

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Merlin Laur

**EUROOPA LIIDU DIREKTIIVIDE HILINENUD JA
MITTENÕUETEKOHASE ÜLEVÕTMISE PÕHJUSED
EESTI RIKKUMISMENETLUSTE NÄITEL
AASTATEL 2012-2016**

Magistritöö

Õppekava: HAAM

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 10060 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Merlin Laur

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: HAAM132682

Üliõpilase e-posti aadress: merlin.laur@gmail.com

Juhendaja: Leno Saarniit, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada Euroopa Liidu (edaspidi: EL) direktiivide hilinevad ning mittenduetekohase ülevõtmise põhjused Eesti õiguskorda aastatel 2012-2016. Teoreetilise lähtekoha moodustab euroopastumise tees selle õiguslikust aspektist, mille alusel on võimalik eristada euroopalike normide ja reeglite kandumist läbi ELi õigusaktide siseriiklikkusse seadusandlusesse. See loob aluse võimalike hilinemise ning mittenduetekohasuse põhjuste eristamiseks. Lisaks käsitletakse rikkumismenetluse algatamise mõjutegureid, mille abil hinnatakse, kuidas võib rikkumismenetluse algatamine ülevõtmise protsessi mõjutada. Magistritöö empiiriline osa koosneb Eestis uuritavaal perioodil üle võetud ELi direktiivide hilinemise ning mittenduetekohasuse põhjuste väljaselgitamisest ning rikkumismenetluse algatamise mõju analüüsist ülevõtmise protsessile, tuginedes eelkõige rikkumismenetluste-alasele dokumentatsioonile ning ametlikule kirjavahetusele Euroopa Komisjoniga (edaspidi ka komisjon). Magistritööst selgub, et järjest enam kasvab Eestis hilinevult üle võetud ELi direktiivide tõttu algatatud rikkumismenetluste arv, samas kui mittenduetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetluste arv väheneb. Olulisemateks faktoriteks ELi direktiivide ülevõtmisel võib pidada direktiivspetsiifilisi mõjutegureid, mis seavad algtingimused ELi direktiivi õiguslikuks rakendamiseks siseriiklikkusse õiguskorda. Kui aga komisjon on algatanud rikkumismenetluse, siis surve ELi direktiivi korrektseks ülevõtmiseks suureneb iga menetlusetapiga, mis omakorda kiirendab ülevõtmise protsessi (eriti hilinemise tõttu algatatud menetlused) või viib ülevõtmise protsessis tehtud vigade parandamiseni (eriti mittenduetekohasuse tõttu algatatud menetlused).

Võtmemõisted: direktiivide ülevõtmine, hilinevmine, mittenduetekohasus, rikkumismenetlus

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISUKORD	4
LÜHENDITE LOETELU.....	5
SISSEJUHATUS	6
1. EUROOPASTUMISE ÕIGUSLIK ASPEKT	9
1.1. Direktiivide ülevõtmise hilinemise ja mittenõuetekohasuse põhjused	11
1.1.1. Mõjutegurid ELi tasandil	13
1.1.2. Mõjutegurid siseriiklikul tasandil.....	15
1.2. Rikkumismenetluse algatamine kui survestamismeetod ELi direktiivide ülevõtmiseks	16
1.2.1. Rikkumismenetluse algatamise mõju direktiivi ülevõtmise protsessile.....	18
2. RIKKUMISMENETLUSED EESTIS AASTATEL 2012-2016.....	21
2.1. Metoodika	25
2.2. Hilinemise ja mittenõuetekohasuse põhjused	28
2.3. Rikkumismenetluste algatamise mõju direktiivi ülevõtmise protsessile	35
3. JÄRELDUSED	37
KOKKUVÕTE	42
SUMMARY	45
KASUTATUD KIRJANDUS	47
LISAD	52
Lisa 1. Uurimisobjektiks olevate direktiivide rikkumismenetluste loetelu	52
Lisa 2. Intervjuu küsimustik	57
Lisa 3. Kompleksuse ja konteksti sobivuse määra raamistamine	58
Lisa 4. Teiste mõjutegurite raamistamine	78
Lisa 5. Ametnike põhjendused.....	87

LÜHENDITE LOETELU

EL	–	Euroopa Liit
HTM	–	Haridus- ja Teadusministeerium
JUM	–	Justiitsministeerium
KEM	–	Keskkonnaministeerium
KUM	–	Kultuuriministeerium
MKM	–	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
RAM	–	Rahandusministeerium
SIM	–	Siseministeerium
SOM	–	Sotsiaalministeerium
VM	–	Välisministeerium

SISSEJUHATUS

Tänapäeva rahvusvaheliste suhete kontekstis täidab ELi seadusandlus olulist rolli. Majanduslikult ning ka poliitiliselt üha enam põimunud liikmesriikidel on järjest keerulisem langetada iseseisvaid otsuseid teisi mõjutamata. Seega on supranatsionaalse valitsemise ruumis võimalik liikmesriikidel koos eksisteerida, tuginedes suuresti ELi õiguskorrale¹, milles õigusaktid on ühiste eesmärkide saavutamiseks siduvateks meetmeteks. Kuigi rahvusvahelises õigusruumis säilib liikmesriikidel ühiste normide ja reeglite kujundamisel õigus jääda iseenda seadusandjateks, suureneb siiski oluliselt ELi kui institutsiooni mõju läbi ülimuslikkuse² põhimõtte. Seega on käesolevas töös euroopastumist käsitletud selle õiguslikust aspektist lähtuvalt (vt Jenny, Müller 2010; Müller *et al* 2010), kus ELi õigusaktid on ühtedeks euroopastumise mehhanismideks.

ELi õiguse jõustamise suurim probleem läbi aegade on olnud õigusaktide (eelkõige direktiivide) rakendamise defitsiit (*implementation deficit*) (Ekstörn 1994, 5 viidatud Lampinen, Uusikylä 1998, 233; Mastenbroek 2003, 372). Kuigi ELi direktiivide ülevõtmise protsessis võib eristada nii õigusliku rakendamise (*legal implementation*) kui lõpliku rakendamise (*final implementation*, ka *practical implementation* (Börzel 2001, 805)) faasi, keskendutakse antud töös ELi direktiivide õiguslikul rakendamisel ilmnevatele probleemidele, mille vältimist võib pidada korrektse ülevõtmise eeltingimuseks (Lampinen, Uusikylä 1998, 233). ELi direktiivide õigeaegne ning nõuetekohane ülevõtmine on oluline õiguskindluse tagamiseks, mis omakorda seab aluse poliitikate ülevõtmise õnnestumiseks. Kuivõrd tegemist on olnud pideva probleemiga, on ka Lissaboni lepingu siseriiklikus reformiprogrammis ühe peamise eesmärgina tõstatatud siseriikliku õiguse tulemuslik harmoneerimine ELi õigusega (Lisbon ... 2005, 7). Veelgi enam, Euroopa Komisjon kui direktiivide ülevõtmist monitooriv institutsioon on üheks prioriteediks

¹ ELi õigust käsitletakse kui omaette õiguskorda rahvusvahelises õiguses. Vt kohtuotsus, 05.2.1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

² ELi aluslepingute alusel vastu võetud õigusaktid on liikmesriikide õigusaktide suhtes ülimuslikud. Vt kohtuotsus, 15.7.1964, Flaminio Costa versus E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

seadnud direktiivi ülevõtmisel tekkinud probleemide põhjuste väljaselgitamise ning seeläbi probleemide ennetamise (Komisjoni ... 2007, 5).

Varasemad uurimused on ELi direktiivide hilinenud ning mittenõuetekohase ülevõtmise põhjuste analüüsimisel aluseks võtnud pigem laiema spektri, käsitledes poliitilisi institutsioone ja nende ülesehitust, poliitilist kultuuri, liikmesriikide üldist meelestatust ELi asjadesse, õiguslikke traditsioone jpm (nt Haverland, Romeijn 2007; Lampinen, Uusikyla 1998; Müller *et al* 2010; König, Luetgert 2008). Vähem on keskendutud sisulistele aspektidele, võttes analüüsi aluseks komisjoni ning liikmesriigi vahelise ametliku dokumentatsiooni (nt Mastenbroek 2003). Eestis kasutatakse olemasolevat statistikat eelkõige aruandluse ning rahvusvahelise võrdluse eesmärgil, kuid puudub kvalitatiivne süvaanalüüs põhjuste väljaselgitamiseks (Intervjuu). Seega ongi antud töö keskmes kvalitatiivse juhtumianalüüsina Eesti näide.

Empiirilise analüüsi eesmärk on välja selgitada, *millistel põhjustel* direktiivide ülevõtmine siseriiklikkusse õiguskorda hilineb ning *millistel põhjustel* tunnistatakse direktiivid tihtipeale mittenõuetekohaselt ülevõetuks. Lisaks on kogutud informatsiooni abil eesmärk hinnata, *kuidas* mõjutab rikkumismenetluse algatamine direktiivi ülevõtmise protsessi. Analüüsides direktiive ja nende ülevõtmist komplitseerivaid põhjuseid ning algatatud rikkumismenetluse mõju ülevõtmise protsessile, võimaldab see luua tervikpildi direktiivide ülevõtmise protsessist ning selle võimalikest probleemkohtadest.

Eesmärgi saavutamiseks on autor seadnud endale kaks uurimisülesannet:

- 1) Millistel põhjustel ELi direktiivide ülevõtmine siseriiklikkusse õiguskorda hilineb? / Millistel põhjustel tunnistatakse ELi direktiivid mittenõuetekohaselt ülevõetuks?
- 2) Kuidas mõjutab rikkumismenetluse algatamine direktiivi ülevõtmise protsessi?

Käesolev magistritöö on jagatud kolmeks osaks. Esiteks, töö teoreetiline raamistik, kus käsitletakse hilinenult ning mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide võimalikke põhjuseid. Uurimisülesandele lähenetakse euroopastumise õiguslikust aspektist (ELi direktiiv kui üks euroopastumise mehhanism), käsitledes õigeaegset ning nõuetekohast ülevõtmist kui oodatavat tulemust (*performance-oriented perspective*) ning tuues välja rikkumismenetluse protsessi algatamise mõjutegurid ülevõtmise protsessile (*process-oriented perspective*). Töö teise osa moodustab Eesti juhtumi empiiriline analüüs. Selleks tutvustatakse kõigepealt ELi direktiivide ülevõtmise hetkeseisu Eestis ning seejärel empiirilise analüüsi metoodikat. Sellele järgnevalt analüüsitakse hilinemise ja mittenõuetekohasuse põhjuseid ja rikkumismenetluse algatamise

mõjutegureid. Kolmandas osas tehakse järeldusi, seostades empiirilise analüüsi tulemusi teoreetilise raamistikuga ning tuues välja üldisemad trendid.

1. EUROOPASTUMISE ÕIGUSLIK ASPEKT

Euroopastumise mõiste üle on pikalt arutletud, kuid ühtse arusaamani selle täpsest olemusest pole seni jõutud. Kuivõrd euroopastumist kui kontseptsiooni on kasutatud väga erinevate Euroopa tasandi muutuste selgitamiseks, on mõiste muutunud pigem häguseks ning pole üheselt mõistetav (Kassim 2000, 235; Olsen 2002; Radaelli 2004). Laiemalt võib euroopastumist defineerida kui „Euroopa“ integratsiooni ehk euroopalikena tunnustatud reeglite, normide, poliitikate, protsesside, institutsioonide jms ülevõtmist või viimist n-ö vähemeeuroopalikesse liikmesriikidesse (Bulmer 2007, 47; Olsen 2002). Euroopa tasandi integreerumist on käsitletud ka ühtse euroopaliku identiteedi kujundamise viisina (Flockhart 2010, 796-797; Risse 2001). Mitmed autorid aga seostavad euroopastumise nähtust konkreetselt ELi ja selle riikideülese valitsemisega. Seega võib euroopastumist vaadelda ka konkreetse ülevalt-alla protsessina, kus ELi institutsioonide kaudu mõjutatakse siseriiklike poliitikaid, protsesse ja institutsioone. (Börzel, Risse 2000, 2; Héritier *et al* 2001; Knill, Lenschow 2001; Risse *et al.* 2001) ELi liikmesriikide arvu suurenemine ning erinevate valdkondade integreerumine on oluliselt suurendanud ELi mõju siseriiklike poliitikate kujundamisele ning eelkõige õigusloomele. Seega on Ühtse Euroopa akti allkirjastamise (1986) ning ühisturu loomise järel üha enam hakatud uurima ELi otsustest johtuvat mõju ning liikmesriikide võimet ELi mõjusfääriga kohaneda (Duina, 1999; Schmidt, Radaelli 2004, 183).

Vertikaalset ülevalt-alla euroopastumist võib täheldada siseriiklikus õigusruumis, kus liikmesriikidel lasub ELi toimimise lepingu (ELTL) artiklist 288 tulenev kohustus kohaldada ühiste eesmärkide ja põhimõtete saavutamiseks erinevaid valdkondi reguleerivaid ELi määrusi, direktiive ja otsuseid (Bernstein, Cashore 2000, 70; Knill, Lehmkuhl 2002, 271). ELi õigusaktidest ligi 80% moodustavad direktiivid (Dinan 2000, 421). Lisaks, kui ELi määrused ja otsused muutuvad koheselt siduvaks pärast vastuvõtmist ning siseriiklikkusse õiguskorda neid ümber ei kirjutata, siis direktiivide puhul saab vastuvõtmise hetkel alguse oluliselt keerukam harmoneerimise protsess. ELi direktiivide ülevõtmisel siseriiklikkusse õiguskorda vaadatakse üle ning vajadusel ka muudetakse (ELi õiguse ülimuslikkusest tulenevalt) siseriiklikku

seadusandlust. Kuivõrd ELi direktiivi ülevõtmiseks puuduvad komisjoni poolt aga täpsed juhised ning liikmesriigile antakse harmoneerimisel rohkem vabadust, valimaks sobiv vorm ja vahendid õigusakti sobitamiseks siseriikliku seadusandlusega, on just direktiiv euroopastumise kontekstis huvitav uurimisobjekt erinevate euroopastumise seaduspärasuste avastamisel.

Varasemad uurimused ELi direktiivide ülevõtmise analüüsimisel on tuginenud eelkõige õiguse euroopastumisele (*Europeanisation of law*), mille fookus on suunatud liikmesriikide siseriikliku õiguse integreerimisele ELi õigusega ja ühtse Euroopa õigusruumi loomisele (vt nt Smits 2002; Smits 2004; Snyder 2000). Sarnaselt integratsiooniteooriatele saab erinevate õigusruumide õigusaktide omavaheline harmoneerumine alguse majandusvaldkonna õigusaktide eesmärkide ühtlustamisest, liikudes edasi rahandus- ning sotsiaalvaldkonda reguleerivate õigusaktideni (Jenny, Müller 2010, 36). Tihtipeale on analüüsi käigus jõutud ka siseriikliku seadusandluse täieliku euroopastumise küsimuseni (Müller *et al* 2010, 75). Ühtse Euroopa identiteedi ning n-ö euroopalike ilmingute avastamine ning analüüsimine siseriiklikus õiguses on aga liiga lai teemakäsitus ning ei tooks antud töö eesmärke silmas pidades soovitud tulemust.

Seega on ELi direktiivide ülevõtmisel ilmnevatele muudatustele siseriiklikus seadusandluses sobiv läheneda veelgi detailsemast euroopastumise kontseptsioonist lähtuvalt - euroopastumise õiguslikust aspektist (*legal Europeanisation*) (Jenny, Müller 2010; Müller *et al* 2010). Kontseptsiooni levinuima arusaama kohaselt ilmneb euroopastumine liikmesriigi õiguskorras siis, kui siseriiklik seadusandlus kui sõltuv muutuja on sunnitud kohanduma ELi direktiivide rakendamisest tuleneva survega (Jenny, Müller 2010, 38). See võimaldab paremini hinnata liikmesriigi võimet ELi-poolse survega kohaneda ELi direktiivide õigeaegselt ning nõuetekohaseks kohaldamiseks (sh analüüsida kohanemisel tekkivaid probleeme ning nende põhjused). Euroopastumise õiguslikku aspekti on ELi direktiivide siseriiklikkuse õiguskorda ülevõtmise analüüsimisel aluseks võetud alles 2000. aastate lõpust (*Ibid.*, 54). Seega on tegemist suhteliselt uue uurimissuunaga laiemas euroopastumise uurimisväljas ning antud töö annaks Eesti juhtumi näitel olulise panuse uurimisvaldkonna arengusse.

Varasemad ELi direktiivide ülevõtmist euroopastumise õiguslikust aspektist analüüsivad uurimused on keskendunud rohkem protsessipõhisele lähenemisele (*process-oriented perspective*), hinnates, kui palju ELi ja siseriikliku tasandi poliitiliste süsteemide ja protsesside erinevus mõjutab liikmesriikide seadusandlust ELi direktiivide ülevõtmisel (Jenny, Müller 2010; Müller *et al* 2010). Kuivõrd aga ELi direktiivi ülevõtmise peamine eesmärk on võtta direktiiv üle õigeaegselt ning saavutada ülevõtvate siseriiklike õigusaktide õiguslik vastavus (*legal*

compliance) ELi direktiiviga, on üha enam hakatud hilinemise ning mittenõuetekohasuse põhjustele lähenema tulemustele orienteeritult (*performance-oriented perspective*) (Thomann, Sager 2017). See võimaldab töö esimese uurimisülesande lahendamisel keskenduda direktiivide ülevõtmisel oodatavatele tulemustele, kus õigeaegsus ja nõuetekohasus on korrektse õigusliku rakendamise indikaatoriteks (Knill 2015 viidatud Thomann, Sager 2017, 1254), ja oodatud tulemuste mittesaavutamise põhjustele. Töö teise uurimisülesande lahendamisel vaadeldakse ühe protsessi mõju teisele, käsitledes rikkumismenetluse protsessi kui sõltumatut muutujat, hindamaks selle mõju ELi direktiivi ülevõtmise protsessile (protsessipõhine lähenemine).

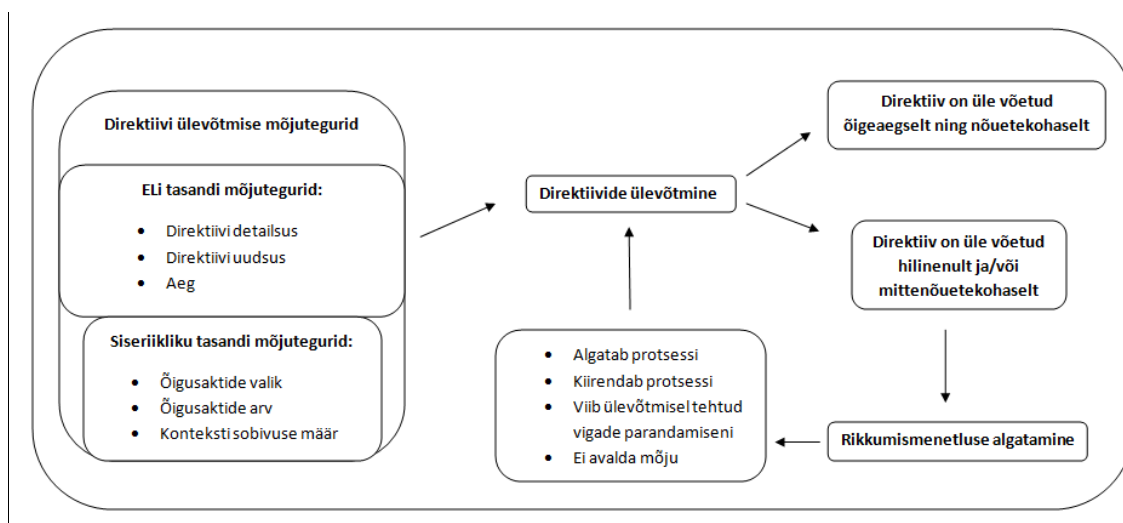
ELi direktiivi ülevõtmise protsessi võib jagada kaheks etapiks. Esimeses on tähelepanu all ELi direktiivi õiguslik rakendamine (*legal implementation*), mil siseriiklikkuse õiguskorda võetakse üle direktiivi eesmärk või ka sõnastus. Teises etapis keskendutakse õigusakti lõplikule rakendamisele, mh rakendamismeetmete väljatöötamisele ning kohaldamisele (*final implementation*, ka *practical implementation* (Börzel 2001, 805)). (From, Stava 1994, 60) Kuivõrd õigeaegne ning nõuetekohane õiguslik rakendamine on justkui eeltingimus korrektseks direktiivi lõplikuks rakendamiseks, keskendutaksegi antud töös eelkõige ELi direktiivide ülevõtmise õiguslikul rakendamisel ilmnevatele probleemidele. ELi direktiivide ülevõtmisest tervikpildi loomiseks käsitletakse euroopastumise õiguslikule aspektile toetudes ka algatatud rikkumismenetluse protsessi kui survemehhanismi mõju direktiivi ülevõtmise protsessile laiemalt.

1.1. Direktiivide ülevõtmise hilinemise ja mittenõuetekohasuse põhjused

Akadeemilises kirjanduses on välja toodud erinevaid mõjutegureid, mille abil muutusi ELi direktiivide ülevõtmisel hinnata (Falkner *et al.*, 2005). Käesolevas töös keskendutakse võimalikule direktiivide ülevõtmise õigeaegsuse defitsiidile (*transposition deficit*) ja nõuetekohasuse defitsiidile (*compliance deficit*). Kui direktiivide ülevõtmise õigeaegsuse defitsiiti on loetud märkimisväärseks probleemiks (Kaeding 2006, 234; Mastenbroek 2003, 372), siis nõuetekohasuse defitsiidi osas arvamused lahknevad. Kuigi mittenõuetekohasus on välja toodud direktiivide ülevõtmise süsteemse probleemina (Krislov *et al.* 1986; Mendrinou 1996; Tallberg 1999; Weiler 1988 viidatud Börzel 2001, 803; Snyder 1993), on leitud, et mittenõuetekohasuse hindamiseks puudub siiski piisav ning usaldusväärne andmestik (Börzel

2001, 808). Kuna ELi direktiivide ülevõtmise mittenõuetekohasuse tuvastamisel on suur osa Euroopa Komisjoni järelmonitoorimisel, võib ebaselgus nõuetekohasuse defitsiidi olemasolu osas olla seotud ka komisjoni piiratud ressursside või vähese kompetentsiga valdkondlikesse teemadesse süvitsi laskuda (*Ibid.*; Falkner *et al* 2005, 227; Köning, Mäder 2014, 247). See tähendab, et mittenõuetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetluste arv võib olla tunduvalt väiksem, kuna mittenõuetekohane ELi direktiivi ülevõtmine avastatakse liikmesriigi siseriiklikkuse õiguskorda rakendamise ajal märkimisväärse aja möödudes või ei avastatagi. Seega on antud magistritöös analüüsitava juhtumianalüüsiga võimalik anda panus üldisemale raamistiku loomisele, mille alusel oleks võimalik ka mittenõuetekohasuse osas usaldusväärse andmestiku loomine. Kuivõrd mittenõuetekohasuse analüüsimine on küllaltki keeruline, on mittenõuetekohasuse põhjuste väljaselgitamiseks sobiv analüüsida just ELi direktiivide õiguslikul rakendamisel esinevaid probleeme (Tallberg 2002, 624).

Käesolevas töös on ELi direktiivi ülevõtmise mõjutegurid jaotatud kaheks: ELi tasandil direktiivispetsiifilised ning siseriiklikul tasandil rakendamisega seotud mõjutegurid (vt joonis 1).



Joonis 1. Direktiivide hilinenud ning mittenõuetekohase ülevõtmise põhjused ning rikkumismenetluse algatamise mõju ülevõtmise protsessile

Allikas: Autori koostatud Kaeding (2006), Mastenbroek (2003) ja Falkner *et al* (2005) põhjal

Nimetatud mõjutegurid on sobivaimad viimaks läbi just tehnilist laadi tulemustepõhist dokumendianalüüsi, selgitamiseks välja hilinemise ning mittenõuetekohasuse põhjused. Antud töö fookusest jäävad välja institutsionaalsed ja erinevate osapooltega seotud faktorid (mh poliitilised faktorid), mis keskenduvad põhjuste väljaselgitamisel rohkem protsessipõhisele lähenemisele ning mille kohta on juba mitmeid uuringuid ka varasemalt läbi viidud (Köning, Luetgert 2008;

Lampinen, Uusikyla 1998; Müller *et al* 2010). Kuivõrd dokumendianalüüsi puhul on tegemist kvalitatiivse analüüsiga, pole kõiki erinevaid mõjutegureid võimalik kontrollida. Seega ei saa ka välistada, et need ei võiks direktiivide ülevõtmist siiski kaudselt mõjutada.

1.1.1. Mõjutegurid ELi tasandil

Direktiivi detailsus

Põhjus, miks ELi direktiivid võetakse üle hilinevalt või mittenõuetekohaselt, võib olla seotud direktiivi kompleksusega. Kompleksus võib ilmuda selle detailsuses ning mitmetähenduslikkuses. Direktiivi kompleksust on varasemalt hinnatud, võttes aluseks näiteks direktiivis artiklitele järgnevate lisade arvu. Mida rohkem järgneb artiklitele lisasid (rohkem kui 11-12 lisa), seda komplekssem on direktiiv. (Haverland, Romeijn 2007, 771; Kaeding 2006, 235-236) Samas ei ole suudetud tõestada, justkui oleks vastavalt kompleksseks nimetatud direktiivid kaasa toonud siseriiklikkuse õiguskorda ülevõtmise hilinevise või mittenõuetekohasuse (Haverland, Romeijn 2007, 771). Seega on mõistlik kompleksuse hindamisel keskenduda pigem direktiivi ülevõtmisel tehtavate muudatustele sisule, tuginedes antud töös rikkumismenetluse dokumentatsioonil välja toodud komisjoni ettekirjutustele direktiivi korrektseks ülevõtmiseks.

Võib väita, et kui siseriiklikke õigusakte muudetakse pelgalt mõiste või sõnastuse/lausestuse täpsustamiseks, on tegemist pigem lihtsama tõlgendusliku erinevusega (vähem kompleksne direktiiv). Kui aga komisjoni ning liikmesriigi vaheline erimeelsus seisneb põhimõttelistes küsimustes, on tegemist komplekssema direktiiviga. Samas on oluline välja tuua, et antud statistika võib olla ebatäpne, sest vastavalt sellele, kuidas siseriiklikult tunnetatakse direktiivi kompleksust, suhtutakse ka teatava detailsusastmega direktiivi siseriiklikku seadusandlusesse ühtlustamise meetodisse (Kaeding 2006, 235-236). Seega mida komplekssem on direktiiv (hõlmates näiteks erialaspetsiifilist terminoloogiat), seda rohkem pööratakse tähelepanu direktiivi eesmärgile ning sõnastusele, mistõttu võetakse direktiiv suure tõenäosusega üle korrektsemalt (st kompleksne direktiiv ei pruugi alati kajastuda rikkumismenetluste statistikas). On täheldatud, et kui peaks ilmnema oht rikkumismenetluse algatamiseks, eelistatakse direktiivi ülevõtmisel tihti nõuetekohasuse tagamist õigeaegsusele (Baas 1996, 1198 viidatud Mastenbroek 2003, 391).

Direktiivi uudsus

Teiseks oluliseks mõjuteguriks direktiivi ülevõtmisel on asjaolu, kas tegemist on täiesti uut valdkonda reguleeriva ELi direktiiviga või muudetakse direktiiviga juba olemasolevaid ELi õigusakte (Kaeding 2006, 236). Uue direktiivi ülevõtmisele pööratakse tihtipeale oluliselt rohkem tähelepanu, kuna see võib kaasa tuua regulatsiooni täiesti uues valdkonnas (*Ibid.*; Mastenbroek 2003, 376). Uue valdkonna reguleerimisega käib paratamatult kaasas vastava kompetentsi vähesus (eriti väikeriigis), oluliselt rohkemate osapoolte huvi ning nende kaasamine, ebakindlus vastutava ministeeriumi määramisel jm (Kaeding 2006, 244; Mastenbroek 2003, 390). Juba olemasolevate ELi õigusaktide muutmist loetakse pigem lihtsamaks tehnilist laadi muudatuseks, kuid on leitud, et tihtipeale algatatakse rikkumismenetlus just nende ELi direktiivide osas, mis nõuavad muudatusi juba olemasolevates valdkonda reguleerivates ELi õigusaktides (Haverland, Romeijn 2007, 769; Jenny, Müller 2010, 42). See võib olla tingitud osalt sellest, et komisjon on andnud liiga vähe aega muudatuste tegemiseks, teisalt võib olla siseriiklikult alahinnatud muudatuste tegemiseks kuluvat aega ning suurem rõhk on asetatud uut valdkonda reguleeriva ELi õigusakti vastuvõtmisele (Haverland, Romeijn 2007, 770).

Aeg

Kolmanda direktiivispetsiifilise põhjusena võib nimetada ELi direktiivi ülevõtmiseks ettenähtud aega, mis võib kompleksse direktiivi puhul tavapärase ajaraamistiku juures jääda liiga üürikeseks (Ciavarini 2000, 56). Tulenevalt ELi institutsioonide otsustusprotsesside erinevusest on ELi Nõukogu ning ELi Nõukogu ja Euroopa Parlamendi algatatud direktiivide eelnõud tavaliselt tundlikuma sisuga kui Euroopa Komisjoni algatatud, mistõttu nõuab esimeste algatatud ELi direktiivide ülevõtmine oluliselt rohkem ressursi (Mastenbroek 2003, 375-376). Liikmesriigid kasutavad tavaliselt direktiivi ülevõtmiseks ettenähtud aja võimalikult maksimaalselt ära, üritades direktiivi üle võtta pigem õigeaegselt või vajadusel tähtajast hiljem, kuid mitte ennetähtaegselt (*Ibid.*, 375-376). Mida rohkem aga teatud valdkonna direktiivide ülevõtmine hilineb, seda suurema tõenäosusega hilinevad ka ülejäänud samas valdkonnas ülevõtmist vajavad ELi direktiivid (nn lumepalliefekt) (Kaeding 2006, 237).

1.1.2. Mõjutegurid siseriiklikul tasandil

Õigusakti valik ja arv

Siseriiklikul tasandil on üheks peamiseks mõjuteguriks valik, millise õigusaktiga ELi direktiiv siseriiklikkusse õiguskorda üle võetakse (*Ibid.*, 244; Mastenbroek 2003, 376). Olgugi et liikmesriik on vaba valimaks sobivad ülevõtavad siseriiklikud õigusaktid, mängib õigusakti õigusjõud ning sellega kaasnev menetlusprotsess direktiivi ülevõtmisel olulist rolli. Mida keerulisema menetlusprotsessiga õigusakte (sh õigusaktide muudatusi) on vaja direktiivi ülevõtmiseks vastu võtta, seda suurem on tõenäosus direktiiv üle võtta hilinenult või mittenõuetekohaselt (Mastenbroek 2003, 377). Näiteks seaduse vastuvõtmiseks tuleb läbida menetlusprotsess parlamendis, mis on oluliselt ressursimahukam kui ministri määruse vastuvõtmiseks ettenähtud protseduur. Samamoodi on oluline, mitu teatud õigusjõuga õigusakti tuleb üle võtta või muuta. Mida rohkem kõrgema õigusjõuga ülevõtvaid õigusakte on vaja siseriiklikku õiguskorda vastu võtta või muuta, seda keerulisem saab olema direktiivi ülevõtmine. Kuivõrd Eesti kuulub Mandri-Euroopa õigussüsteemi³, võib eeldada, et Eesti siseriiklikku seadusandlust on pigem rohkem reguleeritud kui vähem (vt Jenny, Müller 2010, 54).

Konteksti sobituvuse määr

ELi direktiivi ülevõtmise õigeaegsus ning nõuetekohasus võib sõltuda suuresti sellest, mil määral ülevõetav ELi direktiiv sobitub (*fit*) või ei sobitu (*misfit*) siseriiklikku õigusruumi (Risse *et al* 2001, 7). Konteksti sobituvuse määr on oma olemuselt küllaltki lai kontseptsioon, mille kohaselt mida suurem on konteksti erinevus (*degree of misfit*) ELi ja liikmesriigi siseriiklike poliitikate, protsesside ja institutsioonide vahel, seda suurem on ülevõtmise surve (Knill, Lenschow 1998, 596 viidatud Mastenbroek 2003, 378; Tallberg 2002, 627). Võttes aga aluseks euroopastumise õigusliku aspekti, võime sarnaselt väita, mida vähem sobitub ülevõetav ELi direktiiv siseriiklike olemasolevate õigusaktidega, seda suurem on ülevõtmise surve. Kui konteksti sobituvuse määr kahe õigusruumi vahel on madal, siis tavaliselt direktiivi ülevõtmine hilineb või loetakse direktiiv komisjoni poolt mittenõuetekohaselt ülevõetuks (Hartlapp 2009, 471). Õigusruumide vähene sobituvus võib mõjutada riigi õigusregulatsiooni, raskendada ELi direktiivi ülevõtmist siseriiklikesse õigusaktidesse ning avaldada survet siseriiklikele institutsioonidele (nt lisanduv töö- ja ajakulu) (Holzinger *et al* 2008, 557).

³ Sama õigussüsteem on ka riikides nagu Saksamaa, Holland, Austria, Prantsusmaa.

Kuigi liikmesriik on vaba valimaks vahendeid kahe seadusandluse harmoneerimiseks, peavad valitud siseriiklikud õigusaktid ELi lepingu artikli 4 lõike 3 kohaselt olema õiguslikult siduvad ja olemuslikult tõhusad. Seega lähtutakse õigusakti valikul tavaliselt normihierarhilise tasandi põhimõttest, mille alusel peaks harmoneerumine toimuma sarnaseid küsimusi reguleerivate õigusaktidega samal tasandil⁴. Kui tavapäraselt eelistavad riigid säilitada *status quo*'d (Keskitalo 2010 viidatud Keskitalo, Pettersson 2012, 92) ning seda ka õigusloomes, võttes uus ELi õigusakt üle pigem uue siseriikliku õigusaktiga (Héritier 2001, 44-45), on õiguselguse huvides vajalik ühes õigusruumis olevaid õigusakte ühildada. Seega üks võimalus konteksti sobituvuse määra hinnata on vastavalt sellele, kas siseriiklikult on üle võetud uusi õigusakte või hoopis muudetud olemasolevaid (Mastenbroek 2003, 382). Mida rohkem on direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud uusi õigusakte, seda madalam on ELi direktiivi siseriiklikku õiguskorda sobituvuse määr. Lisaks võib sobivust mõjutada asjaolu, mil määral soovitakse ülevõtva õigusaktiga reguleerida ka teisi siseriiklikke õigusakte. See muudab direktiivi ülevõtmise laiahaardelisemaks, kuna muudatusse võib olla kaasatud ka mitmeid teisi ministereid.

1.2. Rikkumismenetluse algatamine kui surveametmeetod ELi direktiivide ülevõtmiseks

Liikmesriigi esimene kokkupuude ELi direktiivide rakendamisest tuleneva survega kohandamiseks ilmneb ELiga liitudes, mil tuleb üle võtta kogu *acquis communautaire* ning seda tavaliselt suhteliselt lühikese perioodi jooksul (Jenny, Müller 2010, 43; Kaeding 2006, 250). ELi direktiivi liikmesriigi õiguskorda ülevõtmise protsess saab ideaalis alguse direktiivi eelnõu esitamise hetkest ELi tasandil. Õigusaktide, sh direktiivide eelnõu algatamise ainuõigus kuulub Euroopa Komisjonile (erandiks on ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning siseriiklikult olulised justiits- ja siseküsimused) (Majone 2002, 376). Lisaks on komisjonil oluline roll järelvalvava ja monitooriva institutsioonina (Tallberg 2002, 616). Ülevõtmise kohustuse saabumiseni jääv ajavahemik (tavaliselt ca 2 aastat) võimaldab liikmesriigil alustada vajaliku eeltööga direktiivi ülevõtmiseks – tutvuda direktiiviga ning selgitada välja selle eesmärk, hinnata kehtivat

⁴ Erisusteks on Eesti põhiseadusest tulenev kohustus mõningaid küsimusi reguleerida seaduse tasandil (nt põhiõigused, vabadused ja kohustused) ning ka sensitiivsete teemade puhul eelistatakse valdkonna reguleerimist seaduse tasandil. Tehniliselt keerukamad normid on mõistlik kehtestada aga madalamate õigusaktidega, mille menetlusaeg on lühem. (Ametniku ... 2009, 96-97)

siseriiklikku õigust ja selle muutmis- või täiendamisvajadusi lähtuvalt direktiivi eesmärgist, kaaluda erinevaid rakendusmeetmeid.

Direktiivide ülevõtmisel on peamiseks survestamismeetodiks ELi ülimuslikkuse alusprintsiiip (*conditionality*). Kõige levinumalt rakendatakse ülimuslikkuse printsiipi direktiivi eesmärkide ning direktiivi ülevõtva siseriikliku õigusakti eesmärkide vastuolu korral (Bernstein, Cashore 2000, 79; Veebel 2002, 24). Samas võib ilmnedagi olukordi, kus vastavat valdkonda on siseriiklikus seadusandluses juba reguleeritud ning ELi direktiivi ülevõtmiseks pole muudatusi õigusaktides vaja teha. Kui aga liikmesriik ei ole suutnud ELi direktiivi õigeaegselt ja nõuetekohaselt üle võtta, võib komisjon liikmesriigilt õiguskindluse huvides nõuda direktiivi otsekohaldamist (Laffranque 2006, 280). Otsekohaldamine võib aga soodustada direktiivi nõuetele vastamiseks üle võtma formaalselt, muutes sisulise kohaldamise teisejärguliseks. Mistahes hinna eest direktiivi vastuvõtmine võib luua vähesed sidususe ja järjepidevuse ning tekitada hiljem vastuolusid siseriiklike poliitikate vahel (Knill 2005, 58). Seega võib otsekohaldamine viia probleemide ebaefektiivse lahenduseni ja ELi direktiivide ning siseriikliku õigusaktide ühildamatuseni, mistõttu nõutakse otsekohaldamist harva (Laffranque 2006, 280).

Olsen (1996) on välja toonud, et ELi õigusakti efektiivseima harmoneerimise siseriikliku õigusaktiga tagab eelkõige siiski väline surve (viidatud Börzel, Risse 2000, 11). Kui mõnede autorite meelest näib direktiivide ülevõtmise protsessis selline kontrolli- ja survestamismeetod justkui puuduvat (Lampinen, Uusikyla 1998, 249), siis teised näevad efektiivse *ex post* meetodina rikkumismenetluse algatamise protsessi (Tallberg 2002, 609). Rikkumismenetluse algatamisega järgneb direktiivi ülevõtmise protsessile järk-järguline kohtu eelmenetlusprotsess, mida on akadeemilistes allikates seni direktiivi ülevõtmise protsessist pigem eraldi käsitletud (König, Mäder 2014, 249). Ühelt poolt survestab riikideüleste karistusmeetmete rakendamise ohu tajumine liikmesriike ELi direktiive korrektselt üle võtma. Samas teisalt võetakse hilinemist või mittenõuetekohasust justkui ajutist nähtust, mis leiab oma loogilise lahenduse rikkumismenetluse läbi (Tallberg 2002, 620). See arusaam võib olla üheks põhjuseks, miks rikkumismenetluse algatamises tihtipeale ei nähta erilist probleemi.

Kui siseriiklik õigusakt on jõustunud (kuid mitte veel rakendunud), tuleb liikmesriigil sellest kindlaks määratud tähtjaks komisjoni teavitada ning esitada direktiivi ülevõtvate õigusaktide tekstid (vajadusel ka vastuvõetud õigusakti ja direktiivi vaheline vastavustabel). Kui direktiivi ülevõtmisest pole teavitatud õigeaegselt või leitakse, et vastuvõetud riigisisene õigusakt ei vasta ELi õigusele ega täida direktiivis sätestatud eesmärgi, algatab komisjon ELTL artikli 258 alusel

rikkumismenetluse. Rikkumismenetluse eelmenetlusprotsessis edastab komisjon liikmesriigile ametliku kirja (*letter of formal notice*), milles teavitab rikkumise sisust, annab võimaluse selgitada ning ka lisaega kohustusi täita (tavaliselt 2 kuud). Kui rikkumised pole kõrvaldatud või komisjon ei rahuldu tehtud muudatustega, võib ametlikule kirjale järgneda põhjendatud arvamus (*reasoned opinion*), mille järel antakse liikmesriigile samuti ca 2 kuud rikkumise kõrvaldamiseks. Olenevalt rikkumismenetluse keerukusastmest võib liikmesriik paluda ka ametlikule kirjale või põhjendatud arvamusele vastamiseks täiendavaid selgitusi või tähtaja pikendust. Kui ettenähtud aja jooksul rikkumist ei kõrvaldata või ühisele arvamusele ei jõuta, on komisjonil õigus esitada hagi liikmesriigi vastu Euroopa Kohtusse (*reference to Court*), kes teeb rikkumise osas lõpliku otsuse. ELTL artikli 260 lõike 2⁵ kohaselt saab kohus komisjoni ettepanekul määrata liikmesriigile karistuseks põhisumma või karistusmaks. Kui liikmesriik jätkuvalt ei kõrvalda rikkumist, on komisjonil õigus algatada uus rikkumismenetlus kohtuotsuse eiramise tõttu.

1.2.1. Rikkumismenetluse algatamise mõju direktiivi ülevõtmise protsessile

Direktiivide ülevõtmise hilinemise ja mittenõuetekohasuse tuvastamine annab Euroopa Komisjonile õiguse algatada rikkumismenetluse, mis võib endaga kaasa tuua ka sanktsioonidega tipneva kohtukaasuse. Liikmesriigi jaoks võib see aga tähendada ootamatuid lisakulusid (täiendav aja- ja tööjõukulu ning potentsiaalne lisanduv rahakulu), millega protsessi algatamisel pole arvestatud. Seega võib eeldada, et rikkumismenetluse algatamine kui supranatsionaalne surveametmeetod omab otseselt mõju direktiivi ülevõtmise protsessile. Mil määral rikkumismenetluse algatamine aitab kaasa kahe õigusruumi õigusaktide vahelisele vastuolu likvideerimisele, on uurinud järgnevad erinevad lähenemised. Kui 1) jõustav lähenemine (*enforcement approach*) keskendub eelkõige ratsionaalsetele eeldustele - mida suurem oht rahalisteks sanktsioonideks, seda kiiremini üritatakse vastuolu likvideerida - , siis 2) juhtiv lähenemine (*management approach*) toob välja, et õigusaktide vaheline vastuolu pole vabatahtlik, kuna rikkumine on tekkinud seetõttu, et riigil puuduvad vajalikud vahendid nõuetekohasuse saavutamiseks. (Börzel, Panke 2005, Tallberg 2002)

Antud töös keskendutakse rikkumismenetluse algatamise mõju hindamisel eelkõige rikkumismenetluse protsessile kui institutsionaalsele surve mehhanismile, mille kohaselt vastavalt rikkumismenetluse protseduurile ning konkreetsetele etappidele menetluses suureneb

⁵ Täiendatud Lissaboni lepinguga, mis jõustus aastal 2009.

surve korrektseks ülevõtmiseks ühest astmest teise liikudes (Börzel, Panke 2005, 5). Falkner *et al* (2005, 225-228) toob oma raamatus välja 4 konkreetset mõjutegurit, mis võimaldavad hinnata, kuidas taoline samm-sammuline rikkumismenetluse protsess ja riikideüleste karistusmeetmete rakendamise oht mõjutab direktiivi ülevõtmise protsessi laiemalt. Nende hulka kuulub ülevõtmise protsessi algatamine (*kick-start*), kiirendamine (*accelerate*) või direktiivi ülevõtmisel tehtud vigade parandamine (*correction of implementation mistakes*). Samas võib autorite arvates ka ilmned, et algatatud rikkumismenetlus ei oma mingit otsest mõju ülevõtmise protsessile (*no direct effect*). Nimetatud neli mõjutegurit on aluseks ka käesolevas töös käsitletud rikkumismenetluste otsese mõju analüüsimiseks.

Surve direktiivi ülevõtmise algatamiseks (*kick-start*) esineb tavaliselt juhtudel, mil nimetatud protsessi pole teavitamise tähtjaks jõutud algatadagi. Taolisse olukorda sattumist on põhjendatud siseriikliku inertsiga, mis võib olla tingitud ebaefektiivsest avaliku sektori administratiivsest struktuurist, mh direktiivi valemistõistmisest ning -tõlgendamisest (*Ibid.*, 24). Falkner *et al* poolt läbi viidud uuringust selgub, et tavapärastel jagunevad riigid selle teguri mõju ilmnemise osas kaheks: 1) need, kelle ülevõtmise protsessis see ei väljendu (Soome, Rootsi) ning 2) need, kelle jaoks rikkumismenetluse algatamine annab olulise tõuke direktiivide ülevõtmise alustamiseks (Kreeka, aga ka Prantsusmaa, kes kuulub ka Eestiga ühte õigusperekonda) (*Ibid.*, 226). Kuna direktiivi ülevõtmine saab alguse direktiivi harmoneerimisest siseriikliku õiguskorraga (vt lk 11), on vähetõenäoline, et ettenähtud tähtjaks ei olda õigusliku rakendamisega algust tehtud. Küll aga võib juhtuda, et liikmesriik ei ole nõutud tähtjaks suutnud rakendusmeetmeid välja töötada ning direktiivi täielikult rakendada. Kuivõrd aga direktiivi täielik rakendamine jääb fookusest välja, võib antud töö kontekstis eeldada, et rikkumismenetluse algatamine ei mõjuta otseselt direktiivi ülevõtmise protsessi selle algatamise näol (õigusliku rakendamisega peaks tavaliselt ülevõtmise tähtjaks olema juba algust tehtud).

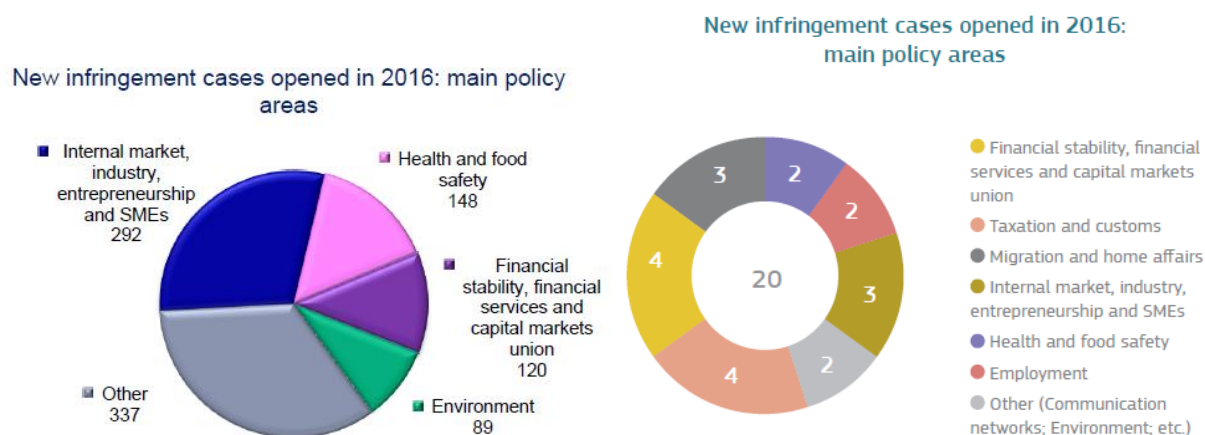
Kõige tõenäolisemalt avaldub rikkumismenetluste algatamise mõju direktiivi ülevõtmise protsessi kiirenemises (*accelerate*) ning seda eelkõige hilinenult üle võetud direktiivide puhul. Nimelt võib eeldada, et direktiivi ülevõtmise protsessi kiirenemise puhul on tegu planeeritud sammude realiseerimisega varasemast kiiremas tempos, tegemata selleks erilisi muudatusi juba käimasolevas protsessis. Karistusmeetmete rakendamise ohus võib liikmesriik nõustuda komisjoni arvamusega kergemini või koguni jätta ellu viimata püstitatud (väheolulisi) siseriiklikke eesmärke kompromissi saavutamiseks. Siseriiklikus poliitikas võidakse viidata ka rahvusvahelisele survele, et vältida erinevaid takistusi direktiivi ülevõtmisel ning õigustada erinevate osapoolte ees õigusaktide jõustumist planeeritust kiiremas tempos. (*Ibid.*)

Mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivi tõttu algatatud rikkumismenetlus võib viia vigade parandamiseni (*correction of implementation mistakes*). Mittenõuetekohase rikkumismenetluse algatamisel on tegemist eelkõige sisulise ettekirjutusega muuta või täpsustada siseriiklikku õiguskorda üle võetud õigusakti, kindlustamaks direktiivi eesmärgi saavutamise ning hoidmaks ära vääriti tõlgendust. Kuivõrd mittenõuetekohasus on suuresti seotud direktiivi ülevõtmise protsessiga siseriiklikul tasandil, olles tugevalt seotud olemasoleva siseriikliku seadusandlusega, võib komisjoni piiratud ressursside või vähese kompetentsi tõttu ilmnedas mittenõuetekohaseid rikkumismenetlusi oluliselt vähem kui hilinemisest tingitud rikkumismenetlusi (Börzel 2001, 808; Falkner *et al* 2005, 227; Köning, Mäder 2014, 247). Seega on eelduspärane, et ka vastava mõjuteguri osakaal direktiivi ülevõtmise protsessis on eelnevast oluliselt väiksem.

Viimasena võib Falkneri *et al* teooria põhjal järeldada, et rikkumismenetluse algatamine tihtipeale ei omagi erilist mõju direktiivi ülevõtmise protsessile (*no direct effect*). Taoline mõju puudumine võib esineda eelkõige rikkumismenetluste puhul, mis lõppevad kiiresti menetluse aluseks olevate faktiliste asjaolude äralangemise tõttu. Tihtipeale on direktiivi üle võttev siseriiklik õigusakt juba jõustunud, kuid komisjoni pole jõutud sellest teavitada (Falkner *et al* 2005, 227), mistõttu rikkumismenetlus küll algatatakse, kuid lõpetatakse koheselt pärast liikmesriigipoolse teavituse edastamist. Sama võib juhtuda, kui liikmesriik ning komisjon on teineteisest lihtsalt mööda rääkinud, mistõttu rikkumismenetlus lõpeb olukorra selginedes. Teisalt võib mõju mitteavaldumine ilmnedas juhul, kui siseriiklike huve ja arvamusi peetakse olulisemaks, mistõttu juletakse siseriiklike huvide kaitseks oma seisukohti valjemini väljendada ning vajadusel rikkumismenetluse protsessiga siseriiklike huvide kaitseks Euroopa Kohtusse minna (*Ibid.*; Köning, Mäder 2014, 252).

2. RIKKUMISMENETLUSED EESTIS AASTATEL 2012-2016

ELi direktiivide arvu suurenemine sai alguse alates ühisturu loomisest (1992), seda eriti põllumajanduse- ning keskkonnavaldkonnas (Lampinen, Uusikylä 1998, 234). Neli kõige probleemsemat valdkonda ELi direktiivide ülevõtmisel on läbi aastate olnud keskkond, siseturg, transport ja maksud. 2012. aastal oli 76% kõikidest ELi rikkumismenetlustest seotud maksude ja keskkonnaga (Internal ... 2012, 16), vastavad valdkonnad olid kõige problemaatilisemad ka 2016. aastal (vt joonis 2). Eestis on peamised probleemsed valdkonnad varieerunud – kui 2014. aastal oli peamiseks valdkonnaks tervishoid (Estonia ... 2014), siis 2016. aastal oli selleks finants ja maksundus (vt joonis 3).



Joonis 2. Peamised probleemsed valdkonnad ELis 2016. aastal
Allikas: Monitoring ... 2016, 24

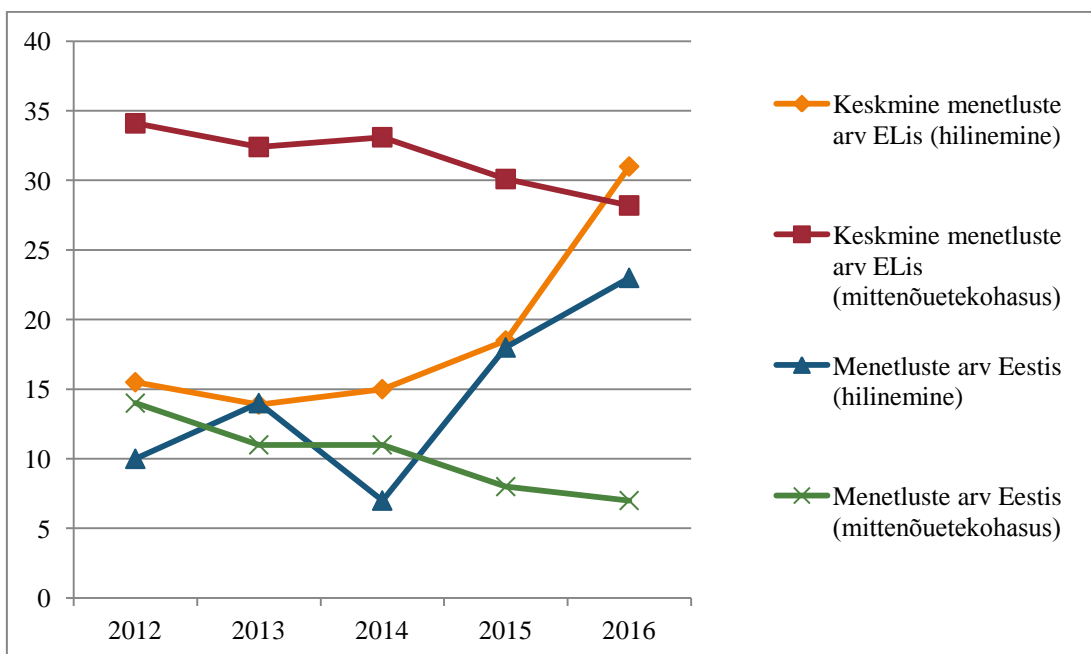
Joonis 3. Peamised probleemsed valdkonnad Eestis 2016. aastal
Allikas: Estonia ... 2016

1983.-1995. aastatel suurenes lisaks direktiivide arvule ka õigeaegsuse ning nõuetekohasuse defitsiit rohkem kui poole võrra – ametlike kirjade arv suurenes keskmiselt 40-lt 89-le ja põhjendatud arvamus keskmiselt 16-lt 30-le (Lampinen, Uusikylä 1998, 236). Aastal 1997 ulatus ELi suurim direktiivide korrektse ülevõtmise defitsiit lausa 10%-ni (nt Austria, Tšehhi), Eestis 5%-ni (Internal ... 2013, 10). Märkimisväärset õigeaegsuse ning nõuetekohasuse defitsiiti Euroopas võib osati põhjendada *acquis communautaire* i ressursimahuka ülevõtmise protsessiga

riikide liitumiseelisel perioodil (Jenny, Müller 2010, 43; Kaeding 2006, 250). Kui uuritava perioodil oli komisjoni eesmärk maksimaalselt 1%-line õigeaegsuse ning nõuetekohasuse defitsiit, siis tänaseks päevaks on see langenud juba 0,5%-ni (Intervjuu).

2012. aastal langes ELi keskmine direktiivide õigeaegse ülevõtmise defitsiit 0,9%-le, kus 27 liikmesriigist 16 (mh Eesti) suutsid komisjoni eesmärki täita, ning nõuetekohase ülevõtmise defitsiit 0,7%-le, kus eesmärki ei täitnud vaid 4 riiki (Itaalia, Poola, Hispaania, Portugal). Eesti on olnud pigem eeskujulik ELi direktiivide ülevõtja, kelle kõikidest 2012. aastal üle võetud direktiividest (ca 1450-1500) jäi õigeaegselt üle võtmata 2 direktiivi 0,2% defitsiidiga (võeti üle keskmiselt 4,9 kuud hiljem, EL keskmine 9,6 kuud) ja nõuetekohaselt üle võtmata 8 direktiivi 0,6% defitsiidiga (EL keskmine 0,7%). (Internal ... 2012, 5, 13) Läbi aegade on ELi direktiive kõige korrektsemalt üle võtnud näiteks Läti ja Malta, hoides defitsiidi määra konstantselt 0,1-0,5% ligi, probleemsemate riikidena võib esile tuua Itaalia, Poola, Küpros ja Belgia (defitsiit keskmiselt üle 2%).

Õigeaegsuse defitsiit on aga 2014.-2016. aastatel järk-järgult suurenenud nii ELi kui Eesti tasandil, samas kui mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide arv püsib sama või vaikselt kahaneb. Kui Euroopa tasandil on probleemiks nõuetekohasuse defitsiit, siis Eesti tasandil rohkem õigeaegsuse defitsiit (vt joonis 4).



Joonis 4. Rikkumismenetluste arv ELis (keskmine) ja Eestis aastatel 2012-2016
Allikas: Autori koostatud komisjoni iga-aastaste ELi õiguse kohaldamise raportide alusel

2016. aastal tõusis aastas algatatud rikkumismenetluste arv ELi tasandil märkimisväärselt (21%) (Monitoring ... 2016). Seda ka Eestis, mil rikkumismenetluste arv kerkis viimase 5 aasta kõrgemaile tasemele (16 menetluselt 30 menetlusele) (Estonia ... 2016) (vt ka joonis 5). Rikkumismenetluste arvu tõus uuritaval perioodil võib tuleneda ka 2015. aastal toimunud Riigikogu valimistest (Intervjuu), kuid rohkemate järeltulede tegemiseks tuleks uurida pikemat ajaperioodi.

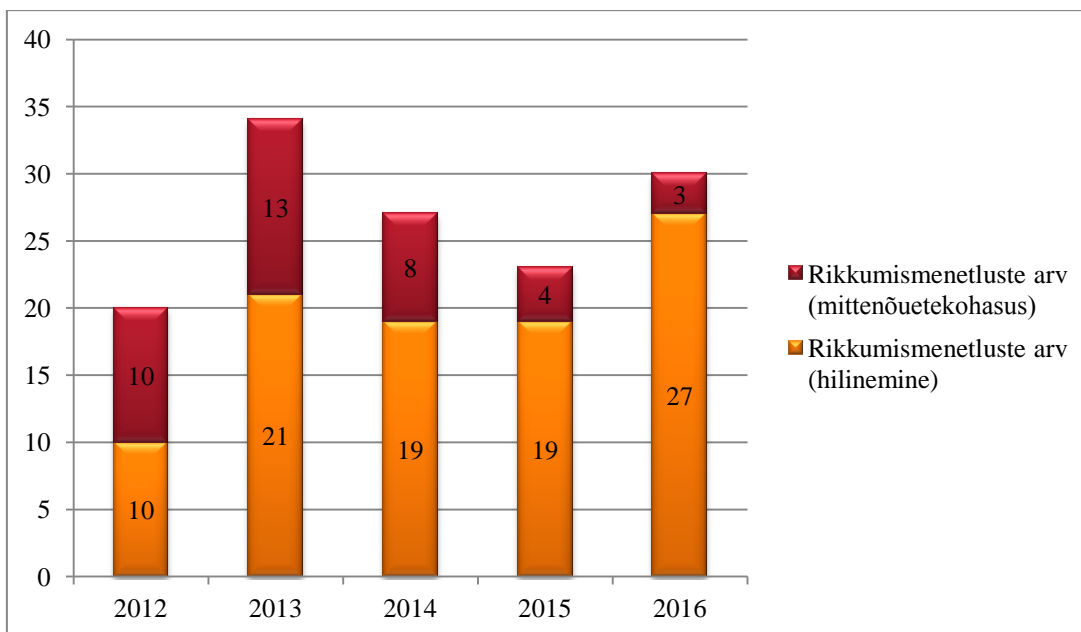
Vastavalt Välisministeeriumi iga-aastastele ülevaadetele rikkumismenetlustest algatati ja jätkus Eestis aastatel 2012-2016 rikkumismenetluste protsess 75 hilinenult või mittenõuetekohaselt üle võetud ELi direktiivi osas⁶. Lisaks sellele algatati veel 10 menetlust⁷, mis lõppesid veel samal aastal enne formaalse rikkumismenetluste algust ning jäävad seega uurimise fookusest välja. 75 direktiivist 55 puhul (73%) on tegu hilinenult ning 20 puhul (27%) mittenõuetekohaselt üle võetud direktiividega. Kuna aga 12 direktiivi⁸ osas on rikkumismenetluste protsess veel käimas, on juurdepääs dokumentidele piiratud ning seega ei kaasata nimetatud 12 direktiivi samuti uurimisobjektide hulka.

Seega on antud töö uurimisobjektideks 63 ELi direktiivi, millest 49 (s.o 78%) on üle võetud hilinenult ja 14 (s.o 22%) mittenõuetekohaselt, millest mitmete rikkumismenetluste menetlusprotsess on edasi kandunud ka järgmis(t)esse aasta(te)sse (vt lisa 1 ja joonis 5). Valdavalt on pikemaajaliste menetluste puhul tegemist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (8), aga ka Keskkonnaministeeriumi (4), Siseministeeriumi (3) ja Rahandusministeeriumi (2) valdkonda jäävate direktiividega (vt ka joonis 6).

⁶ Eestis algatati aastatel 2012-2016 lisaks 6 rikkumismenetlust mittenõuetekohasuse tõttu, kuid aluseks oli mitte ELi direktiivi ebakorrekne ülevõtmine, vaid vastuolu siseriikliku seadusandluse ja ELi tasandi lepingute, määruste, otsustega. Kuivõrd tegu pole samadel alustel siseriiklikkusse seadusandlusesse ülevõtmisega, jäävad need uurimise alt välja.

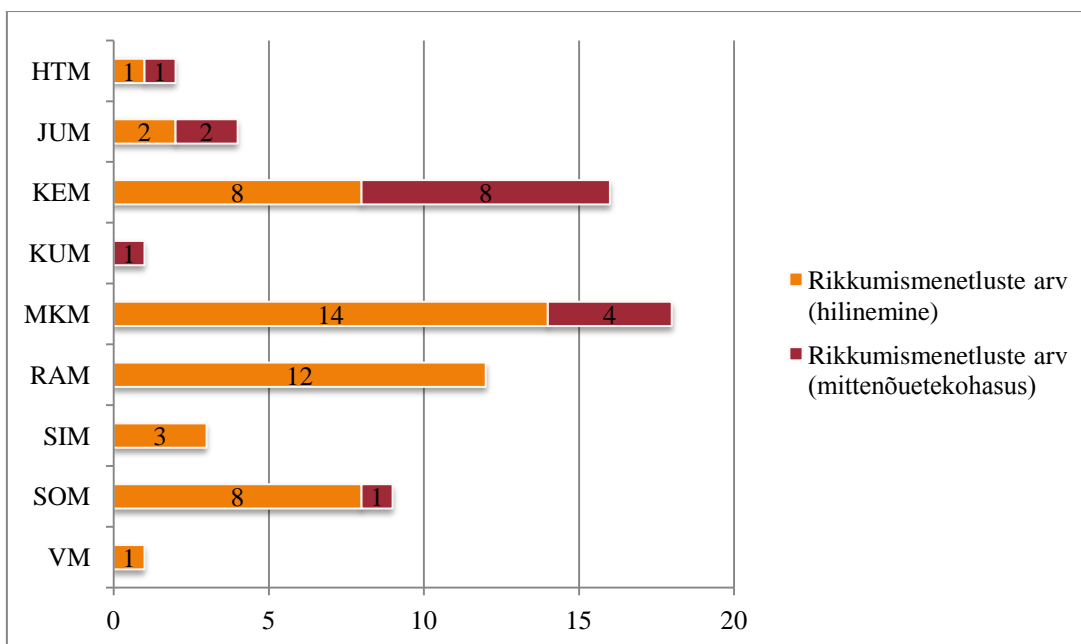
⁷ Rikkumismenetlused nr 2012/0039 (SOM), 2012/0173 (MKM), 2013/0112 (KEM), 2013/0113 (SOM), 2014/0069 (MKM), 2014/0071 (MKM), 2014/0072 (SOM), 2014/0070 (RAM), 2016/0053 (RAM), 2016/0054 (RAM).

⁸ Rikkumismenetlused nr 2011/2011 (MKM), 2012/2135 (RAM), 2012/2242 (VM, SIM), 2015/0182 (RAM), 2015/0183 (RAM), 2016/0052 (RAM), 2016/0516 (RAM), 2016/0619 (RAM), 2015/0396 (SIM), 2016/2012 (RAM), 2016/2043 (SIM), 2016/2137 (KEM).



Joonis 5. Rikkumismenetluste arv Eestis aastatel 2012-2016

Allikas: Autori koostatud Välisministeeriumi ning Riigikantselei rikkumismenetluste ülevaadete põhjal



Joonis 6. Rikkumismenetluste arv valdkonniti Eestis aastatel 2012-2016

Allikas: Autori koostatud Välisministeeriumi ning Riigikantselei rikkumismenetluste ülevaadete põhjal

Eestis aastatel 2012-2016 algatatud rikkumismenetluste hulgas on selgelt näha hilinenult üle võetud direktiivide arvu suurenemise tendentsi, samas kui mittenõuetekohasuselt üle võetud

direktiivide arv kahaneb aastast aastasse (vt joonis 5). Hilinenult üle võetud direktiivide rikkumismenetlustes lõpetati menetlus ametliku kirja faasis 35 direktiivi puhul, põhjendatud arvamuseni jõudis 12 menetlust ning Euroopa Kohtusse 2 menetlust. Mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide rikkumismenetlustes lõpetati menetlus ametliku kirja faasis 5 direktiivi puhul, põhjendatud arvamuseni jõudis 8 menetlust ning Euroopa Kohtusse 1 menetlus. (vt lisa 1) Seega enamuse ELi direktiivi ülevõtmise hilinemise tõttu algatatud rikkumismenetlused lõppevad juba ametliku kirja faasis, samas kui mittenõuetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetlused jõuavad aga üle poolte menetluste põhjendatud arvamuse faasi. Euroopa Kohtusse jõudis lisaks eelmainitule veel kaks menetlust (2012/2107 KEM ja 2010/2044 SOM, JUM, HTM, KUM), kuid komisjon loobus hagist enne formaalse kohtumenetluse algust.

2.1. Metoodika

Empiirilise analüüsi fookuses on Eesti õiguskorda perioodil 2012-2016 üle võetud ELi direktiivid, mille osas algatati või mille osas jätkus (sh lõppes) käimasolev rikkumismenetluse protsess ülevõtmise hilinemise ja mittenõuetekohasuse tõttu. Uurimisperioodi valikul lähtuti eesmärgist uurida põhjalikumalt kõige hilisemaid rikkumismenetlusi, mille kohta on saadaval rohkelt andmeid. Varasemal perioodil alustatud rikkumismenetlused ei annaks olulist lisandväärtust, kuna dokumentide kättesaadavus on oluliselt raskendatud⁹, lisaks on hilisemate rikkumismenetluste puhul valdava enamuse osas tegu alles käimasolevate menetlustega (juurdepääs dokumentidele on tagatud vaid ametisiseseks kasutamiseks). Oluliseks kriteeriumiks sai ka tendents, et komisjon on nimetatud perioodist alates hakanud direktiivide siseriiklikkuse õiguskorda ülevõtmise kontrollimist järjest tõsisemalt võtma ja monitoorib põhjalikult, enne kui direktiivi ülevõetaks ning rikkumismenetluse lõpetatuks loeb (Ülevaade ... 2017, 20).

Uurimus viidi läbi kahes etapis, millest esimeses pooles analüüsitakse ELi direktiive, mille osas on komisjon algatanud hilinemise või mittenõuetekohase ülevõtmise tõttu rikkumismenetluse. Hilinemise ning mittenõuetekohasuse põhjuste väljaselgitamisel keskendutakse õigusliku rakendamise puhul relevantsetele ELi tasandi (direktiivi detailsus, uudsus, õiguslikuks rakendamiseks antud aeg) ning siseriikliku tasandi (õigusakti valik ja arv, konteksti sobivuse

⁹ Ministeeriumite dokumendiregistrite avaliku vaate kaudu saab ligi registreeritud elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut, enamasti alates 2008. aastast. Erandiks on Siseministeerium (alates 01.01.2005).

määr) mõjuteguritele. Täpsed andmed rikkumismenetlustest pärinevad Välisministeeriumi iga-aastastest rikkumismenetluste ülevaadetest, mis toovad välja konkreetsel aastal algatatud ja lõpetatud rikkumismenetlused. Saadud info põhjal paluti ministeeriumitel edastada uuritaval perioodil vastavasisuline rikkumismenetluste-alane ametlik kirjavahetus Euroopa Komisjoniga (komisjoni edastatud ametlik kiri, põhjendatud arvamus, vajadusel ka hagiavaldus ning Eesti vastuskirjad)¹⁰. Analüüsitava dokumentatsioonist on põhjusega välja jäetud komisjoni ametlik kiri (küll aga mitte Eesti vastuskiri), mis edastatakse liikmesriigile hilinemise tõttu algatatud rikkumismenetluse korral. Seda eelkõige põhjusel, et kirja sisu on valdavalt korduv - komisjon teavitab liikmesriiki hilinemisest ning palub end teavitada hiljemalt 2 kuu jooksul direktiivi ülevõtva siseriikliku õigusakti jõustumisest.

Andmete usaldusväärsuse kontrollimiseks kõrvutati olemasolevaid andmeid Riigikantselei aruannetest (alates aastast 2012) pärineva informatsiooniga ülevõetud direktiivide hetkeseisude kohta. Laiemat võrdleva poliitika mõõdet on aga aidanud luua komisjoni iga-aastased raportid (2012-2016) ELi õiguse kohaldamise kohta ja *Internal Market Scoreboard* iga-aastane ülevaade (kuni aastani 2014) siseturuga seonduva EL õiguse rakendamise kohta liikmesriikides. Selguse huvides on vajalik välja tuua, et Riigikantselei aruannetes on ülevaadet rikkumismenetlustest välja toodud väga lühikest perioodi arvesse võttes (nt osati ka kvartalipõhiselt). See aga võib arusaama direktiivide ülevõtmisest kui tervikpildist oluliselt moonutada (nt võimalikud erinevused õigeaegsuse või nõuetekohasuse defitsiidi määramisel).

Empiirilise analüüsi teises etapis keskendutakse rikkumismenetluse protsessi algatamise otsesele mõjule direktiivi ülevõtmise protsessile, võttes aluseks esimeses etapis kirjavahetusest ilmnenu hilinemise ja mittenõuetekohasuse põhjused ning analüüsides rikkumismenetluste edasist kulgu. Rikkumismenetluse algatamise mõju hindamisega edasisele ülevõtmise protsessile tekitatakse selgem muutujatevaheline põhjuslik seos, mis tagab uurimistöö sisemise valiidsuse ning annab ELi direktiivi ülevõtmise protsessist kui tervikust parema ülevaate. Vastavalt Falkner *et al* (2005, 225-228) poolt väljatoodud rikkumismenetluse algatamise mõjuteguritele (1) algatamine, 2) kiirendamine, 3) muudatuste tegemine, 4) mõju puudumine) hinnatakse rikkumismenetluse kui sõltumatu muutuja mõju ELi direktiivi ülevõtmise protsessile - 1) kas rikkumismenetluse alguseks oli ülevõtmise protsessiga algust tehtud või mitte? 2) mis on mõlema poole seisukohad rikkumismenetluses ning kas direktiivi ülevõtmisel tehti järske muudatusi ülevõtmise

¹⁰ Dokumentide kättesaamiseks esitas autor ministeeriumitele teabenõuded, kuna kuigi rikkumismenetlused on enamikel juhtudel lõppenud, on dokumendid jätkuvalt piiranguga ning dokumendiregistrite avaliku vaate kaudu neile ligi ei pääse.

kiirendamiseks? 3) mis on mõlema poole seisukohad rikkumismenetluses ning millistel tingimustel kokkuleppele jõuti? 4) mil määral oli tegu rikkumismenetluse lõppemisega seoses faktiliste asjaolude äralangemise tõttu? mil määral oli tegu siseriiklike põhimõtteliste eesmärkide eest seismisega senisest tugevamalt?

Kogutud andmete põhjal viidi läbi kvalitatiivne kontentanalüüs. Ülevõtmise ning rakenduslike puudujääkide avastamiseks ning testimiseks direktiivide liikmesriikide siseriiklikkusse õiguskorda ülevõtmise protsessis on teaduslikes uurimustes laialdaselt just kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit (Kaeding 2006, 231). Kvantitatiivset meetodi kasutamist ELi direktiivide rakendamise analüüsimisel on isegi peetud peaaegu võimatuks, arvestades õigusliku rakendamise detailsust ja tekstipõhisust, mis muudab andmeanalüüsi oluliselt komplekssemaks (König, Luetgert 2008, 191). Seetõttu on ka käesoleva töö puhul otsustatud kvalitatiivse kontentanalüüsi kasuks, mis aitab selgitada, *miks* või *kuidas* mingi nähtus aset leiab ning võimaldab uuritavale sügavuti läheneda (Patton 2002, 227). Samuti on uurimistöö fookusesse võetud piisavalt suur ajavahemik, mille jooksul on rikkumismenetlusi ELi direktiivide siseriiklikkusse õiguskorda ülevõtmise osas algatatud mitmetes erinevates valdkondades, andes võimaluse teha üldistusi Eestis ilmnevate ülevõtmise hilinemise ja mittenõuetekohasuse põhjuste osas (seda ka näiteks valdkonnapõhiselt) ning hinnata rikkumismenetluse algatamise mõju direktiivi ülevõtmise protsessile. Uuringu piiranguks on aga oht keskenduda liigselt dokumentatsiooni sõnastusele, mille tagajärjel võib autor loetut tõlgendada oma vaatenurgast lähtuvalt. Seega püüab autor arvestada kvantitatiivsete näitajatega (ülevõtmise tähtjad, kestus jm), mis aitaksid vääriti tõlgendamisest tekkivaid võimalikke vigu vältida.

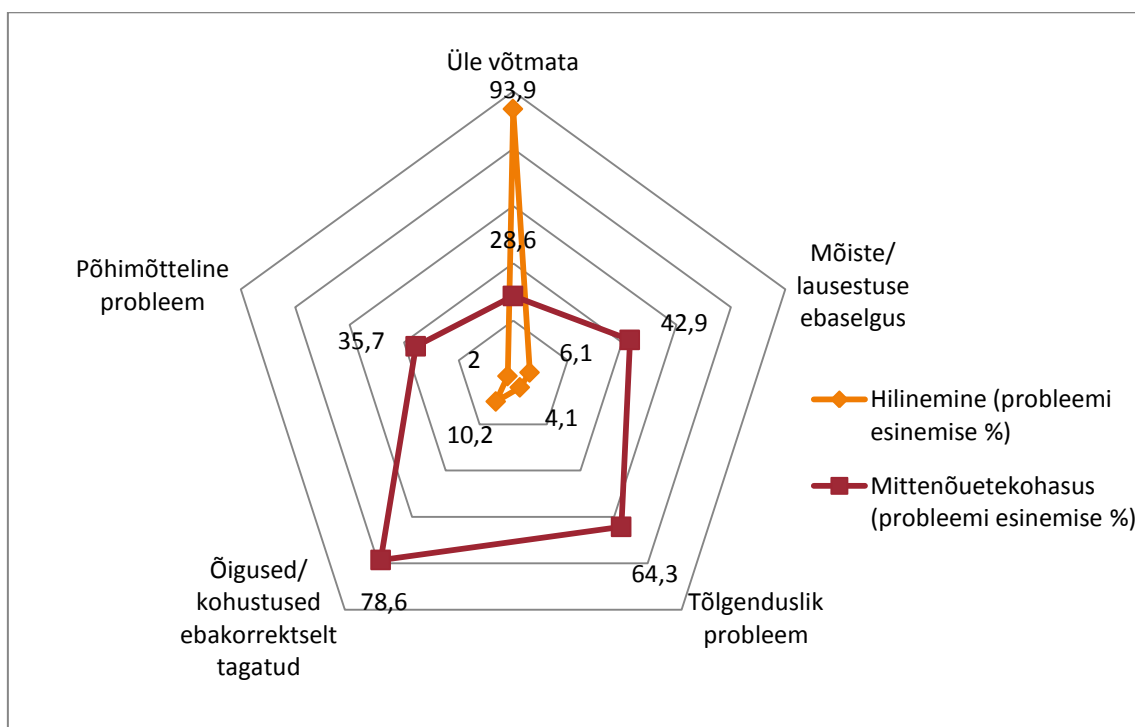
Kuivõrd direktiivide ülevõtmist riigisissesse õigusesse koordineerib ning jälgib Riigikantselei¹¹, siis on üldiste hilinemise ning mittenõuetekohasuse põhjuste väljaselgitamiseks ning andmete reliaabluse suurendamiseks varasemalt läbi viidud poolstruktureeritud intervjuu ka Riigikantselei EL sekretariaadi nõunikuga. Uurimuse käigus kaaluti ka intervjuude läbiviimist ministriumite esindajatega konkreetsete direktiivide rikkumismenetluste osas. Kuivõrd on võimalus, et ametnike tasandil toimus erinevaid kohtumisi või suulisi kokkuleppeid ELi direktiivi ülevõtmise teemal, annaks intervjuudest saadud informatsioon olulise lisapanuse töös kogutavale andmestikule. Küll aga otsustati keskenduda dokumendianalüüsile, kuna ametnike ajalooline mälu võib piisava informatsiooni saamiseks olla liigselt piiritletud, sest menetluste algusest on möödas aastaid, lisaks võivad ametnikud olla vahetunud (May 2011, 141).

¹¹ Eestis koordineerib rikkumismenetluse puhul kirjavahetust Välisministeerium koostöös asjassepuutuva ministriumi, Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei ELi sekretariaadiga (Ametniku ... 2009, 96-109).

2.2. Hilinemise ja mittenouetekohasuse põhjused

Direktiivi detailsus

Kui võrrelda komisjoni poolt rikkumiste kõrvaldamiseks tehtud ettekirjutusi, võib märgata, et kõikide rikkumiste osas komisjon otseselt ettekirjutusi teinud pole (v.a rikkumismenetluse protseduurist tulenevalt). Seda eriti hilinemise tõttu algatatud rikkumismenetluse puhul, kus 49-st uurimisobjektiks olevast direktiivist 41-s rikkumismenetluses puudusid komisjonil otsesed (sisulised) ettekirjutused (vt lisa 3). Tavaliselt sisaldab ettekirjutus teavet selle kohta, millised sätted on siseriiklikest õigusaktidest puudu kui ka seda, millised siseriiklikud õigusaktid on ELi direktiivi ja selle eesmärkidega vastuolus. Ettekirjutuste puudumine aga ei tähenda, et tegemist oleks vähem kompleksse direktiiviga, vaid võib olla seotud siseriiklikult oluliselt suurema panustamisega kompleksse ELi direktiivi korrektse ülevõtmisesse. Näitena võib tuua rikkumismenetlused, mille puhul Eesti ametnikud on hilinemise põhjusena välja toonud direktiivi või valdkonna keerukuse, kuid mis siiski lõppesid ametliku kirja faasis (vt 2010/0063 KEM, 2016/0618 SOM). Seega on oluline lisaks komisjoni etteheidetele analüüsida Eesti-poolseid vastuseid rikkumismenetluses. Mida põhimõttelisemad on vastuolud, seda komplekssem on ülevõetav direktiiv (vt joonis 7).



Joonis 7. Direktiivi kompleksuse raamistamine lisa 3 põhjal
Allikas: Autori koostatud lisa 3 toodud andmete alusel

Komplekssust hinnati rikkumismenetluste ametliku dokumentatsiooni ja komisjoni ettekirjutuste põhjal autori poolt välja toodud 5 erineva näitaja alusel – direktiivi sätted on siseriiklikkusse õigusakti üle võtmata, esineb ebaselgust mõistetes või lausestuses, tõlgenduslikke probleeme, õigused ja/või kohustused pole siseriiklikult piisavalt või on ebakorrektselt tagatud ning esineb põhimõttelisi eesmärgist tulenevaid probleeme (vt ka lisa 3). Analüüsist ilmneb, et hilinenult üle võetud direktiivide puhul heidab komisjon eelkõige ette, et teatud sätted on siseriiklikkusse õiguskorda üle võtmata, samas kui mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide puhul kerkivad rohkem esile probleemid ebakorrektselt tagatud õiguste ja kohustustega seoses (vt joonis 7). Mittenõuetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetlustes tuleb tihti kõrvaldada ka tõlgenduslikest ja põhimõttelistest erinevusest tulenevaid probleeme ning vastuolusid. Seega võib väita, et direktiivid, mille osas on algatatud rikkumismenetlus mittenõuetekohasuse asjus, oma olemuselt komplekssemad.

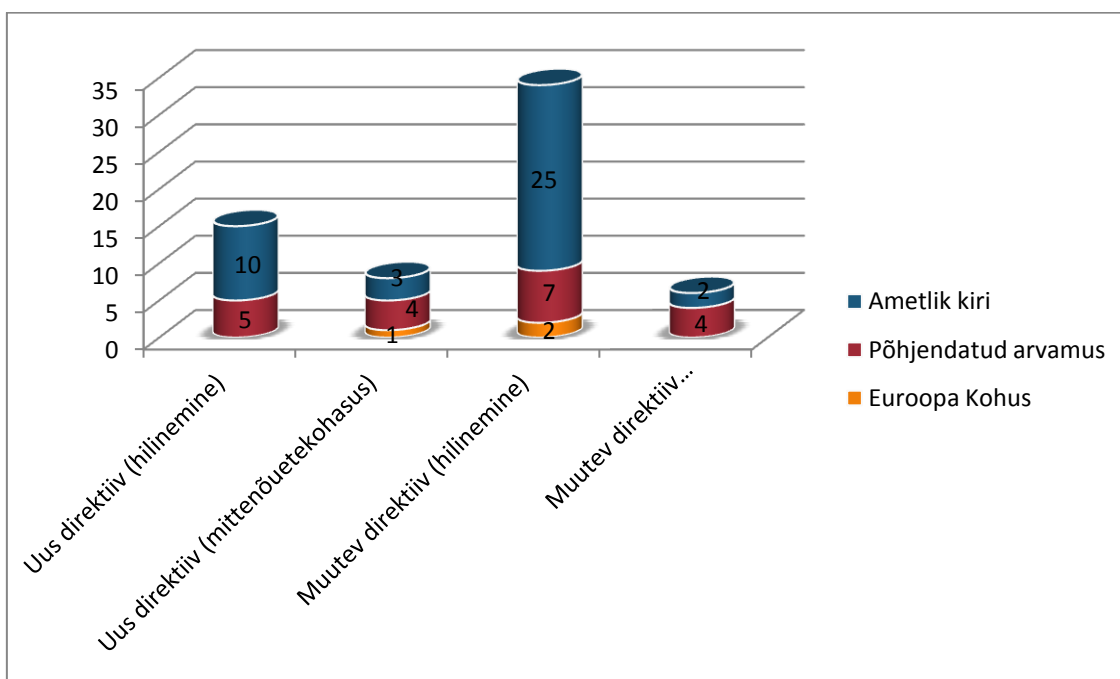
Direktiivi komplekssus ning keerukus on hilinenult üle võetud direktiivide puhul probleemiks, kui rikkumismenetlus jõuab põhjendatud arvamuse faasi või Euroopa Kohtusse. Sel juhul on üle võetud direktiivide puhul olnud probleem mõistete või lausestuse ebaselguses, esineb tõlgenduslikke probleeme või puuduvad nõutud õigused ja/või kohustused (nt 2011/0089, 2011/1039 MKM). Samas on juhtunud, et rikkumismenetlus jõuab Euroopa Kohtusse ning komisjoni etteheide seisnebki vaid selles, et konkreetseid sätteid pole siseriiklikult üle võetud ning komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud (vt 2011/1040 MKM). Uurimisobjektiks olevate direktiivide hulgas ilmnes tihti ka põhjaliku valdkonna ja õigusküsimuste analüüsi vajadus, kuivõrd puudusid eelnevad regulatsioonid, mistõttu tekkis ametkonnale ootamatult suur töömaht uute kohustuste tõttu (nt 2014/0325 MKM ja energiatõhususe valdkond). Sotsiaalministeeriumi näite puhul (2014/0068) pikendas ülevõtmise protsessi lisaks mahukate analüüside läbiviimisele ka ametnike suvepuhkuste periood. (vt lisa 5)

Mittenõuetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetlustes ilmneb kõikidel direktiividel probleeme, mis tulenevad direktiivi kompleksisusest ja detailsusest. Komisjon märgib ära puudused, millele Eesti vastab tihti etteheidet algul vaidlustades ning vastavaid õigusakte välja tuues ning hiljem vajadusel siiski siseriiklikke õigusakte vastavalt muutes ning täpsustades (nt 2010/2139 JUM, 2012/2107 KEM). Sageli minnakse rikkumismenetluse protsessis ka siseriikliku õigusakti täpsustamiseks ja rikkumise lõpetamiseks induktiivsete lahenduste teed, reguleerides õigusakti ning selles kirja pandud sõnastust laiemas tähenduse suunas (vt 2012/2176 KEM).

Kui võrrelda rikkumismenetluse põhjendatud arvamuse faasi ning Euroopa Kohtusse jõudnud direktiivide mittenõuetekohasuse põhjuseid, siis üha enam paistab silma komisjoni ning ministeeriumi esindajate vägagi erinevad tõlgendused ning arusaamad ning mõningased põhimõttelised erinevused. Rikkumismenetlused nr 2008/2087 (MKM) ja 2008/4851 (RAM) kätkevad endas keerulist õiguslikku probleemi, millest esimesel juhul on komisjon varasemalt ELi direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmist ning vastavat valdkonda (raudteetransport) juba korduvalt auditeerinud. See on üheks näiteks, kuidas komisjonil puudub piisavalt ressursse, et mittenõuetekohasust korrektselt ning õigeaegselt kontrollida. Pädevuse ja vastutuse võtmise probleeme ministeeriumide vahel on näha rikkumismenetluses nr 2010/2044 (SOM, JUM, HTM, KUM), kus märkimisväärne ELi direktiivi ülevõtmiseks antud aeg kulus vaidlusele, millisesse seadusesse tuleks vastavad muudatused teha ning sellega seoses, kelle vastutusalasse muudatuse tegemine jääb.

Direktiivi uudsus

Uurimisobjektideks olevad direktiivid valdavalt täiendavad või muudavad juba varasemalt jõustunud ELi õigusakte. Veidi rohkem kui 1/3 käsitletavatest rikkumismenetlustest on algatatud uue ELi direktiivi ülevõtmise hilinemise või mittenõuetekohasuse tõttu (vt joonis 8).



Joonis 8. Hilinenult ja mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide rikkumismenetlused vastavalt direktiivi uudsusele

Allikas: Autori koostatud lisas 4 toodud andmete alusel

Kuivõrd uurimisobjektideks olevate direktiivide rikkumismenetluse aluseks on valdavalt direktiivide ülevõtmise mitteõigeaegsus, võib seda täheldada ka uute ELi direktiivide ülevõtmisel. Üle poolte uutest direktiividest (ca 65%) võetakse üle hilinenult ning sarnaselt muutva ELi direktiivi rikkumismenetlusele lõppeb enamus menetlusi ametliku kirja faasis. Oht direktiiv üle võtta mittenõuetekohaselt on proportsionaalselt aga oluliselt suurem uue ELi direktiivi ülevõtmisel kui juba olemasoleva ELi õigusakti muutmisel (vt joonis 8). Eesti näite puhul ei tähenda uue ELi direktiivi ülevõtmine alati täiesti uue valdkonna reguleerimist, küll aga nõuab uue direktiiviga tutvumine ning selle sobitamine olemasolevate õigusnormidega oluliselt rohkem ressursi. Seega võib direktiivi uudsust pidada üheks põhjuseks, miks direktiivid võidakse üle võtta mittenõuetekohaselt.

Enim uusi direktiive on pidanud vastu võtma MKM (6), KEM (5), SOM (4) ja RAM (3). Eraldi võib välja tuua ka uue hilinemise tõttu algatatud rikkumismenetlused, kus tulenevalt valdkonna laiahaardelisusest (riigihanked) otsustati uus EL direktiiv (2016/0294 RAM) koos üle võtta olemasolevaid õigusakte muutvate ELi direktiividega (2016/0295, 2016/0296 RAM), mistõttu osutus kaasamisprotsess oluliselt keerulisemaks. Mittenõuetekohase uue ELi direktiivi ülevõtmise tõttu on rikkumismenetlusi algatatud rohkesti keskkonna valdkonnas, kus ühiseks tunnusjooneks direktiivide ülevõtmisel võib lugeda mitmete ülevõtvate administratiivsete lisadokumentide koostamise (nt 2014/2127, 2013/2174). Lisaks võib leida, et mitmel juhul on tegemist ELiga liitumise perioodil (tähtaeg 01.05.2004) või vahetult sellele järgnevalt Eesti õigusesse üle võetud uute ELi direktiividega. Sama võib täheldada ka teiste uute mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide puhul, näiteks rikkumismenetlused nr 2010/2044 (SOM, JUM, HTM, KUM), 2010/2139 (JUM) ning kohtu etappi jõudnud 2011/2143 (MKM). Seega võib antud juhul mittenõuetekohasus tuleneda seadusandluse muutumisest ajas nii ELi kui siseriiklikul tasandil, mistõttu vajavad ligi 10 aastat tagasi vastu võetud direktiiv ning selle ülevõtvad siseriiklikud aktid ülevaatamist ning vajadusel uuesti sobitamist olemasolevate õigusaktidega.

Aeg

ELi direktiive, mida liikmesriigid peavad üle võtma, menetlevad erinevad ELi institutsioonid – komisjon, ELi Nõukogu või ELi Nõukogu koos Euroopa Parlamendiga. Vastavalt menetlevale institutsioonile võib ülevõtmiseks antav ajaraamistik oluliselt erineda, mis võib mõjutada ka direktiivi õigeaegset ning nõuetekohast ülevõtmist. Analüüsides uurimisobjektiks olevaid ELi direktiive selgub, et liikmesriikidel tuleb enim üle võtta Euroopa Parlamendi ja ELi Nõukogu

direktiive, mille tähtaeg siseriiklikuks kohaldamiseks on tavaliselt ca 2 aastat EL direktiivi jõustumisest. Vähem esineb Komisjoni või ELi Nõukogu direktiive, mida liikmesriik on kohustatud üle võtma. Käesolevas töös on 63 direktiivist vaid 5 ELi Nõukogu ning 9 komisjoni direktiivi (sh komisjoni rakendusdirektiiv ja 2 komisjoni delegeeritud direktiivi), kuid sellegipoolest on näha, et ELi Nõukogu ja komisjoni direktiivide puhul jäetakse liikmesriikidele paratamatult vähem aega direktiivi ülevõtmiseks. Ka Euroopa Parlamendi ja ELi Nõukogu direktiivide puhul on näha üksikuid erandeid (nt 2014/0073 RAM – 6 kuud, nr 2010/0063 KEM – 8 kuud), kuid valdavalt on ELi direktiivi ülevõtmiseks jäetud mõistlik aeg (1,5-2,5 aastat).

Nõukogu 5 direktiivist 2 puhul on tegu vanemate EL-i direktiividega (vt 2013/2107 KEM, 2010/2044 SOM, JUM, HTM, KUM), mis on vastu võetud vastavalt 1991. ja 1999. aastal ning mille rakendamistähtaeg oli 01.05.2004. Ülejäänud 3 direktiivi ülevõtmise tähtaeg oli kõigil ca 2 kuud, mis automaatselt tingis ka hilinemise ning vastava rikkumismenetluse. Kõik menetlused aga lõppesid ametliku kirja faasis ning enamasti on suudetud hilinemisest tulenevad erimeelsused pärast ametliku kirja likvideerida. Kuigi komisjoni 9 direktiivist varieerus ülevõtmistähtaeg 3 kuust (nt 2013/0301, 2013/0114, 2013/0115 KEM) kuni 1,5 aastani (nt 2016/0732 SOM), on keskmine komisjoni direktiivi ülevõtmise tähtaeg Eestis on olnud ca 5-6 kuud. Kui arvestada, et Riigikantselei on soovitanud ministriumidel ELi direktiivi ülevõtmisel arvestada ca 6-kuulise Riigikogu seaduseelnõu menetlusprotsessiga (Intervjuu), siis on nii komisjoni kui ELi Nõukogu direktiivide ülevõtmise jaoks aega liiga vähe. Seega on ülevõtmiseks ettenähtud aeg kriitilise tähtsusega eelkõige ELi Nõukogu ja komisjoni direktiivide ülevõtmisel ning seda olenemata, mis valdkonna direktiiviga on tegemist.

Aeg on kriitilise tähtsusega eelkõige ELi direktiivide puhul, mille osas on algatatud rikkumismenetluse protsess mitteõigeaegsuse osas ning mille menetlus on lõppenud just ametliku kirja faasis. Üle pooltel juhtudel (18 direktiivil 35-st) on probleemiks, et tähtaeg oli liiga lühike muudatuste ettevalmistamiseks, kooskõlastamiseks ja jõustamiseks. Näiteks Keskkonnaministriumide rikkumismenetluses nr 2013/0301 avaldasid Eesti ja Luksemburg ainsate ELi liikmesriikidega pahameelt liiga lühikese tähtaja (3 kuud) vastu. Niigi lühike direktiivi ülevõtmise tähtaeg võib lüheneda aga ka siseriiklike põhjuste tõttu, näiteks rikkumismenetluses nr 2013/0366 (KEM), kus põhiline menetlus- ja kooskõlastusaeg langes suveperioodile (nii menetlust eestvedavate ametnike kui Riigikogu puhkuseperioodile).

Õigusakti valik ja arv

Eestis on ELi direktiivide ülevõtvateks siduvateks õigusaktideks seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus. Õigusaktide vastu võtmisest teavitab komisjoni läbi vastava süsteemi Riigikantselei, kellele ministriumid esitavad vajalikud dokumendid valitsusasutustele antud ülesannete jälgimise infosüsteemi kaudu (SEIRA) (Ametniku ... 2009, 100-101; Intervjuu). Küll aga võidakse lisaks nimetatud õigusaktidele ELi direktiiv üle võtta ka mitmete muude õigusaktidega nagu Vabariigi Valitsuse korraldus, Riigikogu otsus või hoopis administratiivse dokumendiga, millest tuleb samuti komisjoni teavitada. Uurimisobjektideks olevate direktiivide ülevõtmist analüüsiti eelkõige kolmest põhilisest siduvast siseriiklikust õigusaktist lähtuvalt.

Lähtudes Eestis perioodil 2012-2016 üle võetud ning antud töös uurimisobjektiks olevate direktiivide ülevõtmiseks tehtud siseriikliku õigusakti valikust, võib väita, et Eestis võetakse ELi direktiivid üle tavaliselt seaduse või ministri määrusega, vähem Vabariigi Valitsuse korraldusega. Kui ELiga liitumise eelsel perioodil oli ülevõtvaks siseriiklikuks õigusaktiks pigem seadus, siis hilisemal perioodil täiendatakse siseriiklikke õigusakte pigem ministri määruste vastuvõtmisega. Ühtlasi, mida rohkem valitakse ELi direktiivi ülevõtvateks siseriiklikeks õigusaktideks kõrgema õigusjõuga õigusakte, seda suurema tõenäosusega võetakse ELi direktiiv vastu mitteõigeaegselt (tulenevalt õigusakti menetlusprotsessi keerukusest ning kestvusest). Mitmel juhul on Eestis ELi direktiivide ülevõtmisel vastavustabelisse lisatud ka dokumente, mis pole õiguslikult siduvad, kuid täiendavad olemasolevaid seadusi, Vabariigi Valitsuse määrusi või ministri määrusi. Vabariigi Valitsuse korraldusi, Riigikogu otsuseid, mitmed administratiivseid dokumente on vastu võetud pigem laiahaardelisemates valdkondades, mis võib hõlmata mitmeid alavaldkondi (Intervjuu), nagu majandus-ja kommunikatsiooni või keskkonna valdkond (nt 2014/0325, 2011/1040, 2012/0345 MKM, 2013/2174, 2014/2127 KEM). Seega on õigusselguse huvides peetud paremaks direktiivi eesmärkide tagamiseks vastu võtta või muuta teisi õigusakte.

Kui vaadata, millised rikkumismenetlused on jõudnud põhjendatud arvamuse faasi (nii hilinemine kui mittenõuetekohasus), siis võib osalt nende direktiivide ülevõtmisel täheldada rohkemaid õigusaktide, mis on ELi direktiivi korrektseks ülevõtmiseks vaja jõustada. Teisalt eristub selgelt, et erinevate õigusaktide arv on suurem, kui on kaasatud rohkem teisi ministreeriume (nt 2010/2044 SOM, JUM, HTM, KUM; 2010/2139 JUM, 2011/0089, 2011/1039, 2014/0325 MKM). Seega võib hilinemise või mittenõuetekohasuse üheks põhjusteks olla rohkemate õigusaktide arv rohkemates valdkondades, mis on tingitud valdkonna

laiahaardelisusest või soovist reguleerida direktiivi ülevõtva aktiga teisi siseriiklikke küsimusi (Intervjuu), ning võib seega kaasa tuua vastutuse, koostööprobleemid jm. Mõningal juhul võib suur õigusaktide arv olla seotud ka uue ELi direktiivi ülevõtmisega (nt menetlused 2016/0729 SIM, 2015/0274, 2012/0345 MKM).

Konteksti sobituvuse määr

Konteksti sobituvuse määra süvaanalüüsi puhul oleks ideaalis vajalik lisaks ELi direktiivide ning ülevõtvate siseriiklike õigusaktidele sobivusele analüüsida ka poliitika instrumente ning standardeid, mis pole aga suure valimi puhul teostatav (Mastenbroek 2003, 382). Seega analüüsitakse käesolevas töös kahe õigusruumi õigusaktide omavahelist sobituvust, võttes aluseks siseriikliku õigusakti uudsuse. Kui õigusselguse huvides on oluline siseriiklikud õigusaktid eelkõige ühtlustada, võib väita, et mida vähem uusi õigusakte direktiivi jõustamiseks vastu võetakse, seda suurem on konteksti sobituvuse määr. Uute õigusaktide valik varasemal perioodil (eelkõige seadused) on aga suuresti seotud ELiga liitumisega 2004. aastal, mil tuli üle võtta korraga väga palju ELi õigusakte (vt lisa 4). Seega oli kahe õigusruumi õigusaktide sobituvuse määr kõige madalam ELiga liitumise perioodi alguses.

Rohkelt uusi siseriiklikke õigusakte on vastu võetud seoses ELiga liitumise perioodil vastu võetud ELi direktiividega. Võib väita, et kui mittenõuetekohasuse tõttu on algatud rikkumismenetlus, siis suure tõenäosusega on selleks mõni varasemalt vastu võetud ELi direktiiv. Kui liikmesriik võtab hilisemal perioodil vastu kord juba üle võetud ELi direktiiviga seonduvalt uusi õigusakte, pööratakse vastavuse väljaselgitamiseks tähelepanu ka juba varasemalt vastu võetud ülevõtvatele siseriiklikele õigusaktidele. Nii võibki juhtuda, et varasemalt korrektselt üle võetud ELi direktiivi osas alustatakse hiljem mittenõuetekohasuse tõttu rikkumismenetlus (nt 2012/2176, 2012/2161, 2012/2101 KEM) ning liikmesriigil tuleb varasemalt vastavaks tunnistatud siseriiklikke õigusakte muuta või täiendada. Mida hilisema ELi direktiiviga on tegu, seda rohkem muudetakse juba olemasolevaid siseriiklikke seadusi ning Eesti õigusaktid viiakse vastavusse ELi direktiividega pigem uute määruste vastuvõtmise näol (nt 2014/0325 MKM, 2016/0729 SIM). Kuivõrd aga määrusega võidakse tavaliselt kehtestada tehniliselt keerukamaid norme, mida soovitataksegi vastu võtta madalamate õigusaktidega (Ametniku ... 2009, 96-97), siis ei saa ELi direktiivi ülevõtmist uute määrustega konteksti sobituvuse määramisel pidada nii kaalukaks asjaoluks. Seega pole konteksti sobituvuse madal määr Eesti puhul probleemiks, vaid pigem on sel juhul tegemist teatud üksikute juhtumitega.

2.3. Rikkumismenetluste algatamise mõju direktiivi ülevõtmise protsessile

Riikideüleste karistusmeetmete rakendamise oht võib mõjutada direktiivi ülevõtmise protsessi ka laiemalt. Vastavalt Falkner *et al* (2005, 225-228) poolt väljatoodud rikkumismenetluse algatamise mõjuteguritele (1) algatamine, 2) kiirendamine, 3) muudatuste tegemine, 4) mõju puudumine) hinnati rikkumismenetluse kui sõltumatu muutuja mõju ELi direktiivi ülevõtmise protsessile. Kuivõrd ülevõtmise protsessi algatamine (*kick-start*) tähendaks, et ülevõtmise protsessiga pole rikkumismenetluse algatamise hetkeks algustki tehtud, siis kõikide uurimisobjektiks olevate direktiivide seas selliseid näiteid ei leidunud.

Küll aga ilmnes nähtavamalt ülevõtmise protsessi kiirendamine (*accelerate*) ning seda eelkõige mitteõigeaegselt üle võetud direktiivide rikkumismenetluse protsessi algatamise järel. Mittenõuetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetluste puhul eelistati tihti nõuetekohast ülevõtmist, õiguselgust ning õigusloome head kvaliteeti õigeaegsusele. Ka hilinemise tõttu algatatud rikkumismenetluste puhul leidub näiteid, kus ülevõtmise protsessiga otsustati pigem viivitada, kuna siseriiklikku õiguskorda võeti üle mitu direktiivi üle korraga (nt KEM 2013/0301, 2013/0114 ja 2013/0115 või SIM 2015/0273 ja MKM 2015/0395) (vt lisa 3 ja 5). Kui aga mitteõigeaegsuse tõttu algatatud menetlus jõudis põhjendatud arvamuse faasi, võeti ELi direktiivi vastuvõtmiseks kiiresti üle palju eraldiseisvaid madalama õigusjõuga siseriiklikke õigusakte (nt 2012/0345 MKM) või muudeti menetluse kiirendamiseks mitmeid kõrgema õigusjõuga siseriiklikke õigusakte korraga (nt RAM 2015/0400).

Direktiivi ülevõtmisel tehtud vigade parandamine (*correction of implementation mistakes*) ilmnes eelkõige nii mittenõuetekohaselt, aga ka hilinenult üle võetud direktiivide puhul. Mõnede rikkumismenetluste puhul on selgelt näha, et ametliku kirja faasis vaieldakse komisjoni kõikidele etteheidetele vastu, kuid põhjendatud arvamuse faasis ollakse menetluse edasiliikumisest tingitud surve mõjul nõus kompromissi leidma ning vastavaid muudatusi läbi viima. Näiteks Keskkonnaministeeriumi hilinenult üle võetud direktiivi rikkumismenetlus nr 2012/2107 või rikkumismenetlus nr 2010/2044 (HTM, SOM, JUM, KUM), kus toodi välja mitmeid põhjendusi, miks ei peaks direktiivis kehtivat nõuet vastaval moel Eesti õiguskorras kohaldama. Viimases menetluses jõudis komisjon esitada ka hagi Euroopa Kohtusse, kuid siseriiklike seaduste muudatuste vastuvõtmisel ning rikkumise aluseks olevate nõuete täitmisel võttis komisjon hagi tagasi. Sarnaselt eelmisele näitele toodi ka rikkumismenetluses nr 2012/2107 (KEM) välja, mil moel Eesti õiguskorras kehtestatu on ELi õiguskorras kehtestatust erinev, mistõttu direktiivis sätestatud erand ei omaks siseriiklikus õiguskorras reaalselt mõju. Põhjendatud arvamuse järel oli

Eesti aga nõus tegema vastavad muudatused ning kohustus vastuolu kõrvaldama seaduse muutmisega. (vt lisa 3 ja 5)

Rikkumismenetluse algatamine ei mõjutanud ELi direktiivide ülevõtmise protsessi üldjuhul siis, kui algatatud rikkumismenetlus oli jätkuvalt ametliku kirja faasis ning ülevõtvad siseriiklikud õigusaktid olid jõustumas, mistõttu menetlus lõppes peagi faktiliste asjaolude äralangemise tõttu (nt 2011/0752 KEM). Otsene mõju ülevõtmise protsessile puudus kindlasti ka direktiivide puhul, mis jäid antud uurimisobjektide hulgast välja, kuna rikkumine kõrvaldati enne formaalse rikkumismenetluse algust.

3. JÄRELDUSED

Euroopastumise õiguslik aspekt on üldjoontes hästi rakendatav, saamaks tervikpilt, kuidas siseriiklik seadusandlus kui sõltuv muutuja on sunnitud kohanduma ELi direktiivide rakendamisest tuleneva survega. Kontseptsiooni eriline väärtus seisneb selles, et see loob võimaluse keskenduda rakendamise surve tõttu esinevatele hilinemise ning mittenõuetekohasuse põhjustele. Lisaks annab see võimaluse vaadelda rikkumismenetluste algatamise protsessi kui üht survemehhanismi ning analüüsida selle mõju ülevõtmise protsessile laiemalt.

Käesolev uurimus näitab, et Eestis on üheks olulisemaks hilinemise põhjuseks ELi direktiivi ülevõtmiseks ettenähtud aeg lühike aeg, miks direktiive võetakse üle hilinenult. Akadeemilises kirjanduses on ELi direktiivi ülevõtmiseks ettenähtud aega seostatud direktiivi kompleksusega, mistõttu võib ülevõtmine hilineda (Ciavarini 2000, 56). Eesti näite põhjal mängib hilinenult üle võetud direktiivide kaasustes ELi direktiivi ülevõtmiseks seatava ajaraamistiku juures olulisemat rolli aga see, millise ELi institutsiooni menetleda on vastav direktiiv. Empiirilises analüüsis eristub selgelt, et proportsionaalselt rohkem on probleeme ELi Nõukogu ja komisjoni direktiividega, mille ülevõtmise tähtaeg võib ulatuda paarist kuust kuni 6 kuuni. Kõige problemaatilisemad valdkonnad on majandus- ja kommunikatsioon ning keskkond, mille direktiivide hilinemises võib täheldada ka mõningast lumepalliefekti (Kaeding 2006, 237), eriti vastavalt aastatel 2011 ja 2013. Küll aga pole kõik hilinemise tõttu algatatud rikkumismenetlused alati seotud lühikese tähtajaga. Empiirilise analüüsi tulemustest selgub, et kui hilinemise tõttu algatatud menetlus on jõudnud põhjendatud arvamuse faasi, on rikkumise põhjuseks tavaliselt miski muu kui ülevõtmiseks ettenähtud ebapiisav aeg.

Põhjused, miks hilinemise tõttu algatatud rikkumismenetlus jõuab põhjendatud arvamuse faasi või Euroopa Kohtusse, seisnevad pigem siseriiklikul tasandi mõjutegurites. Akadeemilistes uurimustes on leitud, et mida enam keerulisema menetlusprotsessiga õigusakte või õigusaktide muudatusi (Eesti kontekstis seadusi ning Vabariigi Valitsuse määrusi) on vaja direktiivi ülevõtmiseks vastu võtta, seda rohkem direktiivide ülevõtmine hilineb (Mastenbroek 2003, 377). Uurimisobjektiks olevate direktiivide puhul on madalama haldusjõuga õigusaktidega üle võetud

mitmeid tehniliselt keerukaid norme (Ametniku ... 2009, 96-97), kuid ei saa välistada, et ministri määruste kasuks on otsustatud seetõttu, et soovitakse rikkumine kiirelt lõpetada. Uurimuse tulemustest selgub, et nii hilinevad kui mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide puhul on oluline, kas direktiivi ülevõttev õigusakt reguleerib teisi siseriiklikke küsimusi või hõlmab teisi valdkondi. Menetlusprotsessi on kaasatud mitmed erinevad osapooled raskendavad ning pikendavad ajaliselt ELi direktiivi ülevõtmise protsessi (vastutuse, koostööprobleemid jm) (vt lisa 5).

Olulisemad mittenõuetekohasuse põhjused Eestis tulenevad samuti direktiivspetsiifilistest mõjuteguritest – direktiivi kompleksusest ning uudsusest. Kui akadeemilises kirjanduses on eelnevalt kompleksuse hindamisel analüüsitud direktiivide lisade arvu (Haverland, Romeijn 2007, 771), siis käesolevas töös õigustas kompleksuse hindamisel sisulisema informatsiooni kogumine ning komisjoni ja Eesti ametkondade vahelise dokumendianalüüsi läbiviimine. Selle tulemusena leiti, et kui hilinevalt üle võetud direktiivide puhul esineb enim etteheiteid sätete ülevõtmata jätmise osas (välja arvatud mõningad erandid, nt Euroopa Kohtusse jõudnud menetlus nr 2011/1039 MKM), siis mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivid on seotud enam õiguste ja kohustuste ebakorrekse tagamise, erinevast tõlgendusest või põhimõttelistest erimeelsustest tulenevate probleemidega. Sarnaselt teoreetilises kirjanduses tooduga võis mitmetes Eesti ametkondade omavahelises kirjavahetuses täheldada, et ELi direktiivi ülevõtmisel peetakse oluliseks tagada õigusselgus ning õigusloome hea kvaliteet (vt lisa 5), mistõttu eelistatakse nõuetekohasust õigeaegsusele.

Teine oluline direktiivspetsiifiline tegur, mis tingib mittenõuetekohase ülevõtmise, on direktiivi uudsus. Kuivõrd varasemalt pidid liikmesriigid üle võtma rohkem olemasolevaid ELi õigusakte muutvaid või täiendavaid ELi direktiive, siis järjest rohkem võetakse ELi tasandil vastu uusi ELi direktiive. See tuleneb eelkõige asjaolust, et üha enam lisandub ELi tasandil uusi riikideülevalt reguleeritavaid valdkondi, mille osas varasem regulatsioon on vähene või puudulik. Uute ELi direktiivide siseriiklik kohaldamine vajab aga oluliselt rohkem lisaressursse (Kaeding 2006, 244; Mastenbroek 2003, 390), mille puudumine tingib ka rikkumismenetluse algatamise. Eesti juhtumi puhul ei esine silmnähtavat seost uue ELi direktiivi ja siseriiklikult uue valdkonna reguleerimise vahel. Samuti ei saa antud töö empiirilise tulemuste kohaselt ei saa nõustuda akadeemilistes kirjanduses toodud väitega, justkui pööratakse uutele ELi direktiividele kuidagi rohkem tähelepanu kui ELi direktiivile, mis muudab juba olemasolevaid ELi õigusakte (Kaeding 2006, 236; Mastenbroek 2003, 376). Küll aga esineb proportsionaalselt rohkem sisulisi

probleeme siiski uute ELi direktiivide nõuetekohase ülevõtmisega kui olemasolevate ELi õigusakte muutva või täiendava ELi direktiivi ülevõtmisega.

Akadeemilistest allikatest ilmneb, et mida madalam on konteksti sobituvuse määr kahe õigusruumi vahel, seda enam võetakse ELi direktiive üle hilinevalt või mittenõuetekohaselt (Hartlapp 2009, 471). Konteksti sobituvuse määr on olnud madalaim ELiga liitumisperioodil, mil siseriiklikul tasandil võeti ELi direktiive ELiga liitumise perioodil üle pigem uute seaduste ja Vabariigi Valitsuse määrustega, kuid sobituvus on ajas tõusnud. Kuivõrd 90-ndate alguses tuli Eestis taasiseseisvumise järel üles ehitada uus õigussüsteem ning selle loomisel võeti suuresti eeskujuks ka ELi õiguskorda, on tänaseks päevaks kahe õiguskorra omavaheline sobituvus kõrge. Leidub üha vähem poliitikavaldkondi, mida Eesti õiguskorras juba reguleeritud pole ning mille tõttu võiks tekkida vastuolu ELi õigusega. Seega saab empiirilise analüüsi tulemusena väita, et konteksti sobituvuse määr Eestis on pigem kõrge ning mittedobituvuse puhul on tegemist pigem teatud üksikute juhtumitega. Osalt kinnitab seda kinnitab ka mittenõuetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetluste langustrend. Teisalt on hilisemal perioodil on otsustatud ELi direktiivide ülevõtmiseks varasemalt vastu võetud seadusi ning Vabariigi Valitsuse määrusi pigem muuta ning täiendavalt vastu võtta näiteks ministri määrus. Nagu eelnevalt mainitud, võetakse direktiivide puhul on madalama õigusjõuga õigusaktidega üle võetud mitmeid tehniliselt keerukaid norme (Ametniku ... 2009, 96-97), kuid ei saa välistada, et ministri määruste kasuks on otsustatud seetõttu, et soovitakse hilinevise tõttu algatatud rikkumismenetlus kiirelt lõpetada. Seega ei saa väita, et hilinevise tõttu algatatud rikkumismenetluste tõusutrend on seotud just konteksti mittedobituvusega.

Uurimisobjektiks olevate direktiivide rikkumismenetluste analüüsi põhjal võib väita, et ELi direktiivide õiguslikul rakendamisel on olulisemad ülevõtmise mõjutajad direktiivispetsiifilised mõjutegurid (direktiivi komplekssus, uudsus ning ülevõtmiseks ettenähtud aeg). Vastavate mõjutegurite halvim kombinatsioon – uus kompleksne ELi direktiiv, mille ülevõtmiseks on ettenähtud ebapiisav aeg – loob potentsiaalse võimaluse õigeaegsuse ning nõuetekohasuse kriteeriumite rikkumiseks. Direktiivispetsiifilisi mõjutegureid saab aga siseriiklikul rakendamisel oluliste mõjutegurite – õigusakti valik ja arv - valikul arvesse võtta ning sellega seoses ka ülevõtmise protsessi muuta.

Olulisemad järeldused hilinemise ja mittenõuetekohasuse põhjustest:

- Ülevõtmiseks ettenähtud ebapiisav aeg on oluline põhjus, mis EL direktiiv võidakse üle võtta mitteõigeaegselt. Kui aga menetlus jõuab põhjendatud arvamuse faasi, on tavaliselt põhjuseks mingi muu mõjutegur.
- Mida rohkem valitakse ELi direktiivi ülevõtvateks siseriiklikeks õigusaktideks uusi kõrgema õigusjõuga õigusakte, seda suurema nõenäosusega võetakse ELi direktiiv vastu mitteõigeaegselt (tulenevalt õigusakti menetlusprotsessist).
- Mida rohkem reguleerib ELi direktiivi ülevõttev õigusakt teisi siseriiklikke teemasid või on kaasatud ülevõtva õigusakti menetlusprotsesse teisi osapooli (ministeeriumeid), seda suurema tõenäosusega võetakse ELi direktiiv üle mitteõigeaegselt või mittenõuetekohaselt.
- Direktiivi kompleksus on probleemiks eelkõige sisuliste rikkumismenetluste puhul, vähemal määral hilinenult üle võetud direktiivide puhul, mille menetlus on jõudnud vähemalt põhjendatud arvamuse faasi või Euroopa Kohtusse.
- Uue ELi direktiiviga on suurem oht ELi direktiivi mittenõuetekohaseks ülevõtmiseks.
- Konteksti sobituvuse määr Eestis on pigem kõrge, mittesobituvuse puhul on tegemist pigem teatud üksikute juhtumitega.

Rikkumismenetluste algatamine mõjutas direktiivide ülevõtmise protsessi eelkõige kahel viisil: kiirendas ning pani tegema muudatusi juba ELi direktiivi ülevõtmiseks tehtud sammudes. Kuigi võiks eeldada, et kui sarnaselt Eesti õigusperekonda kuuluvates riikides nagu Prantsusmaa andis rikkumismenetluste algatamine olulise tõuke direktiivi ülevõtmise algatamiseks (Falkner 2005, 226), siis antud juhtumi näitel see tendents Eestis pigem puudub. Pigem on Eesti sarnane naaberriikidega (Soome, Rootsi), kus taoline mõju ELi direktiivide ülevõtmise protsessis ei avaldunud. Sisulise rikkumismenetluse puhul eelistati nõuetekohasust õigeaegsusele ning ülevõtmisega vajadusel viivitati. Kuivõrd aga suure osa ELi direktiivide ülevõtmise hilinemise põhjuseks on ebapiisav aeg ning sellega seotud siseriiklik ajaplaneerimine, ilmnes direktiiv ülevõtmisel rikkumismenetluse protsessi erinevate etappide mõju just ülevõtmise protsessi kiirenemises (nt madalamate õigusjõuga siseriiklike õigusaktide vastuvõtmine, mitme siseriikliku õigusakti muutmine korraga).

Rikkumismenetluse protsessi algatamise mõju vigade parandusena ilmnes eelkõige mittenõuetekohaselt üle võetud direktiivide ülevõtmise protsessis. Sisulistes rikkumistes üritatakse oma seisukohtade eest seista valdavalt seni, kuni menetlusprotsess liigub põhjendatud

arvamuse etappi või juba Euroopa Kohtusse, misjärel nõustutakse kompromissidega ning üritatakse teha vastavad muudatused siseriiklikes õigusaktides vastuolu kõrvaldamiseks ning rikkumismenetluse lõpetamiseks. Küll aga võib täheldada komisjoni piiratud ressursse mittenõuetekohase rikkumismenetluse avastamisel (*Ibid.*, 227). Ühelt poolt kinnitab seda mittenõuetekohaste rikkumismenetluste vähesus, kuid teisalt fakt, et mittenõuetekohasuse tõttu algatatakse rikkumismenetlused direktiivi ülevõtmise tähtajast aastaid hiljem. Märkimisväärne juhtum oli ka rikkumismenetluses nr 2008/2087 (MKM), kus komisjon oli valdkonda (raudteetransport) ning vastavaid ülevõtvaid õigusakte eelnevalt korduvalt auditeerinud ning sobivaks tunnistanud. Algatatud mittenõuetekohaste rikkumismenetluste vähesuse võib tingida ka Eesti kui väikeriigi pedantsus ning püüdlikkus võtta direktiivid üle õigeaegselt ning nõuetekohaselt.

Kaasused, kus rikkumismenetluse protsessi algatamine olulist mõju ei avaldanud, olid seotud eelkõige hilinenult üle võetud direktiividega, kus nimetatud ülevõtmise protsessis oli jäänud rikkumismenetluse lõpetamiseks vaid komisjoni ülevõtvatest siseriiklikest õigusaktidest teavitada. Lisaks võib väita, et direktiive, mille puhul rikkumismenetluse protsessi algatamine ei oma otsest mõju, on vähe ka seetõttu, et Eesti riik peab komisjoni seatud nõuetest ning tähtaegadest kinnipidamist oluliseks (Intervjuu), mistõttu iga rikkumismenetluse algatamine tavaliselt omab ülevõtmise protsessile mingisugust mõju rikkumismenetluse lõpetamise suunas.

KOKKUVÕTE

Rahvusvaheliste suhete kontekstis kannab EL kui riikideülene institutsioon tähtsat rolli. Kuivõrd supranatsionaalse valitsemise ruumis on liikmesriikide õigusruumid üha enam seotud ELi õigusruumiga, on oluline uurida, mil määral ELi õigusaktide ülevõtmine mõjutab liikmesriigi siseriiklikku õiguskorda. Kuna liikmesriikidel tuleb siseriiklikusse seadusandlusesse üle võtta mitmeid ELi õigusakte, mis on vahetult siduvad või mida tuleb siseriiklikkusse õiguskorda ühildada, on täheldatud olulist defitsiiti just ELi direktiivide õigeaegselt ning nõuetekohasel ülevõtmisel. Eestis on varasemalt küll kogutud rikkumismenetluste-alast statistikat, kuid puudub põhjalikum analüüs direktiivide ülevõtmise hilinemise ning mittenõuetekohasuste põhjuste kohta. Panustamaks selle tühimiku täitmisesse, seadis käesolev magistritöö eesmärgiks välja selgitada ELi direktiivide ülevõtmise hilinemise ning mittenõuetekohasuse põhjused Eestis aastatel 2012-2016. Magistritöö teiseks eesmärgiks oli hinnata rikkumismenetluse protsessi algatamise kui ühe võimaliku survemehhanismi mõju direktiivide ülevõtmise protsessile, luues koosmõjus hilinemise ning mittenõuetekohasuse põhjustega tervikpildi ELi direktiivide ülevõtmise protsessist laiemalt.

Magistritöö teoreetilise raamistiku lähtealuseks oli euroopastumise kontseptsioon, täpsemalt euroopastumise õiguslik aspekt, mille kohaselt ilmneb euroopastumine liikmesriigi õiguskorras siis, kui siseriiklik seadusandlus kui sõltuv muutuja on sunnitud kohanduma ELi direktiivide rakendamisest tuleneva survega. Õigeaegsusele ning nõuetekohasusele kui oodatavatele tulemustele läheneti tulemustele orienteeritult. Põhjuste analüüsimiseks valiti välja sobivad mõjutegurid – direktiivspetsiifilised mõjutegurid (direktiivi komplekssus, uudsus ning ülevõtmiseks ettenähtud aeg) ning siseriiklikud rakendamisel olulised mõjutegurid (õigusakti valik, arv ning konteksti sobivuse määr). ELi direktiivide rakendamisest tuleneva surve all analüüsiti eelkõige rikkumismenetluse algatamist, hinnates rikkumismenetluse kui protsessi mõju ELi ülevõtmise protsessile. Kuid omaette survemehhanismiks võib pidada ELiga liitumisel kehtestatud nõudeid ELi õigusaktide ülevõtmiseks kui ka ELi ülimuslikkust õigusaktide kohaldamisel. Rikkumismenetluse kui survemehhanismi hindamisel võeti aluseks Falkner *et al* (2005) mõjutegurid, mille alusel rikkumismenetlus võib ülevõtmise protsessi algatada,

kiirendada, viia protsessi ilmnevate vigade parandamiseni või ilmneb, et rikkumismenetlus ei pruugi olulist mõju avaldadagi.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et Eestis kasvab järjest enam hilinevalt ülevõetavate ELi direktiivide arv, samas kui mittenõuetekohaste rikkumismenetluste arv väheneb. Olulisemateks faktoriteks ELi direktiivide ülevõtmisel võib pidada direktiivispetsiifilisi mõjutegureid, mis seavad algingimused ELi direktiivi õiguslikuks rakendamiseks siseriiklikusse õiguskorda. Hilinevalt ülevõetavate direktiivide puhul võib peamiseks hilinevuse põhjuseks pidada liiga lühikest tähtaega, mille jooksul ei jõuta direktiiv siseriiklikusse õiguskorda kohaldada. Kui aga menetlus jõuab põhjendatud arvamuse faasi, on tavaliselt põhjuseks mingi muu mõjutegur. Siinkohal on oluline aspekt, mil määral valitakse ülevõetavateks õigusaktideks uusi kõrgema õigusjõuga õigusakte, seda suurema tõenäosusega direktiivi ülevõtmine hilineb.

Sisuliste rikkumismenetluste puhul on oluliseks ülevõtmise mõjuteguriks direktiivi kompleksus ja uudsus. Mida keerulisem ja üksikasjalikum on direktiiv, seda rohkem ilmneb komisjoni ja liikmesriigi vahel erimeelsusi, isegi põhimõttelisi erinevusi. Lisaks, kui ülevõtmist vajab uus ELi direktiiv, on oht direktiiv üle võtta mittenõuetekohaselt veelgi suurem. Sisulised rikkumismenetlused on aga pikaajalisemad menetlused ning tihtipeale on menetlus algatatud ELi direktiivide osas, mis on vastu võetud juba varasemal, ELiga liitumise ning selle järgsel perioodil. Seega võib rikkumismenetluste vähesus osalt olla tingitud komisjoni piiratud ressursside ning vähesest kompetentsist valdkondlikesse temadesse süvitsi laskuda. Teisalt võib olla põhjuseks Eesti kui väikeriigi püüdlused mittenõuetekohasust vältida. Kuivõrd Eestil tuli taasiseseisvumise-järgselt üles ehitada uus õigussüsteem ning selle loomisel võeti suuresti eeskujuks ka ELi õiguskorda, on tänaseks päevaks kahe õiguskorra omavaheline sobitus kõrge. Seega pole konteksti sobivuse määr Eestil suureks probleemiks, vaid tegemist on teatud üksikute juhtumitega.

Rikkumismenetluste algatamine kiirendas ning viis muudatuste tegemiseni direktiivide ülevõtmise protsessis. Ülevõtmise protsessi kiirenes eelkõige hilinevalt üle võetud direktiivide puhul, samas kui mittenõuetekohasuse tõttu algatatud rikkumismenetluste puhul eelistati tihti nõuetekohasust õigeaegsusele. Vigade parandamine ilmnes eelkõige mittenõuetekohaselt, aga ka hilinevalt üle võetud direktiivide puhul. Kui ametliku kirja faasis üritati komisjoniga erinevate vastuolude osas läbi rääkida, siis kompromissivalmidus suurenes märgatavalt, kui rikkumismenetlus jõudis põhjendatud arvamuse faasi või Euroopa Kohtusse.

Edasistes uurimustes tuleks lisaks õiguslikule rakendamisele analüüsida ka ELi direktiivide ülevõtmise protsessi lõplikku rakendamist ning keskenduda lisaks ELi direktiivide ülevõtmisel esinevatele põhjustele ka võimalikele tagajärgedele. Kuivõrd Eestis puudub ülevaade, kas ja kui palju kodanikel ja ettevõtetel on tekkinud probleeme just selle tõttu, et direktiiv on üle võtmata (Intervjuu), puudub arusaam, mida ELi direktiivide hilinenult või mittenoetekohaselt ülevõtmine praktikas tähendab. Vastav uurimus annaks olulise panuse vastava teema edasiarendamisesse.

SUMMARY

REASONS FOR LATE TRANSPOSITION AND NON-COMPLIANCE WITH EU DIRECTIVES: INFRINGEMENT CASES IN ESTONIA 2012-2016

Merlin Laur

European Union's (EU) legislation has an important role to play in member states' legislation. The more different fields are integrated, the more impact EU legal acts have on member states' legal acts. Therefore, EU's legal acts can be seen as Europeanisation mechanisms. The biggest problem with EU law has been the enforcement of EU legal acts, especially regarding the implementation deficit and the correct transposition of EU directives into national legal order. Two different implementation phases can be distinguished: legal implementation and final implementation (also known as practical implementation). Since legal implementation sets the basis for timely and correct transposition, it is seen as the most essential implementation phase to analyse in order to figure out the reasons for late transposition and non-compliance. Although the deficit in recent years has grown, the reasons for late transposition and non-compliance with EU directives have not been thoroughly analysed in Estonia.

The aim of this Master's thesis is to figure out what are the reasons for late transposition and non-compliance with EU directives by analysing infringement cases that were opened or continued during the years 2012-2016 in Estonia. The second aim of the Master's thesis is to evaluate the influence the infringement process has on transposition process once it has started.

The author has set oneself 2 different research tasks:

- What are the reasons why EU directives are transposed late? What are the reasons why there is non-compliance with EU directives?
- How infringement process can influence the transposition process?

A concept of legal Europeanisation serves as the basis of theoretical framework. Legal Europeanisation allows to analyse how national legal order as a dependent variable copes with the pressure from the EU to transpose EU directives into national legal order. Based on that two specific factors were chosen in order to find out the reasons for late and incorrect transposition. Firstly, EU directive specific factors: 1) complexity of directive, 2) nature of directive and 3) deadline and secondly, national implementing measure specific factors: 1) type of legal instrument 2) number of legal instruments 3) goodness of fit argument. The influence from the infringement procedure was evaluated by 4 different factors: infringement procedure will 1) kick-start 2) accelerate 3) lead to correction of mistakes or 4) have no effect on the transposition procedure.

The empirical data was collected by carrying out a content analysis mainly on the basis of the official documentation between European Commission and Estonian officials. It appears that in Estonia the reason for late transposition and non-compliance with EU directives are connected with EU directive specific factors. When it comes to late transposition, short deadline is main reason, whereas regarding non-compliance with EU directives, complexity and nature of the directive play an important role. The infringement procedure mainly accelerated (late transpositions) and led to correction of mistakes (incorrect transpositions).

KASUTATUD KIRJANDUS

Akadeemilised allikad

- Berstein, S., Cashore, B. (2000). „Globalization, Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change: The Case of EcoForestry in British Columbia, Canada.“ *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de science politique*, Vol. 33, 67-99.
- Bulmer, S. (2007). „Theorizing Europeanization.“ (Ed.) P. Graziano, M. P. Vink. *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 46-59.
- Börzel, T. A. (2001). „Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?“ *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, 803-824.
- Börzel, T. A., Risse, T. (2000). „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change?“ *European Integration online Papers*, Vol. 4, 1–23.
- Börzel, T. A., Panke, D. (2005). „Policy Matters – But How? Explaining Success and Failure of Dispute Settlement in European Union.“ *Annual convention of the American Political Science Association*, Washington, D.C., 1-4 September 2005. (Ed.) T. A. Börzel, D. Panke, Berlin: Free University of Berlin, 1-30.
- Ciavarini A. G. (2000). „The slow march of European legislation: The implementation of directives.“ (Ed.) K.-H. Neunreither, A. Wiener. *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 52-67.
- Dinan, D. (Ed.) (2000). *Encyclopedia of the European Union*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Duina, F. G. (1999). *Harmonizing Europe. Nation-States within the Common Market*. New York: State University of New York Press.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., Leiber, S. (2005). *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flockhart, T. (2010). „Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms Across Time and Space.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, 787-810.

- From, J., Stava, P. (1994). "Implementation of Community Law: the Last Stronghold of National Control." (Ed.) Sv. S. Andersen, K. A. Eliassen. *Making Policy in Europe - The Europeanization of National Policy making*. London: SAGE Publications.
- Hartlapp, M. (2009). „Implementation of EU Social Policy Directives in Belgium: What Matters in Domestic Politics?“ *Journal of European Integration*, Vol. 31, 467-488.
- Haverland, M., Romeijn, M. (2007). „Do Member States Make European Policies Work? Analyzing the EU Transposition Deficit.“ *Public Administration*, Vol. 85, 757-788.
- Héritier, A. (2001). „Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy.“ (Ed.) M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 44-59.
- Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D. (2001). *Differential Europe: the European Union Impact on National Policy Making*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Holzinger, K., Knill, C., Sommerer, T. (2008). „Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition.“ *International Organization*, Vol. 62, 553-587.
- Jenny, M., Müller, W. C. (2010). „From the Europeanization of Lawmaking to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria.“ *Public Administration*, Vol. 88, 36-56.
- Kaeding, M. (2006). „Determinants of Transposition Delay in European Union.“ *Journal of Public Policy*, Vol. 26, 229-253.
- Kassim, H. (2000). „Conclusion.“ (Ed.) H. Kassim, B. G. Peters, V. Wright. *The National Co-operation of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, 235.
- Keskitalo, E. C. H., Pettersson, M. (2012). „Implementing Multi-level Governance? The Legal Basis and Implementation of the EU Water Framework Directive for Forestry in Sweden.“ *Environmental Policy and Governance*, Vol. 22, 90-103.
- Knill, C. (2005). „The Europeanization of National Policy Capacities.“ (Ed.) M. Painter, J. Pierre. *Challenges to State Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 52-71.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (2002). „The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms.“ *European Journal of Political Research*, Vol. 41, 255-280.
- Knill, C., Lenschow, A. (2001). „Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations“ (Ed.) M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 116-136.

- König, T., Luetgert, B. (2008). „Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives.“ *British Journal of Political Science*, Vol. 39, 163-194.
- König, T., Mäder, L. (2014). „The Strategic Nature of Compliance: An Empirical Evaluation of Law Implementation in the Central Monitoring System of the European Union.“ *American Journal of Political Science*, Vol. 58, 246-263.
- Laffranque, J. (2006). *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*, Kirjastus Juura: Tallinna Raamatutrükikoda.
- Lampinen, R., Uusikylä, P. (1998). „Implementation Deficit – Why Member States do not Comply with EU directives?“ *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, 231-251.
- Majone, G. (2002). „The European Commission: The Limit of Centralization and the Perils of Parliamentarization“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, 375-392.
- Mastenbroek, E. (2003). „Surviving the Deadline. The Transposition of EU Directives in the Netherlands.“ *European Union Politics*, Vol. 4, 371-395.
- May, T. (2011). *Social Research. Issues, Methods and Process*. 4th ed. Maidenhead: Open University Press.
- Müller, W. C., Bovens, M., Christensen, J. G., Jenny, M., Yesilkagit, K. (2010). „Legal Europeanization: Comparative Perspectives.“ *Public Administration*, Vol. 88, 75-87.
- Olsen, J. P. (2002). „The Many Faces of Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, 921-952.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Radaelli, C. M. (2004). ‘Europeanization: Solution or Problem?’ *European Integration Online Papers*, Vol. 8, 1-23.
- Risse, T. (2001). „A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities.“ (Ed.) M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 198-216.
- Risse, T., Green Cowles, M., Caporaso, J. (2001). „Europeanization and Domestic Change: Introduction.“ (Ed.) M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1-20.
- Schmidt, V. A., Radaelli, C. M. (2004). „Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues.“ *West European Politics*, Vol. 27, 183-210.
- Smits, J. M. (2002). *The Making of European Private Law: Toward a Ius Commune Europaeum as a Mixed Legal System*. Antwerpen: Intersentia.

- Smits, J. M. (2004). „The Europeanisation of National Legal Systems: Some Consequences for Legal Thinking in Civil Law Countries.“ (Ed.) M. Van Hoecke. *Epistemology and Methodology of Comparative Law*. Oxford: Hart Publishing, 229-245.
- Snyder, F. (1993). „The Effectiveness of European Community Law. Institutions, Processes, Tools and Techniques.“ *Modern Law Review*, Vol. 56, 19–54.
- Snyder, F. (2000). *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*. Portland: Hart Publishing.
- Tallberg, J. (2002). „Paths to compliance: Enforcement, management and the European Union.“ *International Organization*, Vol. 56, 609-643.
- Thomann, E., Sager, F. (2017). „Moving Beyond Legal Compliance: Innovative Approaches to EU Multilevel Implementation.“ *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, 1253-1268.
- Veebel, V. (2002). „Ülekandumistõrge Euroopa integratsiooniprotsessis.“ *Euroopa Kolledži toimetised*, Vol. 18, 7–31.

Muud allikad

- Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat*. (2009)./Koost. K. Kiisverk. Tallinn: Riigikantselei
- Internal Market Scoreboard 25*. (2012). Brussels: European Commission.
- Internal Market Scoreboard 26*. (2013). Brussels: European Commission.
- Estonia. Monitoring the Application of European Law. Annual Report 2014*. (2014) Brussels: European Commission.
- Estonia. Monitoring the Application of European Law. Annual Report 2016*. (2016) Brussels: European Commission.
- Kohtuotsus, 15.7.1964, Flaminio Costa versus E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66
- Kohtuotsus, 05.2.1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1
- Komisjoni teatis „Tulemuslik Euroopa - Ühenduse õiguse kohaldamine.“* (2007). Brüssel: Euroopa Komisjon.
Kättesaadav: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2007/ET/1-2007-502-ET-F1-1.Pdf> (12.mai 2018)
- Lisbon Action Plan Incorporating EU Lisbon Programme and Recommendations for Actions to Member States for Inclusion in their National Lisbon Programmes*. (2005). Brussels: European Commission.
- Monitoring the Application of European Law. Annual Report 2016*. (2016) Brussels: European Commission.

Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadi nõunik. Autori intervjuu. Helisalvestis. 06.aprill 2016

Ülevaade Eesti osalemisest Euroopa Liidu Kohtu ja EFTA kohtu menetlustes, Eesti vastu algatatud rikkumismenetlustest ja projekti „EU Pilot“ päringutest aastal 2016. (2017). Tallinn: Välisministeerium, 1-39.

LISAD

Lisa 1. Uurimisobjektiks olevate direktiivide rikkumismenetluste loetelu

Loetelu on välja toodud aastate kaupa, reastades rikkumismenetlused menetluse algatamise järgi:

2012:

Hilinemine

1. Rikkumismenetlus nr 2010/0063 (KEM, direktiiv 2009/29/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
2. Rikkumismenetlus nr 2011/0089 (MKM, direktiiv 2009/28/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2014. a.
3. Rikkumismenetlus nr 2011/0751 (MKM, direktiiv 2009/18/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.
4. Rikkumismenetlus nr 2011/0752 (KEM, direktiiv 2009/31/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
5. Rikkumismenetlus nr 2011/2194 (MKM, direktiiv 2009/125/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
6. Rikkumismenetlus nr 2012/0040 (RAM, direktiiv 2010/78/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
7. Rikkumismenetlus nr 2012/0262 (MKM, direktiiv 2010/65/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
8. Rikkumismenetlus nr 2012/0345 (MKM, direktiiv 2010/31/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2014. a.
9. Rikkumismenetlus nr 2011/1039 (MKM, direktiiv 2009/72/EÜ) – lõppes Euroopa Kohtus (kohtuasi C-240/13) 2014. a.
10. Rikkumismenetlus nr 2011/1040 (MKM, direktiiv 2009/73/EÜ) – lõppes Euroopa Kohtus (kohtuasi C-241/13) 2014. a.

Mittenõuetekohasus

11. Rikkumismenetlus nr 2012/2101 (KEM, direktiiv 2003/35/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
12. Rikkumismenetlus nr 2012/2107 (KEM, direktiivi 2003/4/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2014. a. , esitati ka hagi kohtusse (C-206/14)
13. Rikkumismenetlus nr 2012/2161 (KEM, direktiiv 2007/60/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
14. Rikkumismenetlus nr 2012/2176 (KEM, direktiiv 2006/21/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2013. a.
15. Rikkumismenetlus nr 2012/2193 (KEM, direktiiv 2006/118/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2014. a.
16. Rikkumismenetlus nr 2008/2087 (MKM, direktiivid 91/440/EMÜ, 95/18/EÜ, 2001/14/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2013. a.
17. Rikkumismenetlus nr 2010/2044 (SOM, JUM, HTM, KUM, direktiiv 1999/70/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a., esitati ka hagi kohtusse
18. Rikkumismenetlus nr 2010/2139 (JUM, direktiiv 2003/98/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2013. a.
19. Rikkumismenetlus nr 2011/2143 (MKM, direktiivi 2002/21/EÜ) – lõppes Euroopa Kohtus (kohtuasi C-493/13) 2014. a.
20. Rikkumismenetlus nr 2011/2189 (KEM, direktiivi 2006/66/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2013. a.

2013:**Hilinemine**

21. Rikkumismenetlus nr 2013/0114 (KEM, direktiiv 2012/50/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2014. a.
22. Rikkumismenetlus nr 2013/0115 (KEM, direktiiv 2012/51/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2014. a.
23. Rikkumismenetlus nr 2013/0300 (RAM, direktiiv 2011/61/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2015. a.
24. Rikkumismenetlus nr 2013/0301 (KEM, direktiiv 2013/28/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.

25. Rikkumismenetlus nr 2013/0365 (SOM, direktiiv 2012/26/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.
26. Rikkumismenetlus nr 2013/0366 (KEM, direktiiv 2013/2/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.
27. Rikkumismenetlus nr 2013/0367 (MKM, direktiiv 2013/15/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.
28. Rikkumismenetlus nr 2013/0368 (MKM, direktiiv 2013/22/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.
29. Rikkumismenetlus nr 2013/0369 (HTM, direktiiv 2013/25/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.

Mittenõuetekohasus

30. Rikkumismenetlus 2013/2040 (MKM, direktiiv 2004/49/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2015. a.
31. Rikkumismenetlus nr 2013/2107 (KEM, direktiivi 91/676/EMÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
32. Rikkumismenetlus nr 2013/2174 (KEM, direktiiv 2007/2/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2014. a.

2014:

Hilinemine

33. Rikkumismenetlus nr 2014/0073 (RAM, direktiiv 2013/36/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
34. Rikkumismenetlus nr 2014/0281 (SOM, rakendusdirektiiv 2012/25/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2015. a.
35. Rikkumismenetlus nr 2014/0326 (SOM, direktiiv 2012/39/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2015. a.
36. Rikkumismenetlus nr 2014/0325 (MKM, direktiiv 2012/27/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a.
37. Rikkumismenetlus nr 2014/2127 (KEM, raamdirektiiv 2008/56/EÜ) – lõppes ametliku kirja faasis 2015. a.
38. Rikkumismenetlus nr 2014/0068 (SOM, direktiiv 2011/24/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2015. a.

Mittenõuetekohasus

39. Rikkumismenetlus 2014/2067 (MKM, direktiiv 2006/126/EÜ) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a.

2015:

Hilinemine

40. Rikkumismenetlus nr 2015/0034 (RAM, direktiiv 2013/14/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
41. Rikkumismenetlus nr 2015/0035 (RAM, direktiiv 2014/59/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
42. Rikkumismenetlus nr 2015/0184 (VM, direktiiv 2014/108/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
43. Rikkumismenetlus nr 2015/0273 (SIM, direktiiv 2012/18/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
44. Rikkumismenetlus nr 2015/0274 (MKM, direktiiv 2012/34/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
45. Rikkumismenetlus nr 2015/0394 (MKM, direktiiv 2013/11/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
46. Rikkumismenetlus nr 2015/0395 (MKM, direktiiv 2013/30/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
47. Rikkumismenetlus nr 2015/0397 (SIM, direktiiv 2013/33/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
48. Rikkumismenetlus nr 2015/0398 (RAM, direktiiv 2013/34/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
49. Rikkumismenetlus nr 2015/0399 (JUM, direktiiv 2013/37/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
50. Rikkumismenetlus nr 2015/0519 (KEM, direktiiv 2013/39/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
51. Rikkumismenetlus nr 2015/0400 (RAM, direktiiv 2014/49/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a.

2016:**Hilinemine**

52. Rikkumismenetlus 2016/0297 (RAM, direktiiv 2014/91/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
53. Rikkumismenetlus 2016/0617 (SOM, direktiiv 2014/67/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
54. Rikkumismenetlus 2016/0618 (SOM, direktiiv 2014/54/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
55. Rikkumismenetlus 2016/0729 (SIM, direktiiv 2014/36/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
56. Rikkumismenetlus 2016/0730 (JUM, direktiiv 2014/42/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
57. Rikkumismenetlus 2016/0731 (RAM, direktiiv 2014/92/EL) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
58. Rikkumismenetlus 2016/0732 (SOM, direktiiv (EL) 2015/565) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
59. Rikkumismenetlus 2016/0733 (SOM, direktiiv (EL) 2015/566) – lõppes ametliku kirja faasis 2016. a.
60. Rikkumismenetlus 2016/0181 (MKM, direktiiv 2014/61/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a.
61. Rikkumismenetlus 2016/0294 (RAM, direktiiv 2014/23/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a.
62. Rikkumismenetlus 2016/0295 (RAM, direktiiv 2014/24/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a.
63. Rikkumismenetlus 2016/0296 (RAM, direktiiv 2014/25/EL) – lõppes põhjendatud arvamuse faasis 2016. a.

Lisa 2. Intervjuu¹² küsimustik

Poolstruktureeritud intervjuu viidi läbi Riigikantselei EL sekretariaadi nõunikuga 06.04.2016, intervjuu kestis 52,28 minutit. Intervjuu alguses andis intervjuueeritav ülevaate direktiivide ülevõtmise protsessist laiemalt.

1. Kui oluliseks peetakse Teie arvates direktiivide ülevõtmist tähtaegselt ning nõuetekohaselt? Miks?
2. Millest tuleneb üldine ülevõtmise puudujäägi tõus (2012. a. 0,4% ja 2015. a. 1%)?
3. Mis võivad Teie arvates olla põhjusteks, miks ei suudeta direktiivi üle võtta õigeaegselt?
 - 3.1. Miks ei suudeta kinni pidada seatud ajakavast?
 - 3.2. Kuidas kaasamine võib mõjutada direktiivi ülevõtmise protsessi?
4. Mis võivad Teie arvates olla põhjusteks, miks ei suudeta direktiivi üle võtta nõuetekohaselt?
 - 4.1. Mil määral on direktiivide ülevõtmiseks vaja lisaressursse (eksperte, rahaline ressurss jm)?
5. Milline on Teie hinnangul tähtajast kinnipidamise ning nõuetekohase ülevõtmise suhe (tähtajalisus vs nõuetekohasus)? Kuidas see võib direktiivi ülevõtmist mõjutada?
6. Mil määral arutatakse võimalikke tagajärgi ülevõtmise käigus? Milliseid probleeme prioritseeritakse? Miks?
 - 6.1. Kui tõsiselt suhtutakse Teie hinnangul Euroopa Komisjoni hilinemise ning mittenõuetekohasuse järel ilmnevatesse sanktsioonidesse?

¹² Kuivõrd intervjuu läbiviimise hetkel oli autori magistritöö uurimisobjektiks konkreetne direktiiv ning selle tõttu algatatud rikkumismenetlus, hõlmas intervjuu ka täpsemaid valdkonnapõhiseid küsimusi. Sellest tulenevalt lähtutakse siinkohal vaid antud töös asjakohastest küsimustest-vastustest.

Lisa 3. Komplekssuse ja konteksti sobivuse määra raamistamine

	Rikkumis- menetlus	Komisjoni ettekirjutuste sisu (AK – ametlik kiri, PA – põhjendatud arvamus, hagiavaldus)	Komisjoni ettekirjutuste arv ja sisu	Eesti vastus ametlikule kirjale (AK), põhjendatud arvamusele (PA), hagiavaldusele
1.	2013/0369 (HTM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
2.	2010/2044 (SOM, JUM, HTM, KUM) - Mittenõuete kohasus	AK (läbirääkimised aastast 2009): 1. „Puudub sõnaselge keeld põhjendamatult diskrimineerida koosseisuväliseid avalikke teenistujaid tähtjalise töö põhjal“ 2.-3. „Puuduvad meetmed, mis hoiaksid ära järjestikuste tähtjaliste töölepingute kuritarvitamise ülikooliseaduse ja rakenduskõrgkooli seadusega hõlmatud akadeemilise personali suhtes/etendusasutuste seadusega hõlmatud loominguliste töötajate suhtes“ PA (24.10.2012): Komisjon nõustus Eesti selgitusega AKs, jäi veel 2 etteheidet. <u>Komisjoni vastus Eesti seisukohtadele (sarnased argumendid ka loominguliste töötajate suhtes):</u> 1.1 „...// ei saa teha erandeid, lähtudes sektori kui terviku omapärast//.“ 2.1 Hariduse korraldus ei puutu asjasse, tegemist on sektori töötingimustega. 3.1-4.1 - „Nii pikk periood ei ole kooskõlas direktiivile 1999/79/EÜ lisatud kokkuleppe tekstiga ega Euroopa Kohtu lahenditega.“ „Euroopa Kohus on määranud, et tähtjaliste töölepingute või töösuhete kasutamine kindla ja alalise tööülesande täitmiseks on otseses vastuolus raamkokkuleppe aluspõhimõtetega//...//, järjestikuste tähtjaliste töölepingute või – suhete uuendamise eesmärk on rahuldada ajutisi vajadusi ning et neid ei kasutata tegelikult kindlate ja püsivate vajaduste rahuldamiseks//...“	AK: 3 PA: 2 Täiendav PA: 2 Sisu: tõlgenduslik probleem, õigused/ kohustused ebakorrektselt tagatud	Vastus AKile (01.02.2011): Eesti vastas, et „koosseisuväliseid teenistujaid ei diskrimineerita, sest see isikute rühm jaguneb ametnikeks ja abiteenistujateks“. <u>Eesti seisukohad (sarnased argumendid ka loominguliste töötajate suhtes):</u> 1. Tuleneb haridussektori eripärast. 2. „...// hariduse valdkonnas on EL kohustatud respekterima liikmesriikide vastutust haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist mitmekesisust. Eestis on pikaajaline traditsioon, et ülikoolide akadeemilist personali võetakse tööle tähtjaliste lepingutega.“ 3. „...//tähtjaliste töölepingute sõlmimist õigustab vajadus tagada hariduse kõrge kvaliteet ning Eesti on pidanud //...// tähtjaliste töölepingute sõlmimist parimaks hariduse kvaliteedi kontrollimise ja õppejõudude pideva enesetäiendamise tagamise meetmeks“. 4. Eestil on olemas „samaväärsed meetmed liidetud kohtuotsuse C-378/07 ja C-380/07 (Angelidaki) tähtsuses, mis vabastavad üks või mitu direktiivide lisatud raamkokkuleppe klauslis 5 loetletud meetet. 2003.a. ja 2008.a. seadusemuudatused on teinud kohustuslikuks sõlmida tähtjatu leping pärast 11 aastat tähtjalist töölepingut.

		Täiendav PA (10.07.2013): vajalik esitada õigusakti eelnõu ja selle vastuvõtmise üksikasjalik ajakava		
3.	2015/0399 (JUM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
4.	2016/0730 (JUM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
5.	2010/2139 (JUM) – Mittenõuete kohasus	AK (24.11.2010) PA (27.10.2011): <u>Komisjoni vastus Eesti seisukohtadele:</u> 1.1 „Direktiivis realiseeritakse avaliku sektori valduses oleva teabe äriõigusel või mitteäriõigusel eesmärgil taaskasutamist käsitlevate eeskirjade osalise ühtlustamise kaudu <i>majanduslik eesmärk</i> edendada digitaalteenuste arengut kogu ELs.“ 2.1 Kohtupraktika kohaselt „...// tuleb sellised õigused kehtestada piisavalt üksikasjalike ja selgete seadussätetega, mis aitaksid üksikisikutel mõista ettenähtud õiguste täielikku ulatust//..“ 3.1 mõiste „taaskasutamine“ üle võtmata - „...//teabele juurdepääs ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamine on kaks eraldi kontseptsiooni.“ 4. „...//õigusaktid ei taga, et taotleja, kes soovib teatavat avaliku sektori valduses olevat teavet taaskasutada//..//, saab teavet samaks tähtajaks, mis on ette nähtud dokumentidele juurdepääsuks.“ 5.-7. Puuduvad üldised sätted tasu võtmise ja litsentside andmise kohta. 8. Diskrimineerimisest ei saa hoiduda pelgalt erineva kohtlemise mittediskrimineerimisega.Eesti õigusaktid „...// ei sisalda ainuõiguse piiramist käsitlevaid sätteid//..“	AK: 8 PA: 8 Sisu: põhimõtteline probleem, õigused/ kohustused ebakorrektselt tagatud, mõiste/ lausestus, üle võtmata	28.06.2005 teavitati, et rakendusmeede on 2000.a. avaliku teabe seadus (2008.a. poldud üle võetud). 28.03.2011 teatas Eesti veel 13 õigusaktist kui rakendusmeetmest. 03.05.2011 teavitas Eesti, et direktiiv on nõuetekohaselt rakendatud olemasolevate õigusaktidega. <u>Eesti seisukohad:</u> 1. „...// avaliku teabe seadusel on 2 eesmärki: tagada teabele avalikkuse ja igapäevase juurdepääsu, luua avalikkusele võimalus kontrollida avalike ülesannete täitmist.“ 2. „...//ehkki Eesti õigusaktides ei ole avaliku teabe taaskasutamist eraldi sätestatud, ei ole seda neis ka välistatud.“ „...// teabe taaskasutus, teabe avalikustamine, säilitamine või muud toimingud on jäetud teadlikult reguleerimata, et tagada kõikvõimalike teabega tehtavate toimingute mahutavus avaliku teabe seaduse reguleerimisalasse.“

6.	2010/0063 (KEM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
7.	2011/0752 (KEM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
8.	2013/0301 (KEM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
9.	2013/0366 (KEM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
10.	2013/0114 (KEM) - Hilinemine	AK (21.03.2013): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (17.10.2013): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 PA: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
11.	2013/0115 (KEM) - Hilinemine	AK (21.03.2013): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (17.10.2013): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 PA: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	

12.	2014/2127 (KEM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
13.	2015/0519 (KEM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
14.	2011/2189 (KEM) - Mittenõuete kohasus	AK (25.11.2011): Eesti pole täielikult võtnud üle art 3 lg-d 2, 4, 12 ja 16 ning art 6 lg 1. Lisaks tuleb üle vaadata III lisa B osa punkti 3 alapunkti b sõnastus võrreldes ELi teiste ametlike keeltega. PA (27.09.2012): Jätkuvalt mõned nõuded täitmata ning komisjoni teavitamata. 1. Mõistel „patareide ja akude tootja“ on laiem reguleerimisala 2. „Eesti jäätmeseaduses //..// keelatakse täielikult mis tahes pliisisaldusega patareide ja akude turulelaskmine“. Direktiivi peab kohaldama igat tüüpi patareide suhtes.	AK: 6 PA: 2 Sisu: mõiste/ lausestus, tõlgenduslik probleem	Vastus AKile (25.01.2012): Eesti nõustus etteheidetega (sh komisjoni tõlgendustega) ning esitas kehtivad ja kavandatavad meetmed.
15.	2012/2101 (KEM) - Mittenõuete kohasus	AK (21.06.2012): 1. „Üldsusele antakse õigeaegsed ja tõhusad võimalused võtta osa //..// kavade ja programmide ettevalmistamisest, muutmisest ja läbivaatamisest.“, „Liikmesriigid määratlevad, milline on see üldsus //..“ 2. „Puuduvad konkreetset sätteid, mis reguleerivad üldsuse kaasamist nitraadireostuse vähendamise tegevuskavade koostamisesse.“, „Ilmneb, et MSVS, ATS ja HMS on sätestatud üksnes üldised õigused ja kohustused, millega siiski ei võeta asjaomaseid sätteid nõuetekohaselt üle.“	AK: 2 Sisu:õigused/ kohustused ebakorrektselt tagatud, tõlgenduslik probleem	24.11.2010-24.04.2012 EU Pilot Oodati ära Euroopa Komisjoni nitraadikomitee Eestisse toimunud missiooni tulemusena tehtud märkmed direktiivi rakendamise kohta, mistõttu siiani üle võtmata. Eesti nõustub mõlemaga märkusega. Siseriiklikult täiendatakse paragrahvi 7 lõikega.
16.	2012/2161 (KEM) - Mittenõuete kohasus	AK (27.09.2012): Üle võtmata (3 esimese osas VV määrus jõustamata): 1. art 9 lg 2 (üleujutuste direktiivi ja veepoliitika raamdirektiivi kooskõla) 2. art 9 lg 3 (kõigi huvitatud osapoolte osalemine);	AK: 4 Sisu:üle võtmata	25.07.2011-09.08.2012 EU Pilot Eesti nõustus 4. etteheidetega ja kavatses sätte täielikuks ülevõtmiseks veeseadust muuta, mis aga siiani üle võtmata.

		<p>3. art 10 lg 2 (huvitatud isikute osalemine üleujutusrisi maandamise kavade koostamisel, läbivaatamisel ja ajakohastamisel);</p> <p>4. Lisa A osa II jao punkt 1- „Sätte ülevõtmine on puudulik, kuna siseriiklike õigusaktidega ei nõuta meetodite kirjeldust, millega jälgitakse edusamme kava rakendamisel.“</p>		
17.	2012/2176 (KEM) - Mittenõuete kohasus	<p>AK (24.10.2012):</p> <p><u>Komisjoni seisukohad:</u></p> <p>Puudulikult või ebaõigesti üle võetud:</p> <p>1-6. mõisted puudulikult, ebaõigesti või mitmetähenduslikult üle võetud või täielikult üle võtmata</p> <p>7. Direktiivis sätestatakse üldnõuded. „Tehniliselt on aga ülevõttev keskkonnaministri määrus asjakohane üksnes jäätmeheidlate ja kaevandamisjäätmekavaga//..“, „Sellest tulenevalt on keskkonnaministri määruuses sätestatud üldiste nõuete reguleerimisala piiratud.“</p> <p>8. Pole õigesti üle võetud - „...//riigisiseses õiguses on viide, mis on osaliselt eksitav, kuna artikkel 6 peaks olema kohaldatav ka A-kategooria jäätmeheidlatele.“</p> <p>9-10. „...// riigisiseses õiguses viidatakse <i>prügilagaasi</i> tekkimisele ja <i>prügila</i> keskkonnamõjule“</p> <p>11. „...//käsitletakse üksnes veeseisundi säilitamist ega nõuta asjakohaste keskkonnastandardite täitmiseks, kuigi see oleks veeseisundi säilitamiseks vajalik ning ei viidata „jäätmeheidla vee tasakaalu määramisele.“</p> <p>12. Art 13 lg 5 teine lause on üle võtmata</p> <p>13. „Artiklis on sätestatud, et rahaline tagatis arvutatakse vastavalt eeldusele, et vajalikule taastustööle annavad hinnangu ja selle teevad sõltumatud ja piisava kvalifikatsiooniga kolmandad isikud.“, „Jäätmeseaduses on puudu sõnad „ja selle teevad.“</p> <p>14. „Riigisiseses õiguses //..// on sätestatud kontrollide üldraamistik, kuid see ei ole piisavalt täpne. Näiteks ei ole sätestatud, milliste ajavahemike järel jäätmeheidlaid kontrollitakse.“</p> <p>15. „Liikmesriigid nõuavad käitajalt kõikide jäätmekäitlusoperatsioonide ajakohastatud registri pidamist. Määruse reguleerimisala on piiratud, sest see ei hõlma jäätmekõrvalduskohtade järelhooldust.“</p> <p>16. „Art 20, millega reguleeritakse suletud jäätmeheidlate inventeerimist, on Eesti õigusesse üle võtmata.“</p>	<p>AK: 20</p> <p>Sisu: mõiste/ lausestus, tõlgenduslik probleem, üle võtmata, õigused/ kohustused ebakorrektselt tagatud</p>	<p>20.01.2012-03.09.2012 EU Pilot</p> <p><u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u></p> <p>1.1-6.1 Eesti nõustus komisjoniga ja „...//kohustus nimetatud sätete täielikuks ülevõtmiseks muutma kõnealuste määratluste sõnastust.“</p> <p>7.1 Eesti nõustus komisjoniga ja kohustus kõnealuste sätete täielikuks ülevõtmiseks muutma ministri määruse delegerimismõistmist ja lisama jäätmeseadusesse asjakohase delegeriva sätte. Lisaks kohustus Eesti „...//lisama määrusesse lisama sõnad „ja jäätmeheidla järelhooldus“, et kõrvaldada puudulik ülevõtmine tulenevalt sõna „käitlemine“ kasutamisest „käitamine“ aseme.“</p> <p>9.1-10.1 Eesti nõustus komisjoniga – muudetakse määruse sõnastust ja jäetakse välja sõna „prügila“</p> <p>11.1 Eesti nõustus komisjoniga – muudetakse määruses sätteid jäätmeheidla rajamise ja kasutamise kohta</p> <p>13.1 Eesti nõustus komisjoniga – lisatakse puuduvad sõnad</p> <p>14.1-15.1 Eesti nõustus komisjoniga – lisatakse sõnad „jäätmeheidla käitaja“, muudetakse määruse delegerimismõistmist ja lisatakse asjakohased delegerivad sätted</p> <p>16.1 Eesti nõustus komisjoniga ning kohustus muutma jäätmeseadust, mida pole seni tehtud.</p>

		<p>17. Direktiivi kohaselt „peavad suurõnnetuste vältimise põhimõtted sisaldama käitaja üldisi eesmärgi ja tegevuspõhimõtteid.“. Jäätmeseaduses on aga sätestatud vastupidi.</p> <p>18. „Riigisisest õigusest //..// on välja jäetud sõnad „praktikat, menetlusi, protsesse“.“</p> <p>19. „Riigisisest õigusest on sätestatud, et „töötajate koolitamiseks tuleb kaasata vajaduse korral alltöövõtjaid“, mis on kitsam kui direktiivis sätestatu//..“</p> <p>20. „Riigisisest õigusest //..// on välja jäetud viide „süsteemilisele analüüsile“.“</p>		
18.	2012/2107 (KEM) - Mittenõuete kohasus	<p>AK (21.06.2012): <u>Komisjoni seisukohad:</u> 1.,,..// keskkonnaregistri seadus ei sisalda kohustust võrrelda igal üksikjuhul avalikustamisega teenitavaid üldsuse huviseid tagasilükkamisega teenitavate huvidega teabenõude täitmisel, juhul kui taotlusega nõutavad andmed käsitlevad asutusesisest suhtlemist.“ 1.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u>, „,..//kuna keskkonnaregistri seadus ei võimalda teabenõude täitmisel kasutada piisavalt kaalutusõigust, olenemata sellest, et muud Eesti õigusaktid seda võimaldavad.“, „Kui praktikas ei oma see säte enam reaalselt mõju, siis tuleks see õigusselguse huvides kehtetuks tunnistada.“ 2. „,..//puudub säte, millega kohustatakse teatama selle asutuse nime, kes tegeleb materjali ettevalmistamisega, ning selle lõpetamiseks vajamineva eeldatava aja, kui taotlus lükatakse tagasi seetõttu, et selles käsitletakse koostatavat materjali.“ 2.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u>, „,..//kuna lõik sisaldab kohustust ning mitte õigust.“ 3. „,..//erand, mis võimaldab teabenõude täitmisest keelduda, //..// on sõnastatud liiga üldiselt//..“, „Käsitlemine“ ei ole sama, mis „seaduslike majandushuvide kaitse“, „See võib tekitada olukorra, kus riigiasutused võivad teabe avalikustamisest keeldumiseks kasutada rohkem kaalutusõigust.“ 4. „,..//Eesti seaduses ei ole erand piisavalt üksikasjalik//..“ 5. „,..//ei ole üle võetud kohustust võrrelda igal üksikjuhul avalikustamisega teenitavaid üldsuse huviseid tagasilükkamisega teenitavate huvidega keskkonnaregistri seaduse puhul.“ 5.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u>, „,..// kuna keskkonnaregistri seadus ei võimalda teabenõude täitmisel kasutada piisavalt kaalutusõigust//..“</p>	<p>AK: 5 PA: 3 Hagiavaldus: 3 Sisu: põhimõtteline probleem, õigused/kohustused ebakorrektselt tagatud, tõlgenduslik probleem, mõiste/lausestus</p>	<p>14.07.2011-07.05.2012 EU Pilot <u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u> 1.1 Eesti nõustus, et seadus kehtestab erandi. „Samas on Eesti seisukohal, et sätestatud erand ei oma reaalselt mõju, sest keskkonnaregistrisse kantavad andmed poolt kogutav andmestik //..// ei sisalda endas asutusesisest suhtlemist.“, „,..//HMS seaduses on sätestatud üldine kaalutusõigus//..“ 2.1 Eesti on seisukohal, et ..//andmed, mis käsitlevad materjali koostajat ja materjalide valmistamise eeldatavat aega, ei ole teave, mida saaks ATS kohaselt asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada ja seega huvi korral on teabenõude esitajal võimalik teabevaldajalt vastav teave ka saada.“ 5.1 Eesti nõustus, et seadus kehtestab erandi. „Samas on Eesti seisukohal, et sätestatud erand ei oma reaalselt mõju, sest keskkonnaregistrisse kantavad andmed poolt kogutav andmestik //..// ei sisalda endas asutusesisest suhtlemist.“</p> <p>Vastus AKile (21.09.2012): <u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u> Eesti nõustus mitmete väidetega ja esitas kehtivad ja kavandavad meetmed. -Vastuseks punktidele 1 ja 5: Eesti lubas õigusselguse ja õiguskindluse mõttes vastuolu kõrvaldada keskkonnaseadustiku üldosa seadusega. -Vastuseks punktile 4: Eesti nõustus komisjoni väitega ning kohustus vastuolu kõrvaldama keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muutmise teel.</p>

		PA (25.04.2013): komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud ja seega jätkuvalt üle võtmata punktid 1, 2 ja 5		
		Hagiavaldus (02.05.2014): Karistusmaks komisjon ei määranud		
19.	2012/2193 (KEM) - Mittenõutek ohasus	<p>AK (21.11.2012):</p> <p><u>Komisjoni seisukohad:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. „//taustanivoo“ määratluse kaks elementi – aine sisaldus ja indikaatorväärtus – on ühendatud kokku üheks mitmetähenduslikuks terminiks „saasteainesisalduse indikaatorväärtus“. 2. „Ei ole esitatud selget nõue avaldada kokkuvõtte põhjavee keemilise seisundi hindamisest.“ 3. „Ühegi siseriikliku sättega ei kehtestata, et veemajanduskavas tuleb esitada kokkuvõtte viisist, kuidas kasvatendentsi hindamine erinevates vaatluspunktidest on aidanud kaasa kasvatendentsi või selle langusele pöördumise kindlakstegemisele, ning kuidas tehti kindlaks, et tegemist on langusele pöördumise punktidega.“ 4. „Siseriiklik säte ei ole piisavalt konkreetne sellise sätte ülevõtmiseks, millega nõutakse meetme võtmist, et piirata kõigi mitteohtlike saasteainete põhjavette viimist, mis liikmesriikide arvates kujutavad olemasolevat või võimalikku reostusohtu.“ Lisaks puudub „üldine nõue, et kõikide meetmete puhul tuleb võtta arvesse kindlaskujunenud parimat tava“. 5. I lisa punkt 3 üle võtmata 6. Siseriiklik säte ei kata direktiivis sätestatud kohustuse kõiki aspekte (nt „õigustatud kasutustesse.. sekkumine“ on laiem kui „ohtlikkus inimese tervisele“). 7. „Siseriikliku seadusega nõutakse teatava asjakohase teabe avaldamist veemajanduskavas, kuid ei ole ilmne, et teabe andmise eesmärgiks on teha kokkuvõtte läviväärtuste kindlaksmääramise käigust.“ 8. „Siseriikliku seadusandlusega //..// ei osutata selgelt vee raamidirektiivi artikliga 5 ettenähtud iseloomustusele.“ Lisaks „ei täpsustata ajavahemikku, mis on vaatluspunktidest fikseeritud saasteainete keskmiste väärtuste arvutamise aluseks“ ning „ei kehtestata asjakohase kontseptuaalse (teoreetilise) mudeli kasutamist“. 9. „Siseriiklikus õiguses ei ole osutatud, et langusele pöördumise 	<p>AK: 9 PA: 7 Sisu: tõlgenduslik probleem, õigused/ kohustused ebakorrektselt tagatud, üle võtmata, mõiste/ lausestus</p>	<p>17.01.2012-09.10.2012 EU Pilot</p> <p><u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u></p> <p>1.1., 6.1, 7.1 - Eesti nõustus ning kohustus muutma veeseaduse sõnastust.</p> <p>2.1 ja 3.1 Eesti nõustus ning kohustus koostama VV määruse „Veemajanduskavade koostamise kord“, kuid mida pole veel vastu võetud.</p> <p>4.1 Eesti nõustus, et on üle võetud üksnes osaliselt. Eesti kohustus muutma veeseadust, et „kõnealune säte jõustada uuesti üldise kohustusena“.</p> <p>5.1, 9.1- Eesti nõustus ja kohustus muutma veeseadust.</p> <p>8.1 Eesti nõustus ja kohustus muutma veeseadust, ministri määrust ning tellis töö põhjaveekogumite kontseptuaalsete mudelite koostamiseks ja põhjaveekogumite seisundi hindamise meetodika välja töötamiseks.</p>

		<p>kindlakstehtud punkti ei saa muuta veemajanduskava kuueaastase tsükli jooksul.“</p> <p>PA (26.03.2013): Kuivõrd veeseadus pole vastu võetud, on jätkuvalt täitmata 7 ettekirjutust (1, 4, 5, 6, 7, 8, 9)</p>		
20.	2013/2107 (KEM) - Mittenõutek ohasus	<p>AK (26.09.2013): Probleemsed valdkonnad:</p> <p>1. Ajavahemikud, mil väetiste kasutamine põllumajandusmaal on keelatud – Eestis lubatakse väetist laotada ajal, kui põllukultuure ei kasvatata</p> <p>1.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u>: 48 h pole piisav ning „// nitraaditundlikel alade jaoks ette nähtud kohustuslikel meetmetel põhinev keskkonnakaitse peab olema rangem või vähemalt sama raske kui hea põllumajandustava eeskirjas kogu territooriumi jaoks soovitud meetmed.“</p> <p>2. Loomasõnnikumahutite mahutavus – „//sellise ladustamisega kaasneb suur veereostuse risk, mistõttu peaks see olema põhimõtteliselt keelatud.“, puuduvad sõnniku ladustamise eeskirjad ning meetodika sõnnikuhoidlate mahutavuse arvutamiseks.</p> <p>3. Väetiste põllumajandusmaal kasutamise piirangud – puudub selge meetodika ning säilib risk, et tasakaalustatud väetamise põhimõtet ei rakendata ning asutused ei ole suutelised kontrollima</p> <p>4. Kasutuspiirang, mille kohaselt ei tohi aastas ühe hektari kohta kasutada loomasõnniku hulk sisaldada rohkem kui 170 kg lämmastikku – „Komisjon märgib, et kavandatavas sättes ei viidata põllumajandusmaale, vaid haritavale maale, mistõttu ei ole sättega hõlmatud sõnniku andmine looduslikele rohumaadele.“</p>	<p>AK: 5</p> <p>Sisu: põhimõtteline probleem, õigused/ kohustused ebapiisavalt tagatud</p>	<p>13.12.2012-17.06.2013 EU Pilot</p> <p>Aruanne nitraadidirektiivi rakendamise kohta ajavahemikul 2008-2011: vee (eriti põhjavee) kvaliteet Eestis halveneb.</p> <p><u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u></p> <p>1.1 „Kasvatavate kultuuridega kaetud haritavale maale tohib laotada 1.11-30.11 laotada sõnnikud, kui see 48 h tunni jooksul mulda viiakse.“ Eesti viitas ekspertarvamustele ja hea põllumajandustava eeskirjale.</p> <p>2.1 „// kuigi vähem kui 10 loomühikuga põllumajandusettevõtete jaoks ei ole kehtestatud sõnnikuhoidla rajamise nõuet, ei tähenda see, et need ettevõtted laotaksid sõnnikud ebasobival ajal.“, „//vähem kui 10 loomühikuga põllumajandusettevõtete koguarv on riigis väga väike, mistõttu on //..// mõju keskkonnale mitteoluline.“</p> <p>2.1-3.1 Eesti nõustus, et meetodikat pole välja arendatud ning kehtestab need põllumajandusministri määrustega.</p> <p>4.1 Eesti nõustus ning nõuded on koostatud ministri määrusega „Sõnniku koostise nõuded“. Siiski tehakse muudatused ka veeseadusesse.</p>
21.	2013/2174 (KEM) - Mittenõute kohasus	<p>AK (26.09.2013):</p> <p>1. Siseriiklikus õigusnormis käsitletakse üksnes avaliku võimu kandja valduses olevaid andmeid ning ei kohaldata ruumandmete suhtes.</p> <p>2. Direktiiv sätestab, et juurdepääsu ruumandmekogumitele ja –teenustele saab piirata ainult teatavatel tingimustel. Hetkel lubab siseriiklik seadusandlus aga mis tahes teenuste kaudu juurdepääsu piirata.</p> <p>3. Direktiivi kohaselt „//võivad liikmesriigid teatavatel tingimustel lubada kasutamiseks anda litsentsi või nõuda tasu.“ Eesti kasutab seda võimalust, kuid sõnastus on õigusaktidest puudu.</p>	<p>AK: 3</p> <p>Sisu: õigused/ kohustused ebapiisavalt tagatud</p>	<p>17.01.2013-13.08.2013 EU Pilot</p> <p><u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u></p> <p>2.1 Eesti nõustus etteheidetega ning parandab sõnastus konkreetse lausega ruumandmekogumitele ja –teenustele juurdepääsu piirangu osas.</p>

22.	2011/0751 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
23.	2011/2194 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
24.	2011/0089 (MKM) - Hilinemine	<p>AK (27.01.2011, 25.11.2011): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud</p> <p>PA (30.05.2013): Märgitud „täielikult ülevõetuks“, kuid: <u>Komisjoni seisukohad:</u></p> <p>1. „Mõisteid ei ole üle võetud siduvate õigusaktidega“. „Art 2 lg 1 ülevõtmata jätmist on põhjendatud sellega, et puuduvad toetuskavad, mis põhineksid kohustusel kasutada taastuenergiat. Siiski on kõnealuste mõistete ülevõtmine nõutav, kui Eesti otsustab vastu võtta sellise kava.“</p> <p>1.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u> : Taastuenergia tegevuskava näol on tegemist „pelgalt poliitilise dokumendiga ning seda ei saa pidada ülevõtmismeetmeks“. „Isegi kui need mõisted ei tekita põhimõtteliselt õigusi üksikisikutele, on nende ülevõtmise eesmärk teadlikkuse tõstmise selle kohta, kuidas kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemist arvatatakse.“</p> <p>2. Art 5 pole üle võetud .</p> <p>2.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u>: „Siiski puudub viide kõnealusele meetodikale, mis võib tekitada kahtlust, kas kõnealust kohustust võetakse arvesse ka tulevikus.“</p> <p>3. Art 13 lg 3 on üle võetud ainult kaugkütte puhul, kuid mitte elektri ja jahutuse puhul.</p> <p>3.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u></p> <p>4. Art 14 lg 3 ja 4 pole kehtestatud siduvate õigusnormidega.</p> <p>5. Art 15 lg 6 üle võetud ainult osaliselt. „Eesti on pidanud art 15 lg-d 7 ja 8 vabatahtlikuks, kuid nende ülevõtmine on kohustuslik.“</p>	<p>AK: 1 PA: 11 Sisu: mõiste/ lausestus, tõlgenduse probleem, üle võtmata, õigused/ kohustused ebapiisavalt tagatud</p>	<p>Vastus AKile (28.03.2011, 31.01.2012) – komisjoni teavitati „edusammudest kõnealuses valdkonnas“ ning õigusaktid on ettevalmistamisel</p> <p><u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u></p> <p>1.1 Eesti väidab, et mõiste ülevõtmine on tagatud taastuenergia tegevuskavaga. Eesti väidab, et „...//mõisted ei vaja ülevõtmist, kuna need on adresseeritud liikmesriikidele ning osutavad direktiivi järgimiseks vajalike väärtuste arvutamisele.“</p> <p>2.1 Eesti väidab, et artiklist peetakse kinni, kuna „pädev asutus MKM järgib arvutamise meetodikat.“</p> <p>3.1 Eesti pole üle võtnud, kuna riiklikud ametiasutused leidsid, et direktiivi järgimine on tegelikkuses tagatud.</p>

		<p>6. „...// õigusaktid ei tundu hõlmavat nõudeid eelistatud või tagatud juurdepääsu kohta, vaid on seotud üksnes jaotusvõrgu üldiste eeskirjadega.“</p> <p>7. Kuigi Eesti arvab, et „...//art 17 lg 1 pkt a ja b järgimine on praktikas tagatud või tagatakse tänu uute õigusaktide vastuvõtmisele//..“, siis vastavad „õigusaktid peaksid jõustuma 2017. aastal ning ülevõtmisele ei saa erandit teha“.</p> <p>8. Art 18 lg-d 1, 3 ja 7</p> <p>9. Art 19 lg 1 ja lg3 teine lõik pole jätkuvalt üle võetud</p> <p>10. „Art 21 lg-t 2 on Eesti käsitanud tingimuslikuna, nagu seda kohaldataks ainult ettevõtjatele seotud kohustuste suhtes. See artikkel on seotud eesmärgiga tõendada vastavust art 3 lg-s 4 sätestatud siduva kohustusega ja tuleb seega üle võtta.“</p> <p>11. Kuigi Eesti arvab, et „lisad ei vaja ülevõtmist, sest direktiivile vastavus on tagatud või tagatakse uute õigusaktide vastuvõtmisega“, siis „Eesti esitatud õigusraamistik ei sisalda piisavalt üksikasju//..“.</p>		
25.	2011/1039 (MKM) - Hilinemine	<p>AK (30.09.2011): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud</p> <p>PA (26.04.2012): Märgitud „osaliselt ülevõetuks“, kuid:</p> <p>1. „...//direktiivi reguleerimisala pole täielikult liikmesriigi tasandil hõlmatud.“</p> <p>2. mõisted</p> <p>3. kaitsetute tarbijate mõiste ja nende kaitsmiseks võetavad meetmed</p> <p>4. edasikaebamisvõimalus</p> <p>5. „omandisuhete eraldamine“, „sõltumatu süsteemihaldur“, „sõltumatu põhivõrguettevõtja“</p> <p><u>Komisjon ei nõustu: puuduvad jätkuvalt omandisuhete eraldamise mudeli ülevõtmismeetmed (5 sätet):</u></p> <p>-...//muudatusega on sätestatud üksnes, et põhivõrguettevõtja ei või samal ajal olla jaotusvõrguettevõtja ega kuuluda ühte kontserni ettevõtjaga, kes tegutseb elektrienergia tootmise või müügi seotud tegevusaladel.“, mistõttu „sellist üldist sätet ei saa käsitada//..//konkreetsete nõuete ülevõtmisena//..“</p> <p>-...//erand nõudeid kohaldada kehtib alates 03.03.2013//.., kuid erand on tehtud vaid selle kohaldamise suhtes piiratud ajaks.“ ning „...//on vaja üle võtta säte, millega oleks tagatud kohaldamiseks vajalik õigusraamistik.“</p>	<p>AK: 1</p> <p>PA: 11</p> <p>Hagiavaldus: 11, osaliselt üle võtmata 3</p> <p>Sisu: mõiste/ lausestus, õigused/ kohustused ebapiisavalt tagatud, tõlgenduslik probleem</p>	Vastus AKile (30.11.2011): Selgitus 2 artikli ülevõtmise kohta, ülejäänud sätted ülevõtmisel.

		Hagiavaldus (26.04.2013): Nõutav karistusmaks 5048 eurot päevas		
26.	2011/1040 (MKM) - Hilinemine	AK (30.09.2011): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (27.02.2012): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud Hagiavaldus (26.04.2013): Nõutav karistusmaks 4224 eurot päevas	AK: 1 PA: 1 Hagiavaldus: 16, osaliselt üle võtmata 12 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	Vastus AKile (30.11.2011): Eesti ametiasutused valmistavad ette meetmeid direktiivi täitmiseks.
27.	2012/0262 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
28.	2012/0345 (MKM) - Hilinemine	AK (21.09.2012) Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (26.09.2013) Märgitud „täielikult ülevõetuks“, kuid: 1. „...//mõisteid //...// ei olnud võimalik õigusaktides tuvastada“ 2. „Õigusaktides ei käsitleta alternatiivsete suure tõhususega süsteemide kasutamise edendamist.“ 3. „...//ei ole märgata, et liginullenergiahoonete ehitamise arendamist aastatel 2018-2020 oleks käsitletud õigusaktides.“ 4. „...//ei sisaldu rahalisi soodustusi või muid meetmeid, mille eesmärk oleks hoonete energiatõhususe edendamine ja üleminek liginullenergiahoonete ehitamisele.“ 5. „...//ei ole nõudeid, milles käsitletakse kulutasuvuse alaseid soovitusi ja hindamist puudutava konkreetse teabe andmist.“, „...//puuduvad sätted, millega innustatakse riigiasutusi võtma endale juhtivat rolli selles valdkonnas//...“ 6. „...//puuduvad sätted direktiivi artikli 20 ülevõtmise kohta.“	AK: 1 PA: 6 Sisu: mõiste/ lausestus, põhimõtteline probleem, õigused/ kohustused ebapiisavalt täidetud, üle võtmata	Vastus AKile (21.11.2012): Eesti ei vaidlustanud - vastavad siseriiklikud õigusaktid on ettevalmistamisel.
29.	2013/0367 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist	

			tulenev ettekirjutus	
30.	2013/0368 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
31.	2014/0325 (MKM) - Hilinemine	AK (22.07.2014): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (24.09.2015): Märgitud „osaliselt ülevõetuks“, kuid: Üle võtmata artiklid 2, 5-9, 11-21, Lisad I-III, V-VII, XI. Täiendav PA (29.09.2016): Märgitud „täielikult ülevõetuks“, kuid: Esineb endiselt puudujääke lisadega (III, IV, V, VI, VII, XI), sest nende vastuvõtmist ega ülevõtmismeetmetest pole teatatud.	AK: 1 PA: 19 Täiendav PA: 6 Sisu: üle võtmata	Vastus AKile (22.09.2014): Direktiiv võetakse üle energiamajanduse korralduse seadusega Eesti teatas ainsatest täiendavatest meetmetest 05.08.2015 (2014. ja 2015. a. aruanded) Vastus PAle (10.12.2015): Energiamajanduse korralduse seaduse eelnõu ei ole veel VVle esitatud (võeti vastu 06.07.2016).
32.	2015/0274 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
33.	2015/0394 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
34.	2015/0395 (MKM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
35.	2016/0181 (MKM) - Hilinemine	AK (23.03.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (29.09.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 PA: 1 Sisu:	Vastus AKile (31.05.2016): Võetakse üle ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse

			protseduurist tulenev ettekirjutus	eelnõuga.
36.	2008/2087 (MKM) - Mittenõutek ohasus	<p>AK (26.06.2008): vajakajäämised olulisemate ülesannete sõltumatus, majanduse sõltumatus ja raudtee reguleeriva organiga</p> <p>PA (08.10.2009): olulisimate ülesannete sõltumatus ja raudteevaldkonda reguleeriv organ</p> <p><u>Komisjoni vastus seisukohtadele (plaanitud muudatused jätkuvalt ellu viimata):</u></p> <p>1.1-6.1 „Eesmärk on tagada võrdne ja mittediskrimineeriv juurdepääs raudteeinfrastruktuuridele kõikidele ettevõtjatele ja edendada konkurentsivõimelist, dünaamilist ja läbipaistvat Euroopa raudteeturgu.“ Valdusmudel on kooskõlas nõudega, et „olulisimaid ülesandeid täitev üksus peab olema „õigusliku vormi poolest sõltumatu“. Kuivõrd 14.01.2009 restruktureeriti AS Eesti Raudtee valdusettevõtjaks, on infrastruktuuri-ettevõtja olulisemad ülesanded antud TJAle, aga ka AS EVR Infrale, mis on üks AS Eesti Raudtee osa, kes on nüüd seotud liinide jaotamise ja kasutustasude kehtestamise mitme etapiga.</p> <p>7. 1.,...//Konkurentsiamet vastutab üksnes kaebuste lahendamise eest ning ei ole võimeline turgu jälgima ega omal algatusel otsuseid tegema.“</p>	<p>AK: 3 valdkonda</p> <p>PA: 2 valdkonda, 7 Sisu:põhimõtteline probleem, õigused/kohustused ebakorrektselt tagatud, tõlgenduslik probleem</p>	<p>Vastus AKile (27.08.2008, 13.04.2009, 08.07.2009):</p> <p><u>Eesti seisukohad:</u></p> <p>1.-6. TJA kehtestab kasutustasud, tegelikud arved esitab AS Eesti Raudtee. Arvetel esitatav teave on „vajalik raudteeinfrastruktuuri majandamiseks ega kujuta endast tundlikku äriteavet“. Samuti on „infrastruktuuri kasutamise mahte käsitlevat teavet hõlpsasti võimalik saada mitmesugustest erinevatest avalikest dokumentidest.“ (kaubaveo see puhul aga nii Komisjoni arvates pole).</p> <p>Eesti teatas 22.01.2009 kohtumisel, et „eesmärk on infrastruktuuri majandamist ja raudtee käitamist AS Eesti Raudtee teineteisest veel rohkem eraldada“.</p> <p>7. Eesti ei nõustunud. „...//Konkurentsiamet tegutseb ka omal algatusel. Konkurentsitingimuste analüüsimine on tõepoolest üks Konkurentsiameti põhiülesannetest ning selle täitmiseks ei pea eraldi kaebust esitama.“ Kuid selguse huvides lubati sätestada volitused ka raudteeseaduses.</p>
37.	2011/2143 (MKM) - Mittenõute kohasus	<p>AK (29.09.2011):</p> <p>1.-10. „Eesti ei ole nõuetekohaselt kohaldanud //...// elektrooniliste sidevõrkuude ja –teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta seoses riigi reguleerivatele asutustele määratud ülesandeid täitvate riigi pädevate organite sõltumatusega.“ „MKM täidab raamdirektiivi mõistes reguleerimisülesandeid seoses raadiosageduste eraldamisega ning raadiosagedusala kasutamise õiguse andmise korra kehtestamisega, ning samal ajal viib ellu tegevusi, mis on seotud AS Levira riigi osaluse valitsemisega.“ Puudub struktuuriline eraldatus.</p> <p>PA (21.06.2012): „Eesti ametiasutused ei ole esitanud komisjoni tõstatatud probleemide käsitlemiseks ei ettepaneku kuvandit ega realistlikku ajakava.“</p>	<p>AK: 10</p> <p>PA: 10</p> <p>Hagiavaldus: 1</p> <p>Sisu: põhimõtteline probleem, õigused/kohustused ebakorrektselt tagatud, tõlgenduslik probleem</p>	<p>Vastus AKile (30.01.2012): Eesti muutis 25.03.2011 elektroonilise side seaduse muudatusi. 21.03.2011 juhtisid komisjoni talitused tähelepanu vastuolule. Eesti vaidlustas järelduse, mille kohaselt „ministeerium täidab reguleerimisülesandeid, selle põhjal, et asjaomase õigusraamistiku põhikriteeriumid on kehtestanud seadusandja, mitte minister.“ Samas tunnistati mõningasi võimalikke kokkupuutepunkte.</p> <p>Eesti ei vaidlustanud AKis tõestatud probleeme ja kavatseb rikkumise kõrvaldada. Lahendused: 1) „omandi väljaviimine MKM valitsemisest“ 2) „omandisuhete restruktureerimine AS Levira omanikestruktuuri muutmise kaudu“. Ühtlasi teavitati, et see tegemist on keerulise</p>

		Hagiavaldus (18.09.2013): Art 3 lg 2 – "Liikmesriigid kindlustavad riigi reguleerivate asutuste sõltumatus, tagades, et kõnealused asutused on juriidiliselt eraldiseisvad ja funktsionaalselt sõltumatud kõigist elektroonilisi sidevõrke, -seadmeid ja -teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest. Liikmesriigid, kes säilitavad omandi või kontrolli elektroonilisi sidevõrke ja/või -teenuseid pakkuvates ettevõtjates, tagavad reguleeriva funktsiooni tõhusa struktuurilise eraldatuse omandi või kontrolliga seotud toimingutest."		probleemiga ning nõuab põhjalikku analüüsi (lahendus hiljemalt 2012. a. sügis).
38.	2013/2040 (MKM) - Mittenõuete kohasus	AK (30.05.2013): 1.-4. Mõistete ebaselgus – „//määratlus ei sätesta, et raudteetaristu-ettevõtja vastutab raudteetaristu või selle osa loomise eest ning et majandamine võib hõlmata ka taristu kontrolli-ja ohutussüsteemide juhtimist.“, „Eesti arusaam raudteeveo-ettevõtjast on liiga kitsas võrreldes direktiivis esitatuga ja võimaldab üksnes tegevusluba omavatel äriühingutel kvalifitseeruda raudteeveo-ettevõtjaks.“, raudteeõnnetuste liigid ei vasta nõuetele ning ei sisalda kõik kategooriaid. 5.-6. Ohutusjuhtimissüsteemid – „//ei täpsustata, et taristu-ja raudteeveo-ettevõtjad peaksid kontrollima riske, sh tagama hoolduse ja materjalid ja töövõtjate kasutamise.“, puudub ohutusaruande esitamise kohustus 7.-15. Puuduvad ohutustasutuste kohustusi reguleerivad sätted. Ohutustunnistused ja ohutusload, nende kohaldamise sätted on liiga kitsad „//kuna üksnes litsentsitud raudteeveo-ettevõtjad võivad taotleda ohutustunnistust, „// kuna hõlmab üksnes kõnealuseid töötajatekategoriaid.“ (7.-8.) 16. Otsustamispehõimõtted on liiga piiravad - „TJAle on antud õigus taotleda ohutustunnistuste puhul tehnilist abi üksnes igati põhjendatud juhtudel.“ 17.-19. Ohutusjuurdlusasutus – „//Ohutusjuurdluse Keskuse volitused ja otsustussõltumatus võivad olla piiratud“, „//ei ole tagatud Ohutusjuurdluse Keskuse sõltumatus raudteeveo-ja taristuettevõtjast//.“ 20.-26. Puuduolevad sätted ohutusjuurdlusmenetluse, aruandluse, ohutussoovituste ja ohutusjuhtimissüsteemide osas	AK: 26 PA:3 Sisu: mõiste/ lausestus, õigused/ kohustused ebakorrektselt tagatud, tõlgenduslik probleem, üle võtmata	Eesti on kavatsenud vastavaid õigusakte muuta, aga pole teavitanud komisjoni jätkuvalt. Eesti on teavitanud, et mõningad sätted on reguleeritud haldusmenetluse seadusega (10. - teavitamine), „TJA pehõimäärusega“, kuid neist osade konkreetsete sätete ülevõtmiseks ei piisa. Vastus AKile (30.09.2013): <u>Eesti vastus komisjoni seisukohtadele:</u> 16.1 – „//ehkki Ohutusjuurdluse Keskuse töötajad kuuluvad ametlikult ministeeriumi personali hulka, on Ohutusjuurdluse Keskuse struktuuris tagatud selle organisatsiooniline, õiguslik ja funktsionaalne sõltumatus ning samuti ohutusjuurdlustega seotud otsuste tegemise protsessi sõltumatus.“

		PA (25.09.2014): Mõningad punktid on jätkuvalt üle võtmata (10., 16., 19.) 16.1.1 <u>Komisjon ei nõustu</u> : „Ohutusjuurdluse Keskuse liikmed on selle ministeeriumi ametnikud, kes teeb strateegilisi otsuseid ning kontrollib põhilist raudteeveo-ettevõtjat ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjat või kellele on otsustav mõju kahe ettevõtja üle.“ Puudub sõltumatu otsusetegemine.		
39.	2014/2067 (MKM) - Mittenõuete kohasus	AK (10.07.2014): Eesti pole ühinenud EL juhilubade võrgustikuga (RESPER, kehtiv alates 19.01.2013) PA (26.02.2015): Eesti pole jätkuvalt ühinenud EL juhilubade võrgustikuga	AK: 1 PA: 1 Sisu: põhimõtteline probleem	Vastus AKile (11.09.2014): Töö ühenduse loomiseks võrgustikuga on pooleli.
40.	2012/0040 (RAM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
41.	2013/0300 (RAM) - Hilinemine	AK (27.09.2013): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (26.03.2015): Puuduolevad artiklid sisaldavad erinevaid direktiivist tulenevaid kohustusi: AIFi valitseja kindlaksmääramine, nõuded siseselt valitsevate AIFide kohta, teatavate MiFIDi (finantsinstrumentide turgude direktiivi) kohaste tegevuste lubamise tingimused, ristviide MiFIDi kohastele järelevalveeskirjadele, tegevusloa andmise eeskirjad, siseselt valitsetava AIFi algkapitali nõue, delegeerimist ja edasidelegeerimist käsitlevad nõuded, depositooriumi suhtes kohaldatavad nõuded, hoidmisele ja registreerimisele kuuluvad varad, investorite huvide kaitset käsitlevad nõuded, varade hoidmise ülesande edasidelegeerimist käsitlevad nõuded, nõuded seoses depositooriumi vastutusega, aastaaruandeid käsitlevad läbipaistvusnõuded; nõuded, mida kohaldatakse investorifondi suhtes seoses ELi AIFi osakute või aktsiate turustamisega päritoluliikmesriigis ja teistes liikmesriikides.	AK: 1 PA: 20 Sisu: õigused/kohustused ebakorrektselt tagatud	Vastus AKile (02.12.2013): Vajalikke meetmeid valmistatakse ette, 22.05.2014 ja 27.05.2014 esitas Eesti kõik sätted, millega peaks olema üle võetud.
42.	2014/0073 (RAM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist	

			tulenev ettekirjutus	
43.	2015/0034 (RAM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
44.	2015/0035 (RAM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
45.	2015/0398 (RAM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
46.	2015/0400 (RAM) - Hilinemine	AK (23.09.2015): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (10.12.2015): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 PA: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	Vastus AKile (23.11.2015): Eesti vastas, et võetakse üle tagatusfondi seadusega, millega muudetakse ka muid seonduvaid seadusi.
47.	2016/0297 (RAM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
48.	2016/0731 (RAM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	

49.	2016/0294 (RAM) - Hilinemine	AK (26.05.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (08.12.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 PA: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	Vastus AKile (27.07.2016): Eesti valmistab ette meetmeid direktiivi ülevõtmiseks.
50.	2016/0295 (RAM) - Hilinemine	AK (26.05.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (08.12.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 PA: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	Vastus AKile (27.07.2016): Eesti valmistab ette meetmeid direktiivi ülevõtmiseks.
51.	2016/0296 (RAM) - Hilinemine	AK (26.05.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (08.12.2016): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 PA: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	Vastus AKile (27.07.2016): Eesti valmistab ette meetmeid direktiivi ülevõtmiseks.
52.	2015/0273 (SIM) – Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
53.	2015/0397 (SIM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
54.	2016/0729 (SIM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	

55.	2013/0365 (SOM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
56.	2014/0281 (SOM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
57.	2014/0326 (SOM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
58.	2014/0068 (SOM) - Hilinemine	AK (27.01.2014): Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud PA (10.07.2014): Märgitud „täielikult ülevõetuks“, kuid: 1. Art 3 pkt m „ravidokumentide“ ülevõtmine 2.-6., 8., 11., 15.-16., 18.-19. - Meetmed, mis seotud „osutatud kvaliteedi- ja ohutusstandardite ning -juhistega“; millega tagatakse, et „tervishoiuteenuste osutajad esitavad patsientidele asjakohase teabe teatud valdkondades“; millega tagatakse „läbipaistva kaebuste esitamise korra olemasolu ja mehhanismid“; millega tagatakse „kutsealase vastutuskindlustuse süsteemide või tagatise vm meetme olemasolu“; millega tagatakse, et „teiste liikmesriikide patsientide suhtes kohaldatakse kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõtet“; millega tagatakse, et „piiriüleseid tervishoiuteenuseid saanud patsiendile on kättesaadav samasugune meditsiiniline järelkontroll, mida tagatakse juhul, kui kõnealuseid tervishoiuteenuseid oleks osutatud tema riigi territooriumil“; millega tagatakse, et „osutatud teave oleks hõlpsasti kättesaadav“; millega tagatakse „tervishoiuteenuste kulude katmine; meetmed seoses piiriüleste tervishoiuteenustega; meetmed, millega tagatakse, et	AK: 1 PA: 19 Sisu: üle võtmata, õigused/ kohustused ebakorrektselt tagatud	AK (16.12.2013, 18.03.2014, 27.03.2014)

		<p>„teises liikmesriigis väljakirjutatud retsepti alusel on ravimit võimalik väljastada tema territooriumil“.</p> <p>7. Nõue, millega tehakse vahet kahest erinevast õigusaktist tulenevate patsiendiõiguste vahel</p> <p>9.-11., 17. Kohustus, mille kohaselt riiklikud kontaktpunktid „konsulteerivad patsientide organisatsioonide, tervishoiuteenuste osutajate ja tervisekindlustuse pakkujatega“, „hõlbustavad teabevahetust“ (koostöö omavahel, komisjoniga, teiste liikmesriikidega), „annavad patsientidele erinevat vajalikku teavet“, „peavad osutama abi teiste liikmesriikide kontrollpunktidele“.</p> <p>14. „Komisjoni teavitamine tervishoiuteenustest, mille suhtes erandina üldisest kulude hüvitamise reeglist //..// kohaldatakse eeltoa nõuet//..“</p>		
59.	2016/0617 (SOM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
60.	2016/0618 (SOM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
61.	2016/0732 (SOM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
62.	2016/0733 (SOM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	

63.	2015/0184 (VM) - Hilinemine	AK: Komisjoni pole ülevõtmisest teavitatud	AK: 1 Sisu: protseduurist tulenev ettekirjutus	
-----	-----------------------------------	--	--	--

Lisa 4. Teiste mõjutegurite raamistamine

	Rikkumis- menetlus	ELi direktiivi eelnõu menetleja järgi (jõustumise aeg)	Uus ELi direktiiv või olemasoleva ELi direktiivi muutmine	Siseriiklike õigusaktide jõustamise tähtaeg	Millal tegelikult jõustus viimane ülevõttev õigusakt?	Direktiivi ülevõtmisega seotud õigusaktide valik ja arv				
						Seadus	Vabariigi Valitsuse määrus	Ministri määrus	Muu õigusakt	Muudatused kokku
1.	2013/0369 (HTM) - Hilinemine	Nõukogu direktiiv (13.05.2013)	Muutmine	01.07.2013	20.01.2014	9 muudatust	3 uut, 1 muudatust	4 muudatust (2xSOM, PÕM, MKM)	1 VV korralduse muudatus	18, neist 9 pärast tähtaega
2.	2010/2044 (SOM, JUM, HTM, KUM) - Mittenõuete kohasus	Nõukogu direktiiv (28.06.1999)	Uus	01.05.2004	01.01.2015	4 muudatust (kolme neist muudeti mitut seadust korraga)				4, neist 2 pärast tähtaega
3.	2015/0399 (JUM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (26.06.2013)	Muutmine	18.07.2015	16.01.2016	8 muudatust				8, kõik pärast tähtaega
4.	2016/0730 (JUM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (03.04.2014)	Uus	04.10.2016	10.01.2017	2 muudatust				2, kõik pärast tähtaega
5.	2010/2139 (JUM) -	Euroopa Parlamendi ja	Uus	01.07.2005	29.12.2012	5 uut, 3 muudatust		8 uut (2xSIM,		16, neist 6 pärast tähtaega

	Mittenõuete kohasus	Nõukogu direktiiv (17.11.2003)						2xJUM, KEM, RAM, 2xSOM)		
6.	2010/0063 (KEM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (23.04.2009)	Muutmine	31.12.2009, 31.12.2012	15.07.2011 01.08.2013	2 muudatust	1 uus, 1 muudatus	1 uus, 1 muudatus		6
7.	2011/0752 (KEM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (23.04.2009)	Muutmine	25.06.2011	31.12.2011	7 muudatust	2 muudatust			9, kõik pärast tähtaega
8.	2013/0301 (KEM) - Hilinemine	Komisjoni direktiiv (17.05.2013)	Muutmine	22.08.2013	09.11.2013			1 muudatus		1
9.	2013/0366 (KEM) - Hilinemine	Komisjoni direktiiv (07.02.2013)	Muutmine	30.09.2013	16.03.2014	1 muudatus				1
10.	2013/0114 (KEM) - Hilinemine	Komisjoni delegeeritud direktiiv (10.10.2012)	Muutmine	02.01.2013	09.11.2013			1 muudatus		1
11.	2013/0115 (KEM) - Hilinemine	Komisjoni delegeeritud direktiiv (10.10.2012)	Muutmine	02.01.2013	09.11.2013			1 muudatus		1
12.	2014/2127 (KEM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (17.06.2008)	Uus	15.07.2010	08.07.2015	1 uus, 5 muudatust	1 muudatus		1 uus VV korraldus, 3 administratiivset dokumenti	11, neist 10 pärast tähtaega,
13.	2015/0519 (KEM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (12.08.2013)	Muutmine	14.09.2015	11.01.2016	1 muudatus		1 uus		2, kõik pärast tähtaega

14.	2011/2189 (KEM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (06.09.2006)	Muutmine	26.09.2008	14.01.2013	1 muudatus	1 uus	2 uut, 3 muudatust		7, neist 5 pärast tähtaega
15.	2012/2101 (KEM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (26.05.2003)	Muutmine	25.06.2005	01.01.2013	12 uut, 2 muudatust				14, neist 2 pärast tähtaega
16.	2012/2161 (KEM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (23.10.2007)	Uus	25.11.2009	07.07.2013	1 uus, 2 muudatust			1 administra- tiivne meede („Kaasamise hea tava“)	4, neist 3 pärast tähtaega
17.	2012/2176 (KEM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (15.03.2006)	Muutmine	30.04.2008	18.03.2013	2 uut, 1 muudatus		5 uut, 1 muudatus		9, neist 3 pärast tähtaega
18.	2012/2107 (KEM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (28.01.2003)	Muutmine	14.02.2005	01.08.2014	2 uut, 2 muudatust		1 uus		5, neist 2 pärast tähtaega
19.	2012/2193 (KEM) - Mittenõutek ohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (12.12.2006)	Uus	15.01.2009	23.12.2013, osaliselt 01.01.2014	1 uus, 1 muudatus		3 uut, 1 muudatus		6, neist 4 pärast tähtaega
20.	2013/2107 (KEM) - Mittenõutek ohasus	Nõukogu direktiiv (12.12.1991)	Uus	01.05.2004	06.01.2017, osaliselt 01.01.2018, 01.12.2018, 01.01.2019	1 uus, 5 muudatust	3 muudatust	3 uut (2x KEM, PÕM)	2 uut VV korraldust	14, neist 10 pärast tähtaega
21.	2013/2174 (KEM) - Mittenõuete	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu	Uus	14.05.2009	18.07.2014	7 uut, 1 muudatus		2 uut	1 administra- tiivne	11, neist 2 pärast tähtaega

	kohasus	direktiiv (14.03.2007)							dokument	
22.	2011/0751 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (23.04.2009)	Muutmine	17.06.2011	17.11.2012	5 muudatust (sh ühte seadust muudeti 2 korda)		1 uus		6, neist 4 pärast tähtaega
23.	2011/2194 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (21.10.2009)	Uus – uuesti sõnastatud	20.11.2010	08.07.2012	1 uus, 6 muudatust	1 uus	10 uut, 1 muudatus		19, neist 7 pärast tähtaega
24.	2011/0089 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (23.04.2009)	Muutmine	05.12.2010	02.08.2013	2 uut, 10 muudatust	2 uut	3 uut (MKM, RAM, KEM), 19 muudatust (2xKEM, 4xMKM, 13xRAM)	2 uut VV korraldust, 1 VV korralduse muudatus, 1 uus Riigikogu otsus	40, neist 32 pärast tähtaega
25.	2011/1039 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (13.07.2009)	Muutmine	02.03.2011	22.07.2014	2 uut, 18 muudatust (sh 2 muudatust muutsid korruga mitmeid teisi seadusi)	1 uus, 1 muudatus	4 muudatust (2xJUM, 2xMKM)	1 uus VV korraldus	27, neist 18 pärast tähtaega
26.	2011/1040 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (13.07.2009)	Muutmine	02.03.2011	10.04.2014	1 uus, 16 muudatust		1 uus, 3 muudatust	1 uus VV korraldust, 1 uus Riigikogu otsus, 1 administra- tiivne dokument	24, neist 17 pärast tähtaega

27.	2012/0262 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (20.10.2010)	Muutmine	18.05.2012	01.09.2013	2 muudatust	1 muudatus	2 muudatust (RAM, MKM)		5, kõik pärast tähtaega
28.	2012/0345 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (19.05.2010)	Uus – uuesti sõnastatud	09.07.2012	21.07.2015	7 muudatust	2 uut	11 uut, 12 muudatust	3 administra- tiivset dokumenti	35, neist 19 pärast tähtaega
29.	2013/0367 (MKM) - Hilinemine	Nõukogu direktiiv (13.05.2013)	Muutmine	01.07.2013	21.03.2014	1 uus, 2 muudatust	1 muudatus	3 uut, 3 muudatust		10, neist 5 pärast tähtaega
30.	2013/0368 (MKM) - Hilinemine	Nõukogu direktiiv (13.05.2013)	Muutmine	01.07.2013	12.01.2014	5 muudatust		1 uus, 3 muudatust		9, neist 5 pärast tähtaega
31.	2014/0325 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (25.10.2012)	Muutmine	05.06.2014	20.10.2017	3 uut, 13 muudatust	2 uut, 2 muudatust	9 uut, 2 muudatust (RAM, KEM)	5 administratii- vset dokumenti	36, neist 17 pärast tähtaega
32.	2015/0274 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (21.11.2012)	Uus	16.06.2015	14.07.2017	4 muudatust (mh ühega muudeti kahte seadust)	1 muudatus	1 uus, 5 muudatust (mh ühega muudeti mitmeid määruseid)		11, neist 9 pärast tähtaega
33.	2015/0394 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (21.05.2013)	Muutmine	09.07.2015	01.03.2016 (jõustus 3 kuud)	1 muudatus				1
34.	2015/0395 (MKM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (12.06.2013)	Muutmine	19.07.2015	01.12.2015	2 muudatust	1 muudatus		2 VV korralduse muudatust	5, neist 3 pärast tähtaega
35.	2016/0181	Euroopa	Uus	01.01.2016	01.01.2017	2 muudatust				2, kõik pärast

	(MKM) - Hilinemine	Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (15.05.2014)								tähtaega
36.	2008/2087 (MKM) - Mittenõutek ohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (29.07.1991, 19.06.1995, 26.02.2001)	Muutmine	15.03.2003 01.05.2004 31.12.2006	27.02.2010	1 uus, 1 muudatus				2
37.	2011/2143 (MKM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (07.03.2002)	Uus	01.05.2004	17.10.2013	6 uut, 2 muudatust		1 uus	1 uus VV korraldus	10, neist 4 pärast tähtaega
38.	2013/2040 (MKM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (29.04.2004)	Muutmine	31.12.2015	15.04.2004, osaliselt 31.03.2004	1 muudatus				1
29.	2014/2067 (MKM) - Mittenõuete kohasus	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (20.12.2006)	Uus	19.01.2011	19.06.2015	3 muudatust (kõik sama seadus)	2 muudatust	1 uus		6, neist 4 pärast tähtaega
40.	2012/0040 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (24.11.2010)	Muutmine	31.12.2011	30.03.2012	1 muudatus				1
41.	2013/0300 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (08.06.2011)	Muutmine	22.07.2013	29.03.2015	4 muudatust		1 uus		5, neist 4 pärast tähtaega
42.	2014/0073 (RAM) -	Euroopa Parlamendi ja	Muutmine	31.12.2013	19.04.2014	4 muudatust				4, kõik pärast tähtaega

	Hilinemine	Nõukogu direktiiv (26.06.2013)								
43.	2015/0034 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (21.05.2013)	Muutmine	21.12.2014	29.03.2015	3 muudatust (sh 1 seadust 2 korda)				3, kõik pärast tähtaega
44.	2015/0035 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (15.05.2014)	Muutmine	31.12.2014	29.03.2015	9 muudatust				9, kõik pärast tähtaega
45.	2015/0398 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (26.06.2013)	Muutmine	20.07.2015	10.01.2016	5 muudatust (sh ühe seadusega muudeti mitmeid seaduseid)				5, kõik pärast tähtaega
46.	2015/0400 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (16.04.2014)	Uus	03.07.2015 31.05.2016	10.01.2016	6 muudatust		1 uus		7, 5 neist pärast tähtaega, 2 teise tähtaja sees
47.	2016/0297 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (23.07.2014)	Muutmine	18.03.2016	01.07.2016	3 muudatust		2 muudatust		5, neist 2 pärast tähtaega
48.	2016/0731 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (23.07.2014)	Uus	18.09.2016	10.01.2017	1 muudatus				1
49.	2016/0294 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv	Uus	18.04.2016	01.09.2017	5 muudatust		1 uus		6, neist 4 pärast tähtaega

		(26.02.2014)								
50.	2016/0295 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (26.02.2014)	Muutmine	18.04.2016	01.09.2017	5 muudatust		1 uus		6, neist 4 pärast tähtaega
51.	2016/0296 (RAM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (26.02.2014)	Muutmine	18.04.2016	01.09.2017	5 muudatust		1 uus		6, neist 4 pärast tähtaega
52.	2015/0273 (SIM) – Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (04.07.2012)	Muutmine	14.02.2014 31.05.2015	15.02.2014 (jõustus kuu aega, hilines 1 päev) 05.03.2016	1 muudatus		1 uus, 2 muudatust		4, kõik pärast tähtaega
53.	2015/0397 (SIM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (26.06.2013)	Uus	20.07.2015	01.05.2016	9 muudatust (ühega reguleeriti mitut seadust)		1 uus, 2 muudatust		12, neist 7 pärast tähtaega
54.	2016/0729 (SIM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (26.02.2014)	Uus	30.09.2016	20.01.2017	19 muudatust	1 uus, 1 muudatus	7 uut, 7 muudatust	1 uus VV korraldus	36, neist 23 pärast tähtaega
55.	2013/0365 (SOM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (25.10.2012)	Muutmine	28.10.2013	28.03.2014	1 muudatus		1 muudatus		2, kõik pärast tähtaega
56.	2014/0281 (SOM) - Hilinemine	Komisjoni rakendus- direktiiv (09.10.2012)	Uus	10.04.2014	16.03.2015	1 muudatus		1 uus		2, kõik pärast tähtaega
57.	2014/0326 (SOM) - Hilinemine	Komisjoni direktiiv (26.11.2012)	Muutmine	17.06.2014	23.03.2015			1 uus		1

58.	2014/0068 (SOM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (09.03.2011)	Uus	25.10.2013	13.09.2014	8 muudatust	2 muudatust	3 uut, 4 muudatust		17, neist 15 pärast tähtaega
59.	2016/0617 (SOM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (15.05.2014)	Muutmine	18.06.2016	17.12.2016	3 muudatust				3, kõik pärast tähtaega
60.	2016/0618 (SOM) - Hilinemine	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (16.04.2014)	Uus	21.05.2016	06.05.2017	2 muudatust				2, kõik pärast tähtaega
61.	2016/0732 (SOM) - Hilinemine	Komisjoni direktiiv (08.04.2015)	Muutmine	29.10.2016	19.03.2017	1 muudatus (muudetakse 2 seadust korraga)		1 muudatus		2, kõik pärast tähtaega
62.	2016/0733 (SOM) - Hilinemine	Komisjoni direktiiv (08.04.2015)	Uus	29.10.2016	19.03.2017	1 muudatus (muudetakse 2 seadust korraga)		1 muudatus		2, kõik pärast tähtaega
63.	2015/0184 (VM) - Hilinemine	Komisjoni direktiiv (12.12.2014)	Muutmine	16.03.2015	06.06.2015		1 muudatus			1

Lisa 5. Ametnike põhjendused

	Rikkumis- menetlus	Ametnike välja toodud põhjendused
1.	2013/0369 (HTM) - Hilinemine	„Direktiivi ülevõtmiseks oli vaja muuta viit õigusakti, mis kõik kuulusid teiste ministeeriumide haldusaladesse. Õigeaegne ülevõtmine hilines seetõttu, et läbirääkimised teiste ministeeriumidega ning eelnõude muutmise menetlusprotsessid võtsid oodatust kauem aega. Vastamise hetkeks olid jõustunud nelja õigusakti muudatused ning üks oli veel kooskõlastusringil.“ (Mitteformaalne kiri autori teabenõudele, Piret Sütt, 28.03.2018)
2.	2015/0399 (JUM) - Hilinemine	„ Algselt oli plaanis //...siseriiklikult jõustada kahes paralleelselt kulgevas etapis. //... Samas osutus direktiivi üldsõnaliste nõuete ja erivaldkondi reguleerivate seaduste õiguslik analüüs ning ka kooskõlastajate poolt esitatud märkuste ja muudatustepanekute hindamine esialgsest ajamahukamaks.“ (Formaalne kiri VMile, Kai Härmand, 15.10.2015)
3.	2016/0730 (JUM) - Hilinemine	„//selgitame, et direktiivi ülevõtmiseks vajaliku karistusseadustiku ja muude seaduste muutmise seaduse eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele viibis.“ (Formaalne kiri VMile, Urmas Reinsalu, 20.12.2016)
4.	2010/0063 (KEM) - Hilinemine	1)“ Direktiivi ülevõtmine on hilinenud, kuna tegemist on direktiiviga, mis reguleerib keerulist ja ulatuslikku teemat - kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikute enampakkumisel müümist ja enampakkumisel saadud müügitulu. Antud regulatsioon on sõltunud eelarvestrateegia ja Euroopa Liidu perioodi 2014–2020 vahendite planeerimise protsessist. Lisaks on Euroopa Komisjon hilinenud rakendusaktide vastuvõtmisega ja osad rakendusaktid on seni vastuvõtmata. Rakendusaktide hilinemine on mõjutanud välisõhu kaitse seaduse eelnõu menetlust.“ (Formaalne kiri Riigikantseleile, Keit Pentus-Rosimannus, 27.03.2013) 2) „4. Põhjendus, miks on jäänud üle võtmata:Valdkonna ja õigusküsimuste analüüsi keerukus.“ (Mitteformaalne asutusesisene dokument)
5.	2011/0752 (KEM) - Hilinemine	„Direktiiv on ülevõtmisel.“ (Formaalne kiri VMile, Riita Annus, 15.08.2011)
6.	2013/0301 (KEM) - Hilinemine	„Direktiivide ülevõtmine on hilinenud, sest direktiivide 2012/50/EL ja 2012/51/EL ülevõtmise tähtaeg Eesti õigusesse oli üksnes kaks nädalat ning direktiivil 2013/28/EL kolm kuud. Õigusaktide tavapärase menetluse aeg Eestis on tavaliselt sõltudes eelnõu keerukusest vähemalt kuus kuud. Eesti oli direktiivi vastu võtmisel (toimus kirjalik hääletamine) nii lühikese ülevõtmise tähtaja vastu (koos Luksemburgiga), kuid kuna teised liikmesriigid vastu ei olnud, võttiski Euroopa Komisjon viimati nimetatud direktiivi vastu nii lühikese ülevõtmise tähtajaga. Euroopa Komisjon on lubanud edaspidi vältida nii lühikeste ülevõtmise tähtaegadega direktiivide vastuvõtmisest, sest peale Eesti

		ja Luksemburgi on praegu koostamisel olevate komisjoni direktiivide või otsuste eelnõude menetlemise käigus veel ka teised liikmesriigid avaldanud pahameelt liiga lühikeste tähtaegade suhtes.“ (Formaalne kiri Riigikantseleile, Keit Pentus-Rosimannus, 03.10.2012)
7.	2013/0366 (KEM) - Hilinemine	Direktiivi ülevõtmine on hilineanud, sest Eesti õigusesse ülevõtmiseks oli aega vaid 8 kuud, mille hulgas olid ka suvekuud, mis pikendasid eelnõu tavapärase menetlemise perioodi. Põllumajandusministeerium ei kooskõlastanud eelnõud esimesel kooskõlastusringil ja seetõttu tuli asuda läbi rääkima. Kuna kõnealuse seadusemuudatuse eelnõuga seotud Põllumajandusministeeriumi spetsialistid olid puhkusel, siis kohtumine toimus 14. augustil. Läbirääkimiste tulemusel eriarvamused lahendati ja saavutati konsensus.Direktiivi ülevõtmise hilinemise põhjusteks on eelkõige lühike tähtaeg seadusemuudatuse eelnõu menetlemiseks ja ka asjaolu, et tulenevalt määratud tähtajast, kooskõlastuste aeg langes puhkuste perioodile. (Formaalne kiri Riigikantseleile, Keit Pentus-Rosimannus, 03.10.2012)
8.	2013/0114 (KEM) - Hilinemine	„Direktiivide ülevõtmine on hilineanud järgmisel põhjusel. Komisjoni delegeeritud aktid seavad plii ja kaadmiumi kasutamise piirangud elektri- ja elektroonikaseadmetes. Direktiivide ülevõtmise eelnõu soovitakse teha koos komisjoni direktiivi, mis käsitleb plii ja kaadmiumi piiranguid mootorsõidukites ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/53/EÜ (kasutuselt kõrvaldatud sõidukite kohta) II lisa, ülevõtmiseks. Viimati nimetatud direktiiv pidi esialgselt plaanide kohaselt ilmuma Euroopa Liidu Teatajas hiljemalt jaanuaris 2013, kuid tänaseni ei ole seda veel kehtestatud. Antud eelnõu kinnitati alles 20. veebruaril 2013 Coreperi kohtumisel ja 11. märtsi üldasjade nõukogus ning peaks lähiajal ka ametlikult avaldatama Euroopa Liidu Teatajas. Kuna nende direktiivide ülevõtmiseks vajalikud plii ja kaadmiumi kasutamise piirangud on kavas üle võtta eelpool nimetatud määruse muutmise, siis on hetkel otstarbekas oodata kolmanda komisjoni direktiivi ametlikku avaldamist ning seejärel menetleda ühte määruse muutmise eelnõud.“ (Formaalne kiri Riigikantseleile, Keit Pentus-Rosimannus, 27.03.2013)
9.	2011/2194 (MKM) – Hilinemine 2011/0089 (MKM) – Hilinemine 2013/2040 (MKM) - Mittenõuetekohasus	„Rikkumismenetluste nr 2011/2194, nr 2011/0089, nr 2013/2040 kohta puudub kirjalik sisend Välisministeeriumile.“ (MKMi vastuskiri autori teabenõudele, Silver Tammik, 29.03.2018)
10. 11.	2011/1039 (MKM) - Hilinemine 2012/0345 (MKM) - Hilinemine	„Hoonete energiatõhususe direktiivist tulenevad põhilised kohustuslikud nõuded ning käsitlused on juba rakendatud 02.05.2012 vastu võetud ehitusseadusega, kuid viivitus on aset leidnud alamaktide tasemel. Seda põhjusel, et Euroopa Komisjoni poolt oli täitmata direktiivi artikli 5 p 1 kohustus. Vastavalt direktiivi artiklitele 23, 24 ja 25 kehtestab komisjon delegeeritud õigusaktidega 30. juuniks 2011 võrdleva meetodika raamistiku hoonete või ehitusdetailide energiatõhususe miinimumnõuete kulutõhusa taseme arvutamiseks. Mainitud meetodika avaldati märtsis 2012. Peale meetodika avaldamist oli võimalik hakata lõplikult välja töötama energiatõhususe miinimumnõudeid (VV määrus „Energiatõhususe miinimumnõuded“ võeti vastu 30.08.2012), mis on sisendiks teiste energiatõhususega seotud alamaktidele, kuivõrd selles lepiti valdkonnasiseselt kokku läbivaid põhimõtteid.“ (Mitteformaalne kiri VMile, Ulla Saar, 28.09.2012)

12.	2012/0262 (MKM) - Hilinemine	„Direktiiv 2010/65/EL (edaspidi direktiiv) puudutab erinevate ministriumite (MKM, Siseministeerium, Rahandusministeerium) haldusala. Direktiivi ülevõtmine on osutunud keerukamaks, kui esialgu arvati, sellest tuleneb ka ülevõtmise hilinemine. Direktiivi ülevõtmisega on töötatud pikemat aega, kuid mitmed lahendused seoses oma keerukusega ei ole osutunud rakendatavaks.“ (Formaalne kiri Riigikantseleile, Marika Priske, 29.06.2012)
13.	2014/0325 (MKM) - Hilinemine	„Hilinemise peamiseks põhjuseks on <i>direktiivi</i> erakordselt suur töömaht võrreldes varasemate direktiividega meie haldusalas, mis seisneb väga laias teemade ringis, mida soovitakse reguleerida ning pidevas teavitus- ning aruandluskohustuses (direktiivi ülevõtjale) erinevate teemade lõikes. Nimetatud teemad on Eesti jaoks kohustuslikuna rakendamise mõttes esmakordsed ning nende rakendamine on eeldanud laiapõhjaliste analüüside ja töögruppide moodustamist.// Tegevusmahtu suurendab veel asjaolu, et varasem regulatsioon energiatõhususe valdkonnas on puudulik, mistõttu selle väljatöötamine antud <i>direktiivi</i> ülevõtmiseks on mitmeti ka esmakordne, koos selle mõjude hindamisega.// Kokkuvõtvalt võib pidada peamiseks hilinemise põhjuseks ka vältimatut strateegilist otsust tõsta ülevõtmise kvaliteet esiplaanile võrreldes õigeaegselt ülevõtmisega, võttes arvesse ülevõtmisega kohustatud spetsialistide ressursside piiratust.“ (Formaalne kiri Riigikantseleile, Urve Palo, 02.07.2014)
14.	2016/0181 (MKM) - Hilinemine	„Direktiivi ülevõtmiseks moodustati töögrupp, mille peamine ülesanne oli direktiivi sobitamine kehtivasse õigusruumi. Töörühma tööd aeglustas asjaolu, et uus ehitusseadustik, mis oli sobiv õigusakt antud direktiivi ülevõtmiseks, oli 2014. aastal eelnõuna juba Riigikogu menetluses. Ehitusseadustik võeti Riigikogus vastu 11.02.2015 ja see jõustus 01.07.2015. Alles seejärel oli võimalik hakata direktiivi ülevõtmiseks vajalikku regulatsiooni ehitusseadustikku integreerima. Direktiivi ülevõtmise protsessi on aeglustanud asjaolu, et direktiiv on horisontaalne ja puudutab väga paljusid huvigruppe. Direktiiv seab sideettevõtja võrreldes teiste võrguvaldajatega eelistatunasse olukorda, kuna direktiivi kohaselt peavad teised võrguvaldajad andma sideettevõtjale juurdepääsu oma füüsilisele taristule. Seetõttu võtab direktiivi ülevõtva eelnõu kooskõlastamisprotsess kõigi osapoolte ja teiste ministriumite vahel oodatust kauem aega.“ (Mitteformaalne kiri VMile, Anna-Liisa Aasrand, 12.04.2016)
15.	2014/2067 (MKM) - Mittenõuetekohasus	„Kinnitame, et Eesti teeb kõik endast oleneva, et RESPER võrgustikuga esimesel võimalusel ühineda, kuid RESPER võrgustikuga ühinemist on kahetsusväärset takistanud infotehnoloogiliste lahenduste planeeritust ajamahukam rakendamine. // Euroopa Komisjoni RESPER võrgustiku testimismeeskonna tagasiside põhjal on kõik liikmesriigid jõudnud samaaegselt testimisfaasi ning sellest tingituna on ka testimine ja võrgustiku rakendamine ajamahukam.“ (Mitteformaalne kiri VMile, Ulla Saar, 23.03.2015)
16.	2012/0040 (RAM) - Hilinemine	„Direktiivi ülevõtmine siseriiklikkusse õigusesse on viibinud eelkõige seetõttu, et eelnimetatud eelnõuga võetakse üle ka teisi direktiive ja lahendatakse teatud siseriiklike küsimusi.“ (Mitteformaalne kiri VMile, Thomas Auväärt, 10.02.2012)
17.	2013/0300 (RAM) - Hilinemine	„Direktiivi ülevõtmise hilinemine on eelkõige tingitud sellest, et direktiivi ülevõtva uue investeerimisfondide seadusega on soovitud reguleerida mitmeid antud direktiiviga hõlmamata küsimusi. // Lisaks on oluline märkida, et Euroopa Komisjon on algatanud viimastel aastatel või

		veel algatamas mitmeid õiguslikke ettepanekuid finantssektori valdkonna reguleerimiseks. Seda paljuski 2008. aastal alguse saanud globaalse finantskriisi tulemusena. See paneb liikmesriikidele väga suure koormuse vastavate EL õigusaktide ülevõtmisel siseriiklikku õigusesse (võrreldes eelkõige just finantskriisile eelnenud ajaperioodiga). Ka see on üks põhjuseid, miks direktiivi ülevõtmine Eesti õigusesse on viibinud, kuna tervikuna oli keeruline prognoosida uute initsiatiivide (direktiivide) algatamist, mahtu ja nende ülevõtmise ajakava.“ (Formaalne kiri Riigikantsleile, Jürgen Ligi, 09.10.2013)
18.	2014/0073 (RAM) - Hilinemine	„Oleme viivitanud vastusega, kuivõrd kahte RAMi puudutavas rikkumismenetluses on olukord dünaamiline.“ (Mitteformaalne kiri VMile, Martin Pöder, 19.02.2014)
19.	2016/0297 (RAM) - Hilinemine	„Eelnimetatud direktiiv oli algselt kavas üle võtta investeerimisfondide seaduse eelnõuga, mille menetlus on eelnõu mahukuse tõttu (ligi 280 lk) viibinud. Investeerimisfondide seadusega on soovitud reguleerida väga mahukaid ja erinevaid teemasid.// Tulenevalt teiste Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatavate eelnõude rohkusest ja investeerimisfondide seaduse mahukusest on eelnõu menetlemise ajakava nihkunud.“ (Mitteformaalne asutusesisene kiri)
20.	2016/0294 (RAM) - Hilinemine	„Eelnõu menetlemine on võtnud võrreldes teistes valdkondades direktiivide üle võtmiseks koostatavate eelnõude menetlemisega kauem aega peamiselt seoses riigihangete valdkonna eripäraga. Valdkond puudutab kahe enamasti vastandlike huvidega poole õigusi, kohustusi ja vabadusi, mille vahel kompromissi leida on väga keeruline ja enamasti isegi võimatu.// Kaasamise keerukust antud valdkonnas ilmestab hästi asjaolu, et vaatamata põhjalikule eelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamise kaasamisprotsessile, kus arutati kõiki uute direktiivide üle võtmisel liikmesriikidele jäetud valikukohti, esitati eelnõu esimesel kooskõlastusringil erakordselt palju ettepanekuid.// Lisaks ülalpool kirjeldatule võib välja tuua ka teise, riigihangete valdkonnale omase põhjuse, miks on direktiivide tähtjaks üle võtmine nii suur väljakutse.// Eesti on väike riik, kus enamus riigihankeid jäävad maksumuselt alla rahvusvahelist piirmäära ning enamus ettevõtetest on kas väikese või keskmise suurusega, mistõttu selliste riigihangete reguleerimata jätmine annaks tugeva tagasilöögi konkurentsile, läbipaistvusele ja kontrollitavusele ning võrdsele kohtlemisele, mis on kõik väga olulised riigihangete põhimõtted. Seega tuleb tahtmata reguleerida valdkonda, mida ei hõlma direktiivid.“ (Mitteformaalne asutusesisene dokument)
21.	2016/0295 (RAM) - Hilinemine	„Hilinemise peamiseks põhjuseks on asjaolu, et kehtiva kemikaaliseaduse korduvad muudatused on muutnud seaduse raskesti loetavaks ja struktuuriliselt keerukaks ning seega otsustati ministeeriumide koostöös SEVESO III direktiivi ülevõtmiseks vajalikud muudatused koondada kemikaaliseaduse uude tervikteksti. Kehtiv kemikaaliseadus on vastu võetud 1998. aastal. Seadusesse on aja jooksul tehtud hädapäraseid muudatusi, seoses EL õiguse kehtima hakkamisega on mitmeid sätteid kehtetuks tunnistatud, aga seadust tervikuna üle vaadatud ei ole.// Seega muutus eelnõu väljatöötamisse kaasatavate isikute ja asutuste ring suuremaks, mis tähendas ka kooskõlastamisele kuluva aja pikenedamist.// Kokkuvõtvalt võib pidada peamiseks hilinemise põhjuseks strateegilist otsust tõsta mitme direktiivi ülevõtmise ja ELi määruse rakendamise kvaliteet esikohale.“ (Formaalne kiri Riigikantsleile, Hanno Pevkur, 08.07.2015).

22.	2016/0296 (RAM) - Hilinemine	„Oluline on mainida, et tulenevalt eelnõud mahukusest oli laekunud märkuste ja arvamuste hulk suur ning nende läbitöötamine võttis olulise aja...//Lisaks on direktiivi sisuline arutelu mõnevõrra hilinevad põhjusel, et 06.08.15 esitasid SOM ja JUM lisaettepanekud eelnõu täiendamiseks...//Selgitame, et eelnõu rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid...// Lisaks on oluline märkida, et 27.05.15 avaldas komisjon Euroopa rändekava teatise pinnalt ettepanekud ...// mille pinnalt tuli täiendavalt üle vaadata siseriikliku seadusandluse muutmise vajadus//..“ (Formaalne kiri Riigikantseleile, Hanno Pevkur, 18.09.2015)
23.	2016/0729 (SIM) - Hilinemine	„Direktiivi mitteõigeaegne ülevõtmine, mis on tingitud selleks algatatud seaduseelnõu varem kavandatud pikemast menetlusest Riigikogus, ei ole seotud planeerimisvigadega või otsusega haarata kahe direktiivi üle võtmine samasse seaduseelnõusse. Samuti mitte asjaoluga, et eelnõus sisalduv puudutab mitte ainult hooajatöötajate, vaid ka elamisloa töötamiseks alusel töötavate välismaalaste töötasunõudeid. Viimati nimetatud valdkonnas erinevatel aegadel eelnõude menetlemine ei oleks välistanud võimalust hilinemiseks ja laiemate arutelude tekkimiseks, sest erinevalt hetkel väljapakutust oleks tekkinud selge diskrimineerimine ja madalama palgaga töötajate eelistamine võrreldes kõrge kvalifikatsiooniga töötajatega. Tervikliku käsitluse nimel oli otstarbekas koondada kõik sisuliselt sarnased aspektid samadesse muudatussätetesse. Erinevatel aegadel sama valdkonda puudutavate sätete menetlemine tähendaks mitmeid kordi sarnaste sätete muutmist lühikese aja jooksul, mis tekitaks halduskoormust ministriumitele ja koostööpartneritele.“ (Formaalne kiri Riigikantseleile, Hanno Pevkur, 03.11.2016)
24.	2014/0068 (SOM) - Hilinemine	„Tulenevalt asjaolust, et konkreetsed etteheited direktiivi 2011/24/EL ülevõtmise kohta toodi välja alles põhjendatud arvamuses, on seisukoha koostamiseks vaja läbi viia põhjalik sisuline ja õiguslik analüüs. Lisaks sai Eesti põhjendatud arvamuse perioodil, mil valdkonna eest vastutavad eksperdid olid suvepuhkusel, mistõttu ei ole seisukoha koostamiseks piisavalt aega jäänud. Eeltoodud põhjustel palub Eesti põhjendatud arvamusele vastamiseks kaks kuud pikendust.“ (Formaalne kiri komisjonile, Urmas Paet, 12.08.2014).
25.	2016/0617 (SOM) - Hilinemine	„Direktiivi ülevõtmisega hilinemise põhjusena võib välja tuua oodatust pikemaks veninud arutelu järelevalve meetmete üle. Efektivsema riikliku järelevalve tagamiseks kaaluti eelnõu ettevalmistamise käigus võimalust, et Eestisse lähetatud töötajad tuleb enne tööle asumist registreerida. Antud teemat arutati korduvalt erinevatel osapooltel (RAM, Maksu- ja Tolliamet, Tööinspeksioon, Sotsiaalkindlustusamet). Viimaks sellest mõttest loobuti, kuid eelnõu menetlemise ajakavale jätsid need arutelud oma negatiivse jälje...// Koostöös JUM kolleegidega suudeti probleemid kohad lahendada, mis võttis samas planeeritust rohkem aega. JUMiga konsulteeriti eelnõu menetlemise käigus ka eelnevalt, kuid sellegipoolest ei suudetud vältida kooskõlastamisel tekkinud olukorda.“ (Mitteformaalne kiri VMile, Annely Lind, 14.10.2016)
26.	2016/0618 (SOM) - Hilinemine	„Põhjus, miks seaduse eelnõu ei ole jõutud direktiivis sätestatud tähtajaks vastu võtta, on tingitud direktiivi keerukusest, eelkõige sellega soovitud eesmärgist EL-i siseturu toimimise ja põhiõiguste riive vahel tasakaalu leidmisel. Direktiivi ülevõtmise protsessis on arvestatud õigusruumi muutmisvajadust ja direktiivi eesmärki ning tulenevaid mõjusid.“ (Mitteformaalne kiri VMile, Annely Lind, 14.10.2016)

--	--	--

