vähendada ELi kasvuhoonegaaside netoheidet 90% võrreldes 1990. aasta tasemega. Pärast läbirääkimisi leppis nõukogu 5. novembril 2025 kokku peamises eesmärgis 90%. See sisaldab ELis kasvuhoonegaaside netoheite 85% vähendamist ja võimalust kasutada kuni 5% ulatuses ELi netoheitest kvaliteetseid rahvusvahelisi CO_2 arvestusühikuid. Euroopa kliimamääruse muudatus, millega kehtestati ELi 2040. aasta kliimaalane vahe-eesmärk, jõustus 2026. aasta aprillis.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Kliimapoliitikas on parlament kaasseadusandjana koos nõukoguga institutsioonidevahelistel läbirääkimistel osaledes tavapäraselt toetanud ambitsioonikaid ELi meetmeid.

2015. aasta resolutsioonis eesmärgi kohta sõlmida Pariisis uus rahvusvaheline kliimakokkulepe nõudis parlament COP21 Pariisi kokkulepet silmas pidades ambitsioonikat, ülemaailmset ja õiguslikult siduvat kokkulepet, millega piirata temperatuuritõusu 2 °C-ga. Ta kordas ka tungivat vajadust „rahvusvahelise lennunduse ja laevanduse heitkoguseid [...] tulemuslikult reguleerida ning neile piir panna".

2016. aasta oktoobris toimunud ajaloolisel hääletusel andis parlament nõusoleku Pariisi kokkuleppe ratifitseerimiseks ELi poolt, mis sillutas teed kokkuleppe jõustumisele.

Võttes arvesse 2018. aasta detsembris toimunud osaliste konverentsi 24. istungjärku, nõudis parlament 25. oktoobri 2018. aasta resolutsioonis, et ELi kasvuhoonegaaside

heite vähendamise eesmärki 2030. aastaks suurendataks 55%-ni. Lisaks leidis parlament, et üleilmse temperatuuri 2 °C tõusuga kaasnevat suurt ja väga tõenäoliselt pöördumatut mõju on võib-olla võimalik vältida, kui järgida Pariisis seatud rangemat eesmärki – hoida temperatuuri tõus alla 1,5 °C. Selleks tuleks ikka veel kasvavat üleilmset kasvuhoonegaaside netoheidet vähendada hiljemalt 2050. aastaks nullini. Seepärast palus parlament komisjonil ELi jaoks esitada sajandi keskpaigani ulatuva pikaajalise kasvuhoonegaaside netonullheite strateegia. Komisjon seadis selle palve 2019. aastal üheks Euroopa roheleppe eesmärgiks.

2018. aastal võttis parlament vastu resolutsiooni ELi kliimadiplomaatia kohta, milles rõhutati ELi kohustust asuda juhtrolli nii kliimameetmete võtmisel kui ka konfliktide tõkestamisel. Resolutsioonis toonitati, et ELi diplomaatilist suutlikkust tuleks suurendada, et edendada kliimameetmeid kogu maailmas, toetada Pariisi kokkuleppe rakendamist ja ennetada kliimamuutustega seotud konflikte.

2019. aastal kuulutas parlament välja kliimahädaolukorra ja nõudis tungivalt, et kõik liikmesriigid võtaksid kohustuse saavutada 2050. aastaks kasvuhoonegaaside netonullheide. Ühtlasi nõudis parlament tungivalt, et komisjon tagaks, et kõik asjaomased seadusandlikud ja eelarve-ettepanekud oleksid kõigiti kooskõlas eesmärgiga hoida globaalne soojenemine alla 1,5 °C.

2020. aastal võttis parlament vastu oma läbirääkimisvolitused Euroopa kliimamääruse kohta ja nõudis 2030. aasta heite vähendamise eesmärgi suurendamist 60%-ni. Kuigi parlamendi ja nõukogu vahel 21. aprillil 2021. aastal saavutatud institutsioonidevaheline kokkulepe kinnitas komisjoni kavandatud 55% eesmärki, õnnestus parlamendil suurendada süsinikdioksiidi sidumise olulisust ja panust, mis võib suurendada seda eesmärki 57%-ni. Kooskõlas parlamendi volitustega paluti komisjonil teha ettepanek 2040. aasta eesmärgi kohta hiljemalt kuus kuud pärast Pariisi kokkuleppe esimest ülemaailmset kokkuvõtet, võttes arvesse ELi kavandatud soovituslikku kasvuhoonegaaside eelarvet. Võttes arvesse sõltumatu teadusliku nõu tähtsust, loodi parlamendi soovituse kohaselt kliimamuutusi käsitlev Euroopa teadusnõukogu, mille eesmärk on hinnata poliitika järjepidevust ja jälgida edusamme. 2023. aasta juuni aruandes kliimaeesmärkide ja kasvuhoonegaaside eelarve kohta andis kliimamuutusi käsitlev Euroopa teadusnõukogu ELi institutsioonidele teaduspõhise hinnangu 2040. aasta kliimaeesmärgi ja ELi kasvuhoonegaaside heite eelarve (kumulatiivset heidet ei tohi ületada) kohta aastateks 2030–2050. Selle aruande kohaselt peab EL püüdma vähendada netoheidet 2040. aastaks 90–95% võrreldes 1990. aasta tasemega.

2022. aasta septembris võttis parlament vastu resolutsiooni põua, tulekahjude ja muude äärmuslike ilmastikunähtuste tagajärgede kohta. Selles sooviti ELi pingutusi kliimamuutuste vastu võitlemisel veelgi suurendada.

2023. aasta resolutsioonis Dubais toimuva COP28 kohta nõudis parlament suuremaid makseid kliimafondi, kõigi fossiilkütuste toetuste kaotamist hiljemalt 2025. aastaks ning taastuvenergia kolmekordistamist ja energiatõhususe kahekordistamist 2030. aastaks. Lisaks tunnistas parlament elurikkuse vähenemise ja kliimamuutuste vahelisi seoseid ning rõhutas looduse taastamise tähtsust.

2024. aasta resolutsioonis Bakuus toimuva COP 29 kohta kutsus parlament kõiki riike üles leppima kokku uues ühises 2025. aasta järgses kliimameetmete

rahastamise kvantifitseeritud eesmärgis. Samuti julgustati riike järk-järgult kaotama kõik otsesed ja kaudsed fossiilkütuste toetused ning jaotama need ressursid ümber kliimameetmetele.

2025. aasta resolutsioonis Brasiilias Belémis toimuva COP30 kohta toonitas parlament, et EL peab jääma rahvusvaheliste kliimaläbirääkimiste eestvedajaks. Lisaks rõhutas ta, et kõik sektorid peavad aitama vähendada heitkoguseid ja saavutada kliimaneutraalsus. Ta rõhutas, et EL peab jätkama oma kliimapoliitikas laiaulatuslike eesmärkide seadmist kooskõlas kokkulepitud ELi ja rahvusvaheliste eesmärkidega ning seadma esikohale kulutõhususe, Euroopa majanduse konkurentsivõime, sotsiaalse kaasatuse ja keskkonnakaitse kõrge taseme. Parlamendiliikmed soovivad, et kõik riigid annaksid oma õiglase panuse kliimameetmete piisavasse rahastamisse, võlakriisidega tegelemisse paljudes kliima suhtes kaitsetutes riikides ja kliimamuutustega seotud rahastamise menetluste lihtsustamisse arengumaade jaoks.

Resolutsioonis korratakse tungivat vajadust lõpetada ELi sõltuvus fossiilkütustest, järk-järgult kaotada fossiilkütuste toetused ja kiirendada energiasüsteemi ümberkujundamist. Samuti kutsutakse rahvusvahelist üldsust üles pöörama suuremat tähelepanu konfliktide kliimamõjule.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaidilt.

Kristi Polluveer
05/2026

2.4.3. ELURIKKUS, MAAKASUTUS JA METSAMAJANDUS

Teabelehes selgitatakse, mida EL teeb elurikkuse, ökosüsteemide, mulla ja metsade kaitsmiseks ja taastamiseks. Selles tutvustatakse erinevaid elurikkuse, metsade ja mullaga seotud strateegiaid ning peamisi rahvusvahelisi kokkuleppeid, millest selles valdkonnas ELi poliitikas juhindutakse. Seejärel antakse ülevaade peamistest õigusaktidest, mis käsitlevad elurikkust, looduslike liikide kasutamist, invasiivseid võõrliike, tulu jaotamist, maakasutust ja metsandust. Samuti kirjeldatakse üksikasjalikult, kuidas ELi eelarvest elurikkusega seotud projekte rahastatakse.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 3 on sätestatud, et ELil on ainupädevus kaitsta mere bioloogilisi ressursse ühise kalanduspoliitika raames;

— ELi toimimise lepingu artiklis 11 nõutakse keskkonnakaitse integreerimist ELi poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse;

— ELi toimimise lepingu artiklites 191 ja 192 on kindlaks määratud ELi keskkonnapoliitika eesmärgid ja nende saavutamiseks kasutatavad otsustamismenetlused;

— ELi toimimise lepingu artiklis 193 on sätestatud, et liikmesriigid võivad kehtestada rangemaid keskkonnakaitsemeetmeid, kui need on kooskõlas aluslepingutega.

ELURIKKUST, MAAKASUTUST JA METSANDUST KÄSITLEVA ELI POLIITIKA EESMÄRGID

A. ELi elurikkus ja maakasutusstrateegiad

11. detsembril 2019 esitles Euroopa Komisjon Euroopa rohelepet – ulatuslikku paketti meetmetest, mille eesmärk on muuta EL 2050. aastaks süsinikuneutraalseks. Euroopa rohelepet täiendati kolme strateegiaga: elurikkuse, metsa- ja mullastrateegia.

— Elurikkuse strateegia aastani 2030 (avaldatud 20. mail 2020) eesmärk on suunata elurikkus 2030. aastaks taastumise teele, tegeledes elurikkuse vähenemise viie peamise teguriga (muutused maa- ja merekasutuses, liigkasutus, kliimamuutused, saaste ja invasiivsed võõrliigid).

— Metsastrateegia aastani 2030 (avaldatud 16. juulil 2021) eesmärk on kohandada Euroopa metsi kliimamuutustest tingitud uute tingimuste, äärmuslike ilmastikuolude ja märkimisväärse ebakindlusega. See võimaldab metsadel jätkuvalt täita oma sotsiaal-majanduslikke funktsioone, toetada ökosüsteeme ja siduda atmosfäärist CO_2. Lisaks sisaldab strateegia meetmeid raadamisvabade väärtusahelate toetamiseks.

— Mullastrateegias 2030. aastaks (avaldatud 17. novembril 2021) keskendutakse mitmesugusele kasule, mida heas seisundis muld pakub, sealhulgas kestlikule toidutootmisele, elurikkusele ja kliimakerksusele.

Eespool nimetatud dokumentides seati muu hulgas järgmised eesmärgid:

— kaitsta õiguslikult vähemalt 30 % ELi maismaast ja 30 % ELi merealadest 2030. aastaks;

— tagada, et elupaikade ja liikide kaitsestaatus ei halvene ning et 2030. aastaks saavutab vähemalt 30 % liikidest hea kaitsestaatuse või vähemalt näitab positiivset suundumust;

— saavutada 2027. aastaks kõikide pinnaveekogude hea seisund ja kõikide põhjaveekogude väga hea seisund;

— saavutada 2050. aastaks olukord, kus uut maad enam taristu tarbeks kasutusele ei võeta (netomaahõive puudumine);

— istutada veel kolm miljardit puud 2030. aastaks.

Neid kolme strateegiat täiendati 2023. aasta jaanuaris komisjoni teatisega „Tolmeldajaid käsitleva ELi algatuse läbivaatamine – uus tolmeldajaid käsitlev kokkulepe“. See põhineb ELi 2018. aasta algatusel, milles käsitleti tolmeldajaid, ning selles seatakse 2030. aastaks eesmärgid ja nendega seotud meetmed kolme prioriteedi alusel: 1) tolmeldajate kaitse parandamine ja nende arvukuse vähenemise põhjustega tegelemine, 2) teadmiste parandamine ning 3) ühiskonna mobiliseerimine ning strateegilise planeerimise ja koostöö edendamine.

B. ELi rahvusvahelised kohustused elurikkuse kaitseks

Mitme rahvusvahelise lepingu eesmärk on säilitada elurikkust ja elupaiku ning võidelda raadamise vastu. Eelkõige on EL ratifitseerinud järgmised rahvusvahelised konventsioonid, millest ta juhindub oma tegevuses nendes valdkondades:

— 1973. aasta ohustatud looduslike looma- ja taimeliikidega rahvusvahelise kauplemise konventsioon (CITES);

— 1992. aasta ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon (UNFCCC);

— 1992. aasta ÜRO bioloogilise mitmekesisuse konventsioon;

— 2015. aasta Pariisi kliimakokkulepe;

— 2022. aasta Kunmingi–Montréali üleilmne elurikkuse raamistik;

— 2023. aasta ÜRO mereõiguse konventsiooni alusel sõlmitav, riigi jurisdiktsiooni alt välja jäävate merealade elurikkuse kaitse ja kestliku kasutamise kokkulepe (BBNJ kokkulepe).

EL on osaline ka mitmes konkreetsemas rahvusvahelises ja piirkondlikus konventsioonis, eelkõige järgmistes:

— 1971. aasta rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade Ramsari konventsioon;

— 1974. aasta Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse Helsingi konventsioon;

— 1976. aasta Vahemere merekeskkonna ja rannikuala kaitse Barcelona konventsioon;

— 1979. aasta metsloomade rändliikide kaitse Bonni konventsioon;

— 1981. aasta Berni konventsioon Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse kohta;

— 1991. aasta Alpide kaitse konventsioon.

ELURIKKUST, MAAKASUTUST JA METSANDUST KÄSITLEVA ELI POLIITIKA SAAVUTUSED

A. Elurikkuse ja elupaikade säilitamine ja taastamine

Elupaikade direktiiv (direktiiv 92/43/EMÜ) ja linnudirektiiv (direktiiv 2009/147/EÜ) on ELi elurikkuse säilitamise poliitika nurgakivid. Nendega luuakse Natura 2000 kaitsealade võrgustik ning tehakse liikmesriikidele ülesandeks säilitada ja taastada seal leiduvaid elupaiku ja/või liike. Enam kui 1 295 000 km^2 suuruse kogupindalaga ja 27 000 maa- ja merekaitsealaga Natura 2000 on maailma suurim terviklik kaitsealade võrgustik.

Mere elurikkuse kaitse kuulub merestrateegia raamdirektiivi (direktiiv 2008/56/EÜ) kohaldamisalasse. Sellega seatakse liikmesriikidele eesmärgiks tagada 2020. aastaks ELi mereakvatooriumi hea seisund ning kaitsta ressursibaasi, millest sõltub merega seotud majanduslik ja sotsiaalne tegevus. Lisaks tegi Euroopa Komisjon 2025. aastal ettepaneku väljaspool riiklikku jurisdiktsiooni olevate alade mere elurikkuse kaitse ja kestliku kasutamise kohta. Ettepaneku eesmärk on paremini kaitsta avamere elurikkust, mis on üks ELi kohustustest vastavalt ÜRO 2023. aasta BBNJ kokkuleppele.

Samamoodi on veepoliitika raamdirektiivi (direktiiv 2000/60/EÜ) eesmärk tagada heas seisundis mageveekogud, reguleerides saasteaineid ja nõudes liikmesriikidelt, et nad hoiaksid ära veekogude seisundi halvenemise või (vajaduse korral) taastaksid veekogude seisundi nii elusloodu kui ka inimeste vajaduste rahuldamiseks sobival tasemel. Komisjon tegi 2022. aastal ettepaneku seda direktiivi muuta, et kehtestada muu hulgas ägedalt mürgiste ja püsivate kemikaalide suhtes rangemad standardid.

Osana ELi elurikkuse strateegiast aastani 2030 võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 2024. aasta juunis vastu looduse taastamise määruse (määrus (EL) 2024/1991), et taastada kahjustatud ökosüsteemid ja taastada loodus kogu Euroopas alates põllumajandusmaast ja meredest kuni metsade ja linnakeskkonnani. Eesmärk on taastada 2030. aastaks vähemalt 20 % ELi maismaa-aladest ja 20 % merealadest ning 2050. aastaks kõik taastamist vajavad ökosüsteemid. Selle määrusega, mis jõustus 2024. aasta augustis, nõutakse, et liikmesriigid töötaksid eesmärkide saavutamiseks välja riiklikud taastamiskavad, kuid määrus võimaldab samas paindlikkust võtta arvesse konkreetseid asjaolusid riigis.

Hoolimata sellest tugevast õigusraamistikust oli Euroopa Keskkonnaameti (EEA) 2025. aasta Euroopa keskkonnaaruande hinnang, et elurikkus on Euroopas vähenenud ja on 2025. aastal „maismaa-, magevee- ja mereökosüsteemide lõikes kehvas seisundis". Ainult 27,5 % liikidest ja 14,7 % elupaikadest on heas kaitsestaatuses. Kuigi olukord peaks järgmise 10–15 aasta jooksul paranema, väljendas EEA tõsist muret ELi ökosüsteemide tuleviku pärast ja kutsus liikmesriike üles „täielikult ja tõhusalt rakendama keskkonnaalaseid õigusakte", et kõrvaldada lüngad rakendamises.

B. Looduslike looma- ja taimeliikide kasutamine ja nendega kauplemine

CITESi konventsiooniga reguleeritakse rahvusvahelist kaubandust, eelkõige elusate ja surnud loomade ning taimede (re)eksporti ja importi, mis põhineb lubade ja sertifikaatide süsteemil. Kõik liikmesriigid on CITESi osalised ja EL on olnud selle osaline alates 2015. aastast. Määrusega looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta (määrus (EÜ) nr 338/97), mida on viimati muudetud 2023. aastal, lõimitakse CITESi konventsiooni eesmärgid, põhimõtted ja sätted ELi õigusse. Rakendusmäärusega kehtestatakse impordieeskirjad: rakendusmäärusega (EL) 2025/6 keelatakse teatavate looduslike looma- ja taimeliikide isendite sissetoomine Euroopa Liitu.

Lisaks nõutakse keskkonnakuritegude direktiivis (direktiiv (EL) 2024/1203), et liikmesriigid kriminaliseeriksid looduslike looma- ja taimeliikide kaitse määruse lisades A, B ja C loetletud liikidega kauplemise ja nende impordi.

C. Invasiivsed võõrliigid

Invasiivne võõrliik on mis tahes liik, mis on toodud väljapoole selle looduslikku levilat ja mis ohustab elurikkust või sellega seotud ökosüsteeme või mõjutab neid. Rangem kontroll invasiivsete võõrliikide üle kuulub ELi elurikkuse strateegiasse aastani 2030. Invasiivsed võõrliigid tekitavad ELis igal aastal miljardite eurode ulatuses kahju mitte ainult ökosüsteemidele, vaid ka põllukultuuridele ja kariloomadele, rikuvad kohaliku keskkonna tasakaalu ning mõjutavad inimeste tervist.

Invasiivsete võõrliikide määruse (määrus (EL) nr 1143/2014) eesmärk on kaitsta ennetamise, varajase hoiatamise ja kiire reageerimise abil kohalikku elurikkust ning vähendada ja leevendada võõrliikide sissetungi mõju inimeste tervisele ja majandusele. See sisaldab loetelu ELi jaoks probleemsetest invasiivsetest võõrliikidest, mille suhtes liikmesriigid peavad võtma vajalikke ennetamis-, ohjamis- ja hävitamismeetmeid.

Lisaks nõutakse keskkonnakuritegude direktiivis, et liikmesriigid kriminaliseeriksid invasiivsete võõrliikide majandusliku ekspluateerimise või levitamise, kui sellega rikutakse invasiivsete võõrliikide määruses sätestatud piiranguid.

D. Juurdepääs geneetilistele ressurssidele ja kasu jagamine

Geneetilistele ressurssidele juurdepääsu ja nende kasutamisest saadava tulu jaotamise määrus (määrus (EL) nr 511/2014) võeti vastu geneetilistele ressurssidele juurdepääsu ja nende kasutamisest saadava tulu õiglase ja erapooletu jaotamise Nagoya protokolli rakendamiseks. Selle määruse kohaselt võib geneetilisi ressursse ja nendega seotud traditsioonilisi teadmisi edastada ja kasutada ainult kasutajate (ettevõtjate, erakogujate ja institutsioonide) ja päritoluriigi ametiasutuste vahel kokku lepitud tingimustel.

E. Maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus

Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) sektor hõlmab põllumaade, asulate, rohumaade, metsade ja märgalade majandamist ning nende kasutuse muutmist (nt raadamise või turbaalade kuivendamise teel). Kuigi see sektor tekitab kasvuhoonegaase, võib see ka atmosfäärist CO_2 siduda.

Kuni 2020. aastani kohustusid liikmesriigid Kyoto protokolli alusel tagama, et maakasutusest tulenevat kasvuhoonegaaside heidet kompenseeritakse samas koguses CO_2 sidumisega. EL on LULUCFi määrusega (määrus (EL) 2018/841)

sätestanud selle nn negatiivse saldo vältimise kohustuse ajavahemikuks 2021–2030. LULUCFi määrust muudeti 2023. aasta aprillis, et määrata kindlaks uus 2030. aasta eesmärk kooskõlas Euroopa roheleppega. Eelkõige on eesmärk suurendada ELi CO_2 sidujaid 15 % võrra, mis vastab lisaks 310 miljoni CO_2 ekvivalenttonni sidumisele atmosfäärist.

Lisaks on mullaseire direktiiviga (direktiiv (EL) 2025/2360) kehtestatud mulla seisundi ja mulla vastupidavuse seire ja hindamise ning saastatud alade haldamise ühine raamistik. Kooskõlas ELi mullastrateegiaga on direktiivi eesmärk aidata kaasa mittesiduvate eesmärkide saavutamisele kogu ELis: saavutada muldade hea seisund 2050. aastaks ja maa netohõive puudumine 2030. aastaks. Direktiiv jõustus 2025. aastal ja liikmesriigid peavad selle üle võtma 2028. aastaks.

Nendest jõupingutustest hoolimata suurenes EEA 2025. aasta Euroopa keskkonnaaruande hinnangul aastatel 2005–2023 maahõive 14 % võrra. Samal ajal suurenes metsamaa pindala 4 % ja märgalade pindala 1 % võrra, mis vähendas põllumaad (–5 %) ja rohumaid (–1 %). Kuna nõudlus maakasutuse järele tulevikus eeldatavasti suureneb, soovitab EEA uurida mitmeotstarbelise maakasutuse võimalusi, et vältida võimalikke konflikte, kuid märgib, et ELi eesmärk 2050. aastaks maa netohõivet kaotada ei ole tõenäoliselt saavutatav.

F. Metsad ja raadamine

ELis on ligikaudu 182 miljonit hektarit metsa ja puittaimestikuga maad, mis katab 43 % ELi maismaast (peaaegu 30 % Natura 2000 aladest), ning seetõttu on mitmed ELi meetmed suunatud metsade kaitsmisele.

Puidumäärusega (määrus (EL) nr 995/2010) sätestatakse puidu ja puittoodete ELi turule laskmise tingimused ja keelatakse ebaseaduslikult üles töötatud puidu müük.

Raadamisvabade toodete määruse (määrus (EL) 2023/1115) eesmärk on vähendada ELi mõju ülemaailmsele raadamisele ja metsade degradeerumisele, kasvuhoonegaaside heitele ja elurikkuse vähenemisele. Määrusega tagatakse, et teatavaid tooteid lastakse ELi turule või eksporditakse üksnes juhul, kui need on raadamisvabad, toodetud kooskõlas tootjariigi asjakohaste õigusaktidega ja nendega on kaasas hoolsuskohustuse täitmise deklaratsioon. Määrust muudeti viimati 2025. aastal, et lisada lihtsustatud kord mikro- ja väikeettevõtjatele ning vähendada tarneahela hilisema etapi ettevõtjate koormust, muu hulgas lükates selle jõustumise edasi 30. detsembrini 2026.

G. Rahastamisvahendid

Kooskõlas 2020. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega eelarveküsimuste kohta on ELi eesmärk kulutada elurikkusele 7,5 % oma 2024. aasta eelarvest ja 10 % oma 2026.–2027. aasta eelarvest. See on kokku 112,7 miljardit eurot.

Alates 1992. aastast on ELi peamiseks keskkonnameetmete rahastamisvahendiks olnud keskkonna- ja kliimameetmete programm (LIFE). Programmi LIFE praeguses etapis, mis hõlmab ajavahemikku 2021–2027, on allprogrammi „Loodus ja elurikkus“ projektide, s.t Natura 2000 võrgustiku toetamiseks ette nähtud 2,143 miljardit eurot.

Elurikkust toetatakse ka muudest ELi eelarveprogrammidest ja -vahenditest. Kõigist elurikkusega seotud kuludest 57 % kaetakse ühisest põllumajanduspoliitikast, peamiselt selle II samba (Euroopa Maaelu Arengu Fond) kaudu. Muud olulised

elurikkusega seotud kulude katmise allikad on Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond (ligikaudu 14 % kõigist kuludest) ning ajutine taaste- ja vastupidavusrahastu (ligikaudu 10 %).

Euroopa Komisjon esitas 2025. aasta juulis oma ettepanekud ELi järgmise pikaajalise kulukava kohta, mis hõlmab ajavahemikku 2028–2034. Ettepanekud ei sisaldanud konkreetset elurikkusega seotud kulueesmärki, vaid laiemat 35 % eesmärki kliima ja keskkonna valdkonnas. Komisjon tegi ka ettepaneku lõpetada programm LIFE ja toetada selle asemel keskkonnaprojekte riiklike ja piirkondlike partnerluse kavade ning uue Euroopa Konkurentsivõime Fondi kaudu.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on juba kaua aega toetanud ELi elurikkuse kaitsmise ja kliimamuutuste vastu võitlemise poliitikat.

— 2010. aasta septembris võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni bioloogilise mitmekesisuse kaitseks ette nähtud Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise kohta, pidades silmas 2010. aasta järgset eesmärki. Parlament väljendas sügavat muret selle pärast, et rahvusvahelisel poliitilisel areenil ei tunta tungivat vajadust bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamiseks, ning nõudis bioloogilise mitmekesisuse juhtimise tõhustamist nii sise- kui ka välissuhetes.

— 2015. aasta oktoobris nõuti Euroopa Parlamendi resolutsioonis „Teel uue rahvusvahelise kliimakokkuleppe poole Pariisis“ Pariisi kokkuleppe sõlmimist, tuletades meelde, et kliimamuutused kiirendavad elurikkuse vähenemist, ning märkides, et maakasutusel on „kliimamõju leevendamisel ja vastupidavuse suurendamisel oluline kulutõhususe potentsiaal“.

— 2016. aasta novembris võttis parlament vastu resolutsiooni ELi tegevuskava kohta looduslike liikidega kaubitsemise vastu võitlemiseks, eesmärgiga piirata seda organiseeritud ja laastavat kuritegevuse liiki, mis ohustab elurikkust, sest selle tõttu satuvad paljud liigid väljasuremisohtu. Rõhutati ka päritolu-, siht- ja transiidiriikide rahvusvahelise partnerluse tugevdamise olulisust.

— Euroopa Parlamendi 2020. aasta oktoobri resolutsioonis esitati soovitused komisjonile ELi õigusraamistiku kohta ELi põhjustatava ülemaailmse raadamise peatamiseks ja tagasipööramiseks. Selle tulemusena esitas komisjon 2021. aasta novembris ettepaneku raadamisvabade toodete määruse kohta.

— 2021. aasta juunis võttis parlament vastu resolutsiooni „ELi elurikkuse strateegia aastani 2030: toome looduse oma ellu tagasi“, milles nõutakse, et 30 % ELi maismaast ja merest peavad olema kaitsealad, siduvaid eesmärke seoses linnade elurikkusega, näiteks uute hoonete murukatused, ning kiireloomulisi meetmeid mesilaste ja muude tolmeldajate populatsiooni vähenemise peatamiseks (komisjon võttis seda nõudmist arvesse 2023. aasta jaanuaris).

— 2022. aastal võttis parlament vastu omaalgatusliku resolutsiooni, et kaitsta ja suurendada metsade ja ökosüsteemide vastupanuvõimet, milles ta kutsus üles suurendama metsade struktuurilist, funktsionaalset ja koosseisulist mitmekesisust ning rõhutas, et ELi vahenditest ei tohiks toetada monokultuure.

— 2022. aastal algatas Euroopa Parlament seadusandliku algatuse menetluse aluslepingute muutmiseks, milles kutsus üles kehtestama keskkonna ja elurikkuse ning kliimamuutuste üle peetavate läbirääkimiste valdkonnas ELi ainupädevuse.

— 2023. aasta novembris võttis parlament vastu resolutsiooni tolmeldajaid käsitleva läbivaadatud ELi algatuse kohta, milles rõhutati vajadust kõrvaldada lüngad peamistes ELi valdkondlikes poliitikameetmetes, millega võideldakse tolmeldajate arvukuse vähenemise vastu. Resolutsioonis nõuti, et asjakohastesse ELi poliitikavaldkondadesse lisataks meetmed tolmeldajate kaitseks, ning nõuti, et hiljemalt 2027. aastaks lõpetataks selliste põllumajandustoodete import, mille tootmisel on kasutatud ELis keelatud pestitsiide.

— Parlament tunneb suurt huvi elurikkuse alaste läbirääkimiste vastu üleilmsel tasandil. Parlament saatis parlamendiliikmete delegatsiooni bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni osaliste konverentsi 15. ja 16. istungjärgule.

Selle teabelehe on koostanud ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaidilt.

Axel GRISLIN
04/2026

2.4.4. VEEKAITSE JA -MAJANDUS

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi veepoliitikat ja selle keskset rolli keskkonna säilitamisel, mida toetavad veeallikate ning nii magevee kui ka mere ökosüsteemide kaitsmiseks koostatud õigusaktid. Vesi on hädavajalik inimeste, loomade ja taimede elutegevuseks ning majanduse toimimiseks. Veekaitse ja -majandus ulatuvad üle riigipiiride. ELi õigusaktidega tagatakse joogi- ja suplusvee puhtus ning ELi veepoliitika raamdirektiiviga on loodud õigusraamistik puhta vee kaitsmiseks ja taastamiseks ning selle pikaajalise kestliku kasutamise tagamiseks.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

ÜLDINE TAUST

Vesi ei ole lihtsalt kaup, vaid ka ühine hüve ja piiratud ressurss, mida tuleb nii kvaliteeti kui ka kvantiteeti silmas pidades kaitsta ja kestlikult kasutada. Samas survestavad seda mitmed sektorid, nagu põllumajandus, tööstus, turism, transport ja energeetika.

1980. aastal võeti vastu esimene joogiveedirektiiv (direktiiv 80/778/EEC), et ühtlustada eri liikmesriikide veega seotud nõudeid ja võidelda ebavõrdsete majanduskonkurentsi tingimuste vastu.

1992. aastal võeti Helsingis vastu piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon, millega EL on ühinenud. Sellega tugevdatakse riiklikke meetmeid ja rahvusvahelist koostööd piiriülese pinna- ja põhjavee ökoloogilise majandamise ja kaitse valdkonnas.

1997. aastal kehtestati rahvusvaheliste vooluveekogude navigatsioonivälist kasutamist reguleeriva õiguse konventsiooniga põhistandardid ja -normid vooluveekogude riikide vaheliseks koostööks rahvusvaheliste vooluveekogude kasutamise, majandamise ja kaitse valdkonnas.

2012. aastal käivitas komisjon Euroopa veevarude kaitsmise kava ehk pikaajalise strateegia, mille eesmärk on tagada kvaliteetse vee kättesaadavus piisavates kogustes kõikideks õiguspärasteks kasutusviisideks, rakendades paremini ELi praegust veepoliitikat, integreerides veepoliitika eesmärgid muudesse poliitikavaldkondadesse ning kõrvaldades praeguse raamistiku lüngad.

EESMÄRGID JA SAAVUTUSED

ELi veepoliitika üldeesmärk on tagada kogu ELile, majandussektoritele ja keskkonnale juurdepääs piisavas koguses kvaliteetsele veele ning tagada kõigi veekogude hea seisund kogu Euroopas. Kliimamuutuste tõttu seisab EL aga üha enam silmitsi veega seotud äärmuslike ilmastikunähtustega, nagu üleujutused ja põuad, mistõttu on äärmiselt oluline võtta vastu poliitikameetmeid, mis aitaksid neid probleeme leevendada ja nendega kohaneda.

Seetõttu on ELis loodud magevee- ja mereressursside kaitsmiseks ja majandamiseks kaks peamist õigusraamistikku – veepoliitika raamdirektiiv ja merestrateegia raamdirektiiv.

A. Veepoliitika raamdirektiiv ja seda toetavad spetsiifilised veepoliitika direktiivid

ELi veepoliitika raamdirektiiviga (2000/60/EÜ) on kehtestatud maismaa pinnavee, üleminekuvee, rannikuvee ja põhjavee kaitse raamistik. Selle eesmärk on hoida ära ja vähendada reostust, edendada säästvat veekasutust, kaitsta ja parandada vesikeskkonda ning leevendada üleujutuste ja põudade mõju. Üldine eesmärk on saavutada kõigi vete hea keskkonnaseisund. Seetõttu palutakse liikmesriikidel koostada looduslike geograafiliste vesikondade alusel vesikonna majandamiskavad ning konkreetsed meetmeprogrammid püstitatud eesmärkide saavutamiseks.

Komisjoni poolt 2019. aastal läbi viidud veepoliitika raamdirektiivi hindamisel jõuti järeldusele, et see täidab üldiselt eesmärki, kuid selle rakendamist tuleb kiirendada. Selle tulemusena teatas komisjon 2020. aasta juunis, et veepoliitika raamdirektiivi ei tehta põhjalikke muudatusi ning selle asemel keskendutakse kehtiva direktiivi rakendamisele ja täitmise tagamisele.

Veepoliitika raamdirektiivi toetavad alljärgnevalt loetletud kitsama suunitlusega direktiivid.

— Põhjavee direktiiviga (2006/118/EÜ) on loodud raamistik, mis kaitseb põhjavett reostuse ja seisundi halvenemise eest. Selles on sätestatud eraldi kriteeriumid hea keemilise seisundi hindamiseks, seiratavate ainete kasvutendentside kindlaks tegemiseks ja kasvutendentsi langusele pöördumise punktide kindlaksmääramiseks. Viimati jõudsid nõukogu ja parlament 2026. aasta märtsis kokkuleppele komisjoni ettepanekus ajakohastada saasteainete loetelusid ja kvaliteedistandardeid, eesmärgiga parandada kemikaalisegude seiret, ühtlustada tulevasi ajakohastusi vastavalt teadusuuringute tulemustele, parandada andmete kättesaadavust, läbipaistvust ja taaskasutamist ning kehtestada uued standardid mitme uue probleemse aine jaoks.

— Läbivaadatud joogiveedirektiivis ((EL)2020/2184) määratakse kindlaks olmevee kvaliteedi põhistandardid. Selles nõutakse, et liikmesriigid kontrolliksid korrapäraselt oma vee kvaliteeti. Liikmesriigid võivad kehtestada oma territooriumil lisanõudeid, kuid üksnes tingimusel, et selle tulemusena järgitakse kõrgemaid standardeid. Direktiivis nõutakse ka tarbijate regulaarset teavitamist. Lisaks tuleb iga kolme aasta tagant anda joogivee kvaliteedi kohta aru komisjonile. Muudetud direktiiviga ajakohastatakse kehtivaid ohutusstandardeid ja parandatakse juurdepääsu puhtale joogiveele vastavalt Maailma Terviseorganisatsiooni viimastele soovitustele. 2022. aastal võeti vastu esimene olmevees esinevate muret tekitavate ainete ja ühendite jälgimisnimekiri.

— Suplusveedirektiivi (2006/7/EÜ) eesmärk on rahvatervise ja keskkonnakaitse parandamine ning sellega kehtestatakse sätted, mis käsitlevad suplusvee seiret ja klassifitseerimist ning üldsuse teavitamist suplusvee kvaliteedist. Suplushooajal peavad liikmesriigid võtma igas supluskohas kord kuus suplusvee proove ja hindama vähemalt kahe konkreetse bakteri kontsentratsiooni. Nad peavad

teavitama üldsust suplusvee profiilide kaudu, mis sisaldavad näiteks teavet suplusvee kvaliteeti mõjutava reostuse liigi ja allikate kohta. Komisjon ja Euroopa Keskkonnaamet avaldavad igal aastal suplusvee kvaliteedi kohta kokkuvõtliku aruande.

— Keskkonnakvaliteedi standardite direktiiviga (2008/105/EÜ) kehtestati ELi tasandil kas veekeskkonnale või selle kaudu olulist ohtu põhjustava 33 prioriteetse aine ja kaheksa muu saasteaine piirkontsentratsioonid pinnavees. 2013. aasta läbivaatamise käigus lisati kehtivasse nimistusse 12 uut ainet. 2023. aastal lisati pinnavee jaoks prioriteetsete ainete nimistusse 23 kriitilise tähtsusega ainet, sealhulgas sellised pestitsiidid nagu glüfosaat, mõned ravimid (valuvaigistid, põletikuvastased ravimid ja antibiootikumid), bisfenool A ning 24 per- ja polüfluoritud alküülühendi rühm.

— 1991. aastal vastu võetud asulareovee puhastamise direktiivi (91/271/EMÜ) eesmärk oli kaitsta keskkonda asulareovee ja tööstusreovee ärajuhtimisest tuleneva kahju eest. Direktiivis määrati kindlaks miinimumstandardid ja tähtajad asulareovee kogumiseks, puhastamiseks ja ärajuhtimiseks, kehtestati reoveesetete kõrvaldamise kontrollid ning nõuti reoveesette merrelaskmise järkjärgulist lõpetamist. Läbivaadatud asulareovee puhastamise direktiiv (EL) 2024/3019, mis jõustus 1. jaanuaril 2025, käsitleb eelnenud direktiivile tuginedes asulareovee käitlemisel järelejäänud reostust ja uusi probleeme. Selle kohaselt peavad ELi liikmesriigid tagama, et linnad koguvad ja puhastavad reovett nõuetekohaselt ja kulutõhusalt. Direktiivi kohaldamisala laiendati, et hõlmata ka väiksemaid asulaid, ja põhimõtet „saastaja maksab" laiendati tootjatele, näiteks ravimite ja kosmeetikatoodete tootjatele.

— Nitraadidirektiivi (91/676/EMÜ) eesmärk on kaitsta vett põllumajandusest lähtuva nitraadi eest, kuna see võib reostada joogiveeallikaid, sealhulgas põhjavett, ja põhjustada pinnavee eutrofeerumist. Direktiivi täiendavas määruses nõutakse kindlaks määratud nitraaditundlike alade loomist, veeseiret ja tegevuskavade kokkuvõtet. 2023. aastal algatas komisjon direktiivi hindamise ning kutsus sidusrühmi ja kodanikke üles oma seisukohti jagama. Konsultatsiooni tulemused avaldati 2024. aasta septembris.

— ELi üleujutuste direktiivi (2007/60/EÜ) eesmärk on vähendada ja ohjata riske, mida üleujutused põhjustavad inimtervisele, keskkonnale, taristule ja varale. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid viima kuueaastase tsükli järel läbi esialgsed hindamised, et määrata kindlaks ohustatud vesikonnad ja nendega seotud rannikualad, ning seejärel koostama üleujutusriski kaardid ja üleujutusriski maandamise kavad, milles keskendutakse ennetusele, kaitsele ja valmisolekule. Teist kuueaastast tsüklit (2015–2021) käsitlev hindamisaruanne avaldati 2021. aasta detsembris.

B. ELi ranniku- ja merepoliitika

Merestrateegia raamdirektiiv (2008/56/EC) on ELi integreeritud merenduspoliitika keskkonnasammas, mis loodi eesmärgiga edendada ELi meremajanduse kestlikku arengut ja pakkuda ühtlasi liidu merekeskkonnale paremat kaitset. Direktiivi eesmärk oli saavutada 2020. aastaks ELi mereala hea keskkonnaseisund, jätkata mereala kaitset ja säilitamist ning hoida ära selle seisundi edasine halvenemine. Direktiiviga

määratakse piirkondlike merekonventsioonidega sätestatud geograafilistes piirides kindlaks Euroopa merepiirkonnad (Läänemeri, Atlandi ookeani kirdeosa, Vahemeri ja Must meri) ja allpiirkonnad. Hea keskkonnaseisundi saavutamiseks 2020. aastaks pidid liikmesriigid töötama oma mereala jaoks välja ökosüsteemipõhised strateegiad, mis tuleb iga kuue aasta järel läbi vaadata. Soovituses rannikuala tervikmajandamise kohta määratakse lisaks kindlaks rannikuala aruka planeerimise ja majandamise põhimõtted, mida liikmesriigid peavad arvesse võtma.

2020. aasta juunis võttis komisjon vastu merestrateegia raamdirektiivi esimest rakendamistsüklit käsitleva aruande. Uues ELi elurikkuse strateegias aastani 2030 (mis võeti vastu 2020. aasta mais) on seatud eesmärgiks mereökosüsteemide kaitset veelgi tugevdada, sealhulgas kaitsealade laiendamise ning elupaikade ja kalavarude taastamiseks mõeldud rangelt kaitstud alade loomise kaudu.

Seoses laevade põhjustatud merereostusega ning rikkumiste eest ette nähtud karistustega on vastu võetud direktiiv, mis käsitleb laevade põhjustatud merereostust ning karistuste, sealhulgas kriminaalkaristuste kehtestamist merereostusega seotud rikkumiste eest (direktiiv 2005/35/EÜ) ja selle 2009. aasta ajakohastatud versioon, mille eesmärk on tagada saasteainete merreheitmise eest vastutajatele mõjusate ja hoiatavate karistuste määramine.

Tanker Erika naftareostuse katastroof 1999. aastal ajendas ELi meresõiduohutuse ja merereostuse valdkonnas oma rolli tugevdama, mille tulemusel loodi 2002. aastal Euroopa Meresõiduohutuse Amet. Amet vastutab muu hulgas laevade põhjustatud reostuse ennetamise ja selle tõrje ning nafta- ja gaasirajatiste põhjustatud merereostustõrje eest.

C. Rahvusvahelised kokkulepped piirkondlike veekogude kohta

Merealade kaitset Euroopas reguleerivad neli rahvusvahelist koostööstruktuuri ehk piirkondlikku merekonventsiooni, mille liikmesriigid on sõlminud naaberriikidega, kellega neil on ühised veed: 1992. aasta Kirde-Atlandi merekeskkonna kaitse konventsioon (Oslo ja Pariis); 1992. aasta Helsinki konventsioon Läänemere piirkonna kohta; 1995. aasta Barcelona konventsioon Vahemere kohta ning 1992. aasta Bukaresti konventsioon Musta mere kohta.

Lisaks on EL osaline muudes konventsioonides, nagu 1992. aasta piiriveekogude ja rahvusvaheliste järvede kaitse ja kasutamise konventsioon, 1994. aasta Doonau jõe kaitse konventsioon, 1999. aasta Reini saastekaitse konventsioon ja 1999. aasta konventsioon, mis käsitleb rahvusvahelist Oderi reostusevastase kaitse komisjoni.

Vesikondadele või merealadele keskenduva piirkondadevahelise keskkonnaalase koostöö tulemusel on ELis loodud mitmeid makropiirkondlikke strateegiaid, st strateegiaid määratletud geograafilise piirkonna ühiste probleemide lahendamiseks, nagu 2009. aasta Läänemere piirkonna strateegia, 2011. aasta Doonau piirkonna strateegia ning 2014. aasta Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia.

D. Veemajanduse kriisivalmiduse strateegia

Vesi ja veeökosüsteemid on tugeva surve all. Seepärast on komisjon oma praeguse ametiaja (2024–2029) poliitilistes suunistes rõhutanud vajadust tugevdada Euroopa veega kindlustatust.

2025. aasta juunis võeti vastu uus Euroopa veekerksuse strateegia, et käsitleda veetõhusust, veenappust ja -reostust ning veega seotud ohte tervikliku mitmeaastase valdkondadeülese kava kaudu, mille vahe-eesmärgid on seatud 2030. ja 2040. aastaks. Eesmärk on luua Euroopa veemajanduse kriisivalmidus, tagades, et veeallikaid majandatakse nõuetekohaselt ja et tegeletakse veenappuse probleemiga, tugevdada meie veetööstuse konkurentsivõimet ja innovatsioonieelist ning järgida ringmajandusel põhinevat lähenemisviisi. Samuti alustas komisjon 2025. aasta novembris liikmesriikidega peetavat dialoogi kestliku veemajanduse üle.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Kõigi aegade esimese Euroopa kodanikualgatusega „Right2Water" (2013) kutsuti ELi institutsioone ja liikmesriike tungivalt üles tagama, et kõik kodanikud saaksid kasutada õigust veele ja kanalisatsioonile, et veevarustuse ja veevarude majandamise suhtes ei kohaldataks siseturu reegleid ning et veeteenused jäetaks liberaliseerimismeetmetest välja. Parlament nõudis 2015. aastal vastuseks eelnimetatud Euroopa kodanikualgatusele suure häälteenamusega, et komisjon esitaks seadusandliku ettepaneku, millega rakendatakse ÜRO poolt tunnustatud inimõigust veele ja kanalisatsioonile, ning muudaks asjakohasel juhul veepoliitika raamdirektiivi, et tunnustada üldist juurdepääsu ja inimõigust veele.

Rõhutades vajalikku üleminekut ringmajandusele, toetas parlament kavasid edendada vee taaskasutamist põllumajandusmaa niisutamiseks. Esimese sammuna võttis parlament koos nõukoguga vastu vee taaskasutust käsitleva määruse, mis jõustus 2023. aasta juunis. Ühtlasi toetas ta kraanivee kvaliteedi parandamise kavasid, et vähendada plastpudelite kasutamist.

Parlament rõhutas oma 2018. aasta resolutsioonis ookeanide rahvusvahelise majandamise kohta, et „säästva meremajanduse rajamine ning merekeskkonna koormuse vähendamine eeldab meetmeid kliimamuutuste, maismaal tekkiva prügi merre ja ookeani jõudmise ning merede saastamise ja eutrofeerumise piiramiseks, mereökosüsteemide ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks, kaitsmiseks ja taastamiseks ning mereressursside säästvaks kasutamiseks". Sellega seoses nõudis parlament, et „komisjon toetaks rahvusvahelisi meetmeid merede elurikkuse kaitseks, eriti käimasolevatel läbirääkimistel uue õiguslikult siduva akti üle, mille eesmärk on merede elurikkuse kaitse ja säästev kasutamine riikide jurisdiktsiooni alt välja jäävatel aladel", ning kutsus „komisjoni üles kavandama rangemaid õigusakte, et säilitada ja tagada merekeskkonna bioloogilise mitmekesisuse säästev kasutamine liikmesriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvates piirkondades".

Oma 2021. aasta märtsi resolutsioonis mereprügi kohta juhtis parlament tähelepanu sellele, kuidas mereprügi mõjutab mereökosüsteemi, kalandust ja tarbijaid, nõudis piirangute lisamist ühekordselt kasutatavale plastile ning spetsiaalselt kavandatud ja kestlikumate materjalide kasutamist kalapüügivahendite puhul.

2022. aasta oktoobris võttis parlament vastu resolutsiooni veele juurdepääsu kui inimõiguse kohta – välismõõde, milles ta kinnitas taas õigust puhtale joogiveele, nimetas sanitaartingimustele juurdepääsu inimõiguseks ning nõudis looduslike ökosüsteemide kaitsmist ja taastamist ning vee säilitamist energiakasutuseks.

2025. aasta mais võttis parlament vastu resolutsiooni, milles esitatakse tema prioriteedid seoses ELi veemajanduse kriisivalmiduse strateegiaga, pannes rõhku kuuele peamisele sambale: veetõhusus, reostuse vähendamine, kliimamuutustega kohanemine, rahastamine, digiteerimine ja innovatsioon ning piiriülene koostöö.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateave selle teema kohta leiab Euroopa Parlamendi keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaidil.

Christian Kurrer
04/2026

Euroopa Parlament

2.4.5. ÕHUSAASTE JA MÜRAREOSTUS

Käesolevas teabelehes selgitatakse, mida teeb EL õhusaaste ja mürareostuse vähendamiseks ning inimeste tervise ja keskkonna kaitsmiseks. Selles kirjeldatakse saaste peamisi allikaid ja mõju, ELi nullsaaste eesmärke ning tähtsamaid õigusakte, milles käsitletakse tööstuse, transpordi ja muude sektorite heidet. Samuti antakse teabelehes ülevaade õhukvaliteedi parandamisel ja keskkonnamüra vähendamisel tehtud edusammudest ning lahendamata probleemidest.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193, milles käsitletakse keskkonnapoliitikat.

TAUSTTEAVE

A. Õhusaaste

Õhusaaste on endiselt Euroopa üks suurimaid elukeskkonnast lähtuvaid terviseriske. 2021. aastal vastu võetud ELi nullsaaste tegevuskava kaugeleulatuv eesmärk on vähendada 2050. aastaks õhusaastet ja mürareostust tasemeni, mida ei peeta enam inimeste tervisele ega looduslikele ökosüsteemidele kahjulikuks. **Nii ELi õigusaktide kui ka kogu ELi hõlmava seirevõrgustiku eesmärk on hoida saaste allpool kriitilist künnist. Standardite läbivaatamise ja käimasolevate hindamistega tehakse edusamme selles suunas, et meie õhu- ja akustiline keskkond oleks ohutu.**

Õhusaaste on peamine keskkonnast tingitud enneaegsete surmajuhtumite põhjustaja ELis. Seda seostatakse südame- ja kopsuhaiguste, insuldi ja mõne vähivormiga. Teatavad saasteained, nagu arseen (Ar), kaadmium (Cd), elavhõbe (Hg), nikkel (Ni) ja polütsüklilised aromaatsed süsivesinikud, võivad kahjustada meie geene ja põhjustada seeläbi vähki.

Õhusaaste kahjustab ka vee ja pinnase kvaliteeti ning ökosüsteeme. Näiteks võib see põhjustada eutrofeerumist (fosfori, lämmastiku ja muude taimetoitainete üleküllus veekogus, mille tulemuseks on taimede ja vetikate liigne kasv) ja happevihma, mis kahjustab metsi, põllukultuure ja hooneid.

Peamised õhusaaste allikad ELis on järgmised:

— tööstus;

— transport;

— kodumajapidamiste kütmine;

— energiatootmine;

— põllumajandus.

Tänapäeval on kõige probleemsemad saasteained tahked peenosakesed ($PM_{2,5}$), lämmastikoksiidid (NO_x) ja troposfääriosoon (O_3).

Õhukvaliteet on viimastel aastakümnetel paranenud, kuid paljud inimesed ELis puutuvad endiselt kokku ebatervisliku saastetasemega, eriti linnades. Euroopa Keskkonnaameti (EEA) viimases õhukvaliteedi olukorda käsitlevas aruandes esitatud hinnangu kohaselt suri 2023. aastal ELis enneaegselt üle 180 000 inimese, kuna pikaajaline kokkupuude tahkete peenosakestega ületas Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) suunistes toodud taset. Enamik linnapiirkondades elavaid inimesi (94%) puutub jätkuvalt kokku sellise $PM_{2,5}$-osakeste kontsentratsiooniga, mis ületab neid suuniseid. See kinnitab, et seonduvate terviseriskide vähendamiseks on vaja täiendavaid meetmeid. Positiivsemast küljest märgib EEA, et paljudes piirkondades on õhukvaliteet juba praegu selline, et kahjulike osakeste kontsentratsioon on uute ELi 2030. aasta normidega ette nähtust väiksem.

B. ELi eesmärgid ja nullsaaste tegevuskava

2050. aastaks kehtestatud ELi nullsaaste tegevuskava eesmärk on vähendada õhu-, pinnase- ja veesaastet ning müra- ja plastireostust tasemeni, mida ei peeta enam tervisele ega looduslikele ökosüsteemidele kahjulikuks. Õhusaaste puhul on EL seadnud eesmärgiks vähendada tahkete peenosakeste põhjustatud enneaegsete surmade arvu 2030. aastaks vähemalt 55% võrreldes 2005. aastaga.

Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse ja EEA 2025. aasta märtsis avaldatud eduaruandes ELi nullsaaste eesmärkide kohta märgitakse, et see eesmärk tõenäoliselt saavutatakse ning seejuures on 2030. aastaks võimalik saavutada veelgi suurem vähendamine ehk 66%. Nende eesmärkide saavutamiseks tehtavaid edusamme jälgitakse ja hinnatakse pidevalt kaheksanda keskkonnaalase tegevusprogrammi seireraamistiku alusel.

C. Mürareostus

Keskkonnamüra, mis tuleneb peamiselt maanteeliiklusest, raudteedest, õhusõidukitest ja tööstusest, on samuti oluline rahvatervise probleem Euroopas. Pikaajaline kokkupuude kõrge müratasemega võib põhjustada südamehaigusi, kõrget vererõhku, diabeeti, uneprobleeme ja ärritust, nagu on välja toodud Euroopa Keskkonnaameti 2025. aasta aruandes keskkonnamüra kohta Euroopas. EEA hinnangul kannatab Euroopas keskkonnamüra kahjuliku taseme tõttu kokku üle 110 miljoni inimese ning mürareostus põhjustab hinnanguliselt 66 000 enneaegset surma aastas.

Müra kahjustab ka elusloodust. Ligikaudu 29%-l Natura 2000 kaitsealadest esineb selline müratase, mis häirib loomade käitumist ja mõjutab elurikkust.

ELi nullsaaste tegevuskava eesmärk on vähendada transpordimürast pidevalt häiritud inimeste osakaalu 2030. aastaks 30% võrreldes 2017. aastaga. Viimaste tõendite kohaselt on olukord seni vaid vähe paranenud (3% vähenemist alates 2017. aastast), mistõttu on vaja täiendavaid meetmeid, näiteks regulatiivseid või seadusandlikke muudatusi.

SAAVUTUSED ÕHUSAASTE VÄHENDAMISEL

Õhukvaliteet on Euroopas märgatavalt paranenud pärast seda, kui ELi eelkäija Euroopa Majandusühendus hakkas 1970. aastatel selle probleemiga tegelema. Sellest

ajast alates on märkimisväärselt vähendatud selliste ainete kontsentratsiooni nagu vääveldioksiid (SO_2), süsinikmonooksiid (CO), benseen (C_6H_6) ja plii (Pb).

Õhusaaste vähendamiseks on ELil kasutada kolme liiki norme, mis hõlmavad järgmist:

— õhukvaliteedi standardeid (kui puhas peab meie sissehingatav õhk olema);

— heitkoguste vähendamist riigi tasandil (kui palju saastet võib iga riik õhku paisata);

— konkreetseid allikaid (nt tööstus, sõidukid või kütus).

Lisaks teeb EL koostööd rahvusvaheliste strateegiliste partneritega, et võidelda piiriülese õhusaaste vastu. Nende strateegiliste partnerite hulka kuuluvad ÜRO Keskkonnaprogramm, kliima ja puhta õhu kaitse koalitsioon ning riigid, kes on allkirjastanud ÜRO 1979. aasta piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni. Õigusakte täiendavad strateegiad ja meetmed, millega edendatakse keskkonnakaitset ja selle arvessevõtmist muudes sektorites. See kõik kuulub Euroopa roheleppe tulemusel saavutatavate eesmärkide hulka.

A. Välisõhu kvaliteet

EL kehtestab peamiste õhusaasteainete piirnormid ja sihtväärtused. Nendega määratakse kindlaks saasteainete piirnormid välisõhus ning nõutakse, et liikmesriigid jälgiksid õhukvaliteeti ja võtaksid piirtasemete ületamise korral meetmeid.

2016. aasta detsembris võttis EL vastu direktiivi, mis käsitleb teatavate õhusaasteainete riiklike heitkoguste vähendamist ja millega:

— kehtestati 2020.–2029. aasta riiklikud heite vähendamise kohustused võrreldes 2005. aasta tasemega viie peamise saasteaine puhul: SO_2, NO#, muud lenduvad orgaanilised ühendid kui metaan (metaanita LOÜ), ammoniaak (NH_3) ja $PM_{2,5}$ ning rangemad eesmärgid alates 2030. aastast;

— nähti liikmesriikidele ette kohustus koostada riiklikud õhusaaste kontrolli programmid;

— kehtestati seiret, aruandlust ja nõuetele vastavust käsitlevad sätted;

— suurendati üldsuse osalemist ja õiguskaitse kättesaadavust.

See direktiiv jõustus 2016. aasta detsembris ja sellega muudeti direktiivi 2003/35/EÜ ning tunnistati kehtetuks varasem õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade direktiiv. Liikmesriikidel oli direktiivi riiklikku õigusesse ülevõtmiseks aega 1. juulini 2018, kusjuures vähendamiskohustused tuli täita alates 2020. aastast ja vastavus rangematele piirnormidele tuleb saavutada alates 2030. aastast.

Enamik liikmesriike suutis direktiivi tähtajaks üle võtta, kuigi mõned meetmed on 2026. aasta seisuga endiselt pooleli ja nõuete täitmine varieerub riigiti. Mõni liikmesriik ei ole täitnud kõiki oma 2020.–2029. aasta eesmärke, kusjuures keeruliseks on osutunud ammoniaagiheite vähendamine. Eelkõige on vaja jätkuvalt teha jõupingutusi ammoniaagiheite vähendamiseks põllumajandussektoris.

2024. aasta oktoobris võttis EL vastu uue direktiivi, mis käsitleb välisõhu kvaliteeti ja Euroopa õhu puhtamaks muutmist. Selle direktiiviga:

— karmistati 2030. aastaks peamiste saasteainete, nagu $PM_{2,5}$, PM_{10} ja lämmastikdioksiidi (NO_2) piirnorme;

— lähendati ELi standardeid WHO suunistele;

— täiustati õhukvaliteedi seiret ja modelleerimist;

— tugevdati kodanike õigust teabele, osalemisele ja õiguskaitse kättesaadavusele õhukvaliteedi küsimustes.

See direktiiv jõustus 2024. aasta detsembris ning sellega asendati ja ajakohastati varasemad välisõhu kvaliteeti käsitlevad direktiivid. Liikmesriigid peavad direktiivi riiklikku õigusesse üle võtma 2026. aasta lõpuks ja täitma uued piirnormid 2030. aastaks ning seejuures on neil piiratud võimalused taotleda rangetel tingimustel lisaaega.

B. Maanteetransport

Maanteetransport on Euroopas suur õhusaaste allikas, eriti linnades. EL on kehtestanud sõiduautodele, kaubikutele, veoautodele, bussidele ja mootorratastele **heitenormid** (nn Euro-normid) ning võtnud kasutusele realistlikumad katsed, et kajastada paremini sõidukite tegelikke kasutustingimusi.

Sõiduautode ja kergkaubikute praeguse heitenormiga **Euro 6** on määratud kindlaks mitme õhusaasteaine, eelkõige NO_x ja tahkete osakeste heite piirnormid. Alates 2017. aasta septembrist tehakse heitkoguseid kindlaks ka tegelikus liikluses tekkivate heitkoguste kindlakstegemise katsega.

2024. aastal võttis EL kooskõlas komisjoni 2020. aasta kestliku ja aruka liikuvuse strateegiaga vastu Euro 7 määruse. Seda kohaldatakse alates 2026. aasta novembrist kõigi bensiini-, diisel-, hübriid- ja elektrimootoriga sõiduautode ning kaubikute, veoautode ja busside suhtes ning turu täielik vastavus on ette nähtud 2027. aasta novembriks. Selle määrusega:

— kehtestatakse mitmele saasteainele rangemad piirnormid;

— nähakse ette heite piirnormid pidurite ja rehvide puhul, kuna need aitavad kaasa õhusaaste ja mikroplasti tekkele;

— nõutakse, et heitekontrollisüsteemid vastaksid nõuetele vähemalt 10 aasta või 200 000 km jooksul, olenevalt sellest, kumb saabub varem.

Samuti on EL vastu võtnud normid **kütuse kvaliteedi**, kasutusel olevate sõidukite nõuetele vastavuse ja turujärelevalve kohta, et tagada sõidukite vastavus heite piirnormidele kogu nende kasutusea jooksul.

2007. aastal kehtestati väikeste sõiduautode ja kommertsveokite tüübikinnitust käsitlevad normid, mis hõlmavad ka kasutusel olevate sõidukite nõuetele vastavust, saastetõrjeseadmete kulumiskindlust, pardadiagnostikasüsteeme ja kütusekulu mõõtmist ning sõidukite remondi- ja hooldusteabe kättesaadavust sõltumatute ettevõtjate jaoks. Sarnased normid kehtestati 2009. aastal raskesõidukitele, näiteks bussidele ja veoautodele.

1. septembril 2020. aastal jõustus 2018. aasta määrus mootorsõidukite tüübikinnituse ja turujärelevalve kohta. Selle eesmärk on parandada tehniliste teenuste kvaliteeti ja sõltumatust ning kontrollida, kas teedel juba sõitvad sõidukid vastavad nõuetele.

C. Muust transpordist tingitud heide

Õhusaastet ja kasvuhoonegaaside heidet põhjustavad ka laevandus, lennundus ja väljaspool teid kasutatavad liikurmasinad.

Laevade puhul on EL kehtestanud Euroopa vetes tegutsevatel laevadel kasutatavale punkrikütusele ranged väävlisisalduse piirnormid. Alates 2020. aasta jaanuarist on üldine väävlisisalduse piirnorm olnud 0,5%, mis on kooskõlas Rahvusvahelise Mereorganisatsiooniga kokku lepitud reeglitega. Teatavates piirkondades, mida nimetatakse vääveloksiidide heite vähendamise piirkondadeks, on piirnorm 0,1%. Nende hulka kuuluvad Läänemeri, La Manche'i väin, Põhjameri, Põhja-Ameerika piirkond, USA Kariibi mere piirkond ja Vahemeri.

Lennunduse valdkonnas osalevad EL ja selle liikmesriigid ülemaailmses rahvusvahelise lennunduse süsinikdioksiidiheite kompenseerimise ja vähendamise süsteemis (CORSIA), mille eesmärk on vähendada rahvusvahelisest lennundusest tulenevat CO_2 heidet. EL aitab kestlike lennukikütuste kasutamisele kaasa ka algatust „ReFuelEU Aviation" käsitleva määruse kaudu, mida kohaldatakse alates 2024. aasta jaanuarist.

Laevanduse puhul jõustus 2023. aasta oktoobris algatust „FuelEU Maritime" käsitlev määrus. Selle eesmärk on vähendada 2050. aastaks laevade pardal kasutatava energia kasvuhoonegaaside heitemahukust 80%, soodustades samal ajal ka taastuvkütuste ja vähese süsinikuheitega kütuste kasutamist.

2016. aastal võttis EL vastu määruse väljaspool teid kasutatavate liikurmasinate (sealhulgas ekskavaatorid, buldooserid ja kettsaed) ning **põllumajandus- ja metsatraktorite** ja **väikelaevade** (nagu sportpaadid) kohta.

D. Tööstusheited

Paljusid suuri ELi tööstuskäitiseid, nagu elektrijaamad, rafineerimistehased, tsementitehased ja jäätmepõletustehased, käsitletakse 2010. aasta tööstusheidete direktiivis. Need käitised vajavad luba, mis hõlmab õhusaaste ning vee- ja pinnasereostuse vältimise või vähendamise ning müra piiramise tingimusi.

Tööstusheidete direktiivi aluseks on **parima võimaliku tehnika** mõiste. See tähendab, et käitised peavad saastuse vältimiseks või vähendamiseks kasutama majanduslikult ja tehniliselt kõige tõhusamaid ja täiustatumaid meetodeid. Tööstusheidete direktiivi täiendati 2015. aastal keskmise võimsusega põletusseadmete heidet käsitleva direktiiviga.

2024. aasta augustis võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu tööstusheidete direktiivi läbivaadatud versiooni (tööstusheidete direktiiv 2.0). Selle uue direktiiviga:

— kehtestatakse mitmele saasteainele **rangemad heite piirnormid**;

— laiendatakse norme rohkematele sektoritele, sealhulgas **suurtele intensiivse loomakasvatusega tegelevatele põllumajandusettevõtetele**, **ülisuurtele tehastele** ja mõnele **kaevandustegevusele**;

— kehtestatakse **keskkonnatoime piirnormid**, et edendada pidevat täiustamist;

— karmistatakse heite piirnormidest erandite tegemise tingimusi;

— tõhustatakse **kontrolli**, teabele juurdepääsu ja üldsuse osalemist ning õigust **nõuda** ebaseadusliku reostuse tekitatud **kahju hüvitamist**.

Liikmesriigid peavad selle direktiivi riiklikku õigusesse üle võtma 2026. aastal. Uued normid peaksid veelgi vähendama kahjulikku heidet, toetama innovatsiooni ja ressursitõhusust ning aitama saavutada ELi nullsaaste eesmärke.

Rikkumiste eest on kehtestatud rangemad karistused, sealhulgas trahvid, mis moodustavad vähemalt 3% aastakäibest. Euroopa tööstuspöörde ja tööstusheite innovatsioonikeskus (INCITE) toetab kujunemisjärgus saastekontrollitehnoloogia väljatöötamist ja kasutuselevõttu.

Komisjonil on aega kuni 31. detsembrini 2026, et hinnata, kas loomakasvatusest, sealhulgas karjakasvatusest tingitud heidet on vaja veelgi vähendada.

SAAVUTUSED MÜRAREOSTUSE VÄHENDAMISEL

EL tegeleb keskkonnamüra probleemiga peamiselt keskkonnamüra direktiivi ning sõidukite, õhusõidukite, raudteede ja välitingimustes kasutatavate seadmete müra käsitlevate erinormide kaudu.

A. Keskkonnamüra direktiiv

EL reguleerib mürareostuse küsimust kahest aspektist: esiteks üldise raamistiku abil, mille eesmärk on teha kindlaks mürareostuse tase, mis nõuab nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil meetmete võtmist, ja teiseks mitmesuguste õigusaktidega, milles käsitletakse peamisi müraallikaid, näiteks maantee-, lennu- ja raudteetranspordi müra ning välitingimustes kasutatavate seadmete müra.

Keskkonnamüra direktiivi (2002/49/EÜ) kohaselt peavad liikmesriigid:

— kaardistama nn **mürakaartidel** müratasemed suurlinnades, põhimaanteede ja -raudteede ääres ning suuremate lennujaamade ümbruses;

— teavitama üldsust müratasemetest;

— vajaduse korral koostama **müra käsitlemise tegevuskavad**.

Need mürakaardid ja tegevuskavad vaadatakse läbi vähemalt üks kord viie aasta jooksul. Viimases, 2023. aasta märtsis avaldatud aruandes keskkonnamüra direktiivi rakendamise kohta leiti, et enamik liikmesriike on teinud edusamme, kuid endiselt esineb lünki, näiteks täitmise tagamises ja üldsuse osalemises.

B. Valdkonnaspetsiifilised normid

EL on kehtestanud müra piirnormid ka järgmise suhtes:

— mootorsõidukid ja nende rehvid;

— mopeedid ja mootorrattad;

— raudteeveeremid;

— **õhusõidukite käitamine** suuremates lennujaamades;

— **välitingimustes kasutatavad teatavat liiki seadmed ja masinad**.

Mootorsõidukite müradirektiivid käsitlevad normid kehtestati 2014. aastal ning 2020. aastal võeti vastu määrus, millega nähti ette rehvide rangem märgistamine. Mopeedide ja

mootorrataste mürataseme ja heite tehnilised standardid on sätestatud komisjoni 2023. aasta delegeeritud määruses.

Lennunduses kohaldatakse ELi õhusõidukite müra käsitlevate normidega Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni loodud **nn tasakaalustatud lähenemisviisi** nende lennujaamade suhtes, kus aastas tehakse üle 50 000 tsiviilõhusõiduki lennu (suuremad lennujaamad). See tähendab, et need lennujaamad peavad kaaluma nelja liiki meetmeid: vaiksemad õhusõidukid, parem maakasutuse planeerimine, kohandatud lennuprotseduurid ja vajaduse korral käitamispiirangud, näiteks öised lennukeelud.

Raudteede puhul kehtestati 2016. aasta direktiiviga (raudteesüsteemi koostalitluse kohta) normid seoses maksimaalse müratasemega, mida uued (tavapärased) raudteeveeremid võivad tekitada, ning olemasolevate kaubavagunite suhtes võeti vastu 2019. aasta tehniline kirjeldus.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlamendil on olnud otsustav roll õhusaastet ja mürareostust käsitlevate ELi normide kujundamisel. Parlament on sageli nõudnud rangemaid standardeid ja paremat täitmise tagamist. Ühtlasi on ta nõudnud, et ELi õhukvaliteedi normid viidaks paremini kooskõlla WHO suunistega.

Parlament aitas tagada, et laevakütuste väävlisisaldust vähendataks õigeaegselt ja et uues välisõhu kvaliteedi direktiivis seataks kõrgemad eesmärgid. Pärast Dieselgate'i skandaali ehk seda, kui Volkswageni kontsern kasutas USAs heite kindlakstegemise katsetes NO_x heite vähendamiseks katsetulemusi moonutavat tarkvara, moodustas parlament selle küsimusega tegelemiseks ajutise uurimiskomisjoni ning nõudis rangemat turujärelevalvet ja tarbijakaitset.

Samuti on parlament korduvalt nõudnud rangemate müra piirnormide kehtestamist sõidukitele ja õhusõidukitele ning kodanike läbipaistvamat teavitamist, näiteks märgiste kasutuselevõttu, et anda tarbijatele müratasemete kohta teavet. Parlament jätkab järelevalve tegemist ELi normide rakendamise üle ning nõuab vajaduse korral täiendavate meetmete võtmist inimeste tervise ja keskkonna kaitsmiseks.

Selle teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateabe saamiseks külastage keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaiti.

Victoria VALLEDOR DE VICENTE
04/2026

2.4.6. RESSURSITÕHUSUS JA RINGMAJANDUS

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas EL kavatseb saavutada 2050. aastaks ringmajanduse. Varasemate ressursikasutustavade tagajärjeks on suur saastatus, keskkonnaseisundi halvenemine ja loodusvarade ammendumine. ELi poliitika ulatub palju kaugemale üksnes jäätmekäitlusest, kuna selle eesmärk on luua kestlik majandus. Euroopa Parlamendil on keskne roll kriitilise tähtsusega jäätmekategooriate (nt pakendid ja elektroonika) reguleerimisel ning ta ergutab seadma teaduspõhiseid eesmärke, kontrollima rangemalt mikroplasti ja tugevdama ringlussevõetud materjalide turge.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 191–193.

TAUSTTEAVE

ÜRO Keskkonnaprogrammi (UNEP) määratluse kohaselt on ressursitõhusus suurema heaolu saavutamine, vähendades samal ajal ressursikasutust, heidet ja jäätmeteket toote või teenuse ühiku kohta.

Ressursitõhusus on ELi majanduse kestlikkuse ja suveräänsuse seisukohast otsustava tähtsusega. Euroopa Keskkonnaameti (EEA) andmetel tarbib iga ELi kodanik aastas 14,1 tonni materjale ja tekitab 5 tonni jäätmeid. Kuigi ressursitõhusus on ELis maailma keskmisega võrreldes 2,5 korda suurem, ületab see tarbimise tase Maa kestlikkuse piirid ja on üks maailma kõrgemaid. Seda probleemi süvendab veelgi ELi sõltuvus impordist seoses loodusvaradele juurdepääsuga: 2024. aastal moodustas import 74,9 % fossiilenergiakandjate tarbimisest ja 49,0 % metallimaagi tarbimisest ELis (Eurostati statistika ELi impordi ja ekspordi kohta).

Ringluspõhisema majandusmudeli eesmärk on käsitleda mõlemat probleemi, jagades, liisides, korduskasutades, parandades, taastades tooteid ja võttes neid ringlusse ning pikendades seeläbi nende olelusringi ja minimeerides jäätmejääke. EEA hinnangul pärines 2023. aastal 11,8 % ELi majanduses kasutatud toorainetest ringlussevõetud materjalist.

EESMÄRGID

A. 2011. aasta ressursitõhusa Euroopa tegevuskava

Ressursitõhusa Euroopa tegevuskava (2011) oli osa strateegia „Euroopa 2020“ ressursitõhususe juhtalgatusest. See toetas üleminekut kestlikule majanduskasvule ressursitõhusa, vähese CO_2 heitega majanduse kaudu ning selles olid välja toodud 2050. aastaks vajalikud struktuurilised ja tehnoloogilised muudatused, sh eesmärgid, mis tuleb saavutada 2020. aastaks. Selles toodi välja võimalused, kuidas tõsta ressursitootlikkust ning siduda majanduskasv lahti ressursside kasutamisest ja selle keskkonnamõjust.

B. 2015. aasta ringmajanduse pakett

2015. aasta detsembris esitas komisjon ringmajanduse tegevuskava, milles esitati 54 meedet, mis hõlmavad toodete kogu olelusringi alates tootmisest kuni ringlussevõtuni, hõlmates ka tarbimist ja jäätmekäitlust. Tegevuskava rakendati nelja seadusandliku ettepanekuga, millega muudeti järgmisi õigusakte: a) jäätmete raamdirektiiv, b) prügilate direktiiv, c) pakendite ja pakendijäätmete direktiiv ning d) romusõidukeid, patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning elektri- ja elektroonikaseadmete romusid käsitlevad direktiivid. Nendes 2018. aasta mais vastu võetud direktiivides seati järgmised eesmärgid:

— ELi ühine eesmärk võtta 2035. aastaks ringlusse 65% olmejäätmeid (2025. aastaks 55% ja 2030. aastaks 60%);

— ELi ühine eesmärk võtta 2030. aastaks ringlusse 70% pakendijäätmeid;

— siduv eesmärk vähendada 2035. aastaks prügilasse ladestamist maksimaalselt 10%ni olmejäätmetest;

— liigiti kogutud jäätmete prügilasse ladestamise keeld ning kohustus koguda biojäätmeid liigiti 2023. aastaks ning tekstiile ja kodumajapidamistest pärit ohtlikke jäätmeid 2025. aastaks.

2019. aasta märtsis avaldas komisjon ringmajanduse tegevuskava rakendamise kohta aruande, tuues esile selle, kuidas ta on ringmajandusele üleminekut kiirendanud.

C. 2020. aasta uus ringmajanduse tegevuskava

11. märtsil 2020 avaldati uus ringmajanduse tegevuskava „Puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel“, mis on ELi kestliku majanduskasvu tegevuskava – Euroopa rohelise kokkuleppe – üks nurgakivi. Teatises anti teada kogu toodete olelusringi hõlmavatest algatustest, mis on suunatud näiteks toodete kavandamisele, ringmajanduse protsesside edendamisele, kestliku tarbimise soodustamisele ja selle tagamisele, et kasutatud ressursse hoitakse ELi majanduses võimalikult kaua.

D. ELi strateegiad plasti ja tekstiili ringlussevõtu kohta

Komisjon avaldas 16. jaanuaril 2018 teatise, milles esitatakse strateegia plasti kohta ringmajanduses ja tutvustatakse hulka meetmeid, mis keskenduvad neljale valdkonnale: 1) plasti ringlussevõtu majandusliku külje ja kvaliteedi parandamine; 2) plastijäätmetega prügistamise vähendamine; 3) investeeringute ja innovatsiooni soodustamine plasti väärtusahelas ning 4) üleilmsete meetmete toetamine.

Euroopa tekstiilitarbimise mõju keskkonnale ja kliimamuutustele on toiduainete, eluaseme ja liikuvuse järel neljandal kohal. Komisjon avaldas 30. märtsil 2022 ELi kestliku ja ringse tekstiili strateegia, milles esitatakse konkreetsed meetmed tagamaks, et 2030. aastaks on ELi turule lastavad tekstiiltooted kestlikud ja ringlussevõetavad, neis ei ole ohtlikke aineid ning need on toodetud teatavate sotsiaalsete ja keskkonnastandardite kohaselt.

E. Ringmajanduse õigusakti ettepanek

2025. aastal teatas komisjon, et kavatseb 2026. aasta kolmandas kvartalis esitada ringmajanduse õigusakti. Selle eesmärk on tagada, et 2030. aastaks on 24 % materjalidest ringluspõhised.

SAAVUTUSED

A. Jäätmekäitlust käsitlevad ELi õigusaktid

1. Jäätmete raamdirektiiv

2008. aasta jäätmete raamdirektiiv sisaldab jäätmekäitluse põhinorme, keskendudes jäätmetekke vältimisele. Seda muudeti 2018. aastal, et panna rõhk jäätmetekke vältimisele ja ringlusele ning kehtestada teatavate toodete puhul laiendatud tootjavastutuse süsteemidele ühised miinimumnõuded. 2025. aasta veebruaris leppisid Euroopa Parlament ja nõukogu kokku täiendavates muudatustes, mis käsitlevad toidu- ja tekstiilijäätmeid. Uued normid hõlmavad siduvaid toidujäätmete vähendamise eesmärke ja uut tootjavastutuse süsteemi, mille kohaselt peavad tekstiilitootjad katma tekstiilijäätmete kogumise, sortimise ja ringlussevõtu kulud.

2. Jäätmesaadetised

2006. aasta jäätmesaadetiste määruses on sätestatud õigusnormid jäätmesaadetiste veo kohta nii ELis kui ka ELi liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel konkreetse eesmärgiga parandada keskkonnakaitset. See hõlmab sisuliselt igat liiki jäätmete (v.a radioaktiivsed ained) vedamist maanteedel ja raudteel ning laevade ja lennukitega.

Jäätmesaadetiste määrus asendatakse aastatel 2025–2027 järk-järgult uue jäätmesaadetisi käsitleva määrusega. See määrus võeti vastu 2024. aastal, võttes arvesse EList kolmandatesse riikidesse veetavate jäätmete kasvavat hulka ja vastusena ringmajanduse tegevuskava eesmärgile võidelda veelgi rohkem ebaseaduslike jäätmesaadetiste vastu. Uue raamistiku kohaselt jälgitakse jäätmesaadetisi Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riikidesse ning need võib peatada, kui saadetised põhjustavad sihtriigis tõsiseid keskkonnaprobleeme. Jäätmete eksport OECD-välistesse riikidesse vaikimisi keelustatakse ja seda lubatakse ainult juhul, kui asjaomased riigid suudavad jäätmeid kestlikult käidelda.

3. Jäätmete kõrvaldamine

1999. aasta prügiladirektiivi ja seda muutva direktiivi (EL) 2024/1785 eesmärk on vältida või vähendada prügilate kahjulikku mõju keskkonnale, eelkõige pinna- ja põhjaveele, pinnasele, õhule ja inimeste tervisele.

Tööstusheidete direktiivis (2010/75/EL), mida muudeti 2024. aastal direktiiviga (EL) 2024/1785, on sätestatud normid tööstustegevusest, sealhulgas jäätmetekkest tuleneva saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta, ning erisätted jäätmepõletus- ja -koospõletustehaste kohta. Pärast viimast läbivaatamist on selle kohaldamisalasse lisatud ka prügilad.

4. Tootmis- ja jäätmevooge käsitlevad erinormid

a. Pakendid ja pakendijäätmed

1994. aasta pakendite ja pakendijäätmete direktiiv hõlmab kõiki ELis turule lastavaid pakendeid ja kõiki pakendijäätmeid. Seda muudeti direktiiviga 2004/12/EÜ, milles täpsustatakse pakendi mõistet ja kehtestatakse seda piiritlevad kriteeriumid. Lisaks muudeti pakendite ja pakendijäätmete direktiivi veel direktiiviga (EL) 2015/720 seoses õhukeste plastkandekottide tarbimise vähendamisega. Sellised kotid jäävad jäätmekäitlusvoogudest lihtsasti kõrvale ning kuhjuvad keskkonnas, eriti mereprügina.

Pakendite ja pakendijäätmete direktiiv asendatakse aastatel 2026–2029 järk-järgult uue pakendeid ja pakendijäätmeid käsitleva määrusega (määrus (EL) 2025/40). 2024. aastal vastu võetud uue määruse eesmärk on vähendada pakendijäätmeid järgmiselt:

— kehtestada siduvad korduskasutamise ja ringlussevõetud materjali sisalduse eesmärgid;

— piirata teatavat liiki ühekordselt kasutatavaid pakendeid ja

— nõuda kasutatavate pakendite minimeerimist.

b. Elektri- ja elektroonikaseadmete romud (elektroonikaromud)

Elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) direktiivi (direktiiv 2012/19/EL), mida muudeti 2018. ja 2024. aastal, eesmärk on parandada elektroonikaromude, näiteks mobiiltelefonide, arvutite, kodumasinate, lampide, meditsiiniseadmete ja päikesepaneelide kogumist, käitlemist ja kõrvaldamist.

Elektri- ja elektroonikaseadmetes teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramise direktiivi (nn ohtlike ainete kasutamise piiramise direktiiv) (direktiiv 2011/65/EL) eesmärk on kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, piirates nimetatud seadmetes plii, elavhõbeda, kaadmiumi, kroomi ja broomitud leegiaeglustite kasutamist.

Elektroonikaromude direktiivi ja ohtlike ainete kasutamise piiramise direktiivi rakendamine liikmesriikides osutus raskeks – koguda ja nõuetekohaselt käidelda suudeti vaid kolmandik elektroonikaromudest. 6. oktoobril 2023 avaldas komisjon soovituse parandada elektroonikaromude, eelkõige sülearvutite, mobiiltelefonide ja tahvelarvutite tagastamist.

c. Patareid ja akud

Patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid käsitleva direktiivi (viimati muudetud 2018. aastal) eesmärk on parandada selliste jäätmete käitlemist ja keskkonnatoimet, kehtestades nende kogumise, ringlussevõtu, käitlemise ja kõrvaldamise reeglid. Samuti sätestati direktiivis teatavate patareides ja akudes sisalduvate ohtlike ainete (eriti elavhõbeda ja kaadmiumi) piirväärtused.

Aastatel 2025–2027 asendatakse eespool nimetatud direktiiv järk-järgult uue patareisid ja akusid käsitleva määrusega, mis võeti vastu 12. juulil 2023. See vähendab patarei- ja akusektori avaldatavat keskkonnamõju, kuna uute sotsiaal-majanduslike tingimuste, tehnoloogia arengu, turgude ning patareide ja akude kasutamise kontekstis kasvab sektor hüppeliselt. Seda määrust muudeti 2025. aastal, et lükata mõne selles sisalduva hoolsuskohustusnõude kohaldamine edasi 2026. või 2027. aastani.

d. Romusõidukid

Kasutuselt kõrvaldatud sõidukeid käsitleva direktiivi (2000/53/EÜ) eesmärk oli vähendada romusõidukitest ja nende osadest tekkivaid jäätmeid. Lisaks õhutas see tootjaid ja importijaid piirama ohtlike ainete kasutamist ning rohkem kasutama ringlussevõetud materjale.

2023. aasta juulis esitas komisjon ettepaneku romusõidukeid käsitleva määruse kehtetuks tunnistamise kohta, et suurendada korduvkasutatavust, ringlussevõetavust ja taaskasutatavust.

e. Reovesi

1991. aasta asulareovee puhastamist käsitleva direktiivi eesmärk on parandada reovee kogumist ja puhastamist. See asendatakse alates 1. augustist 2027 uue asulareovee puhastamist käsitleva direktiiviga, mis on ELi nullsaaste tegevuskava ja Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärkide osa. Uute normidega karmistatakse asulareovee kogumise, puhastamise ja ärajuhtimise nõudeid, et kaitsta keskkonda ja inimeste tervist.

Samuti peavad liikmesriigid edendama puhastatud vee ohutut taaskasutamist kõikidel eesmärkidel, eelkõige veestressi all kannatavates piirkondades. Sellega täiendatakse vee taaskasutuse määrust, millega kehtestatakse miinimumnõuded sellisele vee taaskasutusele, mis on ohutu nii keskkonnale kui ka inimeste tervisele.

f. Laevad

Laevade ringlussevõtu määruse (viimati muudetud 2024. aastal) peamine eesmärk on ELi laevade ringlussevõtust ja käitlemisest põhjustatud õnnetuste, vigastuste ning inimeste tervisele ja keskkonnale kaasneva muu kahju ärahoidmine, vähendamine ja kaotamine ning eelkõige laevade ringlussevõtust tekkivate ohtlike jäätmete keskkonnahoidliku käitlemise tagamine.

g. Radioaktiivsed jäätmed

Vastavalt direktiivile radioaktiivsete ainete ja jäätmete kohta (nõukogu direktiiv 2013/59/Euratom) peab iga liikmesriik tegema kohustuslikuks aruandluse toimingute kohta, mille puhul esineb ioniseerivast kiirgusest tulenev oht. Radioaktiivsete jäätmete vedu reguleeritakse määrusega radioaktiivsete ainete vedude kohta ühest liikmesriigist teise (nõukogu määrus (Euratom) nr 1493/93) ning direktiiviga radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedude järelevalve ja kontrolli kohta (nõukogu direktiiv 2006/117/Euratom).

h. Kaevandamisjäätmed

Kaevandusjäätmete direktiivi (viimati muudetud 2009. aastal) eesmärk on vähendada olulisi keskkonna- ja terviseriske, mis on seotud kaevandustööstuse praeguste ja varasemate jäätmete mahu ja reostuspotentsiaaliga.

B. Plast ringmajanduses

ELi plastistrateegia osana leppisid nõukogu ja Euroopa Parlament kokku plastireostuse vähendamises, kehtestades teatavatele ühekordselt kasutatavatele plasttoodetele ranged uued piirangud (direktiivis (EL) 2019/904). ELis keelatud toodete hulka kuuluvad plastist söögiriistad, plasttaldrikud ja -kõrred, vahtpolüstüreenist toidu-

ja joogimahutid ning plastist vatitikud. Alates 2025. aastast on liikmesriikidel siduv eesmärk, mille kohaselt peab kõigi polüetüleentereftalaadist joogipudelite koostis sisaldama vähemalt 25% ringlussevõetud plasti. Aastaks 2030 peavad kõik plastpudelid olema valmistatud vähemalt 30% ulatuses ringlussevõetud materjalist.

Plastgraanulid on plasttoodete valmistamises kasutatav tööstuslik tooraine. Need on üks suurimaid tahtmatu mikroplastireostuse allikaid. 16. oktoobril 2023 tegi komisjon ettepaneku võtta vastu määrus, et võidelda plastigraanulite kaost tuleneva mikroplastireostuse vastu. Selle eesmärk on aidata saavutada ELi eesmärk vähendada 2030. aastaks mikroplasti keskkonda laskmist 30 %. Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid selle õigusakti ametlikult vastu 2025. aasta oktoobris.

Rahvusvahelisel areenil, pärast seda, kui ÜRO Keskkonnaassamblee võttis vastu resolutsiooni, alustas EL 2022. aasta märtsis läbirääkimisi plastireostust käsitleva uue rahvusvahelise õiguslikult siduva instrumendi üle. 2022. aasta novembris ühines EL plastireostuse lõpetamise kõrgeid sihte seadva koalitsiooniga. Läbirääkimised toimusid plastireostust käsitleva valitsustevahelise läbirääkimiskomitee kaudu ja lõppesid 15. augustil 2025 ilma konsensust saavutamata. Osalejad leppisid siiski kokku, et läbirääkimisi tulevikus jätkatakse.

C. Kriitilised toormed ringmajanduses

Selleks et tagada kriitiliste toormete kindel, vastupidav ja kestlik tarnimine, nõutakse kriitilisi toormeid käsitlevas 2024. aasta määruses, et liikmesriigid rakendaksid riiklikes programmides ressursitõhusust ja ringlust edendavaid meetmeid. Samuti luuakse sellega Euroopa kriitiliste toormete nõukogu, millel on alaline allrühm, mis käsitleb ressursitõhusust, ringlust ja kriitiliste toormete asendamist.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on korduvalt nõudnud ELi majanduskasvu uut tegevuskava, mille keskmes oleks ressursitõhusus ning mis nõuaks radikaalseid muudatusi tootmis- ja tarbimisharjumustes.

Euroopa Parlamendi 13. septembri 2018. aasta resolutsioonis, mis käsitleb Euroopa strateegiat plasti kohta ringmajanduses, soovitati kehtestada minimaalse ringlussevõetud materjali sisalduse nõuded konkreetsetele ELi turule lastavate plasttoodetele, luua ringlussevõetud plasti jaoks tõeline ühtne turg, rakendada meetmeid mereprügi vähendamiseks ning keelata 2020. aastaks mikroplasti kasutamine kosmeetikatoodetes ja puhastusvahendites.

Euroopa Parlamendi 15. jaanuari 2020. aasta resolutsioonis Euroopa rohelise kokkuleppe kohta nõuti uut ambitsioonikat ringmajanduse tegevuskava, et vähendada ELi tootmise ja tarbimise keskkonna- ja ressursijalajälge, pakkudes samal ajal tugevaid stiimuleid innovatsiooniks, kestlikuks ettevõtluseks ning kliimaneutraalsete ja mürgivabade ringmajanduse toodete turgudeks. Selles rõhutati tugevat sünergiat kliimameetmete ja ringmajanduse vahel ning kutsuti üles kehtestama ELi tasandil ressursitõhususe eesmärki.

Parlamendi 10. veebruari 2021. aasta resolutsioonis uue ringmajanduse tegevuskava kohta esitati üle 130 poliitilise soovituse. Muu hulgas nõuti

— teaduspõhiseid siduvaid ELi eesmärke esmase tooraine kasutamise ja keskkonnamõju vähendamiseks;

— ELi turule lastud iga tootekategooria kohta materjale ja ökoloogilist jalajälge käsitlevaid siduvaid eesmärke;

— toote- ja/või sektoripõhiseid siduvaid eesmärke ringlussevõetud materjalide sisalduse kohta.

23. aprillil 2024 võttis parlament vastu oma läbirääkimisseisukoha kavandatava õigusakti kohta, et vähendada plastigraanulite kaost tulenevat mikroplastireostust. Pärast 2024. aasta juunis toimunud Euroopa Parlamendi valimisi ja pärast seda, kui nõukogu võttis 2024. aasta detsembris vastu oma üldise seisukoha plastigraanulite kao vähendamise kohta, algasid 2025. aasta jaanuaris läbirääkimised Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide vahel. Parlamendi seisukohaga lisati õigusakti eelnõule uusi elemente, st plastigraanulite laiendatud määratlus, kõigi transpordiliikide kaasamine ning riskihindamise ja märgistamisega seotud nõuded. Määrus, mis käsitleb plastigraanulite kao ärahoidmist mikroplastireostuse vähendamiseks allkirjastati 12. novembril 2025 ja seda kohaldatakse alates 17. detsembrist 2027. See hõlmab ka meretransporti (alates 17. detsembrist 2028).

Euroopa Parlamendi 3. aprilli 2025. aasta resolutsioonis energiamahukate tööstusharude kohta nõuti, et tulevase ringmajanduse õigusaktiga parandataks parema jäätmekäitluse ning teiseste toormete nõudluse ja kättesaadavuse edendamise kaudu ressursitõhusust. Samuti soovitati luua ringluspõhiste toodete juhtiv turg, võimendades riigihankeid ning luues vabatahtlikud märgistussüsteemid ja sätestades ELi miinimumnõuded ringlussevõetud materjalide sisaldusele.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaidilt.

Kristi Polluveer
05/2026

2.4.7. KESTLIK TARBIMINE JA TOOTMINE

Teabelehes selgitatakse, mis on kestlik tarbimine ja tootmine, ning kirjeldatakse ELi meetmeid nende esmatähtsate eesmärkide saavutamiseks. Ajal, mil kliima kiirelt muutub ning nõudlus energia ja ressursside järele üha kasvab, on EL võtnud poliitikameetmeid ja teinud algatusi, mille eesmärk on kestlik tarbimine ja tootmine. Viimaste algatuste, sealhulgas Euroopa roheleppe, ringmajanduse tegevuskava ja puhta tööstuse kokkuleppe eesmärk on muuta tooted kliimaneutraalse ja ressursitõhusa ringmajanduse jaoks sobivaks.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise leping (ELi toimimise leping): artiklis 11 sätestatakse, et keskkonnakaitse tuleb integreerida ELi poliitikasse, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist; artiklites 191 ja 192 sätestatakse ELi keskkonnapoliitika eesmärgid ja nende saavutamiseks kasutatavad otsustamismenetlused; artikliga 193 lubatakse liikmesriikidel kehtestada rangemaid keskkonnakaitsemeetmeid, kui need on kooskõlas aluslepingutega.

EESMÄRGID

ELi kestlikku tootmist ja tarbimist käsitleva poliitika üldine eesmärk on edendada tootmise ja tarbimise kestlikke mustreid selliste kaupade ja teenuste kaudu, mis on saastevabad, ressursi- ja energiatõhusad, majanduslikult elujõulised ning töötajatele, tarbijatele ja kogukondadele ohutud.

Eesmärk tagada kestlikud tootmis- ja tarbimisharjumused on sätestatud ÜRO kestliku arengu eesmärkides, eelkõige 12. eesmärgis, kuna see on praeguste ja tulevaste põlvkondade heaolu säilitamise võti. EL on pühendunud ÜRO kestliku arengu tegevuskava 2030 rakendamisele ja on seadnud kestliku majanduskasvu üheks oma peamiseks eesmärgiks. Komisjon koostas 2023. aastal vabatahtliku ülevaate kestliku arengu eesmärkide rakendamisest ELis.

EL on kestliku tootmise ja tarbimise edendamiseks võtnud kasutusele mitu strateegiat, sealhulgas järgmised:

— 2008. aasta säästva tarbimise ja tootmise ning säästva tööstuspoliitika tegevuskava, mille eesmärk oli parandada toodete keskkonnatoimet nende olelusringi vältel, suurendada tarbijate teadlikkust ja nõudlust säästvate kaupade ja tootmistehnoloogiate järele, edendada ELi tööstuse innovatsiooni ja tegeleda rahvusvaheliste aspektidega, nagu kaubandus ja standardid;

— 2019. aasta Euroopa roheline kokkulepe ning eelkõige 2020. aasta ringmajanduse tegevuskava ja selle kestliku tootepoliitika raamistik. Selle kaks peamist eesmärki on muuta kestlikud tooted ELis normiks ning anda tarbijatele ja avaliku sektori hankijatele võimalus seada kestlik tarbimine esikohale. Lisateave ringlust käsitlevate ELi meetmete kohta: 2.4.6;

— 2025. aasta puhta tööstuse kokkulepe, mille eesmärk on koondada kliimameetmed ja konkurentsivõime ühte üldisesse majanduskasvu strateegiasse. See hõlmab eelkõige täielikult dekarboniseeritud ELi majanduse saavutamist 2050. aastaks (vahe-eesmärgiga vähendada 2040. aastaks kasvuhoonegaaside netoheidet 90 %) ja rohkem kui 100 miljardi euro mobiliseerimist ELi puhta tootmise toetamiseks.

SAAVUTUSED

A. ELi majanduse dekarboniseerimine

Kooskõlas Euroopa kliimamääruses sätestatud kliimaneutraalsuse eesmärkidega on ELi poliitika eesmärk ELi tööstustoodang dekarboniseerida. Lisateave kliimamuutuste vähendamist käsitlevate ELi meetmete kohta: 2.4.2.

ELi heitkogustega kauplemise süsteem (HKS) on olnud ELi dekarboniseerimiseks tehtavate jõupingutuste nurgakivi alates 2005. aastast. See on piiramise ja kauplemise süsteem, mille puhul kohaldamisalasse kuuluvad käitised ostavad või saavad piiratud hulgal kasvuhoonegaaside saastekvoote ning võivad omavahel kaubelda kasutamata saastekvootidega. HKSi kohaldatakse praegu mitme süsinikumahuka tööstussektori, eelkõige energeetika-, terase-, alumiiniumi-, kemikaali- ja paberisektori suhtes. 2023. aastaks oli ELi HKS aidanud vähendada Euroopa elektri- ja tööstuselektrijaamade heitkoguseid 2005. aasta tasemega võrreldes ligikaudu 47 %.

HKSi täiendab süsiniku piirimeede (SPIM), mis võeti kasutusele 2023. aastal, et vältida keskkonnaalast dumpingut ja soodustada kestlikku tootmist kogu maailmas. SPIMi kohaselt peavad süsinikumahukate toodete importijad maksma täiendavat süsinikuhinda, et luua võrdsed tingimused ELi tootjatele ja kolmandate riikide tootjatele, kelle suhtes kohaldatakse leebemaid keskkonnastandardeid. Pärast üleminekuperioodi aastatel 2023–2025 hakati SPIMi täielikult kohaldama 1. jaanuaril 2026 ja see toob ELi eelarvesse tulu.

Lisaks edendab EL soodsat keskkonda nullnetotehnoloogia (nn puhta tehnoloogia) tootmiseks ja kasutuselevõtuks. Nullnetotööstuse määrusega (määrus (EL) 2024/1735) on kehtestatud ühtlustatud raamistik, et tagada juurdepääs nullnetotehnoloogiate kindlatele ja kestlikele tarnetele, sealhulgas suurendades ELi suutlikkust selliseid tehnoloogiaid toota.

ELi eesmärk on suurendada nõudlust puhta tehnoloogia järele mitme algatuse kaudu.

— EL on investeerinud programmide „NextGenerationEU“ ja „REPowerEU“ raames 275 miljardit eurot puhta energia projektidesse.

— Komisjon on teinud ettepaneku võtta vastu tööstuse kiirendamise õigusakt, millega kehtestataks riigihangetes süsinikumahukatele toodetele vähese CO_2 heitega ja Euroopas valmistatud toodete kriteeriumid ning kiirendataks dekarboniseerimise projektide loamenetlusi. Seda tuleks rakendada viisil, mis piirab halduskoormust ja võtab arvesse VKEsid.

— Komisjon on vastu võtnud puhta tööstuse kokkuleppega seotud riigiabi raamistiku, et hõlbustada tööstuse dekarboniseerimist ja kiirendada puhta energia kasutuselevõttu.

B. Ökomärgis ja energiamärgistus

Euroopa ökomärgis on vabatahtlik kava, millega tunnustatakse teatavatele keskkonnastandarditele vastavaid tooteid ja teenuseid. See loodi 1992. aastal ning sellel kujutatakse lillelogo, mis aitab tarbijatel keskkonnasõbralikke tooteid hõlpsalt kindlaks teha. Ökomärgise süsteemis võetakse arvesse toote tervet olelusringi ning märgist on omistatud puhastusvahenditele, kodumasinatele, pabertoodetele, rõivastele, kodu- ja aiatarvetele, määrdeainetele, hügieenitarvetele ja loomahooldustoodetele, ning teenustele, nt turistide majutusele. Ökomärgise määruse (EL) nr 66/2010 2009. aasta läbivaatamise eesmärk oli vähendada ökomärgise kasutamisega seotud kulusid ja bürokraatiat. Komisjon hindas kava 2017. aastal ning leidis, et määrus on asjakohane ja järjepidev, kuid toonitas vähest kasutuselevõttu ja teadlikkust mõnes sektoris ning võimalikke tõkkeid nõuete täitmisega seotud kulude tõttu.

Komisjon tegi 2023. aastal ettepaneku võtta vastu direktiiv roheväidete põhjendamist käsitlevate uute normide kohta, et tegeleda eksitavate keskkonnaväidetega ning avaliku ja erasektori keskkonnamärgiste levikuga. Koos direktiiviga, milles käsitletakse tarbijate võimestamist rohepöördel (direktiiv EL) 2014/825) püütakse kehtestada keskkonnaväidete ja märgiste raamistik, mille eesmärk on tegeleda rohepesuga.

Direktiiviga 92/75/EMÜ energiatarbimist käsitleva teabe kohta kehtestati kodumasinate energiamärgistuse kava. ELi energiamärgisest on nüüdseks saanud laialdaselt tuntud ja tunnustatud juhis tootjatele ja tarbijatele. Direktiiv vaadati läbi 2010. aastal, et laiendada selle kohaldamisala laiemale tootevalikule, ning see asendati 2017. aastal energiamärgistust käsitleva määrusega (EL) 2017/1369, et kehtestada uued nõuded. 2021. aastal kohandati viis tooterühma (külmikud, nõudepesumasinad, pesumasinad, telerid ja lambid) uuele energiatõhususe hindamise süsteemile, kusjuures kõrgeim A-klass jäeti esialgu tühjaks, et soodustada veelgi energiatõhusamate mudelite väljatöötamist. See muudatus võimaldab tarbijatel kõige energiatõhusamaid tooteid paremini eristada.

C. Ökodisain ja kestlik tootepoliitika

ELi ökodisaini nõuetega püütakse tagada kestlike toodete tehniline täiustamine. 2024. aastal jõustus pärast ringmajanduse tegevuskava ja Euroopa roheleppe raames kestlike toodete ökodisaini määrus (määrus (EL) 2024/1781), millega asendati varasem ökodisaini nõuete direktiiv (direktiiv 2009/125/EÜ). Kestlike toodete ökodisaini määrusega täiustati selle eelkäijat, kohaldades määrust kõigi füüsiliste toodete suhtes (v.a mõned erandid) ning kehtestades uued toimivus- ja teabenormid. Kestlike toodete ökodisaini määruse uued elemendid on digitaalne tootepass, müümata tekstiiltoodete ja jalatsite hävitamise keeld ning teatavate toodete puhul kohustuslikud keskkonnahoidlikud riigihanked.

Lisaks on parandamisõigus 30. juulil 2024 jõustunud kaupade parandamist edendavaid ühisnorme käsitleva direktiivi (direktiiv (EL) 2024/1799) põhielement. Sellega kohustatakse tootjaid osutama õigeaegseid ja kulutõhusaid parandusteenuseid ning teavitama tarbijaid nende õigusest defektseid kaupu parandada, mitte asendada.

D. ELi keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteem (EMAS)

EMAS on juhtimisvahend, mis võimaldab ettevõtjatel ja muudel organisatsioonidel hinnata ja parandada oma keskkonnatoimet ning selle kohta aru anda. 2009. aastal muudeti EMASi oluliselt uue EMASi määruse (määrus (EÜ) nr 1221/2009) vastuvõtmisega, mille eesmärk oli julgustada organisatsioone EMASis registreeruma. EMASi määruse muutmisega parandati süsteemi kohaldatavust, suurendati selle usaldusväärsust, nähtavust ja ulatust.

E. Keskkonnahoidlik riigihange

Keskkonnahoidlik riigihange (KHRH) on vabatahtlik poliitika, mis aitab avaliku sektori asutustel osta väiksema keskkonnamõjuga kaupu ja teenuseid. Selle eesmärk on suunata turg keskkonnahoidlikumate toodete ja teenuste poole ning vähendada avaliku sektori asutuste tegevuse keskkonnamõju. Alates 2014. aastast on ELi riigihangete raamistik lihtsustanud asjakohaseid menetlusi ja innustab keskkonnahoidlike riigihangete laialdasemat kasutamist, et toetada üleminekut ressursitõhusale ja vähese CO_2 heitega majandusele. ELi riigihangete raamistik hõlmab järgmist:

— direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta;

— direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste hankeid;

— direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta.

ELi liikmesriigid rakendavad keskkonnahoidlikku riigihanget riiklike tegevuskavade kaudu. Komisjon avaldas 2008. aastal teatise „Keskkonnahoidlikud riigihanked", milles esitati mitu meedet, mida liikmesriigid ja individuaalsed hankijad peavad keskkonnahoidliku riigihanke rakendamise toetuseks võtma. Selle tulemusena on töötatud välja ELi keskkonnahoidliku riigihanke kriteeriumid, mis on osa vabatahtlikust lähenemisviisist keskkonnahoidlikule riigihankele. Praeguseks on avaldatud 14 keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriumide kogumit valitud sektorite jaoks, nt transport, kontoritöö IT-vahendid, puhastustooted ja -teenused, ehitus, soojusisolatsioon ning aiandustooted ja -teenused.

F. Sidusrühmade kaasamine

EL võtab kasutusele koostööl põhineva lähenemisviisi, et edendada üleminekut kestlikumatele tootmismudelitele, eesmärgiga jagada parimaid tavasid ja lahendada probleeme konkreetsetes majandussektorites. Sellised sidusrühmade kaasamise algatused hõlmavad järgmist:

— Euroopa ringmajanduse sidusrühmade platvorm;

— kõrgetasemeline ehitusfoorum;

— turismi üleminekujuhiste kava;

— ELi toidukao ja toidujäätmete platvorm;

— toidusektori vastutustundlike ettevõtlus- ja turundustavade ELi tegevusjuhend.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

A. Kestliku tootmise ja tarbimise toetamine

Parlament on korduvalt kinnitanud oma toetust kestliku tootmise ja tarbimise algatustele alates säästva tarbimise ja tootmise 2008. aasta tegevuskavast paljudes resolutsioonides.

— Oma resolutsioonis toodete kasutusea pikendamise ning sellega tarbijatele ja ettevõtetele kaasnevate eeliste kohta (4. juuli 2017) palus parlament komisjonil parandada toodete vastupidavust käsitlevat teavet, kaaludes selleks vabatahtliku Euroopa märgise kasutuselevõtmist, mis hõlmaks eelkõige toote vastupidavust, ökodisaini, komponentide muutmise võimalusi kauba arenguga kaasas käimiseks ning parandatavust.

— Oma resolutsioonis ökodisaini direktiivi (2009/125/EÜ) rakendamise kohta (31. mai 2018) kutsus parlament komisjoni üles eraldama piisavaid vahendeid ökodisaini protsessiks, arvestades õigusakti märkimisväärset lisaväärtust ELi jaoks. Parlament palus samuti komisjonil hinnata, kas kehtivat ökodisaini metoodikat saaks kohaldada lisaks energiamõjuga toodetele ka teiste tootekategooriate puhul, ja esitada ettepanekud uute õigusaktide kohta.

— Oma resolutsioonis uue ringmajanduse tegevuskava kohta (10. veebruari 2021) toonitas parlament, et kestlikud, ringluspõhised, ohutud ja mürgivabad tooted ja materjalid peaksid saama ELi turul normiks, mitte erandiks, ning neid tuleks käsitada vaikimisi valikuna, mis on atraktiivne, taskukohane ja kättesaadav kõigile tarbijatele.

— Oma resolutsioonis puhta tööstuse kokkuleppe kohta (19. juuni 2025) rõhutas parlament, kui oluline on suurendada investeeringuid puhta tehnoloogia tootmisse, ning rõhutas vajadust stimuleerida nõudlust puhaste toodete järele avaliku ja erasektori hangete kaudu, sealhulgas tööstustoodete vabatahtlike süsinikumahukuse märgiste abil. Lisaks kutsutakse resolutsioonis komisjoni üles uurima muid nõudeid, et tagada nõudlus ELis valmistatud puhaste toodete järele.

Euroopa Parlamendil oli lisaks oluline osa ka keskkonnahoidlikumate sätete lisamisel riigihangete direktiividesse. Euroopa Parlament toetas 2014. aastal kõnealuste direktiivide muutmise raames muude meetmete hulgas uue „majanduslikult soodsaima pakkumuse“ käsitusviisi rakendamist pakkumismenetluses. See võimaldab riigiasutustel panna suuremat rõhku kvaliteedile, keskkonnakaalutlustele, sotsiaalsetele aspektidele ja innovatsioonile, võttes samas arvesse ka ostetava kauba või teenuse hinda ja olelusringi maksumust. Lisaks võttis parlament 2025. aasta septembris vastu resolutsiooni riigihankedirektiivide eelseisva läbivaatamise kohta. Selles võetakse teadmiseks keskkonnahoidlike riigihangete erinev rakendamise määr liikmesriikides ning kutsutakse üles võimendama ELi riigihangete raamistikku, mis toetab kestlikke kaupu ja teenuseid.

B. Parlamendi panus kestlikkusse

Parlamendi enda eesmärk on võtta kasutusele kestlikumad tarbimis- ja hankemudelid. Parlament lõi 2004. aastal EMASi kohase keskkonnajuhtimissüsteemi. Ta sai ISO 14001 2004 kohase sertifikaadi ja 2007. aastal EMASi registreeringu. Parlament otsustas

2019. aastal seada eesmärgiks vähendada 2024. aastaks kasvuhoonegaaside heidet inimese kohta vähemalt 40% võrreldes 2006. aastaga ning jälgida ka muid kliimamõju näitajaid, sealhulgas inimeste transpordist, taastuvenergia kasutamisest ja elektritarbimisest tulenevat heidet. Parlamendi EMASi 2025. aasta keskkonnaaruande andmetel on parlament ajavahemikus 2006–2024 vähendanud kasvuhoonegaaside heidet inimese kohta juba 48,29%.

2024. aasta novembris otsustas parlament võtta lisameetmeid oma keskkonnapoliitika täiustamiseks ja seada 2024.–2029. aastaks uued eesmärgid, sealhulgas:

— vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 2029. aastaks vähemalt 55% (2006. aastaga võrreldes);

— vähendada energiatarbimist 55% (2012. aastaga võrreldes);

— suurendada taastuvate energiaallikate osa 80%-ni kogu energiatarbimisest;

— vähendada paberi tarbimist 85% (2012. aastaga võrreldes);

— parandada elurikkust haljasalade, ringlussevõtu ning kohalike taimeliikide jälgimise ja edendamise kaudu.

Kuigi parlament on EMASi raames juba alates 2016. aastast kompenseerinud kõiki oma mittevähendatavaid heitkoguseid, olles seetõttu ainus 100% süsinikuneutraalne ELi institutsioon, märkis ta oma 14. mai 2020. aasta resolutsioonis, et näitab eeskuju, ja tegi juhatusele ülesandeks töötada välja strateegia süsinikuneutraalsuse saavutamiseks 2030. aastaks siseste meetmete abil (kompenseerimata). Parlamendi 2020. aasta septembris avaldatud uuringus CO_2-neutraalsuse kohta kirjeldatakse lühi-, keskmise kestusega ja pikaajalisi kasvuhoonegaaside heite vähendamise meetmeid, mis võimaldaksid parlamendil oma CO_2 jälge oluliselt vähendada, pidades silmas CO_2-neutraalsuse saavutamist.

Parlament kohaldab ka keskkonnahoidlike riigihangete poliitikat. Juunis 2017 avaldas Euroopa Parlament keskkonnahoidliku riigihanke uuringu, milles vaadeldakse keskkonnahoidliku riigihanke praegust kasutust ja võimalusi ELis, lähtuvalt komisjoni ELi ringmajanduse loomise tegevuskavast ja selle järelmeetmena. Uuringus täpsustati keskkonnakasu kodanikele ning kasu nii tööhõivele kui ka majandusele tervikuna ELi tasandil.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiu poliitikaosakond. Lisateavet selle teema kohta leiate keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni (ENVI) veebisaidilt.

Axel GRISLIN
04/2026

2.4.8. KEMIKAALID JA PESTITSIIDID

Teabelehes selgitatakse, kuidas kemikaale ja pestitsiide käsitlevad ELi reeglid kaitsevad inimeste tervist ja keskkonda, hõlbustades samal ajal kaubandust. Need reeglid hõlmavad keemiatooteid, ohtlikke aineid, õnnetuste ennetamist ja eksporti. Käesolevas teabelehes kirjeldatakse nende reeglitega tehtud edusamme ja eeldatavaid tulevasi arenguid, sealhulgas nende ajakohastamist, et viia need kooskõlla poliitikaga, mille eesmärk on muuta EL 2050. aastaks kliimaneutraalseks. Lõpetuseks selgitatakse parlamendi rolli selliste õigusaktide kujundamisel, mille eesmärk on kaitsta inimesi.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 191–193 on sätestatud ELi keskkonnapoliitika eesmärgid, sealhulgas keskkonna ja inimeste tervise kaitse, loodusvarade kasutamine ning koostöö rahvusvahelisel tasandil piirkondlikes ja ülemaailmsetes küsimustes. Neis on sätestatud ELi sellekohased kohustused ja eri institutsioonide, sealhulgas Euroopa Parlamendi roll eesmärkide saavutamisel.

KEMIKAALE JA PESTITSIIDE KÄSITLEVATE ELI REEGLITE EESMÄRGID

Kemikaale ja pestitsiide käsitlevate ELi reeglite eesmärk on tagada inimeste, loomade ja keskkonna ohutus. Peamised eesmärgid on järgmised:

— piirata ohtlike kemikaalide kasutamist;

— tagada, et kemikaalid on nõuetekohaselt klassifitseeritud, märgistatud ja pakendatud;

— kontrollida ohtlike kemikaalide eksporti ja importi;

— piirata suurõnnetusi, nagu keemilised lekked, tulekahjud ja plahvatused;

— keelustada või piirata ohtlike püsivate orgaaniliste saasteainete, sealhulgas pestitsiidide kasutamist;

— kaitsta inimesi, eelkõige töötajaid asbesti eest;

— tagada, et detergendid ei kahjusta veeorganisme.

KEMIKAALE JA PESTITSIIDE KÄSITLEVATE ELI ÕIGUSAKTIDE VÄLJATÖÖTAMINE

A. Kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine

Määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb **kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist** (REACH-määrus), jõustus 1. juunil 2007. Sellega loodi ühtne ELi kemikaalide süsteem, mis hõlmab kemikaalide väljatöötamist, katsetamist, tootmist, turulelaskmist ja kasutamist. Määrusega asendatakse ligikaudu 40 vanemat õigusakti.

REACH-määruse kohaselt peavad ettevõtjad tõendama, et nende ained on ohutud. Määruse eesmärk on ka asendada kõige ohtlikumad kemikaalid ohutumate alternatiividega. Helsingis asuv **Euroopa Kemikaaliamet (ECHA)** juhib REACH-määrusega seotud tehnilist, teaduslikku ja haldustööd ning aitab tagada määruse järjepideva kohaldamise kogu ELis.

Komisjon vaatas REACHi läbi 2013. ja 2017. aastal. 2013. aasta läbivaatamisel jõuti järeldusele, et ettevõtjate finants- ja halduskoormust võiks vähendada ning loomkatsete tegemisele võiks leida alternatiive. 2017. aasta läbivaatamise käigus leiti, et REACH-määrus toimib üldiselt hästi, kuid seda on võimalik veelgi lihtsustada. Komisjoni üldaruandes REACH-määruse toimimise kohta juhiti tähelepanu ka vajadusele järgida **ELi tööstuspoliitika uuendatud strateegiat**, **ringmajanduse tegevuskava** ja kaheksandat keskkonnaalast tegevusprogrammi. Alates 2018. aasta juunist peavad äriühingud registreerima kõik ained, mida toodetakse või imporditakse koguses 1–100 tonni aastas.

ECHA hindab väga ohtlike ainetega seotud töö raames ettepanekuid kehtestada sektoripõhised etapiviisilised piirangud per- ja polüfluoritud alküülühenditele (PFASid ehk igavesed kemikaalid). ECHA riskihindamise komitee võttis oma arvamuse PFAS-ainete ulatusliku piirangu kohta vastu 2026. aasta märtsis. Sotsiaal-majandusliku analüüsi komitee lõplik arvamus tuleb avaldada 2026. aasta lõpuks ja piiranguid hakatakse tõenäoliselt kohaldama alates 2027. aastast. Kohaldada võidakse mõningaid sektoripõhiseid erandeid, kui seda peetakse oluliseks.

Komisjon avaldas 14. oktoobril 2020 uue kestlikkust toetava kemikaalistrateegia. See on osa ELi nullsaaste eesmärgist ja Euroopa rohelisest kokkuleppest. 2025. aasta märtsis algatas komisjon strateegilise dialoogi keemiasektori üle. Strateegilise dialoogi eesmärk oli arutada konkurentsivõimet, keskkonnakaitset ja REACH-määruse võimalikku edasist lihtsustamist. Pärast strateegilist dialoogi ja kooskõlas kestlikkust toetava kemikaalistrateegiaga vaatab komisjon praegu REACH-määrust läbi ja pidi avaldama läbivaatamisettepaneku 2025. aasta lõpus, kuid see lükati edasi 2026. aastasse. Käesoleva läbivaatamise eesmärk on järgmine:

— laiendada määruse kohaldamisala (nt hõlmata polümeerid ning püsivad, liikuvad ja toksilised ained);

— tugevdada inimeste tervise ja keskkonna kaitset;

— kaotada järk-järgult kõige kahjulikumad kemikaalid tarbekaupades, nagu mänguasjad, lapsehooldusvahendid, kosmeetikatooted, detergendid, toiduga kokkupuutuvad materjalid ja tekstiilid, välja arvatud juhul, kui on tõestatud, et need on ühiskonna jaoks hädavajalikud;

— tagada, et kõiki kemikaale kasutatakse ohutumalt ja säästvamalt;

— ajakohastada riskihindamisi.

2025. aasta juulis käivitas komisjon uue Euroopa keemiatööstuse tegevuskava ja kuuenda lihtsustamise koondpaketi. Nende ettepanekute eesmärk on lihtsustada kemikaale, kosmeetikatooteid ja väetisi käsitlevaid reegleid, parandada imporditud kemikaalide kontrolli ja kehtestada uus ECHAt reguleeriv määrus.

B. Klassifitseerimine, pakendamine ja märgistamine

Ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist käsitlev määrus (EÜ) nr 1272/2008 (CLP-määrus) viib ELi süsteemi kooskõlla **ÜRO ühtse ülemaailmse kemikaalide klassifitseerimise ja märgistamise süsteemiga**. Sellega tugevdatakse inimeste tervise ja keskkonna kaitset. Varasemad ohtlikke aineid ja valmistisi käsitlevad direktiivid kuulutati 2015. aasta juunis kehtetuks.

Detsembris 2022 tegi komisjon ettepaneku CLP-määruse läbivaatamiseks. Ettepanekus keskenduti ohust teavitamisele, veebimüügile ja mürgistusteabekeskuste teadetele. Läbivaadatud määrus jõustus 10. detsembril 2024. Sellega muudetakse **kemikaalide märgistamine selgemaks**, eelkõige internetis müüdavate toodete puhul, ning kehtestatakse **lihtsamad ja selgemad nõuded**, et kemikaalid saaksid kogu ELis vabalt liikuda. 31. märtsil 2023 võeti vastu delegeeritud õigusakt, milles määratakse kindlaks neli uut ohuklassi, sealhulgas **endokriinfunktsiooni kahjustavad kemikaalid** (määrus (EL) 2023/707).

Praegu tõhustatakse läbivaadatud CLP- määruse reeglite alusel tehtavat jõustamistööd. **22. kohandamisega tehnika arenguga** kehtestati uued tähtajad, et järgida ajakohastatud ühtlustatud klassifikatsioone ja märgistust.

Euroopa kemikaalitööstuse 2025. aasta tegevuskava täiendavate ettepanekute eesmärk on veelgi lihtsustada CLP-määruse eeskirju ja viia need paremini kooskõlla muude tooteohutussüsteemidega.

C. Ohtlike ainete eksport ja import

Ohtlike kemikaalide eksporti ja importi käsitlevad ELi reeglid on sätestatud määruses (EL) nr 649/2012. Määrusega rakendati **teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiididega rahvusvaheliseks kauplemiseks nõusoleku saamise korda käsitleva Rotterdami konventsioon**. Eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri kohaselt tuleb jagada teavet ohtlike kemikaalide kohta ning importiv riik peab enne eksportimist andma selgesõnalise nõusoleku. 2023. aastal lisas komisjon delegeeritud määrusega, millega kantakse loetellu pestitsiidid ja tööstuskemikaalid (määrus (EL) 2023/1656), eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri loetellu 35 ohtlikumat kemikaali.

2024. aastal lükkas parlament tagasi kaks komisjoni ettepanekut, mis oleksid lubanud imporditud toidus suuremat pestitsiidide sisaldust. Samuti tugevdati sellega ohtlike kemikaalide ja pestitsiidide ekspordireegleid. EL edendab jätkuvalt impordi ja ekspordi kõrgeid ohutusstandardeid, sealhulgas rangemaid jääkide standardeid, mis jõustusid 6. juulil 2025.

D. Suurõnnetused

Seveso direktiiv (nõukogu direktiiv 82/501/EMÜ) on nimetatud Itaalia linna järgi, kus dioksiinileke põhjustas 1976. aastal tõsise reostuse. Esimese direktiivi eesmärk oli vältida suurõnnetusi, nagu tulekahjud ja plahvatused, ning piirata nende mõju. Selles nõuti **ohutusaruandeid**, **hädaolukorra lahendamise plaane** ja **üldsuse teavitamist**.

Seveso II direktiiviga (nõukogu direktiiv 96/82/EÜ) kehtestati rangemad reeglid **ohutusjuhtimissüsteemide**, **hädaolukorra planeerimise**, **maakasutuse planeerimise ja inspekteerimise** kohta. Pärast uusi raskeid õnnetusi laiendati direktiivi kohaldamisala.

Kehtiv Seveso III direktiiv võeti vastu 2012. aasta juulis. Selles kasutatakse ÜROs kokku lepitud ajakohastatud rahvusvahelisi ainete klassifikatsioone, et parandada riskihindamist ja ohtlike ainete käitlemist.

2021. aasta septembris avaldas komisjon aruande Seveso III direktiivi rakendamise ja toimimise tõhususe kohta. See näitas, et aastatel 2015–2018 oli suurte tööstusõnnetuste arv ELis väike ja stabiilne.

E. Pestitsiidide säästev kasutamine

Pestitsiidid on ained, mida kasutatakse kahjulike organismide hävitamiseks või tõrjeks. Nende hulka kuuluvad taimekaitsevahendid, mida kasutatakse põllumajanduses, aianduses, parkides ja aedades, ning biotsiidid, mida kasutatakse näiteks desinfektsioonivahendina või materjalide kaitsmiseks.

ELi poliitika eesmärk on üha enam kaotada järk-järgult teatavad keemilised pestitsiidid ning tugevdada nende kasutamise seiret ja jälgitavust.

2009. aastal võttis EL vastu pestitsiidide paketi, mis koosneb järgmisest:

— Pestitsiidide säästva kasutamise direktiiv (direktiiv 2009/128/EÜ), mille eesmärk on **vähendada pestitsiidide kasutamisest tulenevat riski inimeste tervisele ja keskkonnale**, säilitades samal ajal taimekasvatuse elujõulisuse;

— Määrus taimekaitsevahendite turulelaskmise kohta (määrus (EÜ) nr 1107/2009);

— Määrus, mis käsitleb põllumajanduse sisendite ja väljundite statistikat (määrus (EL) 2022/2379) ja millega kehtestatakse reeglid teabe kogumiseks igal aastal igas liikmesriigis turule lastud ja kasutatud pestitsiidide koguste kohta.

Pestitsiidide säästva kasutamise direktiivis nõuti, et liikmesriigid võtaksid vastu **riiklikud tegevuskavad**, mis sisaldavad selgeid eesmärke, sihte, meetmeid ja ajakavasid pestitsiidide kasutamisest tulenevate riskide ja mõju vähendamiseks. 25. mail 2020 avaldatud komisjoni rakendamisaruandes leiti, et vähem kui üks kolmest liikmesriigist oli viinud oma riiklike tegevuskavade läbivaatamise lõpule õigusaktides sätestatud viieaastase tähtaja jooksul.

Läbirääkimisi peetakse uue määruse üle, mille eesmärk on asendada see direktiiv ja seada eesmärk **vähendada 2030. aastaks keemiliste taimekaitsevahendite kasutamist 50 %**. 2026. aasta alguse koondpaketi ettepanekud hõlmavad **pestitsiidide ohutuskontrollide** lihtsustamist ja **jääkide piirnormide** ühtlustamist impordi puhul, kusjuures arutelud parlamendis ja nõukogus on veel pooleli. Samal ajal on paranenud juurdepääs biotõrjevahenditele ning 2025. aastal kiideti heaks mitu madala riskiastmega ja bioloogilist toimeainet. EL katsetab ka kiiremaid menetlusi biopestitsiidide ja uute vormide lubamiseks.

F. Biotsiidid

Biotsiidid, näiteks **antibakteriaalsed desinfektsioonivahendid** ja **putukamürgid** on vajalikud inimeste ja loomade tervist mõjutavate kahjulike organismide ohjamiseks. Siiski võivad biotsiidid inimesi, loomi ja keskkonda ohustada. Biotsiidide tarnimist ja kasutamist käsitleva määrusega (määrus (EL) nr 528/2012) lihtsustati lubade andmise menetlust ja tugevdati ECHA rolli heakskiitmistoimikute läbivaatamisel. Selles on sätestatud biotsiidide turustamise ja kasutamise reeglid, et piirata ohtu tervisele ja

keskkonnale. Lubatud on ainult positiivses loetelus olevad ained, samas kui kõige mürgisemad kemikaalid on keelatud. **Vastastikuse tunnustamise põhimõtte** kohaselt võib ühes liikmesriigis lubatud ainet kasutada kogu ELis. Määruses (EÜ) nr 1107/2009 on sätestatud **teaduslikud kriteeriumid**, mille alusel tehakse kindlaks biotsiidide ja taimekaitsevahendite endokriinseid häireid põhjustavad omadused.

G. Püsivad orgaanilised saasteained

Püsivad orgaanilised saasteained on keemilised ained, mis püsivad keskkonnas pikka aega, sest neid on raske laguneda. Need võivad koguneda toiduahelas ning kahjustada inimeste tervist ja keskkonda. Sellesse saasteainete rühma kuuluvad: **pestitsiidid** (näiteks DDT), **tööstuskemikaalid** (näiteks polüklooritud bifenüülid) ning **tööstusprotsesside soovimatud kõrvalsaadused** (näiteks dioksiinid ja furaanid). EL kontrollib püsivaid orgaanilisi saasteaineid **püsivaid orgaanilisi saasteaineid käsitleva** Århusi protokolli (kehtib alates 2003. aastast) ja **püsivate orgaaniliste saasteainete Stockholmi konventsiooni** (kehtib alates 2004. aastast) alusel. Määrusega (EÜ) nr 850/2004 (eelmine püsivate orgaaniliste saasteainete määrus) ja määrusega (EL) 2019/1021 (uuesti sõnastatud püsivate orgaaniliste saasteainete määrus) viiakse ELi õigus nende rahvusvaheliste lepingutega kooskõlla. **Tahtmatu jälgsaaste piirnorm** on **10 mg/kg ainete puhul, mis on loetletud uuesti sõnastatud püsivate orgaaniliste saasteainete määruse I lisas**. 2022. aastal võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu määruse, millega muudetakse püsivate orgaaniliste saasteainete määruse IV ja V lisa, et paremini käsitleda **jäätmetes** ja **jäätmetest saadud materjalides** sisalduvaid püsivaid orgaanilisi saasteaineid.

H. Asbest

Asbest on kiuline mineraal, mida on ohtlik sisse hingata. Tule- ja kuumakindluse tõttu kasutati seda varem väga sageli isolatsioonimaterjalina ja muul otstarbel. **Direktiiviga 1999/77/EÜ** keelati selle kasutamine ELis alates 1. jaanuarist 2005. Asbesti kaevandamine ja tootmine on keelatud ka töökohal asbestiga kokkupuutumist käsitleva direktiiviga (direktiiv 2009/148/EÜ). 2022. aastal esitas komisjon paketi asbestivastase kaitse parandamiseks. Pakett sisaldab teatist „Töö asbestivaba tuleviku nimel" ja ettepanekut muuta töökohal asbestiga kokkupuutumist käsitlevat direktiivi.

I. Detergendid

Detergendid on ained või segud, mis sisaldavad pesemiseks ja puhastamiseks kasutatavaid seepe ja/või muid pindaktiivseid aineid. 2004. aasta detergentide määruses on sätestatud reeglid biolagunevuse, tootjate esitatava teabe ja detergentide koostisainete märgistamise kohta. Seda muudeti hiljem 2006., 2009. ja 2012. aastal (määrus (EL) nr 259/2012 fosfaatide ja muude fosforiühendite kohta), et kehtestada **uued biolagunevuse katsed** ja tugevdada veekeskkonna kaitset. Lisaks laiendati kaitsete ulatust, et **hõlmata kõik pindaktiivsete ainete klassid**. 2026. aastal tunnistati detergentide ja pindaktiivsete ainete määrusega kehtetuks 2004. aasta detergentide määrus. Lõhnaainete koostisosi ja fosfaadi piirnorme käsitlevad reeglid jäävad kehtima.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendil oli **REACH-määruse** väljatöötamisel keskne roll. Parlament toetas spetsiaalsete nõuete väiksemas koguses (1–10 tonni) toodetavate, juba kasutusel olevate ainete kohta andmete esitamiseks. Kulude vähendamiseks kehtestati **reegel, et iga aine tuleb registreerida vaid ühe korra**. Parlament kindlustas ka reeglid andmete jagamise kohta, et vähendada loomkatseid. Lisaks toetas parlament rangemat reeglit, millega tagatakse, et väga ohtlikke aineid võib lubada ainult juhul, kui puudub sobiv alternatiiv või tehnoloogia.

Parlament aitas parandada ka **pestitsiidide paketti**. Sellega kindlustati puhvertsoonid veeorganismide kaitsmiseks ja lisati kaitsemeetmed haavatavate rühmade jaoks. 2013. aastal nõudis parlament tugevamaid meetmeid mesilaspopulatsioonide kaitseks ja võttis vastu resolutsiooni asbestiga seotud töötervishoiuohtude ja kogu kasutusel oleva asbesti kõrvaldamise väljavaadete kohta.

Kuna herbitsiidides sisalduva glüfosaadiga kaasneva ohu pärast oli hakatud muret tundma, otsustas Euroopa Parlament 2018. aastal luua **pestitsiididele lubade andmise liidu menetlust käsitleva erikomisjoni (PEST)**.

2019. aastal võttis parlament vastu PEST-komisjoni raporti. Aruandes väideti, et üldsusel peaks olema juurdepääs loa andmise menetluses kasutatavatele uuringutele. Samuti nõudis ta **rohkem innovatsiooni** pestitsiidide valdkonnas, **madala riskiastmega pestitsiidide** toetamist ja glüfosaadiuuringute sõltumatut läbivaatamist ning märkis, et taimekaitsevahendite pikaajalise toksilisuse andmed tuleks teha kättesaadavaks.

10. juulil 2020 võttis parlament vastu resolutsiooni, milles ta sõnastas oma prioriteedid tulevase kestlikkust toetava kemikaalistrateegia jaoks. Parlament nõudis suuremat sidusust kemikaale, töötervishoidu ja tööohutust käsitlevate õigusaktide ning nendega seotud tooteid, vett, pinnast, õhku ja jäätmeid käsitlevate ELi õigusaktide vahel.

26. novembril 2025 võtsid parlament ja nõukogu vastu kolm seadusandlikku akti, mis moodustavad paketi „üks aine – üks hindamine“:

— Määrus, millega luuakse ühine kemikaalide andmeplatvorm ning kemikaalide seire- ja prognoosiraamistik;

— Määrus teaduslike ja tehniliste ülesannete üleandmise ning liidu ametite vahelise koostöö parandamise kohta kemikaalide valdkonnas;

— Direktiiv tehniliste ülesannete Euroopa Kemikaaliametile üleandmise kohta.

Paketi eesmärk on muuta kemikaaliohutuse hindamine kõigis ELi õigusaktides lihtsamaks ja läbipaistvamaks. Samuti on selle eesmärk parandada juurdepääsu andmetele ja tugevdada koostööd asjaomaste ELi ametite vahel.

Parlament jätkab turul olevate kemikaalide kontrollimist. Ta vaatab läbi ained, mis võivad ohustada inimeste tervist või keskkonda, ja mõnikord esitab nende kohta vastuväiteid. Samuti nõutakse selles **rangemaid reegleid ohtlike kemikaalide, sealhulgas PFASide kasutamise, märgistamise ja järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamise kohta** ning ohutumaid ja kestlikumaid põllukultuuride lahendusi.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi ülemineku, innovatsiooni ja tervishoiupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiab keskkonna-, kliima- ja toiduohutuse komisjoni veebisaidilt.

Victoria VALLEDOR DE VICENTE
04/2026

2.5. MAJANDUS- JA RAHALIIT, MAKSUNDUS- JA KONKURENTSIPOLIITIKA

2.5.1. MAJANDUS- JA RAHALIIDU AJALUGU

Majandus- ja rahaliit on Euroopa Liidu majandusliku integratsiooni tulemus. Euroalal, mis praegu koosneb 21 ELi liikmesriigist, on kasutusele võetud ühisraha euro. Kõik ELi liikmesriigid – välja arvatud Taani – peaksid võtma euro kasutusele, kui nad on täitnud lähenemiskriteeriumid. Eurosüsteem (kuhu kuuluvad Euroopa Keskpanga juhatus ja euroala keskpankade presidendid) paneb paika ühtse rahapoliitika.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikkel 3; Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 3, 5, 119–144, 219 ja 282–284;

— aluslepingutele lisatud protokollid: protokoll nr 4 Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta; protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta; protokoll nr 13 lähenemiskriteeriumide kohta; protokoll nr 14 eurorühma kohta; protokoll nr 16, mis sisaldab Taani loobumisklauslit;

— valitsustevahelised lepingud, mis hõlmavad majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingut, laiendatud euroala pakti ning Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingut.

EESMÄRGID

Majandus- ja rahaliit on loodud sooviga edendada kestlikku majanduskasvu ja tööhõive kõrget taset asjakohase majandus- ja rahapoliitika abil. See hõlmab kolme peamist valdkonda, mille eesmärk on

— viia ellu eelkõige hinnastabiilsuse poole pürgivat rahapoliitikat;

— vältida jätkusuutmatust riigi rahandusest tulenevat võimalikku kahjulikku ülekanduvat mõju, hoida ära makromajandusliku tasakaalustamatuse tekkimine liikmesriikides ning võimaldada liikmesriikidel oma majanduspoliitikat teatavas ulatuses kooskõlastada;

— tagada siseturu tõrgeteta toimimine.

SAAVUTUSED

Euro on juba Euroopa Liidu 21 liikmesriigis igapäevaelu lahutamatu osa. Ühisrahal on mitu eelist, nagu finantstehingute kulude vähendamine, reisimise lihtsustamine ja Euroopa rolli tugevdamine rahvusvahelisel tasandil. See aitab kaasa siseturu väljakujundamisele.

MAJANDUS- JA RAHALIIDU AJALUGU

Pärast 1969. aastal Haagis peetud tippkohtumist määrasid riigipead ja valitsusjuhid kindlaks Euroopa integratsiooni uue eesmärgi, milleks oli majandus- ja rahaliidu loomine. Luksemburgi tollase peaministri Pierre Werneri juhitud töörühm koostas aruande, milles kavandati täieliku majandus- ja rahaliiduni jõudmine kümne aasta jooksul. Bretton Woodsi süsteemi kokkuvarisemine põhjustas 1971. aastal ebastabiilsuse laine valuutaturgudel, mis seadis tõsiselt kahtluse alla Euroopa vääringute omavahelised pariteedid. Selle tagajärjel seiskus kohe ka majandus- ja rahaliidu projekt.

EL püüdis anda 1972. aasta Pariisi tippkohtumisel rahaliidule uut hoogu, luues valuutakoridori ehk nn mao tunnelis: see mehhanism oli mõeldud selleks, et hallata liikmesriikide vääringute kursside kõikumist (madu) USA dollari suhtes kindlaksmääratud kitsastes piirides (tunnel). Naftakriiside, nõrga dollari ja majanduspoliitiliste lahknevuste tõttu kaotas „madu" vähem kui kahe aastaga suurema osa oma liikmetest ning kitsenes lõpuks Saksa marga ümber koondunud alaks, mille moodustasid Saksamaa, Beneluxi riigid ja Taani.

Pingutusi rahandusliku stabiilsuse ala rajamiseks jätkati 1978. aastal, kui Brüsseli tippkohtumisel loodi Euroopa Rahasüsteem, mis põhines fikseeritud, kuid korrigeeritavate vahetuskursside põhimõttel. Vahetuskursimehhanismis, mida tähistati lühendiga ERM I, osalesid kõigi liikmesriikide vääringud peale Ühendkuningriigi oma. Vahetuskursid põhinesid keskkurssidel Euroopa arvestusühikuks olnud eküü (Euroopa rahaühik) suhtes, mis kujutas endast kõigi osalevate valuutade kaalutud keskmist. Kümne aasta jooksul saavutas Euroopa Rahasüsteem valuutakursside kõikuvuse vähendamisel häid tulemusi: süsteemi

paindlikkus koos poliitilise otsusekindlusega saavutada majanduslik lähenemine tõi kaasa valuutastabiilsuse.

Koos ühtse turu programmi vastuvõtmisega 1985. aastal sai üha selgemaks, et siseturu kogu potentsiaali ei ole võimalik täielikult saavutada, kuni säilivad suhteliselt kõrged valuuta konverteerimisega seotud tehingukulud ja kuitahes väike valuutakursside kõikumisega seotud ebakindlus.

Hannoveris 1988. aastal kokku tulnud Euroopa Ülemkogul loodi komitee, et kaaluda toonase Euroopa Komisjoni presidendi Jacques Delors'i juhatusel majandus- ja rahaliidu väljavaateid. Komitee esitas 1989. aastal aruande (Delors'i aruanne), milles pakuti välja erimeetmed majandus- ja rahaliidu loomiseks kolmes etapis. Eelkõige rõhutati aruandes, et riikide majanduspoliitikat on vaja paremini kooskõlastada, tuleb kehtestada riikide eelarvepuudujääkidele piire seadvad eelarve-eeskirjad ning luua liidu rahapoliitika eest vastutav sõltumatu institutsioon – Euroopa Keskpank (EKP). Delors'i aruande põhjal otsustas Madridis kogunenud Euroopa Ülemkogu alustada 1989. aastal majandus- ja rahaliidu esimest etappi: kapitali liikumise täielikku liberaliseerimist 1. juuliks 1990.

Strasbourgis 1989. aasta detsembris kokku tulnud Euroopa Ülemkogu nõudis valitsustevahelise konverentsi kokkukutsumist, et selgitada välja, kuidas tuleks majandus- ja rahaliidu saavutamiseks aluslepingut muuta. Valitsustevahelise konverentsi töö tulemusel valmis Euroopa Liidu leping, mis võeti ametlikult vastu 1991. aasta detsembris Maastrichtis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel ning jõustus 1. novembril 1993.

Euroopa Liidu lepinguga nähti ette majandus- ja rahaliidu loomine kolmes etapis (mõni oluline kuupäev jäeti lahtiseks ja määrati sündmuste edenedes kindlaks hilisematel Euroopa tippkohtumistel).

— Esimene etapp (1. juuli 1990 – 31. detsember 1993): kapitali vaba liikumise kehtestamine liikmesriikide vahel.

— Teine etapp (1. jaanuar 1994 – 31. detsember 1998): liikmesriikide majanduspoliitika lähenemine ning koostöö tugevdamine liikmesriikide keskpankade vahel. Rahapoliitika koordineerimiseks asutati Euroopa Rahainstituut.

— Kolmas etapp (algas 1. jaanuaril 1999): ühise rahapoliitika rakendamine eurosüsteemi egiidi all alates esimesest päevast ning euro pangatähtede ja müntide järkjärguline kasutuselevõtt kõigis euroala liikmesriikides. Kolmandasse etappi ülemineku tingimus oli püsiva vastastikuse lähenemise kõrge taseme saavutamine vastavalt mitmele aluslepingutes sätestatud kriteeriumile. Eelarve-eeskirjad muutusid kohustuslikuks ning liikmesriikidele, kes neid ei järginud, võis kehtestada sanktsioone. Euroala rahapoliitika usaldati eurosüsteemile, mille moodustavad EKP juhatuse kuus liiget ja euroala riikide keskpankade presidendid.

Aluslepingutega liitudes on kõik ELi liikmesriigid põhimõtteliselt kokku leppinud euro kasutuselevõtus (ELi lepingu artikkel 3 ja ELi toimimise lepingu artikkel 119). Selleks ei ole aga seatud tähtaega ja mõni liikmesriik ei ole veel kõiki lähenemiskriteeriume täitnud. Nende liikmesriikide suhtes kohaldatakse ajutist erandit. Lisaks teatasid Ühendkuningriik ja Taani oma kavatsusest mitte osaleda majandus- ja rahaliidu

kolmandas etapis ja seetõttu mitte eurot kasutusele võtta. Praegu kohaldatakse majandus- ja rahaliidu kolmandas etapis osalemisega seotud erandit ainult Taani suhtes, kellel on ka võimalus erand lõpetada. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks on euro kasutusele võtnud 21 liikmesriiki 27st.

Pärast aastatel 2009–2012 toimunud Euroopa võlakriisi lubasid ELi juhid majandus- ja rahaliitu tugevdada ning parandada selleks muu hulgas ka juhtimisraamistikku. Aluslepingusse tehtud muudatus, mis mõjutas ELi toimimise lepingu artiklit 136, võimaldas luua hädasolevate liikmesriikide jaoks alalise toetuse andmise mehhanismi tingimusel, et mehhanism põhineb valitsustevahelisel lepingul, euroala kui terviku stabiilsus on ohus ja finantsabi andmine toimub rangetel tingimustel. Selle tulemusena loodi 2012. aasta oktoobris Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM), mis asendas mitut ajutist mehhanismi. Euroopa Keskpanga president Mario Draghi teatas 2012. aastal, et EKP on oma volituste piires valmis tegema kõik endast oleneva euro säilitamiseks. Selleks lõi EKP rahapoliitiliste otsetehingute (Outright Monetary Transactions, OMT) instrumendi. Rahapoliitilised otsetehingud võimaldavad EKP-l osta raskustes oleva liikmesriigi riigivõlakirju, kui riik allkirjastab ESMiga vastastikuse mõistmise memorandumi, millega seati EKP toetuse saamine kaudselt sõltuvusse rangetest tingimustest. Tavaliselt hõlmab see valitsemissektori kulutuste märkimisväärset vähendamist ja kohustust viia ellu põhjalikud struktuurireformid. Et vältida võlakriisi kordumist, ajakohastati majandus- ja rahaliidu teiseseid õigusakte. Seati sisse Euroopa poolaasta, millega tugevdati stabiilsuse ja kasvu pakti, võeti kasutusele makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus ning püüti veelgi tugevdada majanduspoliitika koordineerimist. Parandatud majandusjuhtimise raamistikku täiendati valitsustevaheliste lepingutega, nagu majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping ning laiendatud euroala pakt.

Komisjon kavandas 2012. aastal teatisega „Tiheda ja toimiva majandus- ja rahaliidu loomise tegevuskava“ esimese katse majandus- ja rahaliidu edasiseks tugevdamiseks. Lõppeesmärk oleks olnud poliitilise liidu loomine. Veel üks 2012. aasta algatus – nelja juhi aruanne – ei olnud nii kaugelepürgiv ega toonud majandus- ja rahaliidu majandusjuhtimise raamistikku olulisi muudatusi. 2015. aastal avaldasid Euroopa Komisjoni president, Euroopa Ülemkogu eesistuja, eurorühma esimees, EKP president ja Euroopa Parlamendi president tegevuskavast eeskuju võttes aruande „Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine“ (viie juhi aruanne). Selles esitati reformikava tõelise majandus-, raha-, fiskaal- ja poliitilise liidu saavutamiseks kolmes etapis (mis tuli lõpule viia hiljemalt 2025. aastaks). Komisjoni tegevuskavas ja viie juhi aruandes tehtud suurte plaanide täielikuks elluviimiseks oleks aga vaja ELi aluslepinguid oluliselt muuta. Kuna aluslepingutesse ei ole sellest ajast saadik muudatusi tehtud, ei ole kõige kaugemaleulatuvaid projekte olnud võimalik ellu viia.

COVID-19 põhjustatud majanduskriis avaldab märkimisväärset survet riikide rahandusele. 2020. aasta märtsis aktiveeris nõukogu stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli, et anda liikmesriikidele piiratud ajavahemik, mille jooksul nad võisid suurendada valitsemissektori võlga nii, et see ei jää enam eelarve-eeskirjadega kehtestatud piiridesse. Nii võis valitsemissektori võlg ajutiselt ületada 60% SKPst ilma ELi sanktsioone kartmata. Siiski paluti liikmesriikidel, kelle võla suhe SKPsse oli juba väga suur, oma võlga suurendada vaid väga ettevaatlikult. Isegi pärast üldise vabastusklausli kasutusele võtmist oli sanktsioonide kehtestamine stabiilsuse

ja kasvu pakti raames endiselt võimalik. Üldise vabastusklausli kohaldamine lõpetati 2023. aasta lõpus.

Märtsis 2020 algatas EKP pandeemia majandusmõjude ohjeldamise erakorraline varaostukava (PEPP), mille raames ostetakse järelturgudel suur hulk riikide võlakohustusi. Sellega tagati turgudele likviidsus ja see oli kavandatud vältima suuri marginaalide erinevusi Saksamaa riigivõlakirjade ja mitme suure võlakoormusega ELi liikmesriigi võlakirjade vahel. Selleks ette nähtud summad on väga suured, kuid programmi kestus on piiratud. PEPPi raames tehtud netovaraostud lõppesid 2022. aasta märtsis. Varasid hoiti koos põhiosa tagasimaksete täieliku reinvesteerimisega „vähemalt 2024. aasta lõpuni". 2023. aasta detsembris otsustas EKP siiski, et alates 2024. aasta juulist vähendatakse PEPPi reinvesteeringuid keskmiselt teatava summa võrra kuus, kuni need 2025. aasta jaanuaris täielikult lõpetatakse.

EKP viis 2021. aasta suvel esimest korda pärast 2003. aastat ellu strateegia läbivaatamise, seades eesmärgiks saavutada keskpikas plaanis inflatsioonimääraks 2% ja lubades seda eesmärki ajutiselt ületada ning võtta eurosüsteemi otsustes arvesse kliimamuutusi.

Tänu aastatepikkusele leebele rahapoliitikale ning COVID-19 pandeemia ja Ukraina sõja (mis põhjustas energiahindade tõusu) majanduslikule mõjule oli inflatsioon euroalal alates 2022. aastast rekordiliselt kõrge. Vastuseks muutis EKP oma poliitikat: ta peatas suuremahulised varaostud ja hakkas tõstma intressimäärasid. Reageerides kartusele, et suure võlakoormusega riikide riigivõlakirjade marginaalid on liiga suured, kuulutas EKP 2022. aasta juulis välja killustatuse vältimise vahendi – rahapoliitika ülekandemehhanismi kaitse instrumendi (TPI).

2025 aasta juunis avaldas EKP oma läbivaadatud rahapoliitika strateegia. Läbivaatamine toimus maailmamajanduse suurte struktuurimuutuste taustal, mis on suurendanud ebakindlust ja inflatsiooniohtu, kusjuures EKP eesmärgist on pidevalt üles- või allapoole kaldutud. EKP säilitas 2021. aastal seatud sümmeetrilise inflatsioonieesmärgi 2 %, rõhutades, et sihttasemest väiksemad või sellest suuremad kõrvalekalded nõuaksid sama otsustavaid poliitikameetmeid. EKP töövahendid jäävad samaks ning kõik olemasolevad vahendid on endiselt kättesaadavad, et tagada kiire ja paindlik reageerimine uutele probleemidele, mis võivad esile kerkida. Järgmine hindamine peaks jõudma lõpule 2030. aastal. Lisateave ELi rahapoliitika kohta (vt2.5.3).

2024. aasta aprillis jõustus reformitud majandusjuhtimise raamistik. Uus raamistik võimaldab riigipõhisemat lähenemist eelarve konsolideerimisele, nõudes liikmesriikidelt mitmeaastaste kavade koostamist, millega kehtestatakse piirangud riiklikult rahastatavatele netokuludele ning kombineeritakse reformi- ja investeerimiskohustusi. Läbivaatamine tähendab üleminekut riigipõhisele lähenemisviisile ning ühtlasi kehtestatakse kaitsemeetmed, mille eesmärk on luua eelarvepuhvrid ja tagada liikmesriikide võrdne kohtlemine. Lisateave (vt2.5.6).

Uue majandusjuhtimise raamistikuga kehtestati võimalus kasutada riiklikku vabastusklauslit, et lubada kõrvalekaldeid kokkulepitud netokulude piirmääradest erandlikel asjaoludel, mis ei ole liikmesriigi kontrolli all. 2025. aasta märtsis avaldas komisjon teatise, milles kutsus kõiki liikmesriike üles aktiveerima koordineeritult riikide vabastusklausel. Selle eesmärk on võimaldada suuremat eelarvepoliitilist

manööverdamisruumi (kuni 1,5% SKPst võrreldes 2021. aasta tasemega), et suurendada järgmise nelja aasta jooksul kaitsekulutusi. Komisjoni sõnul annaks see liikmesriikidele piisavalt aega, et suuremate struktuursete kaitsekulutuste kehtestamisega toime tulla. Praeguseks on 17 liikmesriiki taotlenud riikide vabastusklausli aktiveerimist.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on alates Lissaboni lepingu jõustumisest osalenud kaasseadusandjana enamiku majandusjuhtimise raamistikku kujundavate üksikasjalike eeskirjade kehtestamisel (tuginedes muu hulgas Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 121, 126 ja 136). Mõnes küsimuses on aluslepingus parlamendile ette nähtud vaid nõuandev roll, mis hõlmab muu hulgas stabiilsuse ja kasvu pakti korrigeerivat osa. Lisaks peetakse parlamendiga nõu järgmistes küsimustes:

— euro ja ELi väliste riikide vääringute vahelisi vahetuskursse puudutavad kokkulepped;

— riigid, kellel on õigus ühisrahaga ühineda;

— presidendi, asepresidendi ja EKP juhatuse ülejäänud nelja liikme ametisse nimetamine;

— mõni osa õigusaktidest, millega rakendatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust.

EKP esitab igal aastal oma aastaaruande, mida EKP president seejärel täiskogu istungil tutvustab. Parlament reageerib raportile tavaliselt algatusraporti vastuvõtmisega. Lisaks osaleb EKP president korrapäraselt kord kvartalis Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoniga peetavatel rahandusalastel dialoogidel, et selgitada EKP poliitilisi otsuseid ja vastata parlamendikomisjoni liikmete küsimustele. 2023. aasta juunis allkirjastasid EKP ja Euroopa Parlament kahe institutsiooni vahelise kirjavahetuse vormis lepingu, millega vormistati need tavad ja muud mitteametlikud kokkulepped suhtluseks keskpanganduse valdkonnas.

Euroopa Parlamendil ei ole Euroopa poolaasta eri etappidel ametlikku otsustusõigust, ent tal on tähtis osa majandusjuhtimise raamistiku rakendamise kontrollimisel. Komisjon ja nõukogu, kellel on täidesaatev võim, hoiavad parlamenti olukorraga korrapäraselt kursis.

Euroopa poolaasta tugevdas parlamendi rolli ELi majanduse juhtimises, seda eelkõige majandusdialoogi loomise kaudu. Sellest tulenevalt võib pädev parlamendikomisjon kutsuda nõukogu eesistuja, Euroopa Komisjoni presidendi, Euroopa Ülemkogu eesistuja või eurorühma esimehe arutama oma asjaomaseid otsuseid või tutvustama Euroopa poolaasta raames oma tegevust. Samuti alustati dialoogi täiskogu tasandil, et institutsioonide juhid saaksid anda oma tegevuse kohta aru. Parlament osaleb Euroopa poolaastas, võttes vastu algatusraporteid ja resolutsioone, milles ta avaldab käimasolevate tsüklite kohta oma arvamust.

Euroopa Parlament ei ole oma olemuselt ametlikult kaasatud valitsustevaheliste lepingute (nt majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping) koostamisse ega valitsustevaheliste mehhanismide (nt Euroopa stabiilsusmehhanism)

loomisse ja toimimisse, aga sellegipoolest loob ta mitmesuguseid kontakte ja osaleb arvamuste vahetuses.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Giacomo Loi / Maja Sabol
04/2026

2.5.2. MAJANDUS- JA RAHALIIDU INSTITUTSIOONID

Teabelehes selgitatakse majandus- ja rahaliidu institutsioonilist raamistikku, selle õiguslikku alust ning selle rolli ELi majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimisel. Selles kirjeldatakse peamisi institutsioone, nimelt Euroopa Keskpanka (EKP), Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS), majandus- ja rahanduskomiteed, eurorühma ning majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN), samuti majanduse juhtimise, rahapoliitika ja finantsstabiilsuse mehhanisme euroalal. Lisaks selgitatakse selles Euroopa Parlamendi rolli demokraatlikus järelevalves ja aruandekohustust majandus- ja rahaliidus.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 119–144, 219 ja 282–284, millega kehtestatakse majandus- ja rahaliidu õigusraamistik;

— aluslepingutele lisatud protokoll nr 4 Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta, millega luuakse EKPSi ja EKP institutsiooniline raamistik ja sätestatakse nende toimimine;

— aluslepingutele lisatud protokoll nr 14, millega luuakse eurorühm euroala rahandusministrite mitteametliku kohtumisena ja kehtestatakse eurorühma esimehe valimise eeskirjad.

EESMÄRGID

Majandus- ja rahaliidu institutsioonide peamised eesmärgid (vt 2.5.1) on järgmised:

— siseturu väljakujundamise lõpuleviimine, kõrvaldades valuutavahetustehingutega kaasnevad vahetuskursside kõikumised ja kulud, samuti valuutakursside kõikumistega seotud riskide maandamise kulud;

— kulude ja hindade võrreldavuse tagamine kogu ELi ulatuses, mis abistab tarbijaid, ergutab kaubavahetust ELi sees ning hõlbustab äritegevust;

— Euroopa rahandusliku stabiilsuse ja finantsvõimsuse tugevdamine järgmiselt:

  — tehes põhimõtteliselt lõpu mis tahes võimalusele spekuleerida liikmesriikide vääringutega;

  — tagades majandus- ja rahaliidu majandusmõõtme kaudu, et uus vääring on rahvusvahelise spekuleerimise suhtes vähem haavatav;

  — võimaldades eurol saada oluliseks reserv- ja maksevaluutaks.

SAAVUTUSED

A. Institutsioonid majandus- ja rahaliidu esimeses etapis (1. juuli 1990 – 31. detsember 1993)

Majandus- ja rahaliidu esimeses etapis ei loodud ühtegi rahaasutust.

B. Institutsioonid majandus- ja rahaliidu teises etapis (1. jaanuar 1994 – 31. detsember 1998)

1. Euroopa Rahainstituut

Euroopa Rahainstituut asutati majandus- ja rahaliidu teise etapi alguses (vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu (EÜ asutamisleping) artiklile 117) ja see võttis üle keskpankade juhatajate komitee ning Euroopa Valuutakoostöö Fondi ülesanded. Rahainstituudil ei olnud sõnaõigust rahapoliitika korraldamisel, mis jäi riikide ametiasutuste õiguseks. Tema peamine ülesanne majandus- ja rahaliidu teise etapi elluviimisel oli tugevdada nii koostööd riikide keskpankade vahel kui ka liikmesriikide rahapoliitika koordineerimist, et tagada hindade stabiilsus. Vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 123 lõikele 2 saadeti Euroopa Rahainstituut laiali kohe, kui asutati Euroopa Keskpank 1. juunil 1998.

2. Valuutakomitee

Valuutakomitee koosnes komisjoni ja liikmesriikide poolt võrdsel arvul ametisse nimetatud liikmetest. Komiteel, mis loodi liikmesriikide poliitika kooskõlastamise edendamiseks siseturu toimimiseks vajalikul määral (EÜ asutamislepingu artikkel 114), oli nõuandev roll. Komitee saadeti laiali kolmanda etapi alguses ning asendati majandus- ja rahanduskomiteega (ELi toimimise lepingu artikkel 134).

C. Institutsioonid majandus- ja rahaliidu kolmandas etapis (alates 1. jaanuarist 1999)

1. Euroopa Keskpank

a. Korraldus

Euroopa Keskpank (vt 1.3.11) asutati 1. juunil 1998 asukohaga Maini-äärses Frankfurdis. Keskpangal on kaks ELi institutsioonidest ja riikide ametiasutustest sõltumatut juhtorganit, nimelt EKP nõukogu ja juhatus, ning – teatavate ülesannete täitmiseks – EKP üldnõukogu (mis ei ole punktis 2 kirjeldatud Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) otsuseid tegev organ). Lissaboni lepinguga tunnustati EKPd ametlikult ELi institutsioonina (ELi lepingu artikli 13 lõige 1 ja ELi toimimise lepingu artiklid 282–284); enne seda puudus tal EÜ asutamislepingu kohaselt institutsiooniline staatus, kuigi ta oli juriidiline isik.

i. EKP nõukogu

EKP nõukogusse kuuluvad juhatuse liikmed ja euroala liikmesriikide keskpankade juhatajad (ELi toimimise lepingu artikkel 283 ja Euroopa Keskpankade Süsteemi ning Euroopa Keskpanga põhikirja artikkel 10.1). Kõrgeima otsuseid tegeva organina võtab EKP nõukogu vastu suunised ja otsused, mis on vajalikud EKPSile usaldatud ülesannete täitmiseks, määratleb ELi rahapoliitika (sealhulgas teeb vajaduse korral otsused, mis on seotud rahapoliitiliste vahe-eesmärkidega, põhiliste intressimääradega ja valuutareservi eraldamisega EKPSile) ning annab rahapoliitiliste otsuste rakendamiseks vajalikud suunised (põhikirja artikkel 12). Lissaboni lepinguga on kindlaks määratud, et EKP juhatuse liikmed valib ja nimetab ametisse Euroopa Ülemkogu kvalifitseeritud häälteenamusega (ELi toimimise lepingu artikkel 283).

ii. Juhatus

Juhatusse kuuluvad president, asepresident ning neli liiget, kes kõik nimetatakse ametisse euroala liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide ühisel kokkuleppel kaheksaks aastaks ja keda ei saa ametisse tagasi nimetada (ELi toimimise lepingu artikkel 283). Juhatuse ülesanne on rahapoliitikat ellu viia ning anda selleks vajalikke juhiseid liikmesriikide keskpankadele. Juhatus vastutab ühtlasi EKP nõukogu istungite ettevalmistamise ja EKP jooksva töö eest (põhikirja artiklid 11 ja 12).

iii. EKP üldnõukogu

Üldnõukogusse (põhikirja artikkel 44) kuuluvad EKP president ja asepresident ning kõigi ELi liikmesriikide keskpankade juhatajad, olenemata sellest, kas need riigid on võtnud kasutusele euro või mitte. Üldnõukogu aitab kaasa statistilise teabe kogumisele, kooskõlastab nende liikmesriikide rahapoliitikat, kes ei ole eurot kasutusele võtnud, ja teeb järelevalvet Euroopa vahetuskursimehhanismi toimimise üle.

b. EKP tegevus

Kuigi pangatähti võivad euroalal emiteerida nii EKP kui ka liikmesriikide keskpangad, on ainult EKP-l õigus anda luba pangatähtede emissiooniks. Liikmesriigid võivad emiteerida euromünte tingimusel, et EKP on emissiooni mahu heaks kiitnud (ELi toimimise lepingu artikkel 128). EKP teeb otsuseid, mis on vajalikud EKPSile antud ülesannete täitmiseks kooskõlas tema põhikirjaga ja ELi toimimise lepinguga (ELi toimimise lepingu artikkel 132). EKP kogub riikide keskpankade kaasabil vajalikku statistilist teavet kas riikide pädevatelt ametiasutustelt või otse majandussubjektidelt (põhikirja artikkel 5). EKPga tuleb konsulteerida iga tema pädevusse kuuluva ELi õigusakti eelnõu puhul ja riikide ametiasutuste taotluse alusel iga EKP pädevusse kuuluva õigusakti eelnõu puhul (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 4). EKP vastutab riiklikke maksesüsteeme ja EKP maksesüsteemi ühendava euromaksete arveldussüsteemi TARGET2 ehk üleeuroopalise automatiseeritud reaalajalise brutoarvelduste kiirülekandesüsteemi tõrgeteta toimimise eest. EKP korraldab euroalaga liituvate liikmesriikide keskpankade integreerimise EKPSiga.

EKP võib täita eriülesandeid, mis hõlmavad krediidiasutuste ja muude rahaasutuste usaldusnormatiivide täitmise järelevalvet (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 6 ja põhikirja artikkel 25.2). EKP-le anti ühtse järelevalvemehhanismi raames lisaülesanded, mis on seotud euroalal ja muudes osalevates liikmesriikides nn oluliste pankade otsese järelevalvega. Liikmesriikide ametiasutused jätkavad nn vähem oluliste pankade üle järelevalve teostamist koostöös EKPga. ELi järelevalveasutuste piiriülese koostöö tagavad kolm Euroopa järelevalveasutust: Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA). Seda järelevalvesüsteemi täiendab uus makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutus – Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu.

2. EKPS ja eurosüsteem

a. Korraldus

EKPS koosneb EKPst ja kõigi ELi liikmesriikide keskpankadest (ELi toimimise lepingu artikli 282 lõige 1 ja põhikirja artikkel 1). EKPSi juhivad samad otsuseid tegevad organid

mis EKPd (ELi toimimise lepingu artikli 282 lõige 2). Eurosüsteem hõlmab ainult EKPd ja euroala liikmesriikide keskpankasid.

b. EKPSi tegevus

EKPSi esmane eesmärk on säilitada hindade stabiilsus (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 1 ja artikli 282 lõige 2 ning põhikirja artikkel 2). Ilma et see piiraks nimetatud eesmärki, toetab EKPS üldist majanduspoliitikat, aidates kaasa ELi eesmärkide saavutamisele. Seda tehes täidab EKPS järgmisi ülesandeid (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 2 ja põhikirja artikkel 3):

— ELi rahapoliitika määratlemine ja elluviimine;

— välisvaluutatehingute sooritamine vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 219 sätetele;

— liikmesriikide ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja haldamine;

— maksesüsteemide tõrgeteta toimimise edendamine

— krediidiasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning finantssüsteemi stabiilsusega seotud pädevate asutuste poliitika tõrgeteta teostamisele kaasa aitamine (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 5 ja põhikirja artikkel 3.3).

3. Majandus- ja rahanduskomitee

Liikmesriigid, komisjon ja EKP nimetavad kumbki kuni kaks majandus- ja rahanduskomitee liiget (ELi toimimise lepingu artikli 134 lõige 2). Ülesanded on samad mis valuutakomiteel (mille volitused ta 1. jaanuaril 1999 üle võttis) ühe olulise erinevusega: komisjoni ja nõukogu teavitamine rahandusalast olukorda puudutavatest arengutest on nüüd EKP ülesanne.

4. Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN)

ECOFIN on Euroopa tasandil otsuseid tegev organ, kuhu kuuluvad kõigi ELi liikmesriikide rahandusministrid. Pärast konsulteerimist EKPga teeb ECOFIN otsuseid euro vahetuskursi poliitika kohta ELi väliste riikide vääringute suhtes, järgides hindade stabiilsuse säilitamise eesmärki.

5. Eurorühm

Algselt Euro-11 nime kandnud euroala majandus- ja rahandusministrite kohtumine nimetati 1997. aastal ümber eurorühmaks. Selle mitteametliku nõuandva organi kohtumised toimuvad korrapäraselt, et arutada kõiki euroala ning majandus- ja rahaliidu tõrgeteta toimimisega seotud küsimusi. Nendele kohtumistele kutsutakse osalema komisjoni ja vajadusel EKP esindajad (ELi lepingu eurorühma käsitleva protokolli nr 14 artikkel 1). Lissaboni lepinguga suurendati eurorühma rolli eesmärgiga suurendada kooskõlastatust euroalal. Selles lepingus nimetati ka esmakordselt mõistet „eurorühm“ (ELi toimimise lepingu artikkel 137). Lissaboni lepinguga sisse viidud uuendus hõlmab eurorühma esimehe valimist eurorühmas esindatud liikmesriikide häälteenamusega kaheks ja pooleks aastaks (protokolli nr 14 artikkel 2). Alates 2025. aasta detsembrist on eurorühma vastvalitud esimees Kreeka majandus- ja rahandusminister Kyriakos Pierrakakis.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

A. Seadusandlik roll

1. Roll seadusandliku tavamenetluse alusel

Seadusandliku tavamenetluse kohaselt teeb parlament koos nõukoguga järgmist:

— võtab vastu üksikasjaliku eeskirja mitmepoolse järelevalve menetluste kohta (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6);

— muudab EKP põhikirja teatavaid artikleid (ELi toimimise lepingu artikli 129 lõige 3);

— kehtestab vajalikud meetmed euro kasutamiseks euroala ühisrahana (ELi toimimise lepingu artikkel 133).

2. Roll seadusandliku erimenetluse alusel

Seadusandliku erimenetluse alusel konsulteeritakse parlamendiga järgmistes küsimustes:

— euromüntide kasutuselevõtmise kord liikmesriikides (ELi toimimise lepingu artikli 128 lõige 2);

— euro ja kolmandate riikide vääringute vahelisi vahetuskursse puudutavad kokkulepped (ELi toimimise lepingu artikli 219 lõige 1);

— otsused selle kohta, millistel liikmesriikidel on õigus euroalaga ühineda;

— EKP presidendi ja asepresidendi ning muude EKP juhatuse liikmete nimetamine (ELi toimimise lepingu artikli 283 lõige 2 ja põhikirja artikkel 11.2);

— EKP nõukogus toimuva hääletamise korra muudatused (põhikirja artikkel 10.2);

— stabiilsuse ja kasvu paktis ette nähtud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamist puudutavad õigusaktid;

— EKP-le krediidiasutuste ja muude rahaasutuste järelevalveks antud volituste muudatused (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 6);

— muudatused põhikirja teatavates artiklites (ELi toimimise lepingu artikli 129 lõige 4).

3. Roll majandus- ja rahanduskomitee koosseisus

Parlamenti teavitatakse majandus- ja rahanduskomitee koosseisu puudutavatest üksikasjalikest sätetest (ELi toimimise lepingu artikli 134 lõige 3).

B. Kontrollifunktsioon

1. ELi toimimise lepingu alusel

EKP saadab Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile ning Euroopa Ülemkogule EKPSi eelmise ja jooksva aasta tegevust ning rahapoliitikat käsitleva iga-aastase aruande. Seejärel peab EKP president esitama selle aruande nõukogule ja Euroopa Parlamendile, kes võivad korraldada aruande alusel üldise mõttevahetuse (ELi toimimise lepingu artikli 284 lõige 3 ja EKP põhikirja artikkel 15.3). Euroopa Parlamendi taotlusel või nende omal algatusel võivad Euroopa Parlamendi pädevad komisjonid

EKP presidendi või teised EKP juhatuse liikmeid ära kuulata (ELi toimimise lepingu artikli 284 lõike 3 teine lõik).

2. Euroopa Parlamendi roll

Euroopa Parlament nõudis oma 18. juuni 1996. aasta resolutsioonis EKP-le aluslepingu alusel antud ulatuslike volituste – st rahapoliitilise suuna määramise vabaduse – tasakaalustamist demokraatliku aruandekohustusega. Sellel eesmärgil pani parlament aluse nn rahapoliitilisele dialoogile. EKP president või mõni teine keskpanga nõukogu liige vastab vähemalt korra kolme kuu jooksul Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjonis (ECON) küsimustele majanduse väljavaadete kohta ning selgitab rahapoliitika korraldamist euroalal. Need koosolekud on üldsusele avatud ja koosolekute stenogrammid avaldatakse nii Euroopa Parlamendi kui ka EKP veebisaidil.

Lisaks avaldab Euroopa Parlament algatusraporti alusel korrapäraselt arvamust EKP aastaaruande kohta. Lisaks võib vastavalt parlamendi kodukorra artiklile 146 iga Euroopa Parlamendi liige esitada EKP-le iga kuu kuni kuus kirjalikult vastatavat küsimust. Need tavad ja muud mitteametlikud kokkulepped, nagu majandus- ja rahanduskomisjoni liikmete iga-aastane EKP külastus või EKP arvamused õigusloomealase arengu kohta, vormistati 2023. aasta juunis, kui parlament ja EKP allkirjastasid kirjavahetuse kahe institutsiooni koostoime kohta keskpanganduse valdkonnas.

EKP järelevalvekohustustele lisaks kehtivad 2014. aasta aprilli ühtse järelevalvemehhanismi raammääruse kohased täiendavad aruandlusnõuded. Praktiline kord on sätestatud Euroopa Parlamendi ja EKP vahelises 2013. aasta institutsioonidevahelises kokkuleppes. Aruandluskord hõlmab järelevalvenõukogu esimehe osalemist pädevas komisjonis, nimelt majandus- ja rahanduskomisjonis, vastamist parlamendi esitatud küsimustele ning taotluse korral konfidentsiaalsete suuliste arutelude pidamist pädeva komisjoni esimehe ja aseesimehega. Lisaks koostab EKP järelevalvet käsitleva iga-aastase aruande, mida tutvustab Euroopa Parlamendile järelevalvenõukogu esimees.

Euroopa poolaasta ehk majandus-, eelarve- ja sotsiaalpoliitikat koordineeriva iga-aastase menetluse raames võib parlamendi pädev komisjon kutsuda nii nõukogu eesistuja kui ka eurorühma esimehe arutama nende langetatud otsuseid või tutvustama oma tegevust. Sellest tulenevalt ilmub majandus- ja rahandusküsimuste eest vastutav minister igal nõukogu roteeruva eesistumise perioodil majandus- ja rahanduskomisjoni ette, et arutada eesistujariigi tööd majandus- ja rahandusküsimustes. Lisaks peab eurorühma esimees esitama igal aastal parlamendile aruande euroala arengu kohta mitmepoolse järelevalve raames.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Maja Sabol / Giacomo Loi
06/2026

2.5.3. EUROOPA RAHAPOLIITIKA

Teabelehes selgitatakse, kuidas Euroopa Keskpank (EKP) ja Euroopa Keskpankade Süsteem (EKPS) – mis koosneb EKPst ja kõigist ELi liikmesriikide keskpankadest – teostavad euroala rahapoliitikat. Selles esitatakse hinnastabiilsuse säilitamise õiguslik alus ja peamine eesmärk, kirjeldatakse peamisi poliitikavahendeid – alates intressimääradest ja avaturuoperatsioonidest kuni varaostukavadeni – ning kirjeldatakse EKP strateegia arengut, viimati seoses strateegia läbivaatamisega 2025. aasta juunis. Samuti selgitatakse, kuidas Euroopa Parlament nõuab EKP-lt regulaarsete dialoogide, resolutsioonide ja kirjalike küsimuste kaudu aru.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 119–144, 219 ja 282–284;

— Lissaboni lepingule lisatud protokoll (nr 4) Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta.

EESMÄRGID

Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 127 lõikele 1 on Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPSi) esmaeesmärk säilitada hinnastabiilsus. Seda eesmärki piiramata toetab EKPS liidu üldist majanduspoliitikat, et aidata kaasa liidu eesmärkide saavutamisele. EKPS toimib kooskõlas vabal konkurentsil põhineva avatud turumajanduse põhimõttega, soodustades ressursside efektiivset jaotumist (ELi toimimise lepingu artikli 127 lõige 1).

SAAVUTUSED

A. Juhtpõhimõtted

1. Sõltumatus

EKP sõltumatuse tähtsaim põhimõte on sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 130: „Kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingutega ja EKPS ja EKP põhikirjaga, ei taotle ega saa Euroopa Keskpank ega ükski riigi keskpank ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, organitelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt.“ Sõltumatus tagatakse samuti keeldude abil, millele on osutatud ELi toimimise lepingu artiklis 123 ja mis kehtivad ka riikide keskpankadele. Aluslepingus on sätestatud traditsiooniliste instrumentide kasutamine (põhikirja artiklid 18 ja 19) ning EKP nõukogul on lubatud otsustada teiste meetodite kasutuselevõtu üle (põhikirja artikkel 20).

2. Läbipaistvus ja aruandekohustus

EKP usaldusväärsuse tagamiseks on EKP-le aluslepingu (ELi toimimise lepingu artikkel 284) ja EKP põhikirjaga (artikkel 15) kehtestatud aruandekohustus. EKP koostab ja avaldab EKPSi tegevuse aruande vähemalt kord kvartalis. EKPSi konsolideeritud

finantsaruanne avaldatakse igal nädalal. 2015. aasta veebruaris avaldas EKP esimest korda oma nõukogu rahapoliitikaalase koosoleku aruande ja viis seega oma kommunikatsioonipoliitika kooskõlla teiste juhtivate keskpankade omaga.

Keskpanga sõltumatusega kaasneb aruandekohustus avalikkuse ja valitud esindajate ees. ELi toimimise lepingu kohaselt vastutab EKP peamiselt Euroopa Parlamendi ees (vt allpool „Euroopa Parlamendi roll“). Nende kahe institutsiooni vahelises aruandlusraamistikus on tehtud lisatäiendusi, mis ulatuvad kaugemale aluslepingu nõuetest. EKP annab aru ka ELi nõukogule.

B. EKP rahapoliitika strateegia

1. Ülevaade

EKP nõukogu leppis 1998. aasta oktoobris kokku EKP rahapoliitika strateegia peamistes elementides. Need on i) hinnastabiilsuse kvantitatiivne määratlemine, ii) suure tähelepanu pööramine rahapakkumise jälgimisele, mille näitajaks on rahaagregaat, ja iii) laiapõhjaline hinnang hindade muutumise väljavaatele. EKP on valinud rahapoliitika strateegia, mis põhineb kahel sambal (majandusanalüüs ja rahapoliitiline analüüs), mille otstarve määrati rahapoliitika strateegia läbivaatamisel 2003. aastal veel kord täpselt kindlaks.

2021. aasta juulis lõpetas EKP oma rahapoliitika strateegia uue läbivaatamise. Et sidusrühmadega koostööd teha, lõi EKP portaali „ECB Listens“ ja korraldas kogu euroalal palju üritusi, kus kuulati ära üldsuse, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondade arvamus. Praeguses strateegias, mida tuleb korrapäraselt hinnata, on hinnastabiilsuse eesmärk ja kahesambaline analüüs uuesti kindlaks määratud. Ühtlasi tunnistatakse strateegias, et hinnastabiilsust mõjutavad ka kliimamuutused ja finantsstabiilsus.

2025 aasta juunis võttis EKP vastu oma läbivaadatud rahapoliitika strateegia. Läbivaatamine toimus maailmamajanduse suurte struktuurimuutuste taustal, mis on suurendanud ebakindlust ja inflatsiooniohtu, kusjuures EKP eesmärgist on pidevalt üles- või allapoole kaldutud. EKP säilitas 2021. aastal seatud sümmeetrilise inflatsioonieesmärgi 2 %, rõhutades, et sihttasemest väiksemad või sellest suuremad kõrvalekalded nõuaksid sama otsustavaid poliitikameetmeid. EKP töövahendid jäävad samaks ning kõik olemasolevad vahendid on endiselt kättesaadavad, et tagada kiire ja paindlik reageerimine uutele probleemidele, mis võivad esile kerkida. Järgmine hindamine peaks jõudma lõpule 2030. aastal.

2. Hinnastabiilsuse eesmärk

EKP nõukogul on kaalutlusõigus määrata kindlaks oma hinnastabiilsuse eesmärgi täpne määratlus. Alates 2021. aasta juulist on hinnastabiilsus määratletud kui inflatsioonimäär (euroala ühtlustatud tarbijahinnaindeksi (THHI) aastakasv), mis püsib keskmise pikkusega perioodi jooksul 2 % tasemel. Eesmärk on sümmeetriline, mis tähendab, et nagu eespool öeldud, on nii negatiivsed kui ka positiivsed kõrvalekalded sellest eesmärgist ühtmoodi ebasoovitavad. Üleminekuperioodil võib inflatsioon siiski olla 2 % eesmärgist mingil määral kõrgem.

3. Integreeritud analüütiline raamistik

2021. aasta juulis vaadati kahesambaline strateegia läbi ning sellest sai integreeritud analüütiline raamistik, mis koosneb i) majandusanalüüsist ning ii) rahapoliitilisest ja finantsanalüüsist.

Majandusanalüüsis keskendutakse reaal- ja nominaalmajanduse arengule. Rahapoliitilises ja finantsanalüüsis vaadeldakse rahapoliitilisi ja finantsnäitajaid, mille varal on võimalik pöörata põhitähelepanu rahapoliitika ülekandemehhanismile ning sellele, kuidas finantstasakaalustamatus ja monetaartegurid keskmise pikkusega perspektiivis hinnastabiilsust mõjutavad.

4. Kliimamuutused

Kui strateegia 2020.–2021. aastal läbi vaadati, tunnistati kliimamuutuste mõju hinnastabiilsusele ning EKP võttis endale kohustuse võtta oma volituste raames arvesse kliimamuutuste mõju ja üleminekut vähese CO_2 heitega majandusele. EKP nõukogu võttis vastu kliimaga seotud tegevuskava, mille eesmärk on hakata rahapoliitika hindamisel arvestama ka kliimategureid, suurendada kliimamuutustega seotud analüütilist suutlikkust, kohandada rahapoliitika tegevusraamistiku ülesehitust ning võtta meetmeid keskkonnasäästlikkust puudutava teabe avalikustamise ja aruandluse valdkonnas. EKP on veelgi laiendanud oma kliimavaldkonna töövahendeid kliimamuutustega seotud kaalutluste integreerimiseks oma rahapoliitika operatsioonidesse ning visandanud peamised sihtvaldkonnad, millest juhinduti 2024. ja 2025. aastal kliimamuutuste valdkonnas tehtavas töös.

Pärast EKP 2024.–2025. aasta kliima- ja looduskava lõpuleviimist 2025. aasta detsembri lõpus kinnitas EKP taas oma pühendumust kliima ja loodusega seotud riskide suuremale integreerimisele oma töösse. Sellega seoses teatas nõukogu, et ta suurendab oma jõupingutusi kolmes peamises prioriteetses valdkonnas: i) toetada üleminekut rohelisele majandusele; ii) tegeleda kliimamuutuste kasvava füüsilise mõjuga; ning iii) analüüsida põhjalikumalt loodusega seotud riske ja ökosüsteemide seisundi halvenemist. Need jõupingutused täiendavad EKP käimasolevaid kliimameetmeid, mis hõlmavad rahapoliitikat, pangandusjärelevalvet ja finantsstabiilsust.

C. Rahapoliitika elluviimine

1. Standardinstrumendid

EKP rahapoliitika instrumendid on tema kolm peamist intressimäära, mis määravad intressimäära, millega kommertspangad saavad EKP-lt laenu võtta või EKP juures hoiustada: põhiliste refinantseerimisoperatsioonide intressimäär, hoiustamise püsivõimaluse intressimäär ja laenamise püsivõimaluse intressimäär.

a. Avaturuoperatsioonid

Avaturuoperatsioonidel on oluline roll intressimäärade suunamisel, turu likviidsuse juhtimisel ja rahapoliitilise olukorra kajastamisel. Eurosüsteemi (kuhu kuuluvad EKP ja euro kasutusele võtnud 21 ELi liikmesriigi keskpangad) korrapärased avaturuoperatsioonid koosnevad ühenädalastest likviidsust lisavatest operatsioonidest (põhilised refinantseerimisoperatsioonid) ja kolmekuulistest likviidsust lisavatest operatsioonidest (pikemaajalised refinantseerimisoperatsioonid).

Põhiliste refinantseerimisoperatsioonide sihtmärk on lühiajalised intressimäärad, samas kui pikemaajalised refinantseerimisoperatsioonid pakuvad täiendavat pikemaajalist refinantseerimist.

Muud avaturuoperatsioonid on peenhäälestusoperatsioonid ja struktuurioperatsioonid. Peenhäälestusoperatsioonide eesmärk on tulla toime turul tekkivate ootamatute likviidsuskõikumistega ning eelkõige püüda vähendada nende mõju intressimääradele. Struktuurioperatsioonide peamine eesmärk on eurosüsteemi struktuurset positsiooni finantssektori suhtes pidevalt kohandada.

b. Püsivahendid

Eurosüsteem pakub krediidiasutustele kahte püsivõimalust: laenamise püsivõimalus, s.o võimalus saada piisavate kõlblike varade tagatisel keskpangalt üleöölikviidsust, ning hoiustamise püsivõimalus keskpangas üleööhoiuste hoidmiseks.

c. Kohustuslike reservide hoidmine

Vastavalt põhikirja artiklile 19.1 võib EKP nõuda, et krediidiasutused hoiaksid EKP ja riikide keskpankade kontodel kohustuslikku miinimumreservi. Kohustusliku reservi eesmärk on stabiliseerida turu lühiajalisi intressimäärasid ja luua pangandussüsteemis eurosüsteemi suhtes struktuurne likviidsuspuudujääk (või seda suurendada). Nii on rahaturu intressimäärasid korrapäraste likviidsust suurendavate tehingute kaudu lihtsam kontrollida.

2. Ebastandardsed instrumendid

a. Varaostukavad

Alates 2009. aastast on EKP rakendanud mitmeid varaostukavasid. Nüüdseks lõpetatud kavad hõlmasid tagatud võlakirjade ostukava, mis kestis 2009. aasta juulist kuni 2010. aasta juunini, tagatud võlakirjade teist ostukava 2011. aasta novembrist kuni 2012. aasta oktoobrini ja väärtpaberituruprogrammi 2010. aasta maist 2012. aasta septembrini. Likvideeritakse ka varaostukava ja pandeemia majandusmõjude ohjeldamise erakorraline varaostukava (PEPP). Varaostukava alusel tehtavad reinvesteeringud lõpetati 2023. aasta juulis. 16. detsembril 2021 otsustas EKP nõukogu lõpetada PEPPi raames netovara ostmise 2022. aasta märtsi lõpus. Samuti lõpetati 2024. aasta lõpus täielikult PEPPi raames tehtavad reinvesteeringud.

Varaostukava koosnes neljast eraldi programmist: ettevõtlussektori varaostukavast, avaliku sektori ostukavast (PSPP), varaga tagatud väärtpaberite ostukavast (ABSPP) ja tagatud võlakirjade kolmandast ostukavast. Varade ostmine (kvantitatiivne lõdvendamine) algas varaostukava raames 2014. aasta oktoobris. Igakuised varade netoostud kalibreeriti mitu korda ümber, ulatudes 15 miljardist eurost kuus (oktoober kuni detsember 2018) kuni 80 miljardi euroni kuus (aprill 2016 kuni märts 2017). Varade netoostmine peatati kahel korral (jaanuar kuni oktoober 2019 ja juuli 2022 kuni veebruar 2023). Nendel perioodidel reinvesteeriti tähtajaga väärtpaberite põhiosa tagasimaksed täielikult, säilitades seega eurosüsteemi varade kogumahu. 2022. aasta detsembris otsustas EKP nõukogu esimest korda varaostukava raames varasid vähendada põhiosa tagasimaksete osalise reinvesteerimise kaudu. 2023. aasta märtsist juunini vähendati varaostukava osalust 15 miljardi euro võrra kuus, mida nimetatakse kvantitatiivseks karmistamiseks. 2023. aasta juulis otsustas EKP nõukogu rakendada varaostukava raames varaosaluste täielikku passiivset likvideerimist,

lõpetades põhiosa tagasimaksete reinvesteerimise, vähendades seega varaostukava osalusi muutuva kuumääraga, mis sõltub asjaomase kuu tagasimaksete summast. 2022. ja 2023. aasta haripunktis oli eurosüsteemil varaostukava raames üle 3,2 triljoni euro väärtuses varasid.

COVID-19 pandeemiale reageerimiseks loodi 2020. aasta märtsis ajutine PEPP, et teha avaliku ja erasektori vara oste. Esialgset 750 miljardi euro suurust rahastamispaketti suurendati seejärel 1,85 triljoni euroni. PEPPiga võimaldati „ostuvoogude ajas jagunemise kõikumisi nii varaliikide kui jurisdiktsioonide osas". PEPPi raames tehtud netoostude puhul juhinduti EKP kapitali märkimise alusest. PEPPi raames tehtud netovaraostud lõppesid 2022. aasta märtsis. Varade seisu säilitati koos põhiosa tagasimaksete täieliku reinvesteerimisega „vähemalt 2024. aasta lõpuni". 2023. aasta detsembris otsustas EKP nõukogu aga, et alates 2024. aasta juulist vähendatakse PEPPi reinvesteeringuid keskmiselt 7,5 miljardi euro võrra kuus, kuni need 2025. aasta jaanuaris täielikult lõpetatakse. Reinvesteeringud tehti liikmesriikide vahel paindlikult, „et ohjeldada pandeemiast tulenevaid rahapoliitika ülekandemehhanismi ähvardavaid riske".

b. Rahapoliitilised otsetehingud

2012. aasta augustis teatas EKP võimalusest viia riigivõlakirja järelturgudel läbi rahapoliitilisi otsetehinguid, et tagada asjakohane rahapoliitika ülekanne ja säilitada oma rahapoliitika ühtsus. Rahapoliitiliste otsetehingute kava peaksid sõltuma Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) / Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) makromajanduslikust kohandamisprogrammist või ennetavast programmist. Alates sellest teadaandest ei ole rahapoliitiliste otsetehingute kava kordagi kasutatud, kuid see on endiselt üks EKP töövahend.

c. Rahapoliitika ülekandemehhanismi kaitse instrument

Rahapoliitika ülekandemehhanismi kaitse instrument kuulutati välja 2022. aasta juulis, et toetada rahapoliitika tõhusat ülekandumist, samal ajal kui EKP jätkab rahapoliitika normaliseerimist. Kuna see on mõeldud kasutamiseks teise kaitseliinina pärast PEPPi reinvesteeringuid, võimaldab rahapoliitika ülekandemehhanismi kaitse instrument „osta järelturul valikuliselt väärtpabereid, mis on emiteeritud jurisdiktsioonides, kus rahastamistingimused halvenevad, kuid mis ei ole riigipõhiste põhinäitajatega põhjendatud, et vähendada ülekandemehhanismiga seotud riske vajalikul määral". Rahapoliitika ülekandemehhanismi kaitse instrument sisaldab nelja kõlblikkuskriteeriumi: 1) vastavus ELi eelarveraamistikule; 2) tõsise makromajandusliku tasakaalustamatuse puudumine; 3) kestlik avaliku sektori võlg ja 4) usaldusväärne ja kestlik makromajanduspoliitika.

d. Eelkommunikatsioonid

Alates 2013. aasta juulist on EKP avaldanud intressimäärapoliitika tulevase kursi ja varaostude kohta eelkommunikatsioone. Eelkommunikatsioonide esitamine tõi EKP kommunikatsioonistrateegiasse suure muutuse, sest teavet ei anta mitte ainult selle kohta, kuidas EKP valitsevaid majandustingimusi ja keskmise pikkusega perspektiivis hinnastabiilsust ohustavaid tegureid hindab, vaid ka selle kohta, mida see hinnang keskpanga tulevase rahapoliitilise kursi jaoks tähendab. Vastusena suurele ebakindlusele 2022. ja 2023. aastal on EKP kasutanud eelkommunikatsioone vähemal

määral. Alates 2022. aasta juulist teeb EKP oma otsuseid andmepõhiselt ja igal kohtumisel eraldi.

e. Pikemaajalised refinantseerimisoperatsioonid

2014. aasta juunis tegi EKP teatavaks mitu sihtotstarbelist pikemaajalist refinantseerimisoperatsiooni (TLTRO), mille eesmärk oli parandada algselt kahe aasta jooksul euroala krediidiasutustele pangalaenude andmist. Selliste refinantseerimisoperatsioonide teine seeria (TLTRO II) algas 2016. aasta märtsis ja kolmas seeria (TLTRO III) 2019. aasta märtsis. Peale selle otsustas EKP nõukogu COVID-19 pandeemia tõttu kehtestada veel 11 pandeemiaga seotud erakorralist pikemaajalist refinantseerimisoperatsiooni (PELTRO). Pärast EKP tegevusraamistiku läbivaatamist 2024. aasta märtsis teatas EKP, et võtab kasutusele uued struktuursed pikemaajalised refinantseerimisoperatsioonid koos struktuurse väärtpaberiportfelliga, et rahuldada pankade struktuurset likviidsusvajadust, mis tuleneb autonoomsetest teguritest ja kohustusliku reservi nõuetest. Eeldatakse, et need uued vahendid võetakse kasutusele, „kui eurosüsteemi bilansi maht hakkab taas püsivalt kasvama".

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

EKP annab oma tegevusest otse aru Euroopa Parlamendile. Aruandmine toimub peamiselt kolmel viisil.

ELi toimimise lepingu artikli 284 lõike 3 ja EKPSi põhikirja artikli 15.3 kohaselt peab EKP president esitama Euroopa Parlamendile igal aastal aruande. Parlament võtab EKP aastaaruande kohta tavaliselt vastu resolutsiooni. EKP annab parlamendi resolutsioonide kohta tagasisidet.

Tavapäraselt käib EKP president neli korda aastas Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjonis EKP poliitilisi otsuseid selgitamas ja komisjoniliikmete küsimustele vastamas (rahandusalane dialoog). Need koosolekud on üldsusele avatud ja koosolekute stenogrammid avaldatakse nii Euroopa Parlamendi kui ka EKP veebisaidil. Majandus- ja rahanduskomisjoni väline rahandusekspertide rühm annab enne iga rahandusalast dialoogi sõltumatu panuse ja eksperdinõu.

Vastavalt Euroopa Parlamendi kodukorra artiklile 140 võib iga Euroopa Parlamendi liige esitada EKP-le iga kuu kuni kuus kirjalikult vastatavat küsimust.

Need tavad ja muud mitteametlikud kokkulepped, nagu iga-aastane külastus EKPsse või EKP arvamused õigusloomealase arengu kohta, vormistati 2023. aasta juunis, kui Euroopa Parlament ja EKP allkirjastasid kirjavahetuse kahe institutsiooni koostoime kohta keskpanganduse valdkonnas.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Maja Sabol / Mentor MEHMEDI
04/2026

2.5.4. MAJANDUSE JUHTIMINE

Teabelehes selgitatakse ELi majanduse juhtimist, mis on ELi majandusliku ja sotsiaalse arengu eesmärkide saavutamiseks loodud institutsioonide ja menetluste süsteem. Selles antakse ülevaade selle õiguslikust alusest ja ajaloost, sealhulgas 2008. aastal alanud finantskriisi järel tehtud parandustest. Samuti kirjeldatakse teabelehes üksikasjalikult Euroopa Parlamendi osalemist selle süsteemi arendamises ja kontrollimises.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi majanduse juhtimise õiguslik alus on sätestatud järgmistes õigusnormides:

— Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikkel 3;

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 2–5, 119–144 ja 282–284;

— ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokollid, st protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta, protokoll nr 13 lähenemiskriteeriumide kohta ja protokoll nr 14 eurorühma kohta.

EESMÄRGID

ELi majanduse juhtimisega, nagu see on ette nähtud ELi aluslepingute asjakohastes sätetes, soovitakse tagada, et liikmesriikide majandus-, fiskaal- ja eelarvepoliitikat koordineeritakse nii, et see toetab liidu majanduslikke ja sotsiaalseid eesmärke. Selle eesmärk on ka tagada majandus- ja rahaliidu korrakohane toimimine.

Täpsemalt on selle eesmärk

— saavutada liikmesriikide majanduse tugevdamine ja lähendamine ning luua majandus- ja rahaliit (Euroopa Liidu lepingu preambul);

— toetada liidu kestlikku arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel, kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, täielikul tööhõivel ja sotsiaalsel progressil (ELi lepingu artikkel 3);

— tagada liikmesriikide majanduspoliitika tihe koordineerimine (ELi toimimise lepingu artiklid 2, 5 ja 119);

— koordineerida majanduspoliitikat poliitiliste soovituste, sealhulgas majanduspoliitika üldsuuniste ja riigipõhiste soovituste kaudu (ELi toimimise lepingu artikkel 121);

— näha ette menetlus, mida tuleb järgida valitsemissektori ülemäärase eelarvepuudujäägi korral (ELi toimimise lepingu artikkel 126);

— tugevdada eurot kasutavate liikmesriikide eelarvedistsipliini ja majanduspoliitika koordineerimist ja järelevalvet (ELi toimimise lepingu artiklid 136–138);

— tagada, et tööhõivepoliitika on koordineeritud ja kooskõlas majanduspoliitika üldsuunistes kindlaks määratud majanduspoliitikaga (ELi toimimise lepingu artikkel 146) (3.6.3).

MAJANDUSE JUHTIMISE VALDKONNAD

Aastal 2008 alanud finants-, eelarve- ja majanduskriis näitas, et finants-, eelarve ja makromajanduslik tasakaalustamatus on omavahel tihedalt seotud, ja mitte ainult ühe riigi piires, vaid ka ELi tasandil. See kehtib eriti riikide puhul, kus omavääringuna on kasutusel euro (nimetatakse euroalaks). ELi tugevdatud majanduse juhtimise süsteem, mis loodi 2011. aastal, hõlmab seetõttu mitut majandusvaldkonda, sealhulgas eelarvepoliitikat, makromajanduslikke küsimusi, kriisiohjamist, makromajanduslikku finantsjärelevalvet ja investeeringuid.

SAAVUTUSED

A. Majanduspoliitika koordineerimine aastani 2011

Kuni 2011. aastani põhines majanduspoliitika koordineerimine peamiselt konsensusel. Õiguslikult siduvaid norme ei olnud, välja arvatud ELi stabiilsuse ja kasvu paktis (2.5.6) ette nähtud eelarvepoliitika raamistikus. Kooskõlastamine hõlmas paljusid aspekte. Olenevalt sellest, kui siduv oli koostööleping, oli võimalik kasutada eri koostöövorme. Need olid näiteks:

— kriisiohjeks võetud kooskõlastusmeetmed, nt Euroopa finantsstabiilsusmehhanismi loomine 2010. aasta mais;

— poliitika delegeerimine, mis tähendab, et kindla poliitikavaldkonna kõik volitused võidi delegeerida ühele institutsioonile (näiteks rahapoliitika (2.5.3) on delegeeritud Euroopa Keskpangale ja konkurentsipoliitika (2.5.12) komisjonile).

B. Majanduse juhtimine alates aastast 2011

2008.–2012. aasta finants- ja majanduskriis tõi paljudes Euroopa riikides välja suured probleemid ja soovimatud suundumused. Selgus ka, et ELi riikide majandused on üksteisest tugevas sõltuvuses. Leiti, et nende probleemide lahendamiseks ning edaspidi majanduskasvu ja töökohtade loomise soodustamiseks tuleb majanduspoliitikat kogu ELis koordineerida veel rohkem. Seetõttu muudeti ja tugevdati majanduspoliitika koordineerimisega seotud ELi organite ja menetluste toona kehtinud süsteemi. Selle tulemusel on alates 2011. aastast vastu võetud palju seadusandlikke akte ning loodud uusi majanduse juhtimise eest vastutavad ELi institutsioone ja organeid.

C. Tugevdatud järelevalve majanduse ja eelarve üle ning selle koordineerimine Euroopa poolaasta raames

Tugevdatud majandusjuhtimise raamistikuga võeti kasutusele uus sünkroniseeritud töömudel Euroopa poolaasta, et arutada ja koordineerida majandus- ja eelarveprioriteete, tagada stabiilsuse ja kasvu pakti (2.5.6) raames rangem ELi järelevalve eelarvepoliitika üle, töötada välja uued vahendid makromajandusliku tasakaalustamatuse kõrvaldamiseks (2.5.7) ning luua uued vahendid finantsraskustes olevate liikmesriikidega tegelemiseks (2.5.8).

Euroopa poolaasta on iga-aastane tsükkel, mille jooksul koordineeritakse liikmesriikide eelarve-, makromajandus- ja struktuuripoliitikat, et liikmesriigid saaksid ELi kaalutlusi oma riigieelarve menetluse varases etapis ja muudes majanduspoliitika kujundamise aspektides arvesse võtta. Eesmärk on tagada, et kõiki poliitikavaldkondi analüüsitaks ja hinnataks koos ning hõlmataks ka poliitikavaldkonnad, mille üle varem korrapärast majandusjärelevalvet ei tehtud, nt makromajanduslik tasakaalustamatus ja finantsküsimused. Euroopa poolaasta tähtsaimad etapid on järgmised.

— Hilissügisel esitab komisjon Euroopa makromajanduse aruande ja ühise tööhõivearuande, milles kirjeldatakse ELi haavatavust ja võimalusi eelseisval aastal majandus-, eelarve- ja tööhõivepoliitika valdkonnas. Kogu euroalale annab komisjon eraldi soovitused, mida arutab Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi „nõukogu“) ja mis kinnitatakse kevadisel Euroopa Ülemkogu kohtumisel. Komisjon avaldab ka häiremehhanismi aruande, milles on nimetatud liikmesriigid, kellel võib tekkida makromajanduslik tasakaalustamatus.

— Hiliskevadel hindab komisjon eelarve põhinäitajatega seotud edasiminekut ja nende järgimist, sealhulgas võimaliku makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimist. Hinnangute põhjal esitab komisjon riigipõhised soovitused, mida seejärel nõukogu eri koosseisudes arutatakse. Liikmesriigid esitavad ka oma iga-aastased eduaruanded riigipõhiste mitmeaastaste eelarve- ja struktuurikavade rakendamise kohta. Nende ja eelmist aastat käsitlevate tulemiandmete alusel koostab komisjon samal ajal hinnangu majanduse juhtimise raamistikule vastavuse kohta.

— Riigipõhised soovitused kinnitab juunis või juulis Euroopa Ülemkogu ja juulis võtab nõukogu need ametlikult vastu. Sellega Euroopa poolaasta iga-aastane tsükkel ELi tasandil lõppeb.

Euroopa poolaastat rakendati esmakordselt 2011. aastal. Euroopa poolaasta jooksul arutatakse ELi tasandil üheskoos eelarvepoliitika, makromajandusliku tasakaalustamatuse, finantssektori küsimuste ja majanduskasvu soodustavate struktuurireformide üle. Seda tehakse enne seda, kui liikmesriikide valitsused koostavad järgneva aasta eelarvekava ja esitavad selle riigi parlamendile arutamiseks. Enne lõpliku eelarve koostamist esitavad euroala liikmesriigid oma eelarvekavad komisjonile, kes esitab oma arvamuse, ja euroala liikmesriikide rahandusministritest koosnevale eurorühmale, kes neid kavu hindab.

Finantssektori tugevdamiseks toetas EL pangandusliidu (2.5.5) loomist ja kehtestas selleks uusi reegleid ja lõi uusi asutusi, sh ühtne järelevalvemehhanism, ühtne kriisilahenduskord ja Euroopa järelevalveasutused. Eesmärk on vältida tulevasi kriise ja tagada, et finantsturul tegutsejatele kehtiksid kindlad reeglid ja nende järele valvataks hoolikalt.

Majandus- ja finantskriisi tagajärjel tekkisid paljudes riikides suured probleemid finantsstabiilsuse või riigi rahanduse kestlikkusega, mistõttu vajasid need riigid finantsabi (2.5.8). Selleks loodi ELis mitu mehhanismi, sh Euroopa finantsstabiilsusmehhanism, Euroopa Finantsstabiilsuse Fond ja Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM), ning võeti vastu õigusakt, milles on sätestatud makromajanduslikud tingimused, mida laenu saanud liikmesriigid peavad täitma

(määrus (EL) nr 472/2013). Euroopa Finantsstabiilsuse Fond ja Euroopa stabiilsusmehhanism loodi omaette lepingutega väljaspool aluslepinguid ning nende tegevust juhib nõukogu, millesse kuuluvad euroala liikmesriikide rahandusministrid (lisateabe saamiseks vt Euroopa Parlamendi põhjalikku analüüsi Euroopa stabiilsusmehhanismi kohta).

D. 2024. aasta majanduse juhtimise reform

ELi uus majanduse juhtimise raamistik jõustus 2024. aasta aprillis. Selle eesmärk on leida tasakaal võla jätkusuutlikkuse tagamise ning investeeringute ja reformide kaudu kestliku ja kaasava majanduskasvu edendamise vahel ning parandada riikide isevastutust, lihtsustada reegleid, et võtta arvesse erinevaid eelarveprobleeme, ning siduda võla vähendamine majanduskasvu soodustavate meetmetega. Sellega kehtestatakse riiklikud keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavad, milles kirjeldatakse võla vähendamise eesmärke, prioriteetseid reforme ja investeeringuid.

Riskipõhises lähenemisviisis eristatakse majandusjärelevalve eri liike vastavalt eelarveolukorrale ning see hõlmab kaitsemeetmeid võla vähendamiseks või puudujäägi hoidmiseks alla 3% SKPst. Pannes rõhku rohe- ja digipöördele ning majanduse vastupanuvõimele, hõlbustavad kavad reforme ja investeeringuid, mis on olulised võla usaldusväärseks vähendamiseks. Kuigi raamistik võimaldab kavade koostamisel suuremat paindlikkust, tõhustab see täitmisele pööramist, nõudes liikmesriikidelt iga-aastaste eduaruannete esitamist ning muutes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ja karistusi, et need oleksid paremini kohaldatavad. Uute reeglite kohaselt peavad liikmesriigid esitama riiklikud keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavad komisjonile kava kehtivuse viimase aasta 30. aprilliks.

Pärast uue raamistiku jõustumist esitas komisjon 2025. aasta oktoobris ettepanekud majanduse juhtimise lihtsustamise paketi kohta, mida kaasseadusandjad praegu arutavad. Selle abil soovitakse tagada ELi majanduse juhtimise struktuuri reguleerivate õigusnormide ühtsus. Selleks kõrvaldatakse aegunud viited ja lihtsustatakse kriisi ajal rakendatavaid makromajandusliku järelevalve protsesse. Komisjon teeb ka ettepaneku muuta karistusraamistikku, et karistuste rakendamine oleks kooskõlas 2024. aasta reformi põhimõtetega järkjärgulisem.

E. Majandus-ja rahaliidu edasine areng

Praegu arutatakse ka pangandusliidu tuleviku üle. 2026. aasta märtsis võtsid kaasseadusandjad vastu ELi pankade kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistiku reformi, et kõrvaldada puudused, mis on seotud keskmise suurusega ja väiksemate pankade maksejõuetusega, ning parandada hoiustajate kaitset. Arutelu Euroopa hoiusekindlustusskeemi (tuntud ka kui pangandusliidu kolmas sammas) võimaliku loomise üle on praegu nõukogus takerdunud, samas kui Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjon võttis oma seisukoha vastu 2024. aasta aprillis.

2021. aasta lõpus lepiti kokku Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu reformis, mille eesmärk on laiendada mehhanismi vahendeid ja luua ühtse kriisilahendusfondi kaitsekord. See ei ole veel jõustunud, sest Itaalia ei ole seda veel ratifitseerinud.

F. Osalejad

— **Euroopa Ülemkogu**, kes määrab kõige kõrgemal tasandil kindlaks koordineeritud poliitilised prioriteedid ja annab suuniseid.

— **Nõukogu**, kes võtab komisjoni ettepanekute põhjal vastu soovitused ja otsused.

— **Komisjon**, kelle ülesanne on need soovitused ja otsused koostada ning hinnata nende elluviimist.

— **Liikmesriigid**, kes vastutavad riikliku aruandluse, teabevahetuse ning nõukogus vastu võetud soovituste ja otsuste elluviimise eest.

— **Eurorühm**, kuhu kuuluvad euroala liikmesriikide rahandusministrid ning mis arutab majandus- ja rahaliiduga seotud küsimusi ning juhib Euroopa stabiilsusmehhanismi.

— **Euroopa Keskpank**, kes osaleb eurorühma aruteludes raha- või vahetuskursipoliitikaga seotud küsimuste käsitlemisel.

— **Majandus- ja rahanduskomitee, majanduspoliitika komitee ja eurorühma töörühm**, kes esitavad arvamusi ja valmistavad ette nõukogu tööd.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Lissaboni lepingu jõustumisega sai Euroopa Parlamendist kaasseadusandja mitmepoolset järelevalvet käsitlevate reeglite kehtestamisel (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6). Euroopa Parlamendil on ka järelevalveasutuse roll majanduse juhtimise raamistiku rakendamise üle. ELi toimimise lepingu artikli 121 lõikega 5 volitatakse nõukogu eesistujat ja komisjoni andma parlamendile aru mitmepoolse järelevalve tulemustest. Selles märgitakse selgesõnaliselt, et parlamendi pädev komisjon võib kutsuda nõukogu eesistuja osalema arvamuste vahetuses, kui nõukogu on oma soovitused avalikustanud.

Majanduse juhtimisega seotud seadusandlike aktidega pandi alus majandusdialoogile. Et dialoog ELi institutsioonide, eelkõige Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel oleks sisukam ning läbipaistvus ja aruandekohustus suurem, võivad Euroopa Parlamendi pädevad komisjonid kutsuda nõukogu eesistuja, komisjoni presidendi, Euroopa Ülemkogu eesistuja või eurorühma esimehe oma otsuseid arutama või andma ülevaadet sellest, mida nad Euroopa poolaasta raames teevad. Seoses selle dialoogiga võib parlament anda liikmesriigile võimaluse osaleda arvamuste vahetuses, kui liikmesriigi suhtes kohaldatakse nõukogu otsust ülemäärase eelarvepuudujäägi või ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse raames, kui tema poliitika ei vasta nõukogu sõnastatud suunistele või ohustab majandus- ja rahaliidu nõuetekohast toimimist või kui teda on majanduse juhtimise raamistiku kohaselt karistatud.

Muudetud majanduse juhtimise raamistik on toonud kaasa muutusi, sealhulgas uue majandusdialoogi, mille käigus kutsutakse täiskogu istungil sõna võtma mõningate ELi institutsioonide ja organite esindajad (nõukogu eesistuja või komisjoni president ning asjakohasel juhul ka Euroopa Ülemkogu eesistuja ja eurorühma esimees). Samuti on see suurendanud eurorühma esimehe aruandekohustust parlamendi ees. Reformiga kehtestati ka uued teabenõuded, millega anti parlamendile õigus saada viivitamata nõukoguga võrdsetel alustel teavet, mille komisjon on stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa raames ette valmistanud.

Euroopa Parlament esitab Euroopa poolaasta raames oma arvamuse spetsiaalses resolutsioonis, milles võetakse arvesse ka neid seisukohti, mida on väljendatud

iga aasta alguses toimuval Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide kohtumisnädalal, kus käsitletakse Euroopa poolaasta teemat. Hilissügisel avaldab parlament arvamust Euroopa poolaasta käesoleva tsükli kohta, sealhulgas nõukogu poolt vastu võetud riigipõhiste soovituste kohta.

Parlament toetab liikmesriikide parlamentide kaasamist sellega, et korraldab igal aastal asjaomaste komisjonide liikmetega kohtumisi. Kooskõlas liikmesriigis kehtiva õigus- ja poliitilise korraga tuleks Euroopa poolaasta raames toimuvasse tegevusse ning riiklike keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavade ettevalmistamisse kaasata ka liikmesriigi parlament, et suurendada otsuste läbipaistvust ning vastutust nende tegemise ja täitmise eest.

Euroopa Parlament on väljendanud oma arvamust majandus- ja rahaliidu võimaliku arengu kohta mitmes resolutsioonis, nimelt:

— resolutsioonis võimalike muutuste ja kohanduste kohta Euroopa Liidu praeguses institutsioonilises ülesehituses (veebruar 2017);

— resolutsioonis Euroopa Liidu toimimise parandamise kohta Lissaboni lepingu võimalusi kasutades (veebruar 2017);

— resolutsioonis euroala eelarvesuutlikkuse kohta (veebruar 2017);

— resolutsioonis makromajandusliku õigusraamistiku läbivaatamise kohta (juuli 2021).

Teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Giacomo Loi / Ronny Mazzocchi
04/2026

2.5.5. PANGANDUSLIIT

Teabelehes antakse selgitusi ELi pangandusliidu, selle õigusliku aluse, eesmärkide ja põhikomponentide, sealhulgas ühtse järelevalvemehhanismi, ühtse kriisilahenduskorra ja kavandatava Euroopa hoiusekindlustusskeemi kohta. Teabelehes antakse ülevaade pangandusliidu arengust, hiljutistest reformidest ning finantsintegratsiooni ja stabiilsusega seotud lahendamata probleemidest.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise leping:

— artiklis 114 on sätestatud õiguslik alus finantsteenuste eeskirjade ühtlustamiseks ühtsel turul.

— Artikli 127 lõige 6 võimaldab anda Euroopa Keskpangale (EKP) konkreetsed järelevalveülesanded.

EESMÄRGID

Pangandusliidu eesmärk on tagada Euroopa Liidus turvaline, vastupidav ja integreeritud pangandussektor. Selle eesmärgid on järgmised:

— tugevdada finantsstabiilsust kogu ELis, eelkõige euroalal;

— kaitsta maksumaksjaid, vähendades pankade maksejõuetuse korral vajadust avaliku sektori toetuse järele;

— tagada ühiste eeskirjade ja institutsioonide kaudu järjepidev järelevalve ja kriisiohje;

— edendada piiriülest integratsiooni ja tagada ühtse turu tõhus toimimine;

— kaotada kahjulik seos pankade ja riikide vahel.

SAAVUTUSED

A. Pangandusliidu tegevuskava

Euroopa Ülemkogu eesistuja koostas 2012. aasta detsembris tihedas koostöös Euroopa Komisjoni ja EKP presidendi ning eurorühma esimehega konkreetse kindlate tähtaegadega tegevuskava, mille alusel luua tõeline majandus- ja rahaliit. Tegevuskava keskne punkt oli integreerituma finantsraamistiku, s.o pangandusliidu loomine.

B. Ühtne järelevalvemehhanism

Euroopa Parlament ja nõukogu jõudsid 2013. aasta märtsis poliitilisele kokkuleppele rajada pangandusliidu esimene sammas ehk kõiki euroala panku koondav ühtne järelevalvemehhanism. Selles võivad osaleda ka euroalasse mittekuuluvad liikmesriigid. 2014. aasta novembris tööle hakanud ühtne järelevalvemehhanism paikneb EKP juures ning vastutab kõige suuremate ja olulisemate pangandusgruppide otsese järelevalve eest. Riikide järelevalveasutused teevad endiselt järelevalvet

kõikide muude pankade üle, kuid see toimub EKP koordineerimisel ja lõplikul vastutusel. Kriteeriumid, mille alusel otsustatakse, kas pank on oluline ja kuulub seega EKP otsese järelevalve alla või mitte, on sätestatud ühtse järelevalvemehhanismi määruses ja ühtse järelevalvemehhanismi raammääruses ning need on seotud panga suuruse, majandusliku tähtsuse, piiriülese tegevuse ja otsese avaliku sektori toetuse vajadusega. Vastavalt nende kriteeriumide muutumisele muutub aja jooksul ka EKP otsese järelevalve all olevate pankade tegelik arv. Lisaks võib EKP igal ajal otsustada liigitada mõne panga oluliseks, kui see on vajalik, et tagada kõrgete järelevalvestandardite ühtne kohaldamine. Praegu on EKP otsese järelevalve all ligikaudu 110 panka.

Võimalike huvide konfliktide ärahoidmiseks on EKP järelevalvealane ja rahapoliitiline tegevus teineteisest korralduse ja toimingute mõttes selgete reeglitega eraldatud.

C. Põhjalik hindamine

Enne järelevalvekohustuste täitma asumist tegi EKP pankade bilanssidele finantsseisundi kontrolli, mida nimetatakse põhjalikuks hindamiseks ning mille käigus hinnati varade kvaliteeti ja tehti stressitest. Kontrolli eesmärk oli suurendada läbipaistvust ja tagada järelevalve kindel lähtepunkt. 2014. aastal avaldatud tulemustes tehti mitmes pangas kindlaks kapitalipuudujääk.

Aastatel 2014–2022 viidi põhjaliku hindamise kaks osa läbi korraga. Tulemused pandi kokku ja avaldati üheaegselt. 2022. aastal otsustas EKP siiski, et põhjalik hindamine jagatakse osadeks ja edaspidi tehakse kumbki omaette toiminguna ning ka tulemused avaldatakse eraldi.

D. Ühtne Kriisilahendusnõukogu ja ühtne kriisilahenduskord

Euroopa Parlament ja nõukogu jõudsid 2014. aasta märtsis kokkuleppele pangandusliidu teise samba ehk ühtse kriisilahenduskorra rajamises. Selle eesmärk on pankade maksejõuetust tõhusalt ohjata minimaalsete kuludega maksumaksjatele ja reaalmajandusele. Vajaduse korral otsustab keskasutus – Ühtne Kriisilahendusnõukogu –, kas algatada panga kriisilahendus või mitte. Praktikas rakendatakse otsust koostöös riiklike kriisilahendusasutustega. Ühtne Kriisilahendusnõukogu alustas tööd iseseisva ELi asutusena 2015. aasta jaanuaris ning hakkas täies mahus toimima alates 2016. aasta jaanuarist.

2017. aasta juunis võttis Ühtne Kriisilahendusnõukogu vastu esimese kriisilahendusotsuse, mis puudutas Banco Populari. Samas otsustas aga Ühtne Kriisilahendusnõukogu 2017. aasta juunis pankade Banca Popolare di Vicenza ja Veneto Banca puhul kriisilahendusmeetmeid mitte võtta ning samasugune otsus tehti 2018. aasta veebruaris panga ABLV Bank AS ja selle tütarettevõtte ABLV Bank Luxembourg S.A. kohta ning 2019. aasta augustis AS PNB Banka kohta.

Nende pankade suhtes kohaldati selle asemel riigisisest maksejõuetusmenetlust. 2022. aasta märtsis võttis Ühtne Kriisilahendusnõukogu vastu mitu otsust Sberbank Europe AG maksejõuetuse kohta. See pangandusgrupp hiljem osaliselt likvideeriti ja mingi osa võtsid üle teised pangad (lisainfo Sberbanki kriisilahenduse kohta).

E. Kapitalinõuete direktiiv ja kapitalinõuete määrus

2013. aastal võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu kapitalinõuete direktiivi ja kapitalinõuete määruse, millega rakendatakse rahvusvahelisi kapitalistandardeid ELi

õiguses. Nendes õigusaktides on sätestatud usaldatavusnõuded, mida pangad peavad järgima, sealhulgas kapitali, likviidsust, finantsvõimendust ja riskijuhtimist käsitlevad eeskirjad.

Raamistikku on mitu korda muudetud, et tugevdada pangandussektori vastupanuvõimet. 2019. aastal vastu võetud muudatustega kehtestati lisanõuded kapitalipuhvritele, finantsvõimendusele ja riskiseirele ning tugevdatud järelevalvevahendid.

Kõige viimase reformiga, mis kiideti heaks 2021. aasta panganduspaketi osana ja mida kohaldatakse alates 2025. aastast, soovitakse viia ELis lõpule Basel III standardite rakendamine. Sellega kehtestatakse muu hulgas minimaalne väljundmäär, millega piiratakse seda, mil määral saavad pangad vähendada kapitalinõudeid sisemudelite kaudu, ning tugevdatakse keskkonna-, sotsiaalsete ja juhtimisriskidega seotud nõudeid, samuti selliste krediidiasutuste filiaalide järelevalvet, mille asukoht on kolmandas riigis. Raamistikku täiendavad tehnilised standardid ja suunised, mille on välja töötanud Euroopa järelevalveasutused, eelkõige Euroopa Pangandusjärelevalve. Need meetmed selgitavad ja rakendavad õigusnorme, edendades järjepidevat kohaldamist kõigis liikmesriikides ja toetades tulemuslikku järelevalvet.

F. Euroopa hoiuste tagamise skeem

2015. aasta novembris tegi Euroopa Komisjon ettepaneku luua Euroopa hoiusekindlustusskeem kui kolmas sammas, mille eesmärk on tagada hoiustajate ühtlasem kaitse kõigis osalevates liikmesriikides. Ettepanek põhineb olemasolevatel riiklikel hoiuste tagamise skeemidel ning selles nähakse ette järkjärguline üleminek ühisele süsteemile. Euroopa hoiusekindlustusskeemi eesmärk on suurendada usaldust pangandussektori vastu, vähendada hoiuste väljavoolu riski ja suurendada pangandusliidu üldist vastupanuvõimet.

Euroopa Parlamendi raportöör avaldas Euroopa hoiusekindlustusskeemi kohta raporti projekti 2016. aasta novembris. Parlamendis ja nõukogus peetud arutelude käigus selgus, et kaasseadusandjate seisukohad lähevad lahku. Et protsess saaks jätkuda, avaldas komisjon 2017. aasta oktoobris uue teatise, milles pakkus Euroopa hoiusekindlustusskeemi kavandamiseks välja mõned võimalused. 2020. aasta detsembris leppisid kolm ELi institutsiooni kokku lisada 2021. aasta seadusandlikesse prioriteetidesse ka Euroopa hoiusekindlustusskeem.

Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjon (ECON-komisjon) võttis 2024. aasta aprillis vastu ettepaneku Euroopa hoiuste tagamise skeemi esimese etapi kohta. Raportis tehti ettepanek luua Euroopa hoiusekindlustusskeem kolmes etapis. Raportis on sätestatud ainult esimene etapp – Euroopa hoiusekindlustusskeem I. Hiljem tuleks jõuda kahjukatet sisaldava täiskindlustusskeemini. Nõukogu ja komisjoniga institutsioonidevaheliste läbirääkimiste pidamiseks volitust aga veel vastu võetud ei ole.

G. Kriisiohje ja hoiusekindlustuse reform

Alates 2014. aastast kehtib pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiv. Tänu sellele on liikmesriikide õigusakte ühtlustatud, sest pankade ja teatavat liiki investeerimisühingute kriiside ennetamiseks ja ohjamiseks on ette nähtud ühtsed

vahendid. Pangandusliidus osalevate liikmesriikide jaoks täiendab seda raamistikku täielikult ühtlustatud norme sisaldav ühtse kriisilahenduskorra määrus.

2023. aasta aprillis esitas komisjon seadusandliku ettepaneku eesmärgiga reformida ELi pankade kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistikku, et kõrvaldada puudused pankade, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega pankade maksejõuetusega tegelemisel. Ettepaneku eesmärk on võimaldada kriisilahenduse vahendite laialdasemat kasutamist, kui see on vajalik avalikes huvides, mitte ainult tugineda riiklikele maksejõuetusmenetlustele. Kriisiohje ja hoiusekindlustuse ettepanekuga suurendatakse ka hoiuste tagamise skeemide rolli, andes loa kasutada nende skeemide vahendeid paindlikumalt, sealhulgas kriisilahenduseks, ka suurendatakse hoiustajate kaitset.

25. juunil 2025 jõudsid parlament ja nõukogu kriisiohje- ja hoiusekindlustusraamistiku paketi suhtes esialgsele kokkuleppele, kinnitades üldjoontes komisjoni ettepaneku suuna, täpsustades samal ajal peamisi tegevuslikke aspekte. Kokkuleppes selgitatakse tingimusi, mille alusel võib kriisilahendust kohaldada, sealhulgas võimaldades ametiasutustel võtta arvesse laiemat riiklikku ja piirkondlikku majanduslikku mõju, kui nad hindavad, kas kriisilahenduse kohaldamine on avalikes huvides. Samuti ühtlustatakse sellega veelgi hoiuste tagamise skeemide kasutamist, sealhulgas kriisilahenduses, tagades samal ajal, et nende kasutamise suhtes kohaldatakse jätkuvalt nn vähima kulu testi, mis tähendab, et ükski sekkumine ei tohiks ületada hinnangulisi kulusid, mis tekivad likvideerimise korral hoiustajatele hoiuste hüvitamisest.

Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjon (ECON) kiitis kokkulepitud tekstid heaks 18. märtsil 2026 pärast seda, kui nõukogu oli need 5. märtsil 2026 vastu võtnud. Parlament võttis ettepaneku vastu teisel lugemisel 26. märtsil 2026. Teksti ei ole veel *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud.

EDASINE TEGEVUS

11. veebruaril 2026 algatas komisjon sihtotstarbelise avaliku konsultatsiooni ELi pangandussektori konkurentsivõime kohta eesmärgiga koguda sidusrühmade seisukohti, et saada teavet hoiuste ja investeeringute liidu raames tehtavate tulevaste poliitiliste algatuste jaoks. Konsultatsiooni käigus palutakse paljudel sidusrühmadel, sealhulgas pankadel, tööstusliitudel, klientidel, järelevalveasutustel ja akadeemilistel ringkondadel anda konkreetset teavet ühtse turu toimimise ja pangandusliidu veel kõrvaldamata puuduste kohta. Sidusrühmi kutsutakse üles hindama usaldatavusnõuete mõju kapitali ja likviidsuse jaotamisele piiriülestes konsolideerimisgruppides, samuti järelevalvetavade rolli, riikide kaalutlusõigust ja muid turuintegratsiooni takistavaid tõkkeid.

Samuti püütakse sellega kindlaks teha pangandusliidus endiselt puuduvad peamised struktuursed elemendid, sealhulgas ühise hoiusekindlustussüsteemi puudumine, likviidsuse piirangud kriisilahenduse korral ning usaldatavusnõuete, makrotasandi usaldatavusjärelevalve ja kriisiohjeraamistike koostoime. Lisaks uuritakse selles hoiuste kaitse rolli usalduse suurendamisel ja piiriülese tegevuse võimaldamisel.

Sidusrühmad pidid esitama oma vastused 19. aprilliks 2026. Nende panust võetakse arvesse komisjoni hinnangus ELi pangandussektori kohta ja see võib olla aluseks tulevastele poliitilistele algatustele.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament võttis tõelise majandus- ja rahaliidu tegevuskava põhjal 20. novembril 2012 vastu resolutsiooni „Tõelise majandus- ja rahaliidu suunas", mis sisaldas komisjonile tõelise pangandusliidu loomise kohta antud soovitusi. Kiites 2013. ja 2014. aastal heaks õigusaktid ühtse järelevalvemehhanismi ja ühtse kriisilahenduskorra kohta, hoiuste tagamise skeemi direktiivi ning pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi ja neljanda kapitalinõuete direktiivi ning esitades nende õigusaktide kohta kaalukaid muudatusettepanekuid, aitas Euroopa Parlament tõelise pangandusliidu loomisele olulisel määral kaasa.

Nende õigusaktidega sai parlament ülesande teha asjaomaste uute asutuste üle järelevalvet. EKP-l on järelevalveülesandeid täites (nt ühtses järelevalvemehhanismis) parlamendi ja nõukogu suhtes aruandekohustus. Parlamendile aru andmise üksikasjad on sätestatud Euroopa Parlamendi ja EKP vahel sõlmitud institutsioonidevahelises kokkuleppes. ECON-komisjon korraldab korrapäraselt kuulamisi ühtse järelevalvemehhanismi esimehega.

Sama menetlust kohaldatakse ka Ühtse Kriisilahendusnõukogu puhul, mille esimees osaleb vähemalt korra kalendriaasta jooksul pädeva parlamendikomisjoni kuulamisel, kus käsitletakse seda, kuidas Ühtse Kriisilahendusnõukogu on kriisilahendusülesandeid täitnud.

See, kuidas ja mille kohta peab Ühtne Kriisilahendusnõukogu Euroopa Parlamendile aru andma, on üksikasjalikult sätestatud Euroopa Parlamendi ja Ühtse Kriisilahendusnõukogu vahel sõlmitud institutsioonidevahelises kokkuleppes, mis avaldati 24. detsembril 2015.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet selle teema kohta võib leida majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Kai Gereon SPITZER / Ronny Mazzocchi
05/2026

2.5.6. ELI EELARVEPOLIITIKA RAAMISTIK

Teabelehes selgitatakse ELi majanduse juhtimise raamistikku, sealhulgas selle õiguslikku alust, eesmärke ning peamisi mehhanisme, mida kasutatakse ELi ja euroala majandus- ja eelarvepoliitika koordineerimiseks ja järelevalveks. Selles selgitatakse, kuidas raamistiku eesmärk on jälgida, ennetada ja korrigeerida majandus- ja eelarveriske laiema eesmärgi raames, milleks on edendada majanduslikku stabiilsust ja majanduskasvu ELis ja euroalal. Samuti kirjeldatakse selles parlamendi rolli demokraatliku järelevalve teostamisel ELi majanduse juhtimisega seotud institutsioonide ja protsesside üle.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 3, 119–144, 136, 219 ja 282–284, millega reguleeritakse ELi majandus- ja rahandusraamistikku;

— aluslepingute protokollid nr 12 ja 13, mis hõlmavad vastavalt ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust ja euroalaga ühinemise lähenemiskriteeriume.

EESMÄRGID

Euroopa Liidu eelarvepoliitika korralduse eesmärk on luua liikmesriikide eelarvepoliitika kooskõlastamiseks ja järelevalveks tugev ja tõhus raamistik.

Õigusraamistiku reformid aastatel 2011–2013 olid otseselt seotud valitsemissektori võla kriisiga, mis näitas, et on vaja rangemaid reegleid, pidades silmas riigi rahanduse jätkusuutmatuse mõju ülekandumist euroala riikide hulgas. Seetõttu tugineb läbivaadatud raamistik Euroopa rahaliidu algsete ebaõnnestumiste kogemustele ja selle eesmärk on

— tugevdada riigi rahanduse usaldusväärsuse juhtpõhimõtet (sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 119 lõikes 3).

Lisaks on õigusraamistiku 2024. aasta reformi eesmärk:

— suurendada poliitilist isevastutust;

— lihtsustada reegleid;

— hõlbustada investeerimist ELi prioriteetidesse;

— edendada tõhusat jõustamist;

— ühitada riigi rahanduse jätkusuutlikkus kestliku ja kaasava majanduskasvuga, pidades eelkõige silmas rohe- ja digipööret.

SAAVUTUSED

A. Stabiilsuse ja kasvu pakt

Stabiilsuse ja kasvu pakti peamine õiguslik alus ELi esmastes õigusaktides on ELi toimimise lepingu artikkel 121 (mitmepoolne järelevalve), artikkel 126 (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus) ja protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta. ELi teisestes õigusaktides sätestatakse täpsemalt, kuidas tuleb ELi toimimise lepingus ette nähtud norme ja menetlusi rakendada. Esimene majanduse juhtimise pakett (kuue seadusandliku ettepaneku pakett) jõustus 13. detsembril 2011 ning sellega reformiti ja muudeti stabiilsuse ja kasvu pakti reegleid, et näha ette põhivahendid liikmesriikide eelarvepoliitika järelevalveks (ennetuslik osa) ja ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks (paranduslik osa). Ennetuslikku ja paranduslikku osa muudeti 2024. aastal veelgi.

Praegusel kujul kuuluvad stabiilsuse ja kasvu pakti järgmised õigusaktid:

— määrus majanduspoliitika tulemusliku koordineerimise ja mitmepoolse eelarvejärelevalve kohta (määrus (EL) 2024/1263), mis on ennetuslik osa;

— määrus ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (määrus (EÜ) nr 1467/97), mis on paranduslik osa;

— määrus eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal (määrus (EL) nr 1173/2011);

— direktiiv liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (direktiiv 2011/85/EL).

1. Stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslik osa

Ennetusliku osa eesmärk on tagada liikmesriikide usaldusväärse majanduspoliitika tõhus koordineerimine, toetades seeläbi ELi toimimise lepingu artiklil 121 põhinevate liidu kestliku ja kaasava majanduskasvu ja tööhõive eesmärkide saavutamist.

Määruses (EL) 2024/1263 on sätestatud reeglid riiklike keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavade sisu, esitamise, hindamise ja seire kohta. Kavades kirjeldatakse liikmesriikide kulueesmärke nelja- või viieaastase kohanemisperioodi jooksul (sõltuvalt iga liikmesriigi seadusandliku tsükli pikkusest).

Riiklikes keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavades tuuakse välja, kuidas riigid kavatsevad integreerida eelarve-, reformi- ja investeerimiseesmärgid, sealhulgas vajaduse korral makromajandusliku tasakaalustamatusega tegelemise meetmed ühte terviklikku keskpika perioodi kavasse. Neis tuleks konkreetselt käsitleda ELi prioriteete rohe- ja digipöörde, energiajulgeoleku, kaitse ning majandusliku ja sotsiaalse vastupanuvõime valdkonnas. Kohustus teha täiendavaid investeeringuid ja reforme võimaldab samuti pikendada eelarve kohandamise perioodi seitsme aastani.

Mitmepoolse järelevalveprotsessi alguses hindab komisjon, kas liikmesriigid järgivad Maastrichti valitsemissektori võla (60 % SKPst) ja/või valitsemissektori eelarvepuudujäägi (3 %) ülemmäärasid. Maastrichti parameetrite kohaselt võivad liikmesriigid vabatahtlikult paluda komisjonilt tehnilist teavet selle kohta, kuidas säilitada konservatiivne eelarvepoliitika. Kui aga liikmesriik rikub kumbagi parameetrit, esitab komisjon ettepaneku avaliku sektori kulutuste võrdlustrajektoori kohta, et

vähendada või hoida prognoositud valitsemissektori võla suhe SKPsse keskpikas perspektiivis usaldusväärsel tasemel alla 60 % SKPst.

Võrdlustrajektoori arvutamiseks hinnatakse iga liikmesriigi võla jätkusuutlikkust ja see põhineb mitmel kaitsemeetmel, mille eesmärk on:

1. tagada kooskõla parandusliku osa kohaste kohandustega;
2. tagada, et võlg väheneb aastas keskmiselt vähemalt ühe protsendipunkti võrra, kui see ületab 90 % SKPst, ja 0,5 protsendipunkti võrra, kui see jääb vahemikku 60–90 %;
3. tagada, et liikmesriigid saavutaksid puudujäägi taseme, mis tagab ühise turvavaru 1,5 % SKPst minimaalse iga-aastase kohandamise kaudu 0,4 protsendipunkti võrra SKPst, mida saab kohandamisperioodi pikendamise korral vähendada 0,25 protsendipunktini.

Võrdlustrajektoor on liikmesriikide ja komisjoni jaoks üksnes viis, kuidas kujundada kohanemisperioodiks piisava netokulude kava kindlaksmääramist käsitlevaid arutelusid. Lõpuks peab nõukogu riiklikud keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavad heaks kiitma. Paindlikkuse tagamiseks võivad liikmesriigid taotleda läbivaatamist ka kokkulepitud kava rakendamise ajal, kui esinevad objektiivsed asjaolud, mis takistavad rakendamist, või kui nimetatakse ametisse uus valitsus.

Nõuetele vastavuse hindamiseks jälgib komisjon üksnes valitsemissektori kulude kasvu, millest on maha arvatud intressikulud, kaalutlusõigusel põhinevad tulud, kulutused ELi rahastatavatele või riigi tasandil kaasrahastatavatele liidu programmidele, samuti töötushüvitiste kulude tsüklilised elemendid, ühekordsed meetmed ja muud ajutised elemendid. Selle ühtse tegevusnäitaja hindamist hõlbustab kontrollikonto kasutamine, et registreerida kõrvalekalded netokulude kavast ja liikmesriikide avalikest aastaaruannetest.

Paindlikkus tagatakse ka üldise vabastusklausliga tõsise majanduslanguse korral, mis mõjutab ELi või euroala tervikuna, ning igale liikmesriigile omase riikliku vabastusklausliga riigi makromajanduslikus olukorras ettenägematu languse korral. Selliste klauslite aktiveerimine võimaldaks reegleid ajutiselt leevendada, tagades, et liikmesriigid, kes seisavad silmitsi neist sõltumatute erandlike asjaoludega, saavad kokkulepitud kavast kõrvale kalduda.

Reform on tugevdanud raamistiku aruandekohustuse mõõdet, suurendades parlamendi rolli, eelkõige uute teavitamisnõuete ja täiskogu tasandil majandusdialoogi loomise kaudu teiste ELi institutsioonidega. Sõltumatute eelarveasutuste ja Euroopa Eelarvenõukogu kaasamine reeglite järgimise hindamisse ja eelarvepoliitika kohta nõu andmisse aitab samuti tugevdada läbipaistvuse mõõdet.

2. Stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslik osa

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eesmärk on vältida ülemäärast eelarvepuudujääki ja tagada selle kiire kõrvaldamine kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 126 ja aluslepingutele lisatud protokolliga nr 12.

Muudetud stabiilsuse ja kasvu pakti kohaselt alustatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust puudujäägi- või võlakriteeriumi alusel:

— **puudujäägikriteerium**: valitsemissektori puudujääki peetakse ülemääraseks, kui see ületab kontrollväärtuse, st 3 % SKPst turuhindades;

— **võlakriteerium**: võlga peetakse ülemääraseks, kui see on suurem kui 60 % SKPst ja viimase kolme aasta jooksul ei ole saavutatud iga-aastast eesmärki vähendada 60 % künnist ületavat ülemäärast võlga ühe kahekümnendiku võrra.

Mitmes sättes on selgitatud, et kui eelarvepuudujääk ületab kehtestatud kontrollväärtuse, siis millal käsitletakse seda erandina (ebatavalise sündmuse tulemus, tõsine majanduslangus vms) või ajutisena (kui prognoosidest nähtub, et eelarvepuudujääk väheneb pärast ebatavalise sündmuse või languse lõppu allapoole kontrollväärtust).

ELi toimimise lepingu artikli 126 lõigetes 3–6 on sätestatud menetlus ülemäärase eelarvepuudujäägi hindamiseks ja selle üle otsustamiseks. Komisjon koostab aruande, kui liikmesriik ei täida või võib jätta täitmata vähemalt ühe kahest kriteeriumist. Majandus- ja rahanduskomitee koostab selle aruande kohta arvamuse. Kui komisjon näeb ülemäärase eelarvepuudujäägi olemasolu (või võimalust, et see tekib), edastab ta asjaomasele liikmesriigile arvamuse ja teavitab nõukogu. Komisjoni ettepaneku põhjal teeb nõukogu lõpliku otsuse selle kohta, kas tegemist on ülemäärase eelarvepuudujäägiga (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 6). Seejärel võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal vastu asjaomasele liikmesriigile esitatava soovituse (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 7), milles nõutakse kuue kuu jooksul eelarvepuudujäägi vähendamiseks tõhusate meetmete võtmist. Kui nõukogu teeb kindlaks, et neid meetmeid ei ole võetud, võib ta oma soovituse avalikustada (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 8). Kui liikmesriik nõukogu soovitusi ei rakenda, võib nõukogu asjaomasele liikmesriigile teatada, et tal tuleb ettenähtud tähtaja jooksul võtta vajalikke meetmeid (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 9).

Paranduslikku osa 2024. aasta reformi eesmärk oli muuta võlapõhise ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse algatamine automaatsemaks ja sanktsioonirežiim kohaldatavamaks.

Sellega seoses tunnistatakse kehtetuks varasem võla vähendamise reegel „1/20“. Selle asemel pööratakse võla- ja eelarvepuudujäägi kriteeriumidele vastavuse hindamisel rohkem tähelepanu majandustegurite, investeeringute taseme, struktuurireformide edenemise ja valitsemissektori kaitsevõimele tehtavate kulutuste hindamisele. Kõrvalekalded netokulude kavast käivitaksid ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse võimaliku eskaleerumise, samas kui majanduskasvu soodustavaid meetmeid võib ülemäärase eelarvepuudujäägi olemasolu hindamisel pidada leevendavaks teguriks.

Paranduslikku osa on samuti muudetud, et tagada kooskõla uue ennetusliku osaga. Ülaltoodut arvestades:

— kui ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus algatatakse eelarvepuudujäägi kriteeriumi alusel, peaks korrigeeriv netokulude kava aastateks, mil eelarvepuudujääk eeldatavasti ületab 3 % SKPst, olema kooskõlas minimaalse iga-aastase struktuurse kohandamisega, mille sihttase on vähemalt 0,5 % SKPst;

— kui ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus algatatakse võlakriteeriumi alusel, peaks korrigeeriv netokulude kava olema vähemalt sama range kui ennetusliku osa alusel kehtestatud kava ja korrigeerima kumulatiivsed kõrvalekalded kontrollikontol.

Reformiga kehtestati ka sätted, millega tõhustatakse komisjoni dialoogi ja järelevalvet, sealhulgas korrapäraste järelevalvemissioonide ja riiklike sõltumatute eelarveasutuste edasise kaasamise kaudu.

Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega nähakse soovituste täitmatajätmise korral ette ka sanktsioonid (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 11). Euroala liikmesriikidele võib nõukogu määrata trahvi, mille suurus on kuue kuu kohta kuni 0,05 % eelnenud aasta SKPst vastavalt uusimatele andmetele. Trahvi makstakse iga kuue kuu järel niikaua, kuni nõukogu teeb kindlaks, et asjaomane liikmesriik on võtnud vastuseks ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 9 kohasele teatisele tõhusaid meetmeid.

Täiendavad sanktsioonid euroala liikmesriikidele on sätestatud määruses (EL) nr 1173/2011. Sanktsioone rakendatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse eri etappides ning need hõlmavad intressivaba tagatist 0,2 % SKPst ja trahvi 0,2 % eelmise aasta SKPst. Määrusega nähakse ette ka sanktsioonid statistilise manipuleerimise korral. 2025. aasta oktoobri lihtsustamispaketis tegi komisjon ettepaneku muuta sanktsioonide määrust, et muuta korra rakendamine kooskõlas 2024. aasta reformiga järkjärgulisemaks.

B. Fiskaalkokkulepe

Euroopa Ülemkogu 2012. aasta märtsi kohtumisel kirjutasid kõik liikmesriigid (välja arvatud Ühendkuningriik ja Tšehhi) alla majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingule, mille fiskaalosa moodustab fiskaalkokkulepe (ka Horvaatia ei kirjutanud lepingule alla ei enne ega ka pärast ELiga ühinemist 2013. aasta 1. juulil). Fiskaalkokkuleppe kohaselt tuleb tasakaalus eelarve põhimõte – struktuurse puudujäägi ülempiir on 0,5 % SKPst (kui valitsemissektori võlg on väiksem kui 60 % SKPst, on ülempiir 1% SKPst) – lisada riigisisestesse õigusaktidesse, eelistatavalt põhiseaduse tasemel (võlapidur). Kui seda põhimõtet ei ole korrektselt rakendatud, võivad liikmesriigid teisi liikmesriike Euroopa Liidu Kohtusse kaevata. Lisasätted hõlmavad muu hulgas korrigeeriva mehhanismi automaatset käivitumist ja tugevdatud reegleid riikidele, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Peale selle antakse Euroopa stabiilsusmehhanismist rahalist toetust üksnes liikmesriikidele, kes on fiskaalkokkuleppele alla kirjutanud.

C. Muud euroala majandusjuhtimist tugevdavad reformid

Liidu majandusjuhtimise ja eelarvepoliitika raamistiku reformid aastatel 2011–2013 hõlmasid peale stabiilsuse ja kasvu pakti läbivaadatud reeglite ning majandus- ja rahaliidu valitsustevahelise stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu kaht määrust, mille eesmärk on euroala majandusjuhtimist veel tugevamaks muuta (kahe seadusandliku ettepaneku pakett):

— määrus euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (määrus (EL) nr 473/2013);

— määrus, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet euroala liikmesriikide üle, millel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel (määrus (EL) nr 472/2013).

Esimeses määruses nähakse eelkõige kõigile euroalasse kuuluvatele liikmesriikidele ette eelarvet puudutav ühine ajakava ning eeskirjad liikmesriikide eelarvekavade seireks ja hindamiseks komisjoni poolt. Kui kavades on stabiilsuse ja kasvu pakti reegleid märkimisväärselt eiratud, on komisjonil õigus nõuda, et kavad vaadataks läbi. Samuti nähakse määruses ette, et euroalasse kuuluvad liikmesriigid, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust, peavad esitama majanduspartnerluse programmi, milles kirjeldatakse üksikasjalikult poliitikameetmeid ja struktuurireforme, mis on vajalikud ülemäärase eelarvepuudujäägi tegelikuks ja kestvaks kõrvaldamiseks. Nõukogu võtab komisjoni ettepaneku alusel vastu majanduspartnerluse programme käsitlevad arvamused.

Teine määrus puudutab liikmesriike, kellel on või võivad finantsstabiilsuse tagamisel tekkida suured probleemid. Selles sätestatakse eeskirjad tõhustatud järelevalve, rahalise toetuse ja programmijärgse järelevalve kohta (kuni saadud rahalisest toetusest on vähemalt 75% tagasi makstud).

Nende kahe määruse kohta on tehtud tehnilised muudatused, mille komisjon esitas oma lihtsustamispaketis. Eelkõige püütakse ettepanekutega tagada kooskõla 2024. aasta reformiga kehtestatud uute määratlustega ning jätta välja viited aegunud menetlustele ja dokumentidele. Lihtsustamispakett sisaldab ka ettepanekuid tõhustatud järelevalve teatavate aspektide selgitamiseks ja tagasimakseriskidel põhineva programmijärgse järelevalve ühtlustamiseks.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament on mitmepoolse järelevalve (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6) üksikasjalike reeglite sätestamisel kaasseadusandja ning temaga konsulteeritakse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust rakendavate teiseste õigusaktide üle (ELi toimimise lepingu artikli 126 lõige 14).

Stabiilsuse ja kasvu pakt annab parlamendile majandusdialoogi kaudu olulise rolli praeguses eelarvepoliitika raamistikus, mis annab parlamendi pädevale komisjonile õiguse kutsuda komisjoni, nõukogu ja vajaduse korral Euroopa Ülemkogu eesistujat, eurorühma esimeest ja liikmesriiki arvamuste vahetusele nende tegevuse üle raamistiku rakendamisel. Reformitud raamistiku kohaselt võib parlamendi pädev komisjon paluda komisjonil esitada ja arutada võla jätkusuutlikkuse metoodika muudatusi. Ennetusliku osa kohaselt võimaldab täiskogu tasandi majandusdialoog tugevdada järelevalvet ELi institutsioonide (komisjon, nõukogu ning vajaduse korral Euroopa Ülemkogu ja eurorühm) juhtide üle. Ennetuslik osa hõlmab ka iga-aastast aruandlust parlamendile euroala arengute kohta mitmepoolses järelevalves.

Samuti tuleb Euroopa Parlamenti õigusaktide kohaldamisega pidevalt kursis hoida. Uue ennetusliku osa kohaselt on komisjon kohustatud esitama nõukogule põhjendamatu viivituseta edastatud teabe.

Läbivaadatud reeglid võimaldavad komisjonil nimetada Euroopa Eelarvenõukogu esimehe ja liikmed ametisse alles pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

Euroopa Eelarvenõukogu peab esitama igal aastal Euroopa Parlamendile, komisjonile ja nõukogule aruande oma tegevuse kohta.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Giacomo Loi / Ronny Mazzocchi
04/2026

2.5.7. MAKROMAJANDUSLIK JÄRELEVALVE

EL on viimasel aastakümnel kogenud ulatuslikku makromajanduslikku tasakaalustamatust ja suuri erinevusi konkurentsivõimes. Need on süvendanud 2008. aastal alanud finantskriisi negatiivset mõju ja takistanud tasakaalustamatuse ja erinevuste lahendamiseks mõeldud ühiste rahapoliitika meetmete mõjusat kasutamist. 2011. aastal võeti ELis kasutusele makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus, et teha tasakaalustamatus liikmesriikides varakult kindlaks ja seda korrigeerida, pöörates erilist tähelepanu sellisele makromajanduslikule tasakaalustamatusele, millel võib olla ülekanduv mõju teistele liikmesriikidele.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELi leping“) artikkel 3;

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 119, 121 ja 136.

EESMÄRGID

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlus on järelevalve- ja täitemehhanism, mille eesmärk on ELis makromajanduslikku tasakaalustamatust ennetada ja korrigeerida. Järelevalve toimub majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2.5.4) raames.

Järelevalve tugineb järgmisele.

1. Häiremehhanismi aruanne, mille koostab komisjon ja mis põhineb eri näitajatest ja künnistest koosneval tulemustabelil. Tulemustabeli andmed näitavad välist tasakaalustamatust (jooksevkonto, rahvusvaheliste investeeringute netopositsioon, reaalne tegelik vahetuskurss, ekspordi osakaalude muutumine, tööjõu ühikukulu) ja sisemist tasakaalustamatust (kinnisvarahinnad, erasektori krediidivood, erasektori võlg, valitsemissektori võlg, tööpuuduse määr ja finantssektori kohustuste muutused ning muud tööhõive ja tööpuudusega seotud näitajad). Tulemustabeli näitajad koostab peamiselt Eurostat ELi riikide esitatud andmete põhjal. Lisaks koostab mõningaid andmeid Euroopa Komisjoni majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat (DG ECFIN) ning osa sisendeid pärineb rahvusvahelistelt institutsioonidelt, nagu Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) ja Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), mis annavad nimetajaid spetsiifiliste näitajate kohta, ning Euroopa Keskpangalt (EKP), kes annab oma panuse kolme täiendava näitajaga, mis põhinevad pangandusandmetel. Iga tulemustabeli näitaja on seotud künnisega, mis annab märku võimaliku probleemi tekkimisest; mõned künnised on euroala riikides ja sellest välja jäävates riikides erinevad. Kui liikmesriik ületab mitut künnist, vaatab komisjon olukorra põhjalikult üle, s.t teeb täiendava majandusanalüüsi, et teha kindlaks, kas makromajanduslik tasakaalustamatus võib tekkida või on juba tekkinud ning kas olemasolev tasakaalustamatus on korrigeeritud.

2024. aastal hinnati makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse näitajaid korrapärase läbivaatamise raames kooskõlas makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse määrusega 1176/2011, et makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse kui järelevalve jaoks kehtestatud näitajaid tõhustada, tagades statistiliste andmete kvaliteedi paranemise ning säilitades samal ajal tulemustabeli stabiilsuse ja asjakohasuse.

2. Ennetavad soovitused. Kui komisjon leiab põhjaliku analüüsi tulemuste põhjal, et makromajanduslik tasakaalustamatus on tekkinud, peab ta sellest teavitama Euroopa Parlamenti, nõukogu ja eurorühma. Nõukogu võib komisjoni soovituse alusel esitada asjaomasele liikmesriigile vajalikud soovitused, järgides ELi toimimise lepingu artikli 121 lõikes 2 sätestatud menetlust. Need ennetavad makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse kohased soovitused kuuluvad nõukogu poolt iga aasta juulis Euroopa poolaasta raames igale liikmesriigile esitatavate riigipõhiste soovituste hulka.

3. Soovitused paranduste tegemiseks ülemäärase tasakaalustamatuse menetluse kohaselt. Kui komisjon leiab põhjaliku analüüsi põhjal, et asjaomases liikmesriigis on ülemäärane tasakaalustamatus, peab ta teavitama sellest Euroopa Parlamenti, nõukogu, eurorühma, asjaomaseid Euroopa järelevalveasutusi ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu. Nõukogu võib komisjoni soovituse põhjal ning kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 121 lõikega 4 anda soovituse, milles kinnitatakse, et tasakaalustamatus on ülemäärane, ning soovitada asjaomasel liikmesriigil võtta parandusmeetmeid. Nõukogu soovituses parandusmeetmete võtmiseks tuleb määratleda tasakaalustamatuse olemus ja selle mõju ning esitada poliitilised soovitused, mida tuleb järgida, ning tähtaeg, milleks asjaomane liikmeriik peab esitama parandusmeetmete kava.

4. Parandusmeetmete kavad. Liikmesriik, kelle suhtes alustatakse ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust, peab esitama parandusmeetmete kava nõukogu soovituses kindlaks määratud tähtaja jooksul. Nõukogu peab hindama parandusmeetmete kava komisjoni aruande põhjal kahe kuu jooksul pärast selle kava esitamist.

5. Parandusmeetmete hindamine. Nõukogu peab komisjoni aruande põhjal hindama, kas kõnealune liikmesriik on soovitatud parandusmeetmeid võtnud või mitte. Kui nõukogu leiab, et liikmesriik ei ole meetmeid võtnud, peab ta tegema komisjoni soovituse põhjal otsuse (kvalifitseeritud häälteenamust nõudva pöördhääletuse teel), milles sedastatakse, et nõuded on jäetud täitmata, ja antakse soovitus, milles seatakse parandusmeetmete võtmiseks uued tähtajad.

6. Võimalikud finantssanktsioonid. Euroala liikmesriikide suhtes, kes jätavad ülemäärase tasakaalustamatuse menetluses esitatud soovitused täitmata, võidakse kohaldada järkjärgulisi sanktsioone, mis ulatuvad intressi teenivast tagatisest iga-aastase trahvini. Intressi teeniva tagatise või trahvi suurus peaks olema 0,1% SKPst.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2024. aasta määrusega (EL) 2024/1263, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1466/97, kujundatakse ümber eelarvejärelevalve ning majanduspoliitika koordineerimise raamistik. Uus määrus on seotud määrusega (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse

ennetamise ja korrigeerimise kohta. Selle uue raamistiku alusel võib nõukogu võtta vastu soovituse, milles tõdetakse ülemäärase tasakaalustamatuse olemasolu, kui liikmesriik ei täida oma riiklikus keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikavas esitatud reformi- ja investeerimiskohustusi, mille eesmärk on järgida makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames antud asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi. Lisaks peab liikmesriik, kelle suhtes kohaldatakse ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust, esitama ka muudetud keskpika perioodi eelarve- ja struktuurikava, mis nüüd toimib kui määruse (EL) nr 1176/2011 kohane parandusmeetmete kava.

SAAVUTUSED

Alates makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse kasutusele võtmisest 2012. aastal suurenes liikmesriikide arv,

— kes tunnistati tasakaalustamatuks, aastatel 2012–2015 12-lt 16ni, kuid kahanes 2018. aastal 11ni, 2019. aastal kümneni, 2020. ja 2021. aastal üheksani, 2022. aastal seitsmeni ja suurenes 2023. aastal üheksani;

— keda loetakse ülemäärase tasakaalustamatusega liikmesriikideks, aastatel 2012–2017 nullist kuueni, kuid vähenes seejärel 2018. aastal kolmeni ja püsis sellel tasemel 2019.–2022. aastal ja vähenes 2023. aastal kaheni.

Komisjon ei ole seni veel kordagi esitanud ettepanekut algatada ülemäärase tasakaalustamatuse menetlus, kuigi nõukogu ja Euroopa Keskpank on nõudnud menetluse täiemahulist kasutamist, kohaldades vajaduse korral stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslikku osa.

Kõigi riikide suhtes, kus esineb tasakaalustamatust, kohaldatakse spetsiifilist järelevalvet, mis on ülemäärase eelarvepuudujäägiga riikide puhul rangem ja mille käigus toimuvad arutelud riiklike ametiasutustega ja ekspertide lähetused ning koostatakse regulaarseid eduaruandeid. See peaks aitama ka jälgida asjaomastes liikmesriikides riigipõhiste soovituste elluviimist.

Kui liikmesriiki peetakse makromajandusliku tasakaalustamatuse ohus olevaks, võib mõningaid või kõiki nõukogu poolt Euroopa poolaasta raames vastu võetud riigipõhiseid soovitusi toetada makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlusega. Aastate jooksul on nende soovituste arv suurenenud, kuid nende rakendamis määr tõusnud ei ole.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Lissaboni lepingu jõustumisega sai Euroopa Parlamendist mitmepoolset järelevalvet käsitlevate eeskirjade kehtestamisel kaasseadusandja (ELi toimimise lepingu artikli 121 lõige 6).

Makromajanduslikku järelevalvet puudutavate seadusandlike aktidega on pandud alus majandusdialoogile. Selleks et tõhustada liidu institutsioonide vahelist arutelu, eelkõige Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel, ning tagada suurem läbipaistvus ja vastutus, võib Euroopa Parlamendi pädev komisjon kutsuda nõukogu eesistuja, komisjoni presidendi, Euroopa Ülemkogu eesistuja ja/või eurorühma esimehe parlamendikomisjoni arutama oma otsuseid või tutvustama oma tegevust Euroopa poolaasta raames. Arutelu raames võib Euroopa Parlament vahetada ka

arvamusi nende liikmesriikidega, kelle suhtes nõukogu on soovitanud ülemäärase tasakaalustamatuse menetlust kohaldada.

Hilissügisel väljendab Euroopa Parlament arvamust Euroopa poolaasta käimasoleva tsükli kohta (sh nõukogus vastu võetud riigipõhiste soovituste kohta), võttes arvesse ka liikmesriikide parlamentide pädevate komisjonide esindajatega toimunud ühise kohtumise tulemusi.

Makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse raames teeb komisjon liikmesriikide võimaliku makromajandusliku tasakaalustamatuse järelevalveks kasutatavasse tulemustabelisse lisatavate makromajanduslike näitajate kogumi kindlaksmääramisel koostööd Euroopa Parlamendi ja nõukoguga. 2020. aasta veebruaris algatas komisjon ELi majanduse juhtimise raamistiku läbivaatamise, sealhulgas makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse määruste mõjususe hindamise ning majanduspoliitika tihedama koordineerimise ja liikmesriikide majandustulemuste jätkuva lähenemise suunas tehtud edusammude hindamise.

Euroopa Parlament edendab liikmesriikide parlamentide kaasamist sellega, et korraldab iga-aastaseid kohtumisi liikmesriikide parlamentide asjaomaste komisjonide liikmetega. Liikmesriikide parlamendid tuleks ka vastavalt iga liikmesriigi õigus- ja poliitilisele korrale kaasata nõuetekohaselt Euroopa poolaasta algatusse ning stabiilsus- ja lähenemisprogrammide ja riiklike reformikavade ettevalmistamisse, et suurendada tehtavate otsuste läbipaistvust ning vastutust otsuste tegemise ja nende täitmise eest.

Maja Sabol / Samuel De Lemos Peixoto
12/2025

2.5.8. ELI LIIKMESRIIKIDELE ANTAV FINANTSABI

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas EL annab finantsabi liikmesriikidele, kes on tõsistes majandus- või finantsraskustes. Finantsabi andmise peamine eesmärk on hoida ELi ja euroala finantsstabiilsust. Teabelehes kirjeldatakse raamistiku õiguslikku alust, eesmärke ja peamisi kriisidele reageerimiseks loodud mehhanisme, nagu Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM). Samuti selgitatakse, kuidas need mehhanismid sobivad ELi majanduse juhtimisse, ning antakse ülevaade parlamendi rollist seoses järelevalve, läbipaistvuse ja vastutusega.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu lepingu artikkel 3;

— Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklid 2–5, 119–144 ja 282–284;

— Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokollid 4, 12, 13 ja 14.

EESMÄRGID

Liikmesriikidele antava finantsabi mehhanismid on majandus- ja rahaliidu tugevama majandus- ja juhtimisraamistiku põhielemendid. Nende eesmärk on

— hoida ELi ja euroala finantsstabiilsust.

SAAVUTUSED

Liikmesriigid lõid 2010. aasta mais ajutise stabiilsusmehhanismi, et säilitada finantsstabiilsus võlakriisi tingimustes. See sisaldab kaht järgmist laenukava:

— Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM)

— Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF)

EFSM loodi selleks, et anda finantsabi liikmesriikidele, kellel on või võivad tekkida tõsised finantsraskused. Mehhanismi raames võib komisjon võtta finantsturgudelt liidu nimel ja ELi eelarve tagatisel laenu kokku kuni 60 miljardit eurot.

Mehhanism võeti kasutusele Iirimaa, Portugali ja Kreeka puhul üleminekulaenude kujul (lühiajaline rahastamine, mida kasutatakse esmavajaduste katmiseks kuni pikaajalise rahastamise kättesaadavaks muutumiseni).

EFSFi asutasid euroala liikmesriigid 2010. aastal ajutise kriisilahendusmehhanismina. EFSFvõib kokku laenu anda 440 miljardi euro eest. Laenusid rahastatakse EFSFi võlakirjade ja muude võlainstrumentide müügist kapitaliturgudel ning osanikud (17 liikmesriiki, kes olid EFSFi loomise ajal euroalas) annavad neile tagatise.

Fond võeti kasutusele Iirimaa, Portugali ja Kreeka abistamiseks. Alates Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) loomisest ei ole EFSF enam finantsabi andnud, kuna seda ülesannet täidab nüüd üksnes ESM.

A. Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM)

2012. aasta oktoobris loodi alaline toetuse andmise mehhanism – ESM, mis asutati valitsustevahelise lepinguga (st väljaspool ELi õigusraamistikku).

ESM on praegu ainus püsivahend euroala liikmesriikidele finantsabi andmiseks. ESMi kaudu võib laenu anda 500 miljardit eurot. Laenude katteks laenab ESM raha finantsturgudelt ning osanikud (21 euroala liikmesriiki) annavad neile tagatise. EFSM kehtib endiselt, kuid seda kasutatakse üksnes erakorralistes oludes, kui praktilised, menetluslikud või finantspõhjused mehhanismi kasutamist eeldavad, ning seda abi antakse üldjuhul enne ESMist antavat abi või sellega samal ajal.

ESMi kaudu on antud finantsabi Hispaaniale, Küprosele, Iirimaale, Portugalile ja Kreekale. Komisjon ja ESM on kehtestanud euroala liikmesriikidele finantsabi andmisel oma töösuhete jaoks üksikasjaliku korra.

ESM annab finantsabi erinevate rahastamisvahendite kaudu. Osana ELi reageerimisest COVID-19 kriisile leppisid euroala liikmesriigid kokku uues ajutises vahendis – pandeemia kriisitoetuse kaitsemeetmes.

2020. aasta novembris jõudsid euroala liikmesriigid kokkuleppele ESMi asutamislepingu reformimises, et tugevdada selle vahendeid ja volitusi. Peamised kavandatavad muudatused hõlmavad:

— pankade kriisilahenduse turvavõrguna ühtse kriisilahendusfondi ühise kaitsekorra loomist, mille EL on loonud raskustesse sattunud pankade kriisilahenduseks ja mida rahastatakse pangandussektori osamaksetest;

— ESMi rolli tugevdamist finantsabiprogrammide määratlemisel ja järelevalves;

— lisavahendite väljatöötamist võla jätkusuutlikkuse edendamiseks.

Muudetud asutamisleping ootab praegu Itaalia parlamendi poolt ratifitseerimist, enne kui see saab jõustuda.

B. Majanduse juhtimist käsitleva kahe seadusandliku akti pakett

2013. aasta mais jõustus majanduse juhtimist käsitleva kahe seadusandliku akti pakett, mis koosneb kahest euroala liikmesriikide suhtes kohaldatavast ELi määrusest:

— määrus, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet euroala liikmesriikide üle, millel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel (määrus (EL) nr 472/2013);

— määrus euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (määrus (EL) nr 473/2013).

Pakett on üks majandus- ja rahaliidu tugevama majandus- ja juhtimisraamistiku alussammastest.

Määrusega (EL) nr 472/2013 tugevdatakse eelkõige nende liikmesriikide majanduse ja eelarvealase järelevalve- ja kontrollikorda, kellel on või kellel võib tekkida finantsstabiilsuse või riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamisel tõsiseid raskusi.

Selle määruse kohaselt võib komisjon otsustada kohaldada liikmesriigi suhtes tõhustatud järelevalvet, kui riigi finantsstabiilsuse probleemid kanduksid tõenäoliselt

üle ülejäänud euroalale. Finantsabi taotlev liikmesriik peab kokkuleppel komisjoniga, kes tegutseb koostöös Euroopa Keskpangaga ja asjakohasel juhul koos Rahvusvahelise Valuutafondiga (IMF), koostama makromajandusliku kohandamisprogrammi projekti.

Seega on finantsabi andmine seotud makromajanduslike tingimustega – meetmetega, mis on mõeldud ebastabiilsuse põhjuste kõrvaldamiseks. Sellega tagatakse, et sellist abi saavad liikmesriigid viivad ellu vajalikud maksu-, majandus-, struktuuri- ja järelevalvereformid.

Finantsabi makstakse välja osade kaupa. Kui toetust saav liikmesriik kohandamisprogrammis kehtestatud kohustusi ei täida, võidakse maksed peatada.

2025. aasta oktoobris võttis komisjon vastu lihtsustamispaketi, millega tehti majanduse juhtimist käsitleva kahe seadusandliku akti paketi määrustesse sihipäraseid muudatusi, et vähendada halduskoormust, parandada finantsabi tõhusust ja tagada kooskõla majanduse juhtimise raamistiku 2024. aastal toimunud läbivaatamisega. Ettepaneku eesmärk on eelkõige selgitada tõhustatud järelevalve menetlusi ja ühtlustada programmijärgset järelevalvet, kohandades selle intensiivsust tagasimakseriski tasemele.

C. Maksebilansi toetamise süsteem

Alates 2002. aasta veebruarist on maksebilansi toetamise süsteem olnud kättesaadav euroalasse mittekuuluvatele liikmesriikidele, kellel on või kellel võib tekkida suuri raskusi välisrahastamise piirangutega.

Laenud väljastatakse tavaliselt keskmise tähtajaga finantsabina, mida antakse tavaliselt koostöös IMFiga. Finantsabi tingimuseks on sellise poliitika elluviimine, mis on mõeldud raskuste põhjuseks olevate majandusprobleemide lahendamiseks. Maksebilansi toetamise süsteemi on kohaldatud Ungari, Rumeenia ja Läti suhtes.

Osana 2025. aasta lihtsustamispaketist on komisjon teinud ettepaneku lihtsustada euroalasse mittekuuluvate liikmesriikide toetamise süsteemi rahastamiskorda, asendades praeguse kompensatsioonimeetodi mitmekesise rahastamise strateegiaga, et muuta see kulutõhusamaks ja tulemuslikumaks.

D. ELi reageerimine COVID-19 puhangule

Kui EL 2020. aastal COVID-19 kriisiga silmitsi seisis, pakkus ta välja mitmekülgsed meetmed, mis hõlmasid mitmeid rahastamisvahendeid, et toetada liikmesriikide pingutusi kriisi ja selle tagajärgede vastu võitlemisel. Need olid eriolukorras töötuseriski leevendamiseks pakutava ajutise toetuse Euroopa rahastu (TERA) ja taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU), eelkõige taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu.

E. Kaitsevaldkonna rahastamine

2025. aasta märtsis tutvustasid komisjon ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ühist valget raamatut „Euroopa kaitsevalmidus 2030“, milles kirjeldatakse, kuidas komisjon toetab liikmesriike nende püüdlustes suurendada kaitsevõimet pärast Venemaa agressioonisõja puhkemist Ukrainas. Komisjon tegi ettepaneku luua uus instrument – Euroopa julgeolekumeetmete rahastamisvahend (SAFE), et anda liikmesriikidele kuni 150 miljardi euro ulatuses laene kaitseinvesteeringuteks. Need laenud oleksid tagatud ELi eelarvest. Ühises valges

raamatus märgiti ka, et kui nõudlus SAFE-laenude järele ületab pakkumise, uurib komisjon lisavahendeid, sealhulgas võimalust kasutada kaitseinvesteeringute rahastamisallikana ESMi. Seni ei ole seda võimalust veel uuritud.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Majanduse juhtimist käsitleva kahe seadusandliku akti paketi vastuvõtmisega aitas Euroopa Parlament luua ELi seadusandliku raamistiku majanduse juhtimise tõhustamiseks euroalal nii seoses eelarvealase järelevalvega kui ka makromajanduslikus kohandamisprogrammis osalevate liikmesriikide otsustamis- ja järelevalvemenetlustega.

Kahe seadusandliku akti paketiga antakse Euroopa Parlamendile ka rangemad kontrolliülesanded, kuna pädev parlamendikomisjon võib kutsuda asjaomased institutsioonid (komisjoni, nõukogu, eurorühma, Euroopa Keskpanga ja IMFi) parlamendiga majandusdialoogis osalema. Pädeval parlamendikomisjonil on õigus saada teavet mitmes etapis, nimelt makromajandusliku kohandamisprogrammi ettevalmistamisel ja selle rakendamisel.

2023. aastal leppisid Euroopa Parlament ja ESM kokku koostöömemorandumis, millega luuakse mõlema poole koostööraamistik. Koostöömemorandumi eesmärk on parandada poolte vahel institutsioonidevahelist dialoogi ning suurendada ESMi läbipaistvust ja vastutust. Koostöömemorandumis on sätestatud, et parlamendi pädev komisjon kutsub ESMi tegevdirektori vähemalt kord aastas arvamuste vahetusest osa võtma. Koostöömemorandumis kirjeldatakse läbipaistvuse suurendamiseks ka muid koostöövorme, sealhulgas Euroopa Parlamendi liikmetest koosneva delegatsiooni mitteametlik külastus ESMi peakorterisse kord aastas ning pädeva parlamendikomisjoni esimehe võimalus saata ESMi tegevdirektorile kirjalikult vastatavaid küsimusi ESMi kohaldamisalasse kuuluvatel teemadel.

Ka on Euroopa Parlamendil volitus kontrollida taaste- ja vastupidavusrahastut, eelkõige komisjoniga peetavate korrapäraste taastumis- ja vastupidavusdialoogide ning taaste- ja vastupidavusrahastu ajutise töörühma kaudu.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Maja Sabol / Giacomo Loi
04/2026

2.5.9. ÜLDINE MAKSUPOLIITIKA

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas EL käsitleb liikmesriikides elluviidavat maksupoliitikat – mis on suures osas liikmesriikide pädevuses. Teabelehes kirjeldatakse otsest ja kaudset maksustamist reguleerivat õigusraamistikku, ELi põhieesmärke, sealhulgas võitlust maksudest kõrvalehoidmise ja maksupettuste vastu, normide kohandamist digitaalmajandusega ja rahapesuvastast võitlust. Selgitatakse ka seda, kuidas parlament oma erikomisjonide kaudu ELi maksupoliitikat kujundab ja kontrollib.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELi toimimise leping) sätestatud ELi maksupoliitika õigusraamistik sisaldab järgmisi komponente:

— maksusätete peatükk (ELi toimimise lepingu artiklid 110–113), mis puudutab käibemaksu, aktsiisi ja teisi kaudseid makse käsitlevate õigusaktide ühtlustamist;

— õigusaktide ühtlustamise peatükk (ELi toimimise lepingu artiklid 114–118), mis hõlmab makse, millel on kaudne mõju ühtse turu loomisele, koos fiskaalsätetega, mille suhtes ei kohaldata seadusandlikku tavamenetlust;

— muud maksupoliitika seisukohast olulised sätted, mis käsitlevad isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumist (ELi toimimise lepingu artiklid 45–66), keskkonda (ELi toimimise lepingu artiklid 191 ja 192), energiat (ELi toimimise lepingu artikkel 194) ning konkurentsi (ELi toimimise lepingu artiklid 107–109).

— tõhustatud koostöö (ELi toimimise lepingu artiklid 326–334), mida võib kohaldada ka maksuküsimuste suhtes.

ELi maksualaste õigusaktide vastuvõtmise puhul on peamine see, et nõukogu otsustab komisjoni ettepaneku üle ühehäälselt ja Euroopa Parlamendiga konsulteeritakse (seadusandlik erimenetlus). Maksuvaldkonnas vastu võetud õigusnormid hõlmavad direktiive, millega ühtlustatakse riigisiseseid õigusakte, ning nõukogu otsuseid. 2019. aastal tegi komisjon ettepaneku maksuotsuste tegemisel ühehäälsuse nõudest järk-järgult loobuda, sest selle nõude tõttu on maksuasju vajalikul määral koordineerida keeruline. Ettepaneku kohaselt kohaldataks mõnes maksuküsimuses nõukogus kvalifitseeritud häälteenamust.

Otsene maksustamine tähendab maksude nõudmist nii üksikisikute kui ka äriühingute tulult, varalt ja kapitalilt. Üksikisiku tulumaks iseenesest ELi õigusaktidega hõlmatud ei ole (pigem põhineb ELi tegevus selles valdkonnas Euroopa Liidu Kohtu praktikal). ELi tegevus äriühingu tulumaksu valdkonnas on seevastu rohkem arenenud, kuigi selle puhul keskendutakse vaid meetmetele, mis on seotud ühtse turu põhimõtetega. Kaudne maksustamine hõlmab makse, mida ei nõuta tulult ega varalt. See hõlmab käibemaksu, aktsiisi, impordimakse ning energia- ja muid keskkonnamakse. Kuna ELi maksusätete väljatöötamise eesmärk on tagada ühtse turu tõrgeteta toimimine, käsitleti kaudse maksustamise ühtlustamist varasemas etapis ja põhjalikumalt kui otsese maksustamise ühtlustamist.

Maksustamine on suures osas liikmesriikide pädevuses. Iga liikmesriik kehtestab oma maksumäärad ja -normid, kuid võtab vajaduse korral arvesse ELi miinimumstandardeid. Seetõttu ei ole olemas ühtset ja ühtlustatud Euroopa Liidu maksu, mida kohaldataks ühtmoodi kõigis liikmesriikides. Samas käib ELi eelarve rahastamise (vt 1.4.1) üle pidev arutelu, milles on korduvalt nõutud tõeliste ELi tasandi rahaliste vahendite loomist, sealhulgas ELi maksude kehtestamist. 2025. aasta juulis esitatud komisjoni ettepanek uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta aastateks 2028–2034 sisaldab uusi nn omavahendite kategooriaid. Kuigi omavahendite puhul ei ole tegemist ELi maksudega, on need oluline samm ELi suurema finantsautonoomia suunas.

EESMÄRGID

ELi maksupoliitika üldeesmärke on selgitatud komisjoni maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi 2024. aasta juhtimiskavas.

Maksude kehtestamise, kaotamise ja kohandamise pädevus on liikmesriikidel. Iga liikmesriik võib eeldusel, et ta järgib ELi norme, valida maksusüsteemi, mida ta peab kõige sobivamaks. ELi maksupoliitika prioriteedid on seda arvestades järgmised:

— kaasaaitamine sellele, et 2050. aastaks oleks Euroopa CO_2-neutraalne (näiteks on kavas energia maksustamise direktiiv läbi vaadata);

— piiriüleselt majandustegevuselt maksutõkete kõrvaldamine (tugevama, õiglasema ja tõhusama ühtse turu nimel);

— võitlus kahjuliku maksukonkurentsi ja maksudest kõrvalehoidmise vastu;

— maksuhaldurite vahel kontrolli tagamisel ning kelmuste ja pettuste vastu võitlemisel tihedama koostöö edendamine.

Ulatuslikum maksupoliitika kooskõlastamine peaks tagama, et liikmesriikide maksupoliitika toetab ELi laiemaid poliitikaeesmärke ja aitab eelkõige kaasa ühtse turu heale toimimisele. Peale selle on maksustamine üks peamisi poliitikavaldkondi, mida jälgitakse Euroopa poolaasta – iga-aastase majanduspoliitika koordineerimise tsükli – kaudu. Mitmetes liikmesriikidele esitatud riigipõhistes soovitustes käsitletakse korrapäraselt võitlust agressiivse maksuplaneerimise, maksudest kõrvalehoidmise või maksustamise vältimise vastu.

ALGATUSED JA EDUSAMMUD

Komisjoni iga-aastases maksustamisaruandes antakse ülevaade maksustamise olukorrast ELis. Aruande eesmärk on kirjeldada selgelt ja arusaadaval viisil kõige uuemaid läbiviidud reforme ning peamisi näitajaid, mida komisjon kasutab maksupoliitika edusammude hindamiseks liikmesriikides ja ELi tasandil. Viimases aruandes vaadeldakse, kuidas maksusüsteem on muutunud, selgitatakse maksutulupuudujäägi (erinevus eri maksude võimaliku laekumise ja tegeliku maksutulu vahel) mõõtmise viise ning rõhutatakse nõuete täitmise tagamisel maksuhaldurite keskset rolli.

ELi institutsioonide töökavades on endiselt tähtsal kohal võitlus maksustamise vältimise, maksudest kõrvalehoidmise ja maksupettuste vastu nii ELi kui ka üleilmsel

tasandil. Peale selle jätkatakse tööd selle nimel, et muuta äriühingute maksustamine ELis õiglasemaks ja kohandada seda paremini tänapäevase digitaalmajandusega ühtsel turul. Eelkõige on tehtud järgmist.

— 2016. aastal vastu võetud maksustamise vältimise vastases direktiivis (mida muudeti 2017. aastal) nähakse ette ühtse turu toimimist otseselt mõjutavate maksustamise vältimise viiside vastased normid ning käsitletakse kolmandate riikidega seotud hübriidseid ebakõlasid (mille puhul võidakse kahe riigi maksusüsteemide erinevusi maksustamise vältimiseks ära kasutada);

— ülemaailmse madalaima maksustamistaseme direktiiv (mis võeti vastu 2022. aasta detsembris) on üks neist pingutustest, millega EL püüab tagada õiglast maksustamist ja vältida maksustamise vältimise meetodeid, näiteks kasumi ümberpaigutamist (st kasumi viimine madala maksumääraga jurisdiktsiooni, et üldist maksukoormust vähendada). Direktiiviga viiakse ellu Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) kokkuleppe teine sammas, mille kohaselt kohaldatakse suurte hargmaiste ettevõtete suhtes kogu maailmas 15% minimaalset tegelikku maksumäära. Teist sammast täiendati hiljuti kõrvuti kehtivate (*side-by-side*) eeskirjade paketiga (mis jõustus 1. jaanuaril 2026). Selle järgi on hargmaistel kontsernidel, mille peakorter asub piisavalt tugeva miinimummaksusüsteemiga jurisdiktsioonis (praegu ainult Ameerika Ühendriigid), õigus kasutada oma riigisisest süsteemi teise sambaga koos – aga mitte täielikult teise samba kohaselt.

2011. aasta võeti vastu maksustamisalase halduskoostöö direktiiv, mille eesmärk oli tõhustada maksuteabe vahetamist. Viimastel aastatel on seda direktiivi mitu korda muudetud. Viimati muudeti seda 2025. aasta märtsis üheksanda maksustamisalase halduskoostöö direktiiviga. See direktiiv hõlbustab G20/OECD maksubaasi kahanemise vältimist käsitleva ülemaailmse kokkuleppe teise samba rakendamist ja üksuste maksukohustuse korrektset hindamist maksuhaldurite poolt. 2023. aasta oktoobris vastu võetud kaheksandas maksustamisalase halduskoostöö direktiivis pöörati põhitähelepanu krüptovara ja e-raha puudutavale teabevahetusele. Enne seda võeti vastu seitsmes maksustamisalase halduskoostöö direktiiv, mille eesmärk oli tagada, et liikmesriigid vahetaksid automaatselt teavet tulu kohta, mida müüjad digiplatvormidel teenivad, olenemata sellest, kas platvorm asub ELis või mitte. Peale selle sisaldab direktiiv nõuet, et vahendajad, nagu konsultandid, juristid või finantseerimisasutused, teavitaksid teatud maksukokkulepetest kohalikke maksuhaldureid, kes peaksid kogutud teavet vahetama automaatselt kogu ELi piires.

2020. aasta juulis võttis komisjon vastu õiglase ja lihtsa maksustamise paketi, mis koosneb kolmest eraldiseisvast, kuid üksteist täiendavast algatusest:

— õiglase ja lihtsa maksustamise tegevuskava, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat ja mis sisaldab 25 algatust (mille komisjon pidi vastu võtma ja ellu viima 2023. aasta lõpuks), et muuta maksustamine õiglasemaks, lihtsamaks ja paremini kohandatuks kaasaegsele tehnoloogiale;

— seitsmenda maksustamisalase halduskoostöö direktiivi läbivaatamine;

— teatis hea maksuhaldustava kohta ELis ja mujal.

Õiglase ja lihtsa maksustamise tegevuskava oluline element on hiljuti vastu võetud pakett „Käibemaks digiajastul". Paketi kiitis nõukogu heaks 2025. aasta märtsis. Rakendama hakatakse seda järk-järgult. Lõpptähtaeg on 2035. aasta jaanuar. See koosneb kolmest peamisest meetmest:

— käibemaksuaruandluse täielik digitaliseerimine, sealhulgas reaalajas aruandmise ja e-arveldamise kohustus;

— käibemaksu ühe akna süsteemi laiendamine, et võimaldada mitmes liikmesriigis tegutsevatele ettevõtjatele ühtset käibemaksukohustuslasena registreerimist;

— käibemaksunormide ajakohastamine platvormimajanduse jaoks, tagades digitaalsete ärimudelite õiglasema maksustamise.

Komisjoni peamisi prioriteete on endiselt rahapesuvastane võitlus. Aastatel 2015–2018 võeti rahapesuga võitlemiseks vastu mitu õigusakti, eelkõige rahapesuvastased direktiivid (neljas ja viies rahapesuvastane direktiiv). Nende direktiividega tugevdati läbipaistvusnõudeid. Selleks anti maksuhalduritele otsene juurdepääs äriühingute ja usaldusfondide tegelike tulusaajate (st isikud, kelle omandisse või kontrolli alla äriühing või usaldusfond kuulub) andmetele ning kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete (kontrollid, mida finantsasutused klientide suhtes teevad, et kontrollida nende isikusamasust ja hinnata riske) andmetele.

Et ELi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistik oleks veel tugevam, esitas komisjon rahapesu ja terrorismi rahastamise ärahoidmise 2020. aasta tegevuskava raames 2021. aastal rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist käsitleva seadusandliku paketi. Selle tulemusel kiitsid nõukogu ja parlament heaks peamised seadusandlikud meetmed, sealhulgas:

— määrus, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist (määrus (EL) 2024/1624), millega tugevdatakse ELi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikku, et vältida finantssüsteemi väärkasutamist;

— direktiiv, mis käsitleb mehhanisme, mille liikmesriigid peavad kehtestama, et tõkestada finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil (direktiiv (EL) 2024/1640) (kuues rahapesuvastane direktiiv), millega tugevdati ELi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise norme, asendades varasemad direktiivid rangemate vastavusnõuetega;

— määrus, mis käsitleb rahaülekannetes ja teatavates krüptovaraülekannetes edastatavat teavet (määrus (EL) 2023/1113), millega tugevdatakse raha- ja krüptovaraülekannete läbipaistvus- ja järelevalvemeetmeid, et võidelda ebaseadusliku finantstegevuse vastu.

Ühtlasi kiitsid nad heaks Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Ameti asutamise. See on uus ELi tasandi järelevalveasutus, mis asub Saksamaal Maini-äärses Frankfurdis ja mille ülesanne on teha järelevalvet rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete täitmise tagamise üle.

Peale selle on komisjon avaldanud loetelu suure riskiga kolmandatest riikidest, mille puhul on kindlaks tehtud, et nende rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise korras esineb strateegilisi puudusi, ja ajakohastab seda korrapäraselt.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Parlament tegutseb ELi maksupoliitika tegevuskava kujundajana ja annab võimaluse rahvusvahelise maksustamise üle arutlemiseks. Parlamendi rolli suurendas rahvusvahelistes maksustamist käsitlevates aruteludes see, kui 2020. aasta septembris loodi maksuküsimuste allkomisjon (FISC). Majandus- ja rahanduskomisjoni (ECON) all tegutsev allkomisjon suhtleb korrapäraselt riikide parlamentide, akadeemiliste ringkondade, maksuhaldurite ja kodanikuühiskonnaga avalike kuulamiste, arvamuste vahetuse, liikmesriikidesse ja kolmandatesse riikidesse tehtavate lähetuste ning ELi maksusümpoosioni vormis.

FISC-allkomisjon loodi selleks, et jätkata võitlust maksustamise vältimise vastu, suurendada finantsläbipaistvust ja hõlbustada ühtse turu sujuvat toimimist. Kuna kooskõlas Euroopa rohelise kokkuleppega tuleb edendada majanduse kestlikku taastumist, on allkomisjonil ka ülesanne aidata välja töötada lihtsam, tõhusam ja kestlikum ELi maksupoliitika.

Enne alalise maksuküsimuste allkomisjoni (FISC) loomist väljendas Euroopa Parlament aina rohkem arvamust maksuküsimustes ajutiste komisjonide kaudu. 2015. aasta veebruaris moodustas parlament LuxLeaksi paljastuste järel maksualaste siduvate eelotsuste ja samasuguse iseloomuga või mõjuga meetmete erikomisjoni (TAXE). Erikomisjon juhtis tähelepanu ühele silmatorkavale paradoksile: vaba konkurents maksuküsimustes ja liikmesriikidevahelise koostöö puudumine on viinud selleni, et koht, kus väärtust luuakse, ja koht, kus kasumit maksustatakse, on teineteisest lahutatud. Selle tagajärjel on äriühingu tulumaksu baas ja tulud mitmes riigis vähenenud. Seetõttu nõudis TAXE-erikomisjon maksuhaldurite vahel kõigi maksualaste eelotsuste jagamist. Samuti pooldas ta suuniste koostamist, et määratleda asjakohased siirdehindu (st hinnad, mida küsitakse samasse hargmaisesse kontserni kuuluvate üksteisega seotud üksuste vaheliste tehingute eest) käsitlevad reeglid ja selgitada mõistet „tehingu majanduslik sisu" (mis tähendab, et äriühingul peab jurisdiktsioonis olema mitte ainult juriidiline aadress, vaid ka tegelik majandustegevus, et tema suhtes kohaldataks selle jurisdiktsiooni maksunorme).

Võttes arvesse Panama dokumentide (ja varasema LuxLeaksi) paljastusi, mis rõhutasid vajadust suurendada kogu maailmas koostööd ja läbipaistvust, jätkas TAXE-erikomisjoni tööd 2015. aasta detsembris loodud erikomisjon TAXE 2. See komisjon keskendus kahjulikele äriühingu tulumaksu süsteemidele ja tavadele. Eelkõige nõudis ta vastumeetmete kohaldamist tehingute suhtes, mida tehakse maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonidega.

Rahapesu, maksustamise vältimist ja maksudest kõrvalehoidumist käsitleva liidu õiguse kohaldamisel ilmnenud väidetavate rikkumiste ja haldusomavoli uurimise komisjon (2016. aasta juunis loodud PANA-komisjon) tugines TAXE- ja TAXE2-komisjoni tööle ning 2015. aasta detsembris vastu võetud Euroopa Parlamendi resolutsioonile läbipaistvuse, kooskõlastamise ning lähenemise tagamise kohta liidu äriühingu tulumaksu poliitikas, milles käsitleti regulatiivseid ja järelevalvealaseid probleeme maksuküsimuste käsitlemisel.

2018. aasta märtsis loodi finantskuritegusid, maksudest kõrvalehoidmist ja maksustamise vältimist käsitlev erikomisjon (TAX3), et jätkata TAXE-, TAXE2- ja

PANA-komisjoni tööd ning uurida küsimusi, mis puudutavad digitaalmajanduse maksustamist, riikide kodakondsuse andmise programme ja käibemaksupettusi.

Parlament on maksustamist käsitlevate Euroopa Komisjoni programmide põhisuundi üldiselt toetanud. Maksupettuse, maksudest kõrvalehoidmise ning rahapesu vastane võitlus oli parlamendi eelmiste koosseisude ja on ka praeguse koosseisu poliitiline prioriteet. Paljud parlamendi maksupoliitikaalased seisukohad on vastu võetud ELi ja liikmesriikide õigusaktides.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta on võimalik leida FISC-allkomisjoni veebisaidilt.

Mateusz GRZELCZYK / Jost Angerer
03/2026

2.5.10. OTSENE MAKSUSTAMINE EHK FÜÜSILISTE ISIKUTE JA ÄRIÜHINGUTE MAKSUSTAMINE

Käesolevas teabelehes selgitatakse ELi meetmeid otsese maksustamise valdkonnas. Kuigi seda ELi eeskirjadega otseselt ei reguleerita, on mitme direktiivi ja Euroopa Liidu Kohtu lahenditega siiski ette nähtud äriühingute ja füüsiliste isikute maksustamise ühtlustatud normid. Ka on EL võtnud meetmeid maksudest kõrvalehoidmise ja topeltmaksustamise ärahoidmiseks. Teabelehel antakse ülevaade õiguslikust alusest, ELi eesmärkidest ja maksustamiseeskirjadest ning Euroopa Parlamendi rollist.

ÕIGUSLIK ALUS

ELi aluslepingud ei anna ELile selgeselget õigust otsese maksustamise valdkonnas õigusakte vastu võtta. Euroopa Liidu toimimise leping (edaspidi „ELi toimimise leping“) sisaldab siiski mitut artiklit, mis on selles valdkonnas asjakohased:

— artikliga 115 volitatakse ELi võtma vastu direktiive ELi liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks (st nende ühtlustamiseks, nii et need vastaksid ühisele standardile), mis mõjutavad otseselt ühtset turgu. Selleks on vaja ühehäälset otsust ja nõuandemenetluse kasutamist.

— Artikkel 65 võimaldab ELi liikmesriikidel eristada maksumaksjaid nende elukoha või nende kapitali investeerimise koha põhjal. 1995. aastal otsustas Euroopa Liidu Kohus (kohtuasi C-279/93 *Finanzamt Köln-Altstadt versus Roland Schumacker*), et ELi toimimise lepingu artikkel 45 on maksustamise ja sotsiaalkindlustuse valdkonnas vahetult kohaldatav.

— Artiklitest 110–113 tuleneb ELi liikmesriikide kohustus alustada läbirääkimisi, et kaotada ELis topeltmaksustamine.

— Artikliga 55 keelatakse ELi liikmesriikide kodanike diskrimineerimine äriühingute kapitalis osalemisel. Enamik otsese maksustamise valdkonna kokkuleppeid on aga kehtestatud väljaspool ELi õigust.

— Piiriüleste tuluvoogude maksustamist reguleerib nii ELi kui ka kolmandaid riike hõlmav ulatuslik kahepoolsete maksulepingute võrgustik.

EESMÄRGID

Kaks spetsiifilist eesmärki on:

— tõkestada maksudest kõrvalehoidmist ja

— kaotada topeltmaksustamine.

Üldiselt on äriühingute maksustamise teatav ühtlustamine õigustatud, et vältida konkurentsimoonutusi (eelkõige investeerimisotsuste puhul) ja maksukonkurentsi ning vähendada raamatupidamises manipuleerimisvõimalusi.

OTSEST MAKSUSTAMIST KÄSITLEVAD ELI ÕIGUSNORMID

A. Äriühingute maksustamine – meetmed maksutõkete kõrvaldamiseks ühtsel turul

Äriühingu tulumaksu ühtlustamise ettepanekuid on arutatud alates 1960test aastatest mõningase eduga. Näiteks võeti 2003. aastal vastu intresside ja litsentsitasude direktiiv, millega vabastati ELis maksustamisest sidusühingute vahelised intressimaksed ja litsentsitasud. ELi liikmesriikide lahkarvamused nõukogus on siiski viinud paljudest selle valdkonna ettepanekutest loobumiseni.

Komisjon tutvustas 2011. aastal ettepanekut võtta kasutusele äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas, et äriühingud saaksid maksutagastustaotluste esitamiseks kasutada üht keskset kontaktpunkti. Samuti oleks äriühingutel võimalik kogu ELis teenitud kasumit ja tekkinud kahjumit konsolideerida. Seejuures säilitaksid ELi liikmesriigid täielikult õiguse kehtestada ise riigisisesed äriühingute tulumaksu määrad. Nõukogus kokkuleppele ei jõutud.

2016. aastal tegi komisjon äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ettepaneku ümber ja esitas uuesti kaheetapilise menetlusena, lahutades teineteisest ühtse maksubaasi ja konsolideerimise aspektid. Muu hulgas oleks uues paketis käsitletud maksustamise vältimist selliselt, et kaotataks ära eri riikide süsteemide vahelised õiguslikud lüngad ja lõpetataks seeläbi levinud maksude vältimise skeemide kasutamine. Nõukogu ei suutnud taas kokku leppida kahes omavahel seotud seadusandlikus ettepanekus, millest üks käsitles äriühingu tulumaksu ühtset maksubaasi ja teine äriühingu tulumaksu ühtset konsolideeritud maksubaasi.

2023. aasta septembris võttis komisjon vastu ettepaneku „Äritegevus Euroopas: tulumaksuga maksustamise raamistik (BEFIT)“, millega nähakse ette ELi ühtne äriühingu tulumaksu reeglistik, mis põhineb jaotamisel (s.o mitut jurisdiktsiooni hõlmava äriühingu tulumaksu konsolideeritud maksubaasi (kogukasum) jaotamisel eri ELi liikmesriikide vahel, kus äriühing tegutseb) ja ühisel maksubaasil. See vähendab rohkem kui ühes ELi liikmesriigis tegutsevate ettevõtjate nõuete täitmisega seotud kulusid ning aitab riikide maksuhalduritel lihtsamini kindlaks määrata, millised maksud kuuluvad tasumisele. Ettepanekuga asendatakse äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi ja äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ettepanekud. Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu arutas ettepanekut viimati 2024. aasta alguses, märkides, et kuigi mõned ELi liikmesriigid toetavad poliitilist arutelu BEFITi üle, on siiski vaja teha tehnilist lisatööd. Parlament võttis 2025. aasta novembris vastu seadusandliku resolutsiooni BEFITi ettepaneku kohta, väljendades oma heakskiitu nõukogu muudetud tekstile. Mitmes ELi liikmesriigis on märgatav püsiv poliitiline vastumeelsus, mis on muu hulgas tingitud BEFITi jaotusvalemist, mida kasutatakse hargmaise kontserni ELi kogukasumi jaotamiseks ELi liikmesriikide vahel.

Komisjon avaldas 2023. aasta septembris ühtlasi nõukogu direktiivide kohta veel kaks ettepanekut, millest

— üks käsitleb siirdehindu ja

— teine väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate peakontorite maksustamise süsteemi.

Euroopa Parlament võttis arvamused mõlema ettepaneku kohta vastu 2024. aasta aprillis. 2024. aasta detsembris jõudis nõukogu siiski järeldusele, et enamik ELi liikmesriike ei toeta komisjoni ettepanekut siirdehindade kohta selle praegusel kujul. Mõned riigid soovisid jätkata tehnilisi arutelusid, et teha kindlaks siirdehindadega seotud võimalikud menetluslikud aspektid, mida saaks direktiiviga ühtlustada. Peakontori maksustamise süsteemi kohta teatas nõukogu 2024. aasta detsembris, et toetus on ELi liikmesriikide seas endiselt väga piiratud, kuna seadusandliku ettepaneku pärast tekkisid põhimõttelised mured.

B. Õiglane maksustamine, maksustamise läbipaistvus ning meetmed, millega võideldakse maksustamise vältimise ja kahjuliku maksukonkurentsi vastu

1. Õiglane maksustamine ja maksustamise läbipaistvus

Finantskriisi ajal 2008. aastal hakati tähelepanu pöörama maksustamise vältimise vastasele võitlusele ja äriühingute võrdsele maksustamisele. Üheks võimaluseks neid eesmärke saavutada peetakse läbipaistvuse suurendamist, mida näitas 2015. aasta märtsis esitatud maksustamise läbipaistvust käsitlev õigusaktide pakett, mis sisaldas direktiivi maksualaseid eelotsuseid käsitleva automaatse liikmesriikidevahelise teabevahetuse kohta (direktiiv (EL) 2015/2376) ning teatist maksustamise läbipaistvuse kohta, et võidelda maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise vastu. Nõukogu võttis 2016. aasta juulis vastu maksustamise vältimise vastase direktiivi (ATAD), mis sisaldas maksustamise vältimise vastu võitlemise meetmete paketti, sealhulgas meetmeid, millega võideldakse maksustamise vältimise tavade vastu, millel on otsene negatiivne mõju ühtse turu toimimisele. Sellele järgnes nõukogu 2017. aasta mai direktiiv, millega muudetakse maksustamise vältimise vastast direktiivi kolmandate riikidega seotud hübriidsete ebakõlade osas (ATAD 2). 2021. aasta detsembris esitas komisjon ettepaneku võtta vastu nõukogu direktiiv, millega kehtestatakse õigusnormid variühingute maksustamise eesmärgil väärkasutamise vältimiseks ja muudetakse direktiivi 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta. Seda tuntakse ka ATAD 3 ehk *Unshelli* nime all. Nõukogu siiski blokeeris selle, kuigi 2023. aasta jaanuaris oli parlament võtnud selle kohta vastu positiivse arvamuse. Komisjon võttis ettepaneku 2026. aastal tagasi.

Komisjon esitas ettepaneku muuta direktiivi 2013/34/EL seoses tulumaksualase teabe avalikustamisega teatavate äriühingute ja filiaalide poolt (riigipõhine avalik aruandlus). Ettepanek võeti vastu 2021. aasta novembris pärast kokkuleppele jõudmist parlamendi ja nõukogu vahel. Ettepaneku kohaselt peavad hargmaised äriühingud avalikustama teatava osa teabest, mille nad maksuhaldurile esitavad.

Maksustamisalase halduskoostöö direktiiviga (DAC), mis võeti vastu 2011. aastal, luuakse raamistik ELi liikmesriikide maksuhaldurite vaheliseks halduskoostööks ja teabevahetuseks maksuküsimustes. Alates otsuse vastuvõtmisest on maksustamisalase halduskoostöö direktiivi mitu korda muudetud. 2018. aasta mais vastu võetud DAC6 sisaldab nõuet vahendajatele (nagu konsultandid, juristid või maksunõustajad) teavitada teatavatest maksukokkulepetest kohalikke maksuhaldureid, kes peaksid seejärel kogutud teavet vahetama automaatselt kogu ELi ulatuses. 2021. aasta märtsis vastu võetud DAC7 sisaldab sätteid, millega reguleeritakse kohalike maksuhaldurite automaatset teabevahetust tulu kohta, mida müüjad digiplatvormidel saavad, olenemata sellest, kas platvorm asub ELis või

mitte. 2023. aastal vastu võetud DAC8 käsitleb krüptovara ja e-raha puudutavat teabevahetust.

Alates 2024. aastast, pärast Draghi aruande avaldamist, on ELi lähenemisviis liikunud rohkem aruandlusnõuete lihtsustamise suunas, et parandada ELi konkurentsivõimet ja tegeleda digimajanduse probleemidega. 2025. aasta aprillis võttis nõukogu vastu DAC9, millega rakendatakse teise samba direktiivi sätteid, mis on seotud äriühingu tulumaksu minimaalse tegeliku määraga, mis on 15%. Lisaks lihtsustatakse DAC9-ga ettevõtjate aruandluskohustusi ja tõhustatakse teabevahetust riiklike maksuhaldurite vahel.

2. Ülemaailmsed ja ELi algatused õiglase maksustamise ja digimajanduse maksustamise kohta

EL töötab selle nimel, et viia praegused maksustamiseeskirjad kooskõlla digiajastuga. Üleminek digimajandusele on süvendanud lõhet väärtuse loomise ja maksu tasumise koha vahel. Arutelud äriühingute rahvusvahelise maksustamise ajakohastamise üle algasid kümme aastat tagasi G20s ja neid arutelusid on toetanud ka OECD.

2018. aasta märtsis tegi komisjon ettepaneku uute normide kehtestamiseks, et tagada digitegevuse õiglane maksustamine ELis. Pakett koosnes kahest seadusandlikust ettepanekust eesmärgiga:

— reformida äriühingu tulumaksu norme nii, et tulu maksustatakse seal, kus äriühingul on märkimisväärne digitaalne kohalolu;

— töötada välja digiteenustest saadava tulu ajutine maks (digiteenuste maks), mida parlament toetas.

Samaaegselt jätkusid arutelud OECD tasandil ja 2021. aasta oktoobris leppisid OECD/G20 maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasava raamistiku liikmed kokku kahe samba lahenduses, millega lahendatakse majanduse digiüleminekust tingitud maksuprobleeme. OECD/G20 jätkuvaid pingutusi arvestades on komisjoni 2018. aasta ettepanekute käsitlemine praegu peatatud. Kui nendel läbirääkimistel jõutakse üleilmse lahenduseni ja sõlmitakse kokkulepe ning neid rakendatakse tulemuslikult, ei ole nimetatud ettepanekuid vaja.

Kahesambaline lahendus on kavandatud järgmiselt.

Esimese sambaga luuakse uus maksustamist võimaldav seos, mis võimaldab äriühingu maksustamise koha ümber paigutada ja maksustada kasumit seal, kus väärtus luuakse ja kus kliendid asuvad, sõltumata füüsilisest kohalolekust selles riigis. Sellel alusel tegi komisjon 2021. aasta detsembris ettepaneku ELi uue põlvkonna omavahendiliikide kohta, millega kehtestatakse omavahendite määraks 15% kokkuleppe kohaldamisalasse kuuluvate äriühingute (s.t suurimate hargmaiste ettevõtjate) jääkkasumist, mis jaotatakse ümber ELi liikmesriikidele. Ettepanekud ei ole väga detailsed muu hulgas seetõttu, et OECD tegeleb veel praktilise rakendamise aspektidega. 2023. aasta oktoobris avaldas OECD esimese samba A summa rakendamise mitmepoolse konventsiooni, mida ajakohastati viimati 2024. aasta juunis. 2024. aasta veebruaris avaldas OECD/G20 kaasava raamistiku kaudu aruande esimese samba B summa kohta, et lihtsustada siirdehindade eeskirju ja teha muudatusi OECD näidislepingu kommentaarides. Ameerika Ühendriigid loobusid siiski kahesambalisest

raamistikust, seades kahtluse alla esimese samba tuleviku, kuna ilma Ameerika Ühendriikideta mitmepoolse konventsiooni ratifitseerinud riikidel kriitilist massi ei ole.

Teise sambaga kehtestatakse ülemaailmne minimaalne tegelik maksumäär 15% ning pärast seda, kui komisjon esitas 2021. aasta detsembris ettepaneku võtta vastu nõukogu direktiiv hargmaiste kontsernide ülemaailmse madalaima maksustamistaseme kohta, võttis EL 2022. aasta lõpus vastu teise samba direktiivi. ELi liikmesriigid olid kohustatud rakendama neid norme 31. detsembriks 2023 (mõned riigid on siiski otsustanud kohaldada teise samba direktiivis sätestatud erandit, mis võimaldab rakendamist edasi lükata). Direktiivi vastuvõtmine tähendab, et miinimummaksu eeskirjad on saanud ELi õiguse osaks. Lisaks rakendatakse DAC9ga teise samba sätteid (vt eespool punkti B.1).

2025. aasta juunis jõudsid USA ja G7 (ELi esindavad G7s Prantsusmaa, Saksamaa ja Itaalia) teise samba suhtes kokkuleppele. G7 kohtumise järel tehtud avalduse kohaselt andis G7 märku valmisolekust töötada välja kahepoolne lähenemisviis, mille kohaselt kehtiks OECD-G20 teise samba kõrval USA GILTI (üldine immateriaalse vara madala maksumääraga maksustamise) kord, millega praegu kehtestatakse USA emaettevõtjate välistuludele minimaalne maksumäär. 2026. aasta jaanuaris lepiti OECD kaasavas raamistikus kokku paketis, mis võimaldab USA maksusüsteemil (GILTI/NCTI) teise sambaga koos eksisteerida, selle asemel et süsteeme täielikult ühtlustada.

Euroopa Liidu Kohus kinnitas 2024. aastal pöördelise tähtsusega otsuses kohtuasjas 465/20 Euroopa Komisjon versus Iirimaa jt. (nn Apple'i juhtum), et maksualased eelotsused ei jää ELi riigiabi kontrolli alt välja. 2016. aastal leidis komisjon, et Iirimaa andis Apple'ile valikulised maksusoodustused, mis võimaldasid tal maksta teistest ettevõtjatest oluliselt vähem makse. Seda peeti ebaseaduslikuks riigiabiks, kuna see moonutas konkurentsi. Selle kohtuasja tulemusel suurenesid komisjoni volitused ennetada eelotsuste abil ebaõiglaseid maksusoodustusi ning tugevdada ELi pingutusi kahjuliku maksukonkurentsi vastu võitlemisel ja kõigi ettevõtjate õiglase maksustamise tagamisel.

Õiglase maksustamise ning maksustamise vältimise ja kahjuliku maksukonkurentsi vastase võitluse valdkonnas ajakohastab nõukogu ka korrapäraselt maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide ELi loetelu.

C. Füüsiliste isikute maksustamine

1. Tulumaks

Nende inimeste maksustamine, kes töötavad või saavad pensioni ühes ELi liikmesriigis, kuid kes elavad või kel on ülalpeetavaid perekonnaliikmeid teises liikmesriigis, on alati vaidlusi põhjustanud. Kahepoolsete lepingute puhul on topeltmaksustamist üldiselt võimalik vältida. Nendega ei ole aga lahendanud selliseid küsimusi nagu töökohariigis saadud sissetuleku suhtes elukohariigis kehtivate eri maksusoodustuste kohaldamine. Residentide ja mitteresidentide võrdse kohtlemise tagamiseks esitas komisjon 1979. aastal ettepaneku tulumaksusätete ühtlustamise kohta seoses liikumisvabadusega; selle põhjal toimuks maksustamine reeglina elukohariigis. Kuna nõukogu lükkas ettepaneku tagasi, võeti see tagasi ja komisjon esitas üksnes soovituse, mis käsitles mitteresidentide sissetuleku maksustamise põhimõtteid. Peale selle algatati teatavate ELi liikmesriikide suhtes mittekodanikest töötajate diskrimineerimise tõttu kohtumenetlusi. 1993. aastal otsustas Euroopa Liidu Kohus

(kohtuasi C-112/91 *Hans Werner versus Finanzamt Aachen-Innenstadt*), et ELi liikmesriik ei tohi kohelda teise ELi liikmesriigi kodanikke otseste maksude kogumisel ebasoodsamalt kui oma kodanikke (vt ka kohtuasja C-279/93 *Finanzamt Köln-Altstadt versus Roland Schumacker*). Üldiselt võib öelda, et üksikisikute otsese maksustamise valdkonna lõimimist on edendanud pigem Euroopa Liidu Kohtu otsused kui seadusandlikud ettepanekud. 2017. aasta oktoobris võttis nõukogu vastu direktiivi maksuvaidluste lahendamise mehhanismide kohta ELis. Selle eesmärk on parandada olemasolevaid vaidluste lahendamise mehhanisme, mida kasutatakse topeltmaksustamise küsimuse lahendamiseks ELis.

2. Mitteresidentidele makstud panga- ja muude intresside maksustamine

Üldjuhul peavad maksumaksjad intressitulu deklareerima. Tegelikkuses on aga kapitali vaba liikumise ja pangasaladuse tõttu olnud võimalik maksudest kõrvale hoiduda. Mõned ELi liikmesriigid peavad intressitulult maksu kinni. 1989. aastal tegi komisjon ettepaneku kehtestada intressitulult kinnipeetava maksu ühtne süsteem, mille määr on 15%, kuid võttis selle tagasi ja asendas uue ettepanekuga, mille eesmärk oli hoiuseintresside tõhusa maksustamise miinimumtase (maksumäär 20%). Pärast pikki läbirääkimisi saavutati kompromiss. Selle tulemusel sündinud intressitulu maksustamise direktiiv on nüüdseks asendatud kaugeleulatuvama DAC2 direktiiviga (direktiiv 2014/107/EL), milles koos direktiiviga 2011/16/EL nähakse ette maksuasutuste vaheline ulatuslik teabevahetus. 2024. aasta detsembris võttis EL vastu FASTERi direktiivi, et pakkuda kiiremat ja turvalisemat vabastust ülemääraselt kinnipeetavast maksust. Selle eesmärk on teha kinnipeetava maksu menetlused ELis piiriüleste investorite ja riiklike haldusasutuste jaoks tõhusamaks, luues topeltmaksustamise vähendamise mehhanismid.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Maksustamist käsitlevate ettepanekute puhul piirdub Euroopa Parlamendi roll üldjuhul nõuandemenetlusega. Parlamendi ülesanne on siiski julgustada komisjoni esitama uusi seadusandlikke ettepanekuid õiglasemaks, keskkonnahoidlikumaks ja tõhusamaks maksustamiseks. Seetõttu tegutseb Euroopa Parlament ka ELi maksupoliitika tegevuskava kujundajana ja pakub platvormi rahvusvahelise maksustamise üle arutlemiseks.

Parlamendi rolli suurendas rahvusvahelistes maksustamist käsitlevates aruteludes see, kui 2020. aasta septembris loodi maksuküsimuste allkomisjon (FISC). FISC loodi selleks, et jätkata võitlust maksustamise vältimise vastu, suurendada finantsläbipaistvust ja hõlbustada ühtse turu tõrgeteta toimimist. Allkomisjon suhtleb korrapäraselt riikide parlamentide, akadeemiliste ringkondade, maksuhaldurite ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega avalike kuulamiste, arvamuste vahetuse, liikmesriikidesse ja kolmandatesse riikidesse tehtavate lähetuste ning ELi maksusümpoosioni kaudu.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiate maksuküsimuste allkomisjoni (FISC) veebisaidilt.

Agnieszka PAPAJ / Jost Angerer
03/2026

2.5.11. KAUDSED MAKSUD

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas Euroopa Liit koordineerib kaudseid makse – peamiselt alkoholi-, tubaka- ja energiaaktsiisi. Neid makse kogutakse kaupade ja teenuste müügilt, mitte tulult, ning need moodustavad märkimisväärse osa avaliku sektori tuludest kõigis liikmesriikides. EL kehtestab ühised miinimummäärad ja eeskirjad, et hoida ära maksupõhised moonutused siseturul. Hiljutiste reformidega on püütud kohandada käibemaksu digimajandusega ja kaotada käibemaksulõhe – pettuste ja nõuete täitmata jätmise tõttu saamata jäänud tulu. Muudes hiljutistes tegevustes on keskendutud ka alkoholi-, tubaka- ja energiaaktsiisi ühtlustamisele. Parlamendil on käibemaksu ja aktsiisi käsitlevate õigusaktidega seoses üksnes nõuandev roll.

KÄIBEMAKS

A. Õiguslik alus

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 113.

B. Areng

Käibemaksu ühtlustamine on toimunud mitmes etapis eesmärgiga saavutada ELi-siseses kaubanduses läbipaistvus. 1970. aastal võeti vastu otsus rahastada Euroopa Majandusühendust ühenduste omavahenditest (ühendused on Euroopa Söe- ja Teraseühendus, Euroopa Aatomienergiaühendus ja Euroopa Majandusühendus). Nendele omavahenditele pidid lisanduma käibemaksupõhised maksed, mis saadakse ühtse määra kohaldamisel standardse maksubaasi suhtes. 2007. aastal vastu võetud käibemaksudirektiiviga (direktiiv 2006/112/EÜ) kodifitseeriti kõik tehtud muudatused ühte õigusakti.

1985. aastal avaldas komisjon valge raamatu siseturu väljakujundamise kohta, mille III osas käsitleti maksutõkete kaotamist. Vajadus võtta meetmeid käibemaksu valdkonnas tulenes „sihtkoha põhimõttest“, mille kohaselt nõutakse käibemaks sisse tarbija riigis (mitte tootja või müüja riigis).

Viimastel aastatel on uute reformidega püütud kohandada käibemaksuraamistikku digimajandusega ja tugevdada koostööd piiriülese pettuse vastu võitlemisel, kajastades ELi laiemat eelarve ajakohastamise tegevuskava.

C. Tulemused

1. Käibemaksusüsteem

a. Üleminekusüsteem

1987. aastal tegi komisjon ettepaneku minna üle nn päritolukoha põhimõttele, mille kohaselt oleksid liikmesriikidevahelised tehingud maksustatud juba päritoluriigis ja ettevõtjad saanuks selle sisendkäibemaksuna maha arvata. Komisjon tegi ühtlasi ettepaneku luua kliiringsüsteem, et suunata päritoluriikides kogutud käibemaks ümber riikidele, kus toimub tarbimine. Need ettepanekud osutusid aga liikmesriikide jaoks vastuvõetamatuks. Alternatiivse lahendusena pakkusid nad välja sihtkoha põhimõtte

tehingute puhul, mis hõlmavad käibemaksukohustuslasena registreeritud ettevõtjaid, ja see sai aluseks üleminekusüsteemile, mis jõustus 1993. aastal (direktiivid 91/680/EMÜ ja 92/111/EMÜ).

b. Strateegia kehtiva süsteemi parandamiseks

Alates 2000. aastast hakkas komisjon tookordse üleminekukorralduse parandamiseks meetmeid võtma. Praegu on ELi keskne käibemaksualane õigusakt käibemaksudirektiiv. Sellele järgnesid 2008. aastal direktiiv 2008/8/EÜ ja direktiiv 2008/9/EÜ. Nende kohaselt tuleb käibemaks ettevõtetevahelistelt teenustelt tasuda teenuse osutamise riigis.

2005. aastal loodi alus ELi õigusnormide ühtlasemaks kohaldamiseks (rakendusmäärus (EL) nr 282/2011). Kõik liikmesriigid võivad nüüd kohaldada käibemaksustamise lihtsustamiseks erieeskirju. Määruse (EÜ) nr 37/2009 (halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas, et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega) vastuvõtmine parandas süsteemi.

c. Liikumine lõpliku käibemaksusüsteemi väljatöötamise suunas

Alates 2016. aastast on komisjon teinud tööd ühtlustatud ja ajakohastatud ELi käibemaksuraamistiku loomiseks. 2016. aasta tegevuskava eesmärk oli luua ühtne ELi käibemaksuala, et lihtsustada piiriülest kaubandust, vähendada pettust ja kohaneda digimajandusega. Peamised meetmed sisaldavad 2021. aasta e-kaubanduse käibemaksupaketti, alates 1. jaanuarist 2025 kohaldatavat piiriülest väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) käibemaksukorda ning 2025. aasta märtsis vastu võetud paketti „Käibemaks digiajastul", mis võetakse kasutusele järk-järgult kuni 2035. aasta jaanuarini (vt punkti 4).

2. Käibemaksumäärad

Ajutise laadiga direktiivis 92/77/EMÜ ja sellele järgnenud käibemaksudirektiivis, millega see asendati, nähti ette vähemalt 15 % suurune minimaalne harilik käibemaksumäär, mida kõik liikmesriigid kohaldavad kaupade ja teenuste suhtes. Liikmesriigid võivad kohaldada üht või kaht vähemalt 5% ulatuses vähendatud maksumäära direktiivi III lisas loetletud konkreetsete kaupade või teenuste suhtes. Teatavatel tingimustel kohaldatakse nendest reeglitest ka mitmeid erandeid (nt madalamad maksumäärad muudele kaupadele või teenustele). Võttes arvesse vajadust uuendada ja ajakohastada nende kaupade ja teenuste loetelu, mille suhtes kohaldatakse vähendatud maksumäärasid, parandatakse direktiiviga, millega muudetakse vähendatud käibemaksumäärasid konkreetsetel poliitilistel eesmärkidel (nõukogu direktiiv (EL) 2022/542), eelkõige vähendatud määrade kohaldamist konkreetsetel poliitilistel eesmärkidel.

Käibemaksudirektiivi artikli 397 kohaselt võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku alusel ühehäälselt vastu selle direktiivi kohaldamiseks vajalikud meetmed. Selle põhjal on mõned käibemaksukomitees kokku lepitud suunised muudetud siduvateks rakendusmeetmeteks. Need meetmed, mis on vahetult kohaldatavad ilma siseriiklikku õigusesse ülevõtmiseta, on esitatud käibemaksu rakendusmääruses (nõukogu rakendusmäärus (EL) nr 282/2011).

3. E-kaubanduse käibemaksueeskirjad

Et lihtsustada käibemaksu kogumist ja tegeleda piiriülese e-kaubanduse kasvuga, võttis Euroopa Komisjon e-kaubanduse käibemaksu käsitlevate õigusaktide paketi raames, mis jõustus 2021. aasta juulis, kasutusele ühe akna süsteemi (OSS) ja impordi ühe akna süsteemi (IOSS) mehhanismid.

Ühe akna süsteem võimaldab ELis või väljaspool seda asuvatel ettevõtjatel täita oma käibemaksukohustusi kogu ELis toimuva müügi puhul ühtse elektroonilise portaali kaudu.

Impordi ühe akna süsteem lihtsustab käibemaksu kogumist ja deklareerimist kaupade puhul, mille väärtus on kuni 150 eurot ja mida imporditakse kolmandatest riikidest ning müüakse veebis ELis asuvatele klientidele. Selle süsteemi kohaselt registreerib müüja käibemaksu ühes ELi liikmesriigis ja kogub kliendilt käibemaksu müügikohas, kaotades klientide jaoks importimisel käibemaksu maksmise vajaduse.

4. Hiljutine areng

2025. aasta märtsis võttis nõukogu vastu paketi „Käibemaks digiajastul“, et ajakohastada käibemaksusüsteemi, teha see ettevõtjate jaoks paremini toimivaks ja suurendada selle vastupanuvõimet pettustele, võttes omaks ja edendades digiteerimist (sealhulgas reaalajas aruandluse ja e-arvete esitamise nõuded). Üks konkreetne näide on see, et uute normide eesmärk on 2030. aastaks täielikult digitaliseerida käibemaksuaruandluse kohustused ettevõtjatele, kes müüvad kaupu ja teenuseid teises ELi liikmesriigis asuvatele ettevõtjatele. Samuti kehtestatakse nende normidega platvormimajanduse jaoks spetsiaalsed käibemaksueeskirjad. Meetmeid rakendatakse järk-järgult ja need jõustuvad täielikult 2035. aasta jaanuariks. Pärast selle vastuvõtmist avaldas komisjon 2025. aasta septembris ka ametliku rakendusstrateegia, milles kinnitatakse, et pakett „Käibemaks digiajastul“ on jõudnud aktiivselt hallatavasse rakendusetappi.

Veel üks oluline areng on uus piiriülene VKEde käibemaksukord, mida on kohaldatud alates 1. jaanuarist 2025. Selle korra alusel võivad ühes liikmesriigis asuvad väikeettevõtjad saada käibemaksuvabastuse teises liikmesriigis, tingimusel et ei ületata ei ELi-ülest aastakäibe künnist 100 000 eurot ega asjaomast riiklikku künnist. Selle korra eesmärk on ka vähendada nõuete täitmisega seotud kulusid ühekordse registreerimise, ühtsete kvartaliaruannete ja lihtsustatud arvete abil.

Meetmete eesmärk on ka vähendada käibemaksu alalaekumist ELis. Komisjoni ELi 2025. aasta käibemaksukohustuse täitmise lõhe aruande kohaselt ulatus ELi käibemaksukohustuse täitmise lõhe 2023. aastal 9,5 %-ni käibemaksukohustuste kogusummast. Samal ajal väidab komisjon digiajastu käibemaksu reformiga seoses jätkuvalt, et konservatiivsete hinnangute kohaselt saab veerandit saamata jäänud tulust otseselt seostada ELi-sisese kaubandusega seotud käibemaksupettusega. Ka võib ELi käibemaksukord olla endiselt koormav ettevõtjatele, eelkõige VKEdele, kasvufirmadele ja muudele piiriüleselt tegutsevatele äriühingutele.

Hiljutine kohtupraktika on ka täpsustanud ELi käibemaksuõiguse tõlgendamist. *Agrupació de Neteja Sanitària* kohtuasjas, milles tehti otsus 2026. aasta jaanuaris, otsustas Euroopa Kohus, et riiklike õigusnormidega ei või isikutest koosnevate sõltumatute rühmade käibemaksuvabastuse kohaldamiseks nõuda, et osutatavad

teenused oleksid otseselt ja eranditult seotud maksust vabastatud tegevusega. See kohtuotsus on asjakohane, sest see kinnitab, et liikmesriigid ei või liidu õiguses ette nähtud käibemaksuvabastuste kohaldamisala põhjendamatult kitsendada.

D. Euroopa Parlamendi viimased seisukohad käibemaksu kohta

24. novembril 2016 võttis parlament vastu komisjoni käibemaksualast tegevuskava käsitleva resolutsiooni, milles väljendati heameelt kavatsuse üle pakkuda välja lõplik käibemaksusüsteem ja täiendavad meetmed pettuste vastu võitlemiseks. 2019. aasta märtsis võttis parlament vastu raporti, mille aluseks oli finantskuritegusid, maksudest kõrvalehoidumist ja maksustamise vältimist käsitleva erikomisjoni (TAX3) töö ning milles uuriti mitut käibemaksuga seotud küsimust. Oma 15. veebruari 2022. aasta resolutsioonis riiklike maksureformide mõju kohta ELi majandusele kutsus parlament liikmesriike üles jõudma kompromissile kaudse maksustamise (peamiselt käibemaksu) jõulise, arusaadava ja kaugeleulatuva reformi osas. Selles kutsuti ühtlasi komisjoni üles esitama konkreetseid ettepanekuid, et edendada mõjusamat ELi-siseseid käibemaksutehinguid käsitleva teabe vahetamise süsteemi ning teha see riiklike mehhanismidega koostalitlusvõimeliseks. Ka kutsus ta komisjoni ja liikmesriike üles analüüsima ja vahetama parimaid tavasid liikmesriikides, kus on õnnestunud vältida suurt käibemaksulõhet.

Euroopa Parlament esitas oma 10. märtsi 2022. aasta resolutsioonis komisjonile mitu soovitust õiglase ja lihtsa maksustamise kohta, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat. Ta kutsus komisjoni üles vähendama märkimisväärselt käibemaksulõhet kogu ELis, eelkõige COVID-19-järgses olukorras, ja pakkus välja konkreetsed meetmed, sealhulgas ELi piiriülese kaubanduse maksuvabastusega seotud käibemaksulõhe vähendamise osas. Muud soovitused on seotud e-arveldamisega kogu ELis ja vajadusega analüüsida tehnoloogilisi võimalusi (näiteks seoses tehisintellektiga), mida saab kohaldada (peaaegu) reaalajas toimuvale käibemaksuaruandlusele ettevõtjatevaheliste tehingute puhul, võttes samal ajal arvesse andmekaitset ja konfidentsiaalsust.

2023. aasta novembris toimus veel üks konsulteerimismenetlus. Parlament võttis majandus- ja rahanduskomisjoni koostatud raporti põhjal vastu oma seisukoha komisjoni ettepaneku „Käibemaks digiajastul" kohta. Parlament kiitis komisjoni ettepaneku muudatustega heaks ja nõudis, et komisjon viiks pärast 31. detsembrit 2027 läbi sõltumatu uuringu, et hinnata, kas eeldatavaid tarnijaid (maksukohustuslased, kes kasutavad kaupade tarnimist hõlbustavat elektroonilist liidest) käsitlevad normid on olnud edukad, ning kui on, siis teha kindlaks uued sektorid, mis on sarnases olukorras. Komisjon peaks esitama selle uuringu Euroopa Parlamendile ja nõukogule. 2025. aasta veebruaris konsulteeriti parlamendiga uuesti pärast seda, kui nõukogu esitas uue käibemaksudirektiivi esialgse versiooni muudatusettepanekud.

Pärast parlamendiga konsulteerimist 2025. aasta veebruaris kiitis parlament 12. veebruaril 2025 heaks muudetud paketi „Käibemaks digiajastul". Seejärel võttis nõukogu paketi 11. märtsil 2025 vastu.

ALKOHOLI-, TUBAKA- JA ENERGIAAKTSIIS

A. Õiguslik alus

ELi toimimise lepingu artikkel 113 ning energia maksustamist silmas pidades ELi toimimise lepingu artikkel 192, et saavutada ELi toimimise lepingu artiklis 191 seatud eesmärgid.

B. Eesmärgid

Aktsiisimäärad ja struktuur on liikmesriigiti erinevad ja mõjutavad konkurentsi. Väga suured erinevused konkreetsele tootele kehtestatud maksude vahel võivad kaasa tuua maksudest tingitud kaupade liikumise, tulude vähenemise ja pettuse. Alates 1970. aastate algusest on püütud ühtlustada aktsiisi struktuuri ja määrasid, kuid püüdlusi on saatnud vähene edu.

C. Tulemused

1. Üldreeglid

Standardsätted, mida kohaldatakse kõigi ELi õiguse alusel aktsiisiga maksustatavate toodete suhtes, on sätestatud direktiivis, milles määratletakse aktsiisisiga maksustamise üldreeglid (nõukogu direktiiv (EL) 2020/262, millega tunnistatakse alates 13. veebruarist 2023 kehtetuks ja asendatakse nõukogu direktiiv 2008/118/EÜ). Direktiiv sisaldab mitut meedet, millega muudetakse sujuvamaks ja lihtsustatakse protsesse, mis hõlmavad aktsiisisiga maksustatavate toodete eksporti ja importi, ettevõtjatevahelist suhtlust ja erakorralisi olukordi. Sellega digitaliseeritakse järelevalve kaupade liikumise üle liikmesriikide vahel, kus aktsiis on lähteliikmesriigis juba sisse nõutud (tasutud tollimaks). Kuna see kehtis juba kaupade puhul, mille aktsiis oli peatamisel, toimub nimetatud liikumine alates 13. veebruarist 2023 elektrooniliste sõnumite vahetamise teel aktsiisikaupade liikumise ja kontrolli elektroonilise süsteemi kaudu. Ülejäänud sätted tolliprotseduuridega vastavusse viimise saavutamiseks jõustusid 2024. aasta veebruaris.

Direktiivi eesmärk on ühtlasi parandada ühtsel turul tarbimisse lubatud aktsiisikauba vaba liikumist, tagades samas, et liikmesriigid koguvad õiget maksu, ning ühtlustades ELi aktsiisi- ja tolliprotseduure.

2. Alkohol

Alkoholi maksustamise põhimõtteline küsimus seisnes selles, mil määral erinevad tooted üksteisega konkureerivad. Komisjon ja Euroopa Liidu Kohus on tavaliselt olnud seisukohal, et kõik alkohoolsed joogid on suuremal või vähemal määral asendatavad ja üksteisega konkureerivad tooted. Alles 1992. aastal võeti vastu direktiiv 92/83/EMÜ, milles on määratud kindlaks see, milliste toodete suhtes ja millise meetodi alusel aktsiisi kohaldatakse. Sellele järgnes veel üks oluline õigusakt, alkoholi ja alkohoolsete jookide aktsiisi alammäära direktiiv (direktiiv 92/84/EMÜ), milles sätestatakse alammäärad, mida tuleb kohaldada alkohoolsete jookide kõigi kategooriate suhtes, ning vähendatud maksumäärad teatavates Kreeka, Itaalia ja Portugali piirkondades. See tähendab, et liikmesriigid võivad kohaldada nimetatud madalaimast maksustamistasemest kõrgemaid aktsiisimäärasid vastavalt oma riiklikele vajadustele.

Nõukogu võttis 29. juulil 2020 vastu mitmed uued normid, nimelt direktiivi, millega ühtlustatakse alkoholi ja alkohoolsete jookide aktsiisimaksu struktuuri (nõukogu direktiiv (EL) 2020/1151), millega muudetakse direktiivi 92/83/EMÜ, mida on kohaldatud alates 1. jaanuarist 2022. Uued normid töötati välja pärast direktiivi 92/83/EMÜ hindamist komisjoni poolt.

3. Tubakatooted

Alates 2011. aastast on tubakatoodete maksustamise direktiivis (nõukogu direktiiv 2011/64/EL) määratletud tubakatoodete suhtes kohaldatavad aktsiisi alammäärad. Vastupidiselt komisjoni algsetele ettepanekutele on kehtestatud ainult alammäärad. Maksustatavad tubakatooted on jaotatud eri rühmadesse. Sigarettide puhul peavad maksud moodustuma proportsionaalsest (*ad valorem*) määrast ja eriaktsiisist. Muude tubakatoodete suhtes kehtestatakse väärtuseline (*ad valorem*) aktsiis, eriaktsiis või nn kombineeritud aktsiis.

19. oktoobril 2020 teatas komisjon, et muudetakse tubakatoodete maksustamise direktiivi. Kehtivad normid vaadatakse läbi, et kontrollida, kas need on jätkuvalt eesmärgipärased, tagamaks siseturu nõuetekohase toimimise ja tervisekaitse kõrge taseme. Komisjon leiab, et tubaka maksustamise direktiiviga kehtestatud miinimummäärad on kaotanud oma mõju, kuna paljud liikmesriigid maksustavad enamikku tubakatooteid nendest määradest karmimalt ning direktiiv ei kata täielikult mitut uut liiki tubakatooteid. Need puudused kehtivas raamistikus on aidanud kaasa piiriüleste ostude kuritarvitamisele ning seepärast on komisjoni 16. juuli 2025. aasta ettepanekuga võtta vastu nõukogu direktiiv ajakohastatud tubaka maksustamise direktiivi, lisades sõnaselgelt e-sigaretid, kuumutatava tubaka ja nikotiinikotid, suurendades ja ühtlustades miinimummäärasid kõigis liikmesriikides, sidudes määrad inflatsiooni ja ostujõuga ning tugevdades toortubaka järelevalvet aktsiisikaupade liikumise ja kontrolli süsteemi (EMCS) kaudu, et vähendada piiriülest pettust ja ebaseaduslikku kaubandust.

4. Energiatooted (mineraalõlid, gaas, elekter, alternatiivenergia, lennukikütus)

Mineraalõlide aktsiiside põhistruktuur ühenduses kehtestati 1992. aastal. Nagu ka alkoholi ja tubaka puhul, kehtestati siinkohal vastupidiselt esialgsetele plaanidele (täielik ühtlustamine) vaid miinimummäärad. 1997. aastal esitas komisjon rea ettepanekuid energiatoodete, sealhulgas mineraalõlide, gaasi ja elektri aktsiisi kohta. Need võeti vastu ulatuslike muudatustega (direktiiv 2003/96/EÜ, erandid direktiivides 2004/74/EÜ ja 2004/75/EÜ).

Õhusõidukikütus on aktsiisist vabastatud, välja arvatud juhul, kui seda kasutatakse eraviisilisteks harrastuslendudeks. See maksuvabastus on sätestatud energia maksustamise direktiivi (nõukogu direktiiv 2003/96/EÜ) artikli 14 lõike 1 punktis b. Liikmesriigid võivad siiski maksustada lennukikütust riigisiseste lendude puhul ja kahepoolsete lepingute alusel ka kütust ELi-siseste lendude puhul. Sellistel juhtudel võivad liikmesriigid kohaldada maksumäära, mis jääb energia maksustamise direktiivis sätestatud miinimummäärast allapoole.

2001. aastal pakuti välja meetmed biokütuste kasutamise edendamiseks, sealhulgas võimalus kohaldada vähendatud aktsiisimäära, ning need võeti 2003. aastal direktiivi 2003/30/EÜ alusel vastu.

5. Hiljutised algatused energia maksustamise valdkonnas

Euroopa rohelepe on poliitikaalgatuste pakett, mille eesmärk on aidata ELil liikuda rohepöörde suunas ja lõppeesmärk kliimaneutraalsuse saavutamine 2050. aastaks. Komisjon käivitas roheleppe 2019. aasta detsembris ja Euroopa Ülemkogu võttis selle oma detsembri kohtumisel teadmiseks. Paketi „Eesmärk 55" eesmärk on muuta roheleppe eesmärgid seaduseks. Pakett koosneb ettepanekutest viia ELi õigusaktid vastavusse ELi kliimaeesmärkidega, sealhulgas muuta energia maksustamise direktiivi. Ettepaneku eesmärk on tagada suurem sidusus muude ELi poliitikavaldkondadega ning aidata kaasa ELi keskpikkade ja pikaajaliste energia- ja kliimaeesmärkide saavutamisele, kajastades täpsemalt mitmesuguste energiaallikate keskkonnamõju ning ergutades tarbijaid ja ettevõtteid oma käitumist muutma.

Nõukogu analüüsib seda ettepanekut põhjalikult. Küsimused, mille üle liikmesriigid kõige rohkem vaidlevad, on miinimummäärade indekseerimise ulatus ning õhu- ja meretranspordi maksustamine. 2024. aasta detsembris hindas nõukogu seni tehtud edusamme. Nõukogu märkis, et läbirääkimised liiguvad tasakaalu saavutamise suunas kliimaeesmärkide, liikmesriikide erivajaduste ja ELi konkurentsivõime vahel. Ühehäälse kokkuleppe saavutamiseks on siiski vaja rohkem pingutada.

D. Euroopa Parlamendi viimased seisukohad energia maksustamise kohta

Seoses Euroopa Komisjoni 2021. aasta juuli ettepanekuga energia maksustamise direktiivi läbivaatamise kohta esitas majandus- ja rahanduskomisjoni (ECON) raportöör 28. veebruaril 2022 raporti projekti, mille kohta võis seejärel esitada muudatusettepanekuid. Selle dokumendi puhul on edasiminek keeruline, arvestades selle poliitiliselt tundlikku laadi ja võimalikku mõju tarbijahindadele. Töö selle dokumendiga jäi parlamendi eelmise koosseisu ametiaja lõpus pooleli ning jätkus parlamendi kümnenda koosseisu ametiajal. Uus raport on koostatud ja ECON-komisjonile esitatud.

Üldiselt keskendutakse ELis kaudse maksustamise valdkonnas käimasolevate reformide läbiviimisele ning selle tagamisele, et uued käibemaksu- ja aktsiisiraamistikud toetaksid mõjusalt rohe- ja digipööret.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majandus- ja kasvupoliitika osakond. Lisateavet selle teema kohta leiate maksuküsimuste allkomisjoni (FISC) veebisaidilt.

Alessia CAPPELLETTI / Jost Angerer
03/2026

2.5.12. KONKURENTSIPOLIITIKA

Käesolevas teabelehes selgitatakse, kuidas ELi konkurentsipoliitika aitab hoida siseturgu avatuna ja õiglasena. Selles kirjeldatakse õiguslikku alust, peamisi eesmärke ja põhivahendeid: monopolidevastane võitlus, ühinemiskontroll, riigiabi kontroll, üldist majandushuvi pakkuvate teenuste eeskirjad ning uuemad vahendid digiturgude ja välisriigi subsiidiumide jaoks. Samuti tehakse selles kokkuvõte hiljutistest arengusuundumustest ja Euroopa Parlamendi rollist.

ÕIGUSLIK ALUS

— Euroopa Liidu leping (ELi leping) ja Euroopa Liidu toimimise leping (ELi toimimise leping): ELi lepingu artikli 3 lõikes 3 ja ELi toimimise lepingu artiklites 101–109 on sätestatud monopolidevastase võitluse, ühinemisega seotud konkurentsi analüüsi ja riigiabi kontrolli õiguslik alus. ELi toimimise lepingu artiklid 14, 37, 93, 106, 114 ja 345 on asjakohased ka riigi osalusega äriühingute, üldhuviteenuste ja siseturu seisukohast.

— Nõukogu määruses kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (nõukogu määrus (EÜ) nr 139/2004) on kehtestatud ELi raamistik ELi seisukohalt oluliste ühinemiste läbivaatamiseks ning komisjoni rakendusmääruses (EL) 2023/914, mida on parandatud komisjoni rakendusmäärusega (EL) 2024/2776, on sätestatud ühinemiskontrolli menetlus- ja teatamiseeskirjad.

— Digiturgude määruses (määrus (EL) 2022/1925) on kehtestatud määratud pääsuvalitsejate eelkohustused digiturgudel.

— Välisriigi subsiidiumide määruses (määrus (EL) 2022/2560) käsitletakse välisriigi subsiidiumide põhjustatud moonutusi, eelkõige ühinemiste ja riigihangete puhul.

— Protokoll nr 26 üldhuviteenuste kohta ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 36 on asjakohased üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ja elutähtsatele teenustele juurdepääsu seisukohast.

EESMÄRGID

ELi konkurentsipoliitika eesmärk on kaitsta konkurentsipõhist protsessi, nii et siseturg toimiks tarbijate, ettevõtjate ja ametiasutuste hüvanguks, nimelt

— hoida ära kartelle, kuritahtlikku käitumist ja konkurentsivastaseid ühinemisi, mis vähendavad valikuvõimalusi, kergitavad hindu või nõrgestavad innovatsiooni;

— tagada, et liikmesriigid saavad toetada õiguspäraseid avalikke eesmärke, killustamata siseturul põhjendamatult konkurentsi;

— reageerida digiplatvormide, välisriigi subsiidiumide ja tööstuspoliitikaga seotud uutele riskidele, säilitades samal ajal õiguskindluse;

— toetada avatud turge, majanduslikku tõhusust ja pikaajalist majanduskasvu kogu ELis.

PEAMISED ARENGUSUUNAD JA VAHENDID

ELi konkurentsipoliitika ühendab traditsioonilise monopolidevastase võitluse ja riigiabi kontrolli uuemate regulatiivsete vahenditega. Loogika jääb aga samaks: äriühingud peaksid konkureerima võrdsetel tingimustel ning avaliku sektori toetus peaks olema lubatud üksnes juhul, kui see on põhjendatud ja proportsionaalne.

A. Monopolidevastane võitlus ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamine

ELi toimimise lepingu artikli 101 alusel on keelatud ettevõtjatevahelised kokkulepped, mis piiravad konkurentsi, sealhulgas kartellid. Mõned koostöökokkulepped võivad siiski olla lubatud, kui need suurendavad selgelt tõhusust ja nendega antakse tarbijatele õiglane osa nendest tulenevast kasust. Seepärast on grupierandi määrused ja nendega seotud suunised igapäevases äritegevuses jätkuvalt olulised.

ELi toimise lepingu artikli 102 alusel on keelatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamine. Turgu valitsev seisund ei ole iseenesest ebaseaduslik, kuid turgu valitsevas seisundis äriühingutel on erikohustus hoiduda konkurentide ebaõiglasest väljatõrjumisest ja kasutajate ärakasutamisest. Tüüpilised probleemid hõlmavad turuvallutuslikku hinnakujundust, seosmüüki (kui ühe toote müük sõltub teise toote ostmisest), oma toodete ja teenuste eelistamist ning tarnimisest keeldumist. 2024. aastal vaatas komisjon läbi oma turu määratlemist käsitleva teatise, ajakohastades seega nii monopolidevastaste meetmete kui ka ühinemise juhtumite puhul kasutatava peamise analüüsivahendi.

B. Ühinemiste kontroll

ELi ühinemismääruse kohaselt võib komisjon ELi seisukohalt olulised koondumised enne nende rakendamist läbi vaadata. Määrav on see, kas tehing takistaks märkimisväärselt tõhusat konkurentsi siseturul, eelkõige turgu valitseva seisundi loomise või tugevdamise kaudu. Alates 2023. aasta septembrist on kohaldatud läbivaadatud lihtsustatud ühinemiskontrollimenetlust ja läbivaadatud rakenduseeskirju, millega on lihtsustatud lihtsamate juhtumite käsitlemist.

Ka ühinemispoliitika on praegu ümberhindamisel. 2025. aastal algatas komisjon avalikud konsultatsioonid läbivaadatud ühinemissuuniste üle ja läbivaatamine jätkub ka 2026. aastal. Samal ajal muudeti pärast Euroopa Kohtu 2024. aasta septembris Illumina/Graili kohtuasjas tehtud otsust nõukogu määruse (EÜ) nr 139/2004 artikli 22 kohaste üleandmiste õigusraamistikku. Künnisest allapoole jäävad üleandmised ei ole enam võimalikud, kui esildise teinud riiklikul asutusel puudub riigisisese õiguse alusel asjaomane pädevus. Seega seati piirangud ühele võimalusele, mida varem kasutati teatavate innovatsioonipõhiste omandamiste läbivaatamiseks.

C. Riigiabi, üldist majandushuvi pakkuvad teenused ja transport

ELi toimimise lepingu artikli 107 alusel on keelatud riigiabi, mis moonutab konkurentsi, välja arvatud juhul, kui see on aluslepingu alusel põhjendatav. Aja jooksul on see valdkond arenenud peamiselt piiravast distsipliinist raamistikuks, mis suunab

samuti avaliku sektori toetust ühiste poliitikaeesmärkide saavutamisse, tingimusel et kaitsemeetmed kehtivad ka edaspidi.

Üks oluline hiljutine muutus seisnes puhta tööstuse kokkuleppega seotud riigiabi raamistikus. Seda on kohaldatud alates 25. juunist 2025 ja see kehtib kuni 31. detsembrini 2030. Sellega toetatakse puhast energiat, tööstuse süsinikuheite vähendamist ja puhta tehnoloogia tootmist ning näidatakse, kuidas konkurentsipoliitika on üha enam seotud ELi laiema konkurentsivõime ja vastupanuvõime tegevuskavaga.

Samuti on ajakohastatud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste raamistikku. Üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid käsitlev läbivaadatud otsus jõustus 8. jaanuaril 2026. Lisaks võttis komisjon 16. märtsil 2026 vastu uued maismaa- ja mitmeliigilise transpordi suunised ning uue transpordi grupierandi määruse, millega lihtsustati liikmesriikide puhul teatavate kestliku transpordi projektide toetamist. 25. veebruaril 2026 algatas komisjon ka avaliku konsultatsiooni uue üldise grupierandi määruse eelnõu teemal, jätkates oma ulatuslikumaid lihtsustamispüüdlusi.

D. Digiturud ja välisriigi subsiidiumid

Konkurentsipoliitika toimib nüüd paralleelselt teatavate valdkondade sihipärase eelneva reguleerimisega. Digiturgude määrust kohaldatakse suurte platvormide suhtes, mis toimivad oluliste väravatena ettevõtjate ja kasutajate vahel. 2026. aasta kevadeks oli määratud seitse pääsuvalitsejat ja 23 põhiplatvormiteenust. Digiturgude määrus toimib paralleelselt ELi toimimise lepingu artiklitega 101 ja 102, mitte ei asenda neid.

Välisriigi subsiidiumide määrus täitis veel ühe lünga. Sellega anti komisjonile vahendid, millega uurida moonutavat toetust, mida ELi mittekuuluvad riigid annavad siseturul tegutsevatele äriühingutele. See on eriti oluline koondumiste ja riigihankemenetluste puhul. 9. jaanuaril 2026 vastu võetud suunistes selgitati, kuidas komisjon hindab moonutusi ja kohaldab tasakaalu hindamist, millega tagatakse ettevõtjatele suurem prognoositavus.

REEGLITE TÄITMISE TAGAMINE

Komisjon on jätkuvalt ELi konkurentsiõiguse reeglite täitmise peamine tagaja, kuid ta ei tegutse üksi. Liikmesriikide konkurentsiasutused ja kohtud kohaldavad samuti ELi reegleid, eelkõige asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamist käsitleva määruse (nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003) ja Euroopa konkurentsivõrgustik+ direktiivi (direktiiv (EL) 2019/1) alusel. Nende koordineerimine Euroopa konkurentsivõrgustiku kaudu aitab edendada reeglite täitmise järjepidevamat tagamist kogu ELis.

Reeglite täitmise tagamine on muutunud ulatuslikumaks, kuna komisjon ei kohalda enam mitte ainult monopolidevastaseid ning ühinemis- ja riigiabieeskirju, vaid ka digiturgude määrust ja välisriigi subsiidiumide määrust. Endiselt oluline on ka erasektoris reeglite täitmise tagamine. Kahjude direktiiviga lihtsustatakse ka edaspidi konkurentsivastase käitumise tõttu kahju kannatanud isikutel hüvitise taotlemist liikmesriikide kohtutes.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendi peamine roll konkurentsipoliitikas seisneb täitevvõimu tegevuse kontrollimises. Konkurentsivolinik käib Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjonis esinemas ning parlament jälgib nii olulisi poliitilisi mõttevahetusi kui ka üksikuid reeglite täitmise tagamise alaseid suundumusi.

Parlament annab oma panuse ka raportite, resolutsioonide ja parlamendikomisjonide töö kaudu sellistes küsimustes nagu digiturud, tööstuspoliitika, riigiabi paindlikkus ning konkurentsipoliitika laiem mõju innovatsioonile ja strateegilisele autonoomiale. Kuigi suurt osa konkurentsiõigusest kujundavad endiselt aluslepingus sätestatud reeglid ja komisjoni poolt järgitavad reeglite täitmise tagamise tavad, aitab parlament kujundada poliitilist mõttevahetust ja hinnata, kas avatuse, õigluse ja konkurentsivõime vaheline tasakaal on endiselt asjakohane.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Santiago IGLESIAS ESCUDERO
04/2026

2.5.13. FINANTSTEENUSTE POLIITIKA

Teabelehes selgitatakse eeskirju, millega reguleeritakse pangandust, investeeringuid, kindlustust, makseid, kapitaliturge ja kestlikku rahandust ELis. Selles kirjeldatakse peamisi arenguid alates 1950. aastatest kuni tänaseni, sealhulgas tõkete kõrvaldamist, siseturu ja ühisraha ala loomist ning finantskriisi järgseid reforme. Kirjeldatakse ka peamisi finantsteenuseid käsitlevaid ELi õigusakte ning seda, kuidas Euroopa Parlament kujundab reegleid, mis kaitsevad tarbijaid ja hoiavad turud stabiilsena.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise leping – see siduv kokkulepe ELi kuuluvate riikide vahel on peamine finantsteenuste poliitikat suunav õigusakt. Eriti tähtsad on järgmised artiklid.

— Artikkel 49 asutamisvabaduse kohta: sellega kaotatakse piirangud ühe ELi liikmesriigi kodanikele, kes avavad ettevõtte teises ELi liikmesriigis. See hõlmab ka füüsilisest isikust ettevõtjaid.

— Artikkel 56 teenuste osutamise vabaduse kohta: sellega keelatakse piirangud ELi liikmesriikide kodanike vabadusele osutada teenuseid kõikjal ELis. Artiklit võidakse kohaldada ka ELi riigis asukohta omavate kolmandate riikide kodanike suhtes.

— Artikkel 63 kapitali vaba liikumise kohta: sellega keelatakse kapitali liikumise piirangud ELi riikide vahel ning nende riikide ja kolmandate riikide vahel.

— Artikkel 114 õigusnormide ühtlustamise kohta siseturul: seda kasutatakse laialdaselt riiklike normide ühtlustamiseks.

MIS ON FINANTSTEENUSED JA MIKS EL NEID REGULEERIB

Finantsteenused on kõik seotud tehingutega. Need tehingud toimuvad sellistes valdkondades nagu tarbijakrediit, pangandus, kindlustus ja investeeringud. Finantsteenuste osutajad on nende tehingute vahendajad, kes suunavad hoiustajate või investorite vahendeid laenuvõtjatele ja jagavad riske ümber. Seetõttu on finantsteenused kõigi riikide majanduse jaoks üliolulised. See asjaolu ja vajadus suurendada usaldust teenuseosutajate ja tarbijate vahel on põhjus, miks EL on kehtestanud finantsteenuseid reguleerivad eeskirjad.

ELI FINANTSTEENUSTE POLIITIKA EESMÄRGID

ELi finantsteenuste poliitikat rakendatakse reguleerimise, läbipaistvuse ja järelevalve kaudu. Selle eesmärk on:

— tagada, et finantsturud, kus teenuseosutajad tegutsevad, on stabiilsed, turvalised ja tõhusad;

— kaitsta tarbijaid ning

— toetada investeeringuid, majanduskasvu ja töökohtade loomist ja säilimist.

ELI INTEGREERITUD FINANTSTURU ARENDAMINE

A. Ettevõtlustõkete kõrvaldamine (1957–1973)

Esimesed pingutused liikmesriikide finantssüsteemide integreerimiseks algasid 1950. aastatel, mil keskenduti ettevõtlust takistavate tegurite kõrvaldamisele. Sel ajal kehtestati asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtted. 1957. aasta Rooma lepinguga loodi ühisturg, kõrvaldades tolleaegses Euroopa Majandusühenduses (EMÜ) takistused inimeste, teenuste, kaupade ja kapitali vabale liikumisele liikmesriikide vahel. 1962. aastal kaotati teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse piirangud.

B. Riikide seaduste ja poliitika ühtlustamine (1973–1983)

Järgmine suur muutus algas 1970. aastatel riiklike õigusaktide ja poliitika ühtlustamisega. Selles protsessis olid kõige olulisemad kolm nõukogu direktiivi.

1. 1973. aastal vastu võetud **kahjukindlustusdirektiiv** (73/239/EMÜ), millega loodi EMÜs kahjukindlustuse ühtne turg. Selle direktiivi kohaselt võivad ühes ELi liikmesriigis tegevusloa saanud kindlustusandjad tegutseda kogu ELis filiaalide kaudu.
2. 1977. aastal vastu võetud **pangandusdirektiiv** (77/780/EMÜ), millega kehtestati kõigile EMÜ pankadele ühised tegevusloa andmise nõuded, mis lihtsustas nende piiriülest tegevust ja järelevalvet.
3. 1979. aastal vastu võetud **elukindlustusdirektiiv** (79/267/EMÜ), millega kooskõlastati otsese elukindlustustegevusega seotud eeskirjad, õigus- ja haldusnormid.

C. Siseturu väljakujundamine (1983–1992)

1980ndatel ja 90ndatel aastatel „kujundati välja“ siseturg. See tähendas allesjäänud füüsiliste, tehniliste ja õiguslike tõkete kõrvaldamist ELi riikide vahel, et tagada kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste vaba liikumine.

1985. aastal lisati komisjoni dokumenti finantsteenuste peatükk, milles esitati üksikasjalik programm ja ajakava siseturu väljakujundamiseks 1992. aasta lõpuks. Kavandatud ühtlustamine tugines järgmistele põhimõtetele:

— **ühtne panganduslitsents** – see võimaldab ühes riigis asuval üksusel osutada pangandusteenuseid kõigis teistes ELi riikides, samuti Norras, Islandil ja Liechtensteinis, ilma et igas riigis oleks vaja eraldi tegevusluba;

— **vastastikune tunnustamine** – selle siseturu aluspõhimõtte kohaselt võib ühes ELi liikmesriigis seaduslikult turustatavaid tooteid müüa teistes liikmesriikides, ilma et oleks vaja järgida täiendavaid tehnilisi eeskirju;

— **kontroll päritoluriigis** – ettevõtet, kaupa või teenust reguleerib ja kontrollib selle päritoluriik, mitte vastuvõttev riik, kus toimub müük.

D. Ühisraha ala loomine (1993–2007)

Euroopa ühisraha võeti kasutusele 1993. aasta Maastrichti lepinguga. Nüüd euroks nimetatav ühik kandis nimetust Euroopa rahaühik ehk eküü. Komisjon avaldas 1999. aasta mais finantsteenuste tegevuskava, mis sisaldas meetmeid finantsteenuste ühtse turu toimimise parandamiseks. 2000. aasta juulis moodustas nõukogu asjatundjate komitee Euroopa väärtpaberituru reguleerimiseks. Komisjoni lõpparuandes märgiti, et ELi institutsiooniline raamistik on *liiga aeglane, liiga jäik, keerukas ja halvasti kohanev ülemaailmsel finantsturul toimuvate muutuste tempoga*. See viis nn Lamfalussy protsessini, mis on neljatasandiline õigusraamistik, et muuta finantsteenuseid käsitlevad õigusaktid vähem koormavaks ning paindlikumaks ja tehniliselt täpsemaks. Seda kasutati kõigepealt väärtpabereid käsitlevate õigusaktide puhul ja hiljem laiendati seda muudele finantsteenuseid käsitlevate õigusaktide valdkondadele.

E. Ülemaailmne finantskriis ja kriisijärgne reformimine (alates 2007. aastast)

2007. aasta eelset aega iseloomustas finantsturgude järjest suurem lõimitus ELis ja kogu maailmas. See lõppes järsult 2007.–2008. aasta finantskriisiga, mis vallandas kiire reformide laine.

Kriis tõi kaasa finantsteenuste sektori kiireloomulise reformi, kusjuures komisjon tegi ettepaneku rohkem kui 50 meetme võtmiseks. Kriisijärgsed reformid on viinud vastutuse finantsteenuste reguleerimise ja järelevalve paljude aspektide eest riigi tasandilt üle ELi tasandile. Viimasel ajal on ELi tegevuskavas keskendutud ka kestlikkusele ja digiüleminekule.

Rahvusvaheliste foorumite roll eeskirjade ja standardite kehtestamisel on märkimisväärselt suurenenud, kuna tuntakse muret finantsšokkide leviku pärast ühest institutsioonist või riigist teise. ELi reguleerivate ja järelevalveasutuste silmis on sellised foorumid ja organid nagu G20, finantsstabiilsuse nõukogu, Baseli pangajärelevalve komitee, Rahvusvaheline Kindlustusjärelevalve Assotsiatsioon ning Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon senisest tähtsamad.

F. Hoiuste ja investeeringute liit

Hoiuste ja investeeringute liit on ELi algatus, mille eesmärk on ühendada kodumajapidamiste säästud paremini tootlike investeeringutega kogu ELis. 2025. aasta märtsis alguse saanud liit tugineb kapitaliturgude liidule ning selle eesmärk on luua integreeritum, vastupidavam ja tõhusam finantssüsteem. Soovituse peamised eesmärgid on järgmised:

— väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ja innovaatiliste ettevõtjate juurdepääsu parandamine,

— ELi kodanikele rohkemate investeerimisvõimaluste pakkumine ning

— rohe- ja digipöörde toetamine.

Peamised meetmed on väärtpaberistamise eeskirjade tõhustamine, kogu ELi hõlmavate säästu- ja investeerimiskontode loomine, jaeinvestorite kaitse edendamine ja finantskirjaoskuse parandamine. Hoiuste ja investeeringute liit on mõeldud kaasama tulemuslikumalt erakapitali, et täita ELi pikaajalisi investeerimisvajadusi, mille suurus ulatub 2030. aastaks hinnanguliselt 750–800 miljardi euroni aastas. Sellega seoses

esitas komisjon 4. detsembril 2025 ELi finantsturgude täieliku lõimimise ulatusliku paketi. Täpsem teave on esitatud järgmistes punktides.

ELI FINANTSTEENUSTE VALDKONNA PEAMISED ÕIGUSAKTID

Käesolevas jaos käsitletakse **finantsteenuste osutajate ja nende toodete suhtes kohaldatavaid eeskirju**.

A. Pangandus

Pangandussektori õigusraamistiku reform oli finantssektori kriisijärgse reformi keskmes. Sellega pandi alus euroalal järk-järgult loodud pangandusliidule (vt 2.5.5). Kehtestati ka rida reguleerivaid meetmeid.

1. Rangemad usaldatavusnõuded pankadele

Kapitalinõuete direktiiviga on kehtestatud õigusraamistik, millega reguleeritakse krediidiasutustele ja teatavatele investeerimisühingutele tegevusloa andmist, nende usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet ja sisemist juhtimissüsteemi. Kapitalinõuete määrusega on kehtestatud miinimumnõuded pankade rahalise usaldusväärsuse tagamiseks (st kapitalinõuded, likviidsuspuhvrid ja finantsvõimenduse suhtarvud).

2. Raskustes olevate pankade haldamise reeglid

2014. aastal vastu võetud pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi eesmärk on ohjata pankade maksejõuetust korrapärasemal ja vähem kulukal viisil. Direktiivi peamine eesmärk on tagada see, et kui pank satub tõsistesse raskustesse, on kriisilahendus võimalik maksumaksja raha kasutamata, erinevalt sellest, mis juhtus finantskriisi ajal. Direktiiviga võetakse kasutusele kohustuste ja nõudeõiguste teisendamise vahend, mis tähendab seda, et kõigepealt kannavad kahjumi aktsionärid ja teatavad võlausaldajad. See aitab kaitsta finantsstabiilsust, tugevdades samal ajal turudistsipliini. Direktiivis nõutakse ka pankadelt finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse kavade koostamist, et ametiasutused saaksid kriisi korral kiiresti ja mõjusalt tegutseda. Ka peavad ELi riigid looma riiklikud kriisilahendusfondid.

3. Pankade järelevalve ja kriisilahenduse tõhustatud korraldus

Ühtse järelevalvemehhanismi määruse kohaselt on Euroopa Keskpank alates 2014. aastast suurte euroala pankade (ja nende euroala väliste ELi riikide pankade, kes otsustavad ühtse järelevalvemehhanismiga ühineda) keskne usaldatavusnõuete täitmise järelevalveasutus. Ühtset järelevalvemehhanismi täiendab ühtse kriisilahenduskorra määrus, mille eesmärk on tagada ühtsesse järelevalvemehhanismi kuuluvate pankade maksejõuetuse korral olukorra tõhus ohjamine.

4. Hoiustajate parem kaitse

Finantskriisi ajal oli põhiprioriteet tagada pangahoiuste piisav kaitse. Kõigepealt kahekordistati pangahoiuste tagamise miinimumsummat panga maksejõuetuse korral. Sellele järgnes 2014. aastal hoiuste tagamise riiklike skeemide põhjalikum reform hoiuste tagamise skeemi direktiivi abil, kuna need skeemid olid tollal väga killustatud. 2015. aastal välja pakutud Euroopa hoiusekindlustusskeem on seni põrganud vastu

poliitilisi takistusi nii nõukogus kui ka parlamendis. Vt ka teabelehte pangandusliidu kohta, eelkõige hoiuste tagamise skeemi direktiivi viimaste läbivaatamiste kohta.

B. Finantsturud ja turutaristu

Järgnevas osas tutvustatakse kavandatud reformidega seotud ELi finantsturu õigusraamistiku põhielementide tehnilist tausta.

1. Investeerimisteenused ja kauplemiskohad

2004. aastal sätestati finantsinstrumentide turgude direktiiviga (MiFID 1) ühtsed väärtpaberikaubanduse normid, millega tihendati konkurentsi ja parandati investorite kaitset. 2014. aastal võeti vastu muudetud direktiiv (MiFID 2) ja määrus (MiFIR), millega ajakohatati õigusraamistikku olulisel määral. See raamistik sisaldab uusi tarbijakaitset parandavaid ja turu läbipaistvust suurendavaid sätteid. Mõlemat dokumenti on mitu korda muudetud. 4. detsembril 2025 esitatud eespool nimetatud paketi eesmärk on seega järgmine:

— teha kauplemiskohtadel teenuste pakkumine kõigis liikmesriikides lihtsamaks;

— luua üleeuroopaline turuosalise staatus kontsernidele, mis tegutsevad mitmes riigis ühe litsentsi alusel, ning

— lihtsustada mitut kauplemiskohta kasutavate maaklerite liikmesuse protsessi.

Väärtpaberite kauplemisjärgne taristu

Väärtpaberitehingute arveldamise ühtlustatud eeskirjad suurendavad ELi kapitaliturgude tõhusust. Seetõttu on EL võtnud vastu väärtpaberite keskdepositooriumide määruse. Väärtpaberite keskdepositooriumide määruse eesmärk on eelkõige:

— võimaldada väärtpaberite registreerimist ja hoidmist;

— võimaldada arveldada väärtpabereid raha eest;

— jälgida, kui palju väärtpabereid on emiteeritud ja kes on neid emiteerinud, ning

— jälgida kõiki nende väärtpaberite omandiõiguse muutusi.

Lisaks reguleeritakse 1998. aasta mais vastu võetud arvelduse lõplikkuse direktiiviga kindlaksmääratud süsteeme, mida kasutatakse finantsinstrumentide ja maksete ülekandmiseks. Sellega tagatakse, et sellistesse süsteemidesse sisestatud maksejuhised arveldatakse lõplikult, olenemata sellest, kas saatja on muutunud maksejõuetuks või maksejuhised on vahepeal tühistatud.

Sellega seoses on eespool nimetatud paketi eesmärk ka:

— vähendada piiranguid väärtpaberiemitentidele, piirates liikmesriikide lisanõudeid;

— lihtsustada väärtpaberite keskdepositooriumi teenuste piiriüleseid protsesse;

— parandada juurdepääsu finantsinstrumentidele, parandades ühendust ELi arveldussüsteemide vahel.

2. Tuletislepingud ja kliiringukojad

Tuletislepingutel on oluline majanduslik roll, kuid nendega kaasnevad ka teatavad riskid, mis tulid esile finantskriisi ajal. 2012. aastal vastu võetud Euroopa turu

infrastruktuuri määrusega sätestatakse nõuded börsiväliste tuletislepingute, kesksete vastaspoolte (ka kliiringukodade) ja kauplemisteabehoidlate kohta. Selle määrusega püütakse hoida finantsstabiilsust, vähendada süsteemset riski ja suurendada börsivälise turu läbipaistvust. Määrus vaadatakse korrapäraselt läbi ja seda ajakohastatakse. Kesksed vastaspooled võivad maksejõuetuse korral ohustada finantsstabiilsust. 2020. aasta detsembris võtsid parlament ja nõukogu vastu kesksete vastaspoolte finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse määruse, mis võimaldab kriisistsenaariumi korral korrapärast kriisilahendust. Isegi pärast Brexitit toimub enamik ELi kesksete vastaspoolte äritegevusest Londonis, hoolimata katsetest viia see tegevus üle ELi. Komisjon pikendas Ühendkuningriigi kesksete vastaspoolte samaväärsust kuni 30. juunini 2028. Euroopa turu infrastruktuuri määrus on muutmisel, et neid riske vähemalt osaliselt vähendada, nõudes kolmandate riikide kesksetelt vastaspooltelt aktiivse konto omamist ELi keskses vastaspooles ja selle konto kaudu kindlaksmääratud arvu tehingute kliirimist.

3. Kapitaliturupõhise rahastamise kättesaadavus

Kapitaliturgude liidu loomise algatus nägi ette väärtpaberite avaliku pakkumise (st esmane avalik pakkumine) ELi raamistiku põhjaliku läbivaatamise. 2003. aastal vastu võetud prospektidirektiivi (mille praeguseks on välja vahetanud 2017. aasta prospektimäärus) eesmärk on hõlbustada väiksemate äriühingute juurdepääsu kapitaliturupõhisele rahastamisele ning parandada investoritele, eelkõige jaeinvestoritele antava teabe kvaliteeti ja kvantiteeti. Väiksemate ettevõtete rahastamisvõimaluste parandamiseks tehtud pingutusi täiendati Euroopa ühisrahastusmäärusega, mida kohaldatakse alates 2021 aasta novembrist. Eespool nimetatud hoiuste ja investeeringute liidu algatusega jätkatakse pingutusi juurdepääsu parandamiseks kapitaliturgude kaudu rahastamisele.

C. Kindlustus

2009. aastal vastu võetud Solventsus II direktiiviga ühtlustati kahjukindlustuse, elukindlustuse ja edasikindlustuse valdkonna normid. Selle direktiiviga sätestati nõuded kindlustus- ja edasikindlustusseltside tegevuse alustamiseks loa andmise, kapitalinõuete, riskijuhtimise ja järelevalve kohta. Solventsus II raamistikku on mitu korda muudetud.

D. Makseteenused

Teise makseteenuste direktiiviga ajakohastati ELi maksete raamistikku, et kohandada seda uute digitaalsete maksete arenguga. Seda on kohaldatud alates 13. jaanuarist 2018. Direktiiviga tugevdatakse e-maksete turvanõudeid ja tarbijate finantsandmete kaitse norme. Sellega avatakse ühtlasi turg uuenduslikele ärimudelitele („avatud pangandus“) ning see sisaldab sätteid makseasutustele tegevusloa andmise ja nende järelevalve kohta.

E. Kestlik rahandus

Finantssüsteemil on oluline roll üleminekul keskkonnasäästlikumale, õiglasemale ja kaasavamale majandusele. 2018. aasta märtsi kestliku rahanduse tegevuskavas võetakse finantssektoris investeerimisotsuste tegemisel nõuetekohaselt arvesse keskkonnaalaseid, sotsiaalseid ja juhtimisalaseid kaalutlusi. Kehtiva õigusraamistiku põhielemendid on ELi taksonoomiamäärus, jätkusuutlikkust finantsteenuste sektoris

käsitleva teabe avalikustamise määrus ja võrdlusaluste kestlikkuse aspekti avalikustamisnõuete määrus. Käimas on lisaalgatused.

F. Digirahandus

Uue tehnoloogia kasutamine finantsvaldkonnas (fintech) toob endaga kaasa suurema konkurentsi ning uued, tõhusamad või kasulikumad tooted ja teenused. See lisab ka keerukust ning tekitab probleeme reguleerivatele ja järelevalveasutustele. Komisjon käivitas 2020. aasta septembris digirahanduse strateegia, millele järgnes mitu seadusandlikku algatust. Finantssektori digitaalse tegevuskerksuse määrusega on kehtestatud ühtne raamistik tagamaks, et finantseerimisasutused suudaksid leevendada küber- ja muid info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaga seotud riske ja nendega toime tulla. Krüptovaraturgude määruses sätestatakse krüptovara emiteerimise ja sellega seotud teenuste osutamise standardid. Hajusraamatu tehnoloogial põhinevate turutaristute katsekorda käsitleva määrusega leevendatakse mõningaid finantsturu eeskirju, et võimaldada ettevõtetel hajusraamatu tehnoloogiat katsetada.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Alates 1957. aasta Rooma lepingust on Euroopa Parlamendi roll finantsteenustega seotud otsuste tegemisel suurenenud ja muutunud. Alguses piirdus parlamendi roll konsulteerimisega ja tal ei olnud õigust iseseisvalt õigusakte vastu võtta. Nüüd võtab parlament õigusakte vastu nõukoguga võrdsetel alustel.

Finantsteenuseid käsitlevate ELi õigusaktide vastuvõtmisel ja rakendamisel järgitava nn Lamfalussy menetluse kohaselt võtab Euroopa Parlament seadusandliku tavamenetluse korras koos nõukoguga vastu alusaktid (ELi teisesed õigusaktid). Parlament teeb ka järelevalvet delegeeritud meetmete vastuvõtmise üle.

Parlament on aktiivselt osalenud ELi finantssektori õigusraamistiku arendamise ambitsioonikates seadusandlikes projektides.

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet selle teema kohta võib leida majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Kai Gereon SPITZER / Ronny Mazzocchi
05/2026

2.5.14. EUROOPA FINANTSJÄRELEVALVE SÜSTEEM

Käesolevas teabelehes selgitatakse Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi rolli kogu ELis järjepideva ja sidusa finantsjärelevalve tagamisel. Selles selgitatakse, kuidas see süsteem kujunes, millised asutused sellesse kuuluvad – nimelt liikmesriikide järelevalveasutused, kolm Euroopa järelevalveasutust ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu – ning millist liiki järelevalvet nad teevad (mikro- või makrotasandi usaldatavusjärelevalve). Teabelehes selgitatakse ka Euroopa Parlamendi rolli seoses Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemiga.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi õiguslik alus on järgmine:

— Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114 ja artikli 127 lõige 6, mis on ELi siseturu ja finantsjärelevalve aluseks olevad peamised õigusnormid;

— 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1093/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve);

— 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1094/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve);

— 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve);

— 24. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1092/2010 finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta;

— nõukogu 17. novembri 2010. aasta määrus (EL) nr 1096/2010, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu tegevusega.

TAUST JA EESMÄRGID

ELi finantssektori suhtes kohaldatakse õigus- ja järelevalveraamistikku, mille eesmärk on suurendada finantsstabiilsust ja kaitsta finantsteenuste tarbijaid. ELi õigusaktides on sätestatud reeglid ja standardid, mida finantsinstitutsioonid peavad järgima. Neid olulisi reegleid käsitletakse eraldi teabelehes ELi finantsteenuste poliitika kohta (2.5.13).

Käesolevas teabelehes käsitletakse järelevalvet. See on protsess, mille eesmärk on tagada, et finantsinstitutsioonid kohaldavad reegleid ja standardeid korrektselt. 2007. ja 2008. aasta üleilmse finantskriisi tõttu selgus muu hulgas, et Euroopa õigus- ja järelevalvekorda tuleb parandada ja tugevdada. Pärast Jacques de Larosière'i juhitud kõrgetasemelise töörühma 2009. aasta veebruari aruandes esitatud soovitusi Euroopa järelevalvekorra tugevdamise kohta loodi 2010. aastal Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem, mis hakkas tööle 1. jaanuaril 2011. Pärast Euroopa Finantsjärelevalve

Süsteemi loomist määrati ühtse järelevalvemehhanismi osana Euroopa Keskpank tegema pangandusliidu suurimate pankade üle otsest järelevalvet.

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem koosneb liikmesriikide järelevalveasutustest (liikmesriikide pädevad asutused), kolmest Euroopa järelevalveasutusest (Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA), Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA)), Euroopa järelevalveasutuste ühiskomiteest ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogust.

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi peamine eesmärk on tagada kõigis liikmesriikides finantssektori suhtes kohaldatavate reeglite korrektne täitmine, et säilitada finantsstabiilsus, suurendada usaldust ja tagada tarbijakaitse.

Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemis on ühendatud mikro- ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve peamine eesmärk on vähendada iga üksiku finantsinstitutsiooni maksejõuetuse tõenäosust ja mõju. Makrotasandi usaldatavusjärelevalves tegeletakse kogu finantssüsteemi ühiste riskidega ja püütakse leevendada finantssüsteemis tekkivaid raskusi, et kaitsta kogu majandust reaaltoodangu märkimisväärse vähenemise eest.

2007.–2008. aasta ülemaailmne finantskriis näitas, et finantssektori suhtes kohaldatavate reeglite ühtlustamine on puudulik ning liikmesriikide järelevalveasutuste vahel puudub koordineerimine, koostöö ja ühine kultuur, et tagada nende reeglite järgimine. Seetõttu loodi EBA, ESMA ja EIOPA, et tegeleda nende probleemidega vastavates finantsteenuste sektorites – panganduses, kapitaliturgudel ja kindlustuses. Need kolm mikrotasandi usaldatavusjärelevalve asutust teevad Euroopa järelevalveasutuste ühiskomitees koostööd sektoriülestes ja horisontaalsetes küsimustes. Lisaks näitaks üleilmne finantskriis, et kriisieelses ELi järelevalvekorras pöörati üksikute finantseerimisasutuste järelevalvele liiga suurt tähelepanu ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve aspekte tähtsustati liiga vähe. Seetõttu loodi Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, kelle ülesanne on teha ELi finantssüsteemi üle makrotasandi usaldatavusjärelevalvet ning vältida ja maandada süsteemseid riske.

ELi kapitaliturgude liidu loomiseks vaadati Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi raamistik laiema meetmepaketi raames 2019. aastal läbi. Selle tulemusel muudeti Euroopa järelevalveasutuste ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamismäärusi. Nende muudatuste eesmärk oli Euroopa järelevalveasutuste volitusi, juhtimist ja rahastamist tugevdada. Kuigi läbivaatamise käigus ei reformitud Euroopa järelevalveasutuste rahastamist, lisati sellega ESMA-le mõned otsesed järelevalvevolitused ja tugevdati peamisi koordineerimisvahendeid, nagu vastastikused eksperdihinnangud ning küsimuste ja vastuste vahend. Lisaks parandati Euroopa järelevalveasutuste juhtimist, tagades Euroopa järelevalveasutuste juhtorganites liikmesriikide esindajate huvide konfliktide parema käsitlemise ja tugevdades eesistujate positsiooni. Muutmise käigus rõhutati ka Euroopa järelevalveasutuste koordineerivat rolli uutes valdkondades, nagu finantstehnoloogia ja kestlik rahandus, ning sellega võimaldati Euroopa järelevalveasutustel kehtestada ühised järelevalveprioriteedid.

2025. aasta detsembris võttis komisjon vastu tervikliku meetmepaketi kapitaliturgude raamistiku lihtsustamiseks ja piiriüleste tõkete kõrvaldamiseks, et finantsturud ELi tasandil täielikult integreerida. Seoses järelevalvega teeb komisjon ettepaneku

määrata ESMA-le otsene järelevalve olulise turutaristu ja krüptovarateenuse osutajate üle ning parandada regulatiivset järjepidevust ja tugevdada ESMA otsuste tegemist uue juhatusega.

RAAMISTIK

A. Mikrotasandi usaldatavusjärelevalve

1. Euroopa järelevalveasutused

EBA, ESMA ja EIOPA on ELi asutused, mis on iseseisvad juriidilised isikud ja mida esindavad eesistujad. Järelevalveasutused peavad tegutsema sõltumatult ja üksnes kogu ELi huvides. Nad annavad oma tegevusest aru Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Euroopa järelevalveasutuste asutamismääruste kohaselt on nende asutuste esmane eesmärk kaitsta avalikku huvi ning aidata nii tugevdada finantssüsteemi stabiilsust ja tõhusust.

Euroopa järelevalveasutused aitavad kaasa ühtse reeglistiku väljatöötamisele, sest nad koostavad kaht liiki tehniliste standardite (regulatiivsed tehnilised standardid ja rakenduslikud tehnilised standardid) eelnõusid, mille võtab vastu komisjon (delegeeritud õigusaktide või rakendusaktidena). Et järelevalve oleks ühtlasem, annavad nad suuniseid ja soovitusi ning neil on teatavad volitused, mida nad saavad kasutada, kui riiklikud järelevalveasutused rikuvad ELi õigust, valitseb hädaolukord või liikmesriikide pädevate asutuste vahel on erimeelsused.

Iga Euroopa järelevalveasutus peab oma tegevusvaldkonnas töötama Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukoguga konsulteerides välja kriteeriumid, mille alusel teha süsteemne risk kindlaks ja hinnata selle suurust, ning töötama oma pädevusvaldkonda kuuluvate finantsinstitutsioonide jaoks välja asjakohase stressitestimise korra. Euroopa järelevalveasutused algatavad ja koordineerivad ka kogu ELi hõlmavaid stressiteste, millega hinnatakse finantsturu osaliste vastupanuvõimet.

Igas Euroopa järelevalveasutuses on peamine otsuseid tegev organ järelevalvenõukogu ja sellesse kuuluvad eesistuja, iga liikmesriigi pädeva järelevalveasutuse juht ja üks esindaja komisjonist, Euroopa Keskpangast (EKP), Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogust ja ülejäänud kahest järelevalveasutusest.

a. Euroopa Pangandusjärelevalve

Algselt Londonis asunud EBA kolis 2019. aasta juunis Pariisi. EBA järelevalve alla kuuluvad krediidiasutused, finantskonglomeraadid, investeerimisühingud, makseasutused ja e-raha asutused. Krediidiasutuste puhul on EBA-l seoses nende kriiside ohjamise ja lahendamisega samad ülesanded, mis tal on seoses nende järelevalvega; selleks on tal eraldi komitee, mis koosneb liikmesriikide kriisilahendusasutuste ja Ühtse Kriisilahendusnõukogu esindajatest. Pärast EBA määruse muutmist 2019. aastal anti talle ka ülesanne hoida ära finantssüsteemi kasutamine rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil.

b. Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve

EIOPA asub Maini-äärses Frankfurdis. EIOPA tegeleb eelkõige kindlustus- ja edasikindlustusandjate, kindlustusvahendajate, finantskonglomeraatide ja tööandja kogumispensioni asutustega.

c. Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve

ESMA asub Pariisis. Tema tegevusvaldkond hõlmab kapitaliturge ja selle osalisi (börsid, kauplejad, fondid jne). ESMA teeb ELis reitinguagentuuride ja kauplemisteabehoidlate üle otsest järelevalvet ning vastutab ainuisikuliselt nende registreerimise, järelevalve ja neile sanktsioonide määramise eest. Samuti vastutab ta ELi mittekuuluvate riikide kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate tunnustamise ning kolmandate riikide reitinguagentuuride sertifitseerimise ja reitingute kinnitamise eest.

2. Ühised organid

Euroopa järelevalveasutuste ühiskomitee vastutab Euroopa järelevalveasutuste vahelise üldise ja valdkondadevahelise koordineerimise eest, et tagada järelevalve järjepidevus. Tema ülesanne on ühtlasi lahendada Euroopa järelevalveasutuste vahel valdkonnaülestes küsimustes tekkivaid vaidlusi.

Apellatsiooninõukogu on kolmest Euroopa järelevalveasutusest sõltumatu ja tegeleb nende otsustest mõjutatud isikute esitatud kaebustega. Apellatsiooninõukogu otsuseid on võimalik vaidlustada Euroopa Liidu Kohtus.

3. Riigi tasandi pädevad järelevalveasutused

Iga liikmesriik nimetab oma riiklikud pädevad järelevalveasutused, kes kuuluvad Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi ja on esindatud Euroopa järelevalveasutuste otsuseid tegevates organites.

B. Makrotasandi usaldatavusjärelevalve – Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu

Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu teeb ELi tasandil makrotasandi usaldatavusjärelevalvet. Nõukogu eesmärk on hoida ära ja leevendada süsteemseid riske, mida makromajanduslikud muutused võivad finantsstabiilsusele tekitada. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu koosneb haldusnõukogust, juhtkomiteest, kahest nõuandvast organist (teaduslik nõuandekomitee ja tehniline nõuandekomitee) ja sekretariaadist. Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule pakub analüütilist, statistilist, haldus- ja logistilist tuge EKP. EKP president on ka Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu eesistuja.

C. Eri tasanditel tehtav koostöö

Finantsturud on keerukad, omavahel seotud ja üha enam globaliseeruvad. Seetõttu on väga tähtis, et nii ELis kui ka kogu maailmas koordineeritaks eri üksuste ja sektorite eest vastutavate järelevalveasutuste tööd ja et nad teeksid üksteisega koostööd. Euroopa järelevalveasutustel on selles oluline koordineeriv roll. Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi eri üksused koordineerivad oma tegevust ka rahvusvaheliste institutsioonidega, sealhulgas järelevalvefoorumitega, nagu Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon (IOSCO), finantsstabiilsuse

nõukogu (FSB) ja Rahvusvaheline Kindlustusjärelevalve Assotsiatsioon (IAIS), ning kolmandate riikide järelevalveasutustega.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Kaasseadusandjana oli Euroopa Parlamendil Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi asutamisõigusaktide koostamisel oluline roll. Parlament peab Euroopa järelevalveasutuste eesistujad ja tegevdirektorid ametisse kinnitama. Parlamendil on ka ulatuslik teabe saamise õigus, nt on tal õigus saada Euroopa järelevalveasutuste iga-aastane töökava, mitmeaastane tööprogramm ja aastaaruanne. Ühtlasi võib parlament paluda Euroopa järelevalveasutustelt arvamusi. Samuti hääletab ta igal aastal järelevalveasutuste eelarvete täitmisele heakskiidu andmise üle. Lisaks sellele osalevad kolme Euroopa järelevalveasutuse eesistujad igal aastal Euroopa Parlamendis toimuval avalikul kuulamisel. Peale selle on parlamendi ülesanne kontrollida ühtsete eeskirjade koostamisel vastu võetud meetmeid, st delegeeritud õigusakte (sealhulgas regulatiivsed tehnilised standardid) ja rakendusakte (sealhulgas rakenduslikud tehnilised standardid).

Käesoleva teabelehe on koostanud Euroopa Parlamendi majanduse juhtimise ning majandus- ja rahaliidu kontrollimise üksus. Lisateavet leiate Euroopa Parlamendi majandus- ja rahanduskomisjoni veebisaidilt.

Kai Gereon SPITZER / Maja Sabol
05/2026

© Käesoleva teksti on koostanud liidu sisepoliitika peadirektoraat ja liidu välispoliitika peadirektoraat.
Teksti reprodutseerimine on lubatud mitteärilistel eesmärkidel, tingimusel et viidatakse allikale.