

Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eesmärk on tagada siseturu hädaolukorra ja vastupanuvõime määruse (EL) 2024/2747¹ (edaspidi *IMERA*) ning sellega seotud koondmääruse (EL) 2024/2748² rakendamine Eesti õiguses.

IMERA on tulevaste kriiside mõjudele reageerimiseks loodud vahend, mis tugineb varasematest kriisidest saadud kogemustele, sealhulgas COVID-19 pandeemia, energiakriisile ja Venemaa agressioonisõjale. Määrus loob struktureeritud aluse ELi siseturu toimimist mõjutavate häirete varajaseks tuvastamiseks, nendeks valmistumiseks ja neile reageerimiseks ning kehtestab asjakohase koordineerimise, koostöö ja teabevahetuse raamistiku. IMERA eesmärk on kriisi korral ära hoida vaba liikumise takistusi ja tarneahelate häireid, mis võivad põhjustada kriisi seisukohast oluliste kaupade või teenuste nappust.

Eesti õiguskord ei sisalda praegu norme ega halduskorraldusi, mis võimaldaksid siseturu kriisiohjeks rakendada ELi tasandil kokku lepitud meetmeid. Eelnõuga kavandatakse sätestada IMERAST tulenevad normid ja halduskorralduslikud meetmed, millega määratakse kindlaks kriisiohjemeetmete rakendamise eest vastutajate pädevus ja rakendamise korraldus. Kõnesoleva eelnõu kohase seaduse jõustumisel määratakse hädaolukorra seaduse alusel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (edaspidi *MKM*) teabevahetuse keskasutuse (*central liaison office*, CLO) ning siseturu hädaolukorra ajaks ühtse kontaktpunkti (*single point of contact*, SPC) ülesanded.

Nende ülesannete praktiliseks täitmiseks sõlmib MKM halduslepingu AS-iga Eesti Varude Keskus (edaspidi *EVK*), kelle kogemus varude ja tarneahelatega seotud riskide maandamisel on olemuselt sobiv IMERA raames vajalikuks koordineerivaks rolliks. Pikemalt on EVK valikut käsitletud ja põhjendatud jaotises 3.1.1 „Keskse teabevahetuse keskasutuse ja ühtse kontaktpunkti määramine“.

Seadusemuudatused võimaldavad rakendada IMERAST tulenevat siseturu kriisiohje struktuuri järgmiselt:

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/2747, millega luuakse siseturu hädaolukorra ja vastupanuvõimega seotud meetmete raamistik ning muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2679/98 (siseturu hädaolukorra ja vastupanuvõime määrus).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/2748, millega muudetakse määrusi (EL) nr 305/2011, (EL) 2016/424, (EL) 2016/425, (EL) 2016/426, (EL) 2023/988 ja (EL) 2023/1230 vastavushindamise, nõuetele vastavuse eelduse, ühtsete kirjelduste vastuvõtmise ja turujärelevalve hädaolukorramenetluste osas, mis on tingitud siseturu hädaolukorrast.

- Euroopa Komisjoni (edaspidi *komisjon*) abistamise ja nõustamise eest valmisoleku-, valvsus- ja hädaolukorrarežiimi ajal vastutab siseturu hädaolukorra ja vastupanuvõime nõukoda (edaspidi *IMERA nõukoda*);
- juhuks kui kriis seab ohtu elutähtsate kaupade tarned ja teenuste osutamise, nähakse ette viimase abinõuna võetavad meetmed (näiteks teabepäringud ja prioriteetsete kaupade tootmise/tarnimise taotlused ettevõtjatele);
- valvsus- või hädaolukorrarežiimi kehtestamise korral nähakse ette leevendusmeetmed (näiteks koordineeritud hanked, erandid vastavushindamisest, digilahendused kriisi seisukohast oluliste töötajate liikumise tagamiseks), mida liikmesriigid saavad kasutada kriisi seisukohast oluliste kaupade ja teenuste pakkumise ning nende liikumise tagamiseks;
- nähakse ette stressitestid ja matkeharjutused ELi tasandil.

Muudatuste mõju avaldub eelkõige siseturu hädaolukorrarežiimis ning sellele eelnevas valvsusrežiimis, mistõttu on mõju esinemise sagedus üldjuhul väike ja sõltub komisjoni otsusest vastav kriisiohjerežiim kehtestada.

Muudatused mõjutavad nii riigiasutusi kui ka elutähtsate ja kriisi seisukohast oluliste toodete ja teenuste tootmise või tarnimisega seotud ettevõtjaid, tuues kaasa lisaülesanded kriisiga seotud teabe kogumiseks, jagamiseks ja tarneahelate jälgimiseks. Ettevõtjate halduskoormus võib kriisiajal suureneda seoses teabepäringutele vastamise ja prioriteetsete taotluste täitmisega, kuid koordineeritud seire ja teabevahetus aitavad vähendada ootamatuid katkestusi ning toetavad stabiilsemat ettevõtluskeskkonda.

Halduskoormuse tasakaalustamise reeglit ei kohaldata, sest eelnõu käsitleb riigikaitse ja julgeoleku seisukohalt olulisi muudatusi, mille puhul nimetatud nõuet ei rakendata.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluskeskkonna ja tööstuse osakonna piiriüleste teenuste nõunik Svetlana Štšur (svetlana.stsur@mkm.ee, +372 5885 1221), strateegia ja teenuste juhtimise valdkonna kriisivalmiduse juht Ingrid Teinemaa (ingrid.teinemaa@mkm.ee, +372 527 9797) ning toote nõuetele vastavuse seaduse osas metroloogia ja seadme ohutuse nõunik Maanus Urb (maanus.urb@mkm.ee, +372 5663 2448). Eelnõu on keeleteoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetajad Merike Koppel (merike.koppel@justdigi.ee) ja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee). Õiguslikke ettepanekuid on teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõukohase seadusega muudetakse hädaolukorra seadust (HOS) (RT I, 30.12.2025, 19), halduskoostöö seadust (HKTS) (RT I, 08.07.2025, 24), maksukorralduse seadust (MKS) (RT I, 02.10.2025, 4) ning toote nõuetele vastavuse seadust (TNVS) (RT I, 11.03.2025, 3).

Eelnõu on seotud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga³ (edaspidi TSIRKS), mille § 195 kohaselt kavandatakse HOS kehtetuks tunnistada.

³ Riigikogu menetluses, eelnõu nr 668 SE, seisuga 21. juuli 2025.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Kõnesolev eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Selle eesmärk on tagada Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/2747 ning sellega kaasneva koondmääruse (EL) 2024/2748 kohaldamine Eesti õiguses.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2024/2747 kaasneva koonddirektiiviga (EL) 2024/2749 tehtavad muudatused kümnesse tootedirektiivi ei kuulu käesoleva eelnõu reguleerimisalasse ning nende siseriiklik ülevõtmine toimub eraldi, ministri määrusega.

Nimetatud õigusaktidega kehtestatakse uus, kogu ELi hõlmav siseturu kriisiohje struktuur ning täiendatakse ELi ühtlustamisõigusakte erakorraliste vastavushindamismenetlustega, mida kohaldatakse kriisi seisukohast oluliste toodete puhul siseturu hädaolukorrarežiimi ajal.

Eesti seisukohad SMEI/⁴IMERA paketi kohta kinnitati 26. jaanuaril 2023. a Vabariigi Valitsuse istungil⁵.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Kõnesoleva seaduse eesmärk on tagada IMERA ja sellega seotud koondmääruse kohaldamise jaoks vajalikud siseriiklikud normid ja halduskorraldused. Seadusemuudatused loovad eeldused, et Eesti pädevad asutused saavad täita IMERA meetmete raamistikust tulenevaid ülesandeid, teha komisjoni ja teiste liikmesriikidega valmisolekurežiimis vajalikke ettevalmistusi ning tegutseda siseturu valvsus- ja hädaolukorrarežiimi ajal kiiresti ja koordineeritult.

Seadusemuudatused toetavad eelkõige järgmiste IMERA meetmete rakendamist:

- teabevahetuse korraldamine siseriiklikult, komisjoni ja liikmesriikide vahel teabevahetuse keskasutuse kaudu (EVK);
- tarneahelate jälgimine valvsusrežiimi ajal (pädevad asutused seiravad, teavet koondab ja edastab komisjonile ja teistele liikmesriikidele EVK);
- kodanikele, tarbijatele, ettevõtjatele ja tööandjatele asjakohase teabe kättesaadavuse tagamine hädaolukorra ajal ühtse kontaktpunkti (EVK) kaudu;
- vastavushindamisest ajutise erandi rakendamine kriisi seisukohast oluliste toodete puhul (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi *TTJA*)).

Koondmäärus (EL) 2024/2748, mis kaasneb IMERAgaga, ei muuda kehtivaid toodetele kehtestatud tehnilisi nõudeid, kuid sätestab erakorralised vastavushindamise, ühtsete kirjelduste vastuvõtmise ja turujärelevalve menetlused valitud tehniliste toodete kohta, mida rakendatakse üksnes siseturu hädaolukorrarežiimi ajal. Erakorralise vastavushindamise erandi rakendamiseks antakse toote nõuetele vastavuse seaduses pädevale asutusele (TTJA-le) volitus otsustada vastavushindamise suhtes tehtud ajutise erandi kohaldamise üle siseturu hädaolukorrarežiimis kriisi seisukohast oluliste toodete puhul.

⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ühtse turu hädaolukorra mehhanism ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) 2679/98.

⁵ Dokumendi number 23-0785/01; <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0877c904-5e0d-4b6d-9d3c-bd4d3adb1dfe>.

Enne seaduseelnõu väljatöötamist ei koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna tegemist on Euroopa Liidu vahetult kohaldatava õiguse rakendamisega Eesti õiguskorras.

2.1. Ülevaade küsimuse senisest õiguslikust regulatsioonist ja selle rakendamise praktikast

Euroopa Ülemkogu rõhutas oma 1.–2. oktoobri 2020. aasta järeldustes, et EL peab kriisiolukordades tegelema siseturu killustatuse, tõkete ja nõrkustega. Sellele järgnes komisjoni algatus luua ühtse turu hädaolukorra mehhanism (Single Market Emergency Instrument, SMEI), mille eesmärk oli tagada isikute, kaupade ja teenuste vaba liikumine ning suurendada läbipaistvust ja koordineeritust kriiside ajal. Algatus oli komisjoni 2022. aasta tööprogrammi osa.

2024. aastal jõudsid Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament SMEI küsimuses poliitilisele kokkuleppele. Pärast kokkuleppe saavutamist nimetati algatus ümber IMERAKs.

Enne IMERA vastuvõtmist puudus Euroopa Liidu õiguses horisontaalne raamistik, mis võimaldaks süsteemselt valmistada siseturu toimimist mõjutavateks kriisideks ning koordineeritult neile reageerida. Kuigi üksikud valdkondlikud mehhanismid – näiteks kiipide määruse (EL) 2023/1781 kriisirežiim – sisaldasid piiratud kriisimeetmeid konkreetsete toodete puhul, ei olnud ELis ühtset mehhanismi, mis hõlmaks nii kriisieelse valmisoleku, tarneahelate jälgimise ja varajase hoiatamise kui ka siseturu hädaolukorra ajal kohaldatavaid meetmeid.

Eestis reguleerib kriisivalmidust ja kriiside lahendamist hädaolukorra seadus. See loob üldise raamistiku hädaolukordade ennetamiseks, neile reageerimiseks ja neist taastumiseks ning määrab kindlaks pädevusvaldkonnad ja juhtimisstruktuuri. Seadus kohustab asutusi koostama riskianalüüse ja hädaolukorra lahendamise plaane.

Kuigi HOS ei reguleeri otseselt siseturu toimimise tagamist kriisiolukorras, on IMERA raamistik oma olemuselt tihedalt seotud HOSi reguleerimisalaga. IMERA keskendub sellele, kuidas kriisid mõjuvad siseturu toimimisele, ning eeldab liikmesriikidelt valmisolekut, olukorrateadlikkust, asutustevahelist koordineerimist ja teabevahetust valvsus- ja hädaolukorrarežiimides – need on funktsioonid, mis on HOSi alusel juba osa riiklikust kriisijuhtimise süsteemist.

IMERA rakendamine HOSi kaudu võimaldab siduda siseturu kriisihalduse olemasoleva riikliku kriisivalmiduse ja -juhtimise raamistikuga, vältides paralleelsete struktuuride loomist ning tagades, et IMERAST tulenevad ülesanded, sealhulgas CLO ja SPC määramine ning nende ülesannete täitmine, integreeritakse loogiliselt Eesti kriisijuhtimise süsteemi. Eelnõukohane HOSi muudatus puudutab vaid riigisisest avaliku ülesande täitmise korraldust, st CLO ja SPC määramist, ega reguleeri muid kriisiolukorra korralduse küsimusi, sealhulgas teiste riikide ja ettevõtjatega toimuva teabevahetuse sisu ja korda, mis tuleneb vahetult IMERA määrusest.

Juhul kui HOS tunnistatakse TSIRKSi jõustumisel kehtetuks, viiakse IMERA rakendamiseks vajalikud sätted – sealhulgas CLO ja SPC määramine – sisuliselt samas sõnastuses üle TSIRKSi 5. jakku (kriisi lahendamine), finantssektori erandit käsitleva sätte järele (§ 36¹).

2.2. Ülevaade IMERAST

IMERA on Euroopa Liidu uus horisontaalne kriisiohjeraamistik, mis on loodud COVID-19 pandeemiast ja hilisematest geopoliitilistest kriisidest (näiteks Venemaa sõda Ukraina vastu)

saadud õppetundide põhjal. IMERA eesmärk on kaitsta siseturu toimimist ulatuslike kriiside ajal ja tugevdada selle struktuurset vastupanuvõimet.

IMERA ei asenda valdkondlikke erimehhanisme ega asutusi, nagu terviselase hädaolukorra valmisoleku ja reageerimise amet HERA⁶, toiduga kindlustatuse kriisimehhanism EFSCM⁷, kriisidele poliitilise reageerimise kord IPCR⁸, Schengeni piirieskirjad (Schengen Borders Code), ega transpordi hädaolukorra mehhanismi. Selle asemel loob IMERA vajaliku kihi, et siduda need mehhanismid ja struktuurid omavahel paremini kokku, võimaldades kiiremat teabevahetust ja otsustusmehhanisme, eriti valdkondades, kus üksikute liikmesriikide tegevus või reageerimine võib muutuda vastuoluliseks ja takistada siseturu toimimist kriisi ajal.

IMERA kohaldamisala katab suure osa siseturuga seotud liikumisvabadusest. See tähendab, et üldreeglina kuuluvad IMERA reguleerimisalasse kõik kaubad ja teenused, mis liiguvad ELi siseturul, samuti inimesed, sealhulgas töötajad, kes liiguvad liikmesriikide vahel. Praktikas hõlmab see näiteks tootmisseadmeid, tööstustooteid, logistikateenuseid, side- ja IT-teenuseid, aga ka töötajaid, kes on seotud kriitiliste teenuste osutamise või kaupade tootmise ja tarnimisega. IMERA eesmärk on tagada, et nende kaupade, teenuste ja töötajate liikumine ei katkeks ka tõsiste kriiside ajal – olgu selleks loodusõnnetus, tervishoialane hädaolukord või geopoliitiline konflikt.

Samas on IMERAs selgelt loetletud ka teatud sektorid, mis on kohaldamisalast täielikult välja jäetud, nimelt pooljuhid, energiatooted, finantsteenused ning kaitseotstarbelised tooted. Selle eesmärk on tagada õiguslik sidusus ja vältida dubleerimist, kuna neid sektoreid reguleerivad eraldi juba spetsiaalsed kriisiraamistikud.

Lisaks on IMERA kohaldamisalast osaliselt välja jäetud need ravimid, meditsiinilised seadmed ja vastumeetmed, mis on juba HERA koordineerida – näiteks vaktsiinid või antidoodid. IMERA kohaldamisalast osaliselt välja jäetud need ravimid, meditsiinilised seadmed ja vastumeetmed, mis on juba HERA koordineerida – näiteks vaktsiinid või antidoodid. Ka toit on osaliselt kohaldamisalast välja jäetud. See tähendab, et kuigi IMERA ei sätesta neile sektoritele konkreetseid tootenõudeid, vastavushindamise menetlusi või teenuseosutamise sisereegleid, kohaldatakse siiski nende suhtes kaupade, teenuste ja isikute vaba liikumist soodustavaid meetmeid (artiklid 20–22), läbipaistvust (artikkel 23) ning digivahendeid käsitlevaid IMERA sätteid (artikkel 44).

See tähendab, et liikmesriigid ei tohi kriisiolukorras omavoliliselt piirata selliste kaupade või teenuste ELi-sisest liikumist ega takistada töötajate liikumist, välja arvatud juhul, kui mõnes teises ELi mehhanismis on kehtestatud selgesõnaline erand. Näiteks ei tohiks liikmesriik takistada vaktsiinide transiiti läbi oma territooriumi teise liikmesriiki ega piirata meditsiinitaristu toimimiseks vajalike töötajate liikumist.

IMERA roll on tagada, et ükski liikmesriik ei kasutaks kriisiolukorda oma piiride sulgemiseks, kaupade kinnihoidmiseks või kriitiliste teenuste eraldamiseks viisil, mis kahjustab siseturu terviklikkust ja solidaarsust. See on eriti oluline ulatuslike ja mitmetahuliste kriiside ajal, mil liikmesriikide otsustel on vältimatult piiriülene mõju. IMERA loob mehhanismi, mis võimaldab

⁶ [Directorate-General for Health Emergency Preparedness and Response Authority](#)

⁷ [Ensuring global food supply and food security – European Commission](#)

⁸ [How does the Integrated Political Crisis Response \(IPCR\) mechanism work? – Consilium](#)

kriitilisi sektoreid vajaduse korral valdkondlikult reguleerida, kuid tagab samal ajal siseturu põhivabaduste toimivuse.

2.2.1. IMERA institutsionaalne raamistik

IMERA keskmes on uus ja mitmekihiline institutsionaalne raamistik, mille eesmärk on tagada valmisoleku-, valvsus- ja hädaolukorrarežiimi ajal tõhus, läbipaistev ja koordineeritud koostöö liikmesriikide ja komisjoni vahel. Raamistik tugineb kolmele peamisele sambale:

- IMERA nõukoda (IMERA Board),
- teabevahetuse keskasutused (CLOd) ning
- ühtsed kontaktpunktid (SPCd).

IMERA nõukoda (edaspidi *nõukoda*) on raamistiku juhtiv ja suunav organ, mille koosseisu kuulub üks esindaja igast liikmesriigist koos asendusliikmega. Nõukoja töö eest vastutab komisjon, kes juhib selle koosolekuid ja koordineerib päevakorda. Lisaks liikmesriikidele saavad IMERA nõukoja töös vaatljana osaleda ka Euroopa Parlament, komisjoni teised kriisiohjega seotud üksused, rahvusvahelised organisatsioonid ning asjakohased kolmandad riigid. Samuti on nõukoja töösse võimalik kaasata vaatljana sidusrühmade esindajaid, ettevõtjaid ja sotsiaalpartnereid.

Nõukoda annab soovitusi, koostab kriisianalüüse ja kujundab ühiseid seisukohti IMERA meetmete elluviimiseks eri režiimide ajal – just nõukoda hindab, kas olukord võib eskaleeruda siseturu hädaolukorraks, ning toetab komisjoni vastava režiimi (valvsus- või hädaolukorrarežiimi) väljakuulutamise ettepaneku tegemisel.

Teabevahetuse keskasutus (CLO) on iga liikmesriigi määratud keskne institutsionaalne üksus, mis vastutab IMERA meetmetega seotud teabe koondamise, töötlemise ja edastamise eest. CLO tegevus on kahepoolne: ühelt poolt koondab ta teavet riigisiselt ning teiselt poolt suhtleb teiste liikmesriikide CLOde ja ELi tasandi CLOga.

CLO ülesannete hulka kuulub ka varajaste hoiatuste ehk *ad hoc* hoiatuste edastamine – need on konkreetsete ja oluliste häirete või riskide kohta käivad teated, mis võivad ohustada siseturu toimimist või kriitiliste kaupade ja teenuste kättesaadavust. Tegemist ei ole igapäevaste häiretega, vaid hoiatustega, millel võib olla laiem mõju ELi siseturule või mis võivad viidata kriisi eskaleerumise võimalusele.

Valvsus- ja hädaolukorrarežiimi ajal muutub CLO roll eriti oluliseks, sest kriitiline teave peab liikuma kiiresti ja usaldusväärselt nii riigisisel tasandil kui ka liikmesriikide ja komisjoni vahel.

CLO edastab kogu kriisi seisukohast olulise teabe SPC-le.

Ühtne kontaktpunkt (SPC) tegutseb liikmesriikides siseturu hädaolukorrarežiimi ajal eeskätt kodanike, tarbijate, ettevõtjate, töötajate ja nende esindajate tugistruktuurina.

SPC kaudu peab lõppkasutajal olema taotluse alusel võimalik saada pädevatelt asutustelt teavet kaupade, teenuste ja isikute vaba liikumist puudutavate riiklike piirangute kohta, mis on kehtestatud siseturu hädaolukorra ajal. Lisaks pakub SPC tuge riiklike siseturu kriisiga seotud menetluste ja vorminõuete täitmisel, näiteks digivormide rakendamise korral kriisi seisukohast oluliste teenuseosutajate piiriülese liikumise hõlbustamiseks (IMERA artikkel 22).

2.2.2. IMERA kolm kriisivalmiduse astet

IMERA reguleerib kolme järjestikust kriisivalmiduse astet: valmisolekurežiim (või erandolukorra raamistik), valvsusrežiim ja siseturu hädaolukorrarežiim.

Valmisolekurežiim tähendab IMERA kontekstis süsteemset ja pidevat ettevalmistust võimalikuks kriisiks.

Selles protsessis täidab CLO keskset rolli siseriikliku teabevahetuvõrgustiku ülesehitamisel ja pädevate asutuste kaardistamisel, tagades, et kriisiolukorras oleks selge vastutusahel ja toimiv teabevahetus. Pädevate asutuste ülevaates tuleb selgelt välja tuua, millised rollid ja ülesanded on igale asutusele riigisisese õiguse alusel määratud siseturu valvsus- ja hädaolukorrarežiimide ajal.

Valmisoleku osana on CLO-l ka kohustus edastada komisjonile ja teiste liikmesriikide CLOdele *ad hoc* hoiatused. Hoiatuse otsustamisel võtab CLO arvesse juhtumi mõju ulatust, kestust, piiriülest mõju ning seda, kas häire puudutab elutähtsate kaupade või teenuste tarneahelaid. Edastatud teavet käideldakse kooskõlas liidu ja riigisiseste konfidentsiaalsusnõuetega.

ELi tasandil toetab valmisolekut IMERA nõukoda, kes hindab süsteemseid riske ja nende võimalikku mõju siseturule ning teeb komisjonile ettepanekuid koordineeritud valmisolekumeetmete kavandamiseks.

Valmisoleku toetamiseks arendab komisjon kriisiohje haldusplatvormi (ECMP), mis hakkab toimima IMERA keskse teabevahetus- ja koordineerimisvahendina. Platvorm võimaldab reaajas teabe jagamist, dokumentide vahetust, menetluste haldamist ning ametkondadevahelist koostööd komisjoni ja liikmesriikide vahel. ECMP esimene prooviversioon on juba valmis, kuid selle kasutuselevõtt on eeldatavasti kavandatud 2026. aasta lõpu poole, millele eelneb vahepealne testimisperiood.

Valmisolekurežiimi kuulub ka vabatahtlike koostööprotokollide ettevalmistamine, mille raames võivad ettevõtjad koostöös komisjoniga kokku leppida eeldatavate häirete spetsiifilistes parameetrites, osalejate rollijaotuses ning selliste protokollide aktiveerimise mehhanismides ja nendega seotud meetmetes.

Lisaks sellele töötab komisjon välja koolitused ja matkeharjutused CLOde töötajatele, et tugevdada kriisiks valmisolekut. Koolitused põhinevad varasemate kriiside kogemusel ning hõlmavad kogu kriisiohjamise tsüklit alates riskide tuvastamisest kuni meetmete rakendamiseni.

Süsteemse valmisoleku osana viib komisjon nõukoja arvamusele tuginedes läbi stressiteste, sealhulgas sektori- ja piirkonnapõhiseid matkeharjutusi, mille eesmärk on hinnata võimalike siseturuhäirete mõju ja nende maandamise vajadust. Komisjon korraldab stressiteste regulaarselt, vähemalt kord kahe aasta jooksul, kaasates CLOde töötajaid ja vajaduse korral ka teisi sidusrühmi. Stressitestide tulemused edastatakse IMERA nõukojale ja nende kohta avaldatakse aruanne.

Valvsusrežiim on IMERA kriisivalmidussüsteemi teine tase, mille eesmärk on tõsta siseturu seirevalmidust olukorras, kus on ilmnunud esialgsed viited võimalikule kriisile.

Valvsusrežiimi kehtestamise ettevalmistus algab riikliku CLO *ad hoc* hoiatusest komisjonile võimaliku siseturuhäire kohta. Seejärel hindab IMERA nõukoda esitatud teavet ning annab

komisjonile oma arvamuse kriisi potentsiaalse mõju kohta. Nõukoja arvamust arvesse võttes võib komisjon teha nõukogule ettepaneku kehtestada siseturu valvsusrežiim.

Režiim kehtestatakse nõukogu rakendusaktiga (artikli 14 lõige 1), milles määratakse kindlaks selle kestus (maksimaalselt kuus kuud, pikendamise võimalusega) ning rakendusakti kohustuslikud elemendid, sealhulgas kriisi esmane iseloomustus ja selle mõju siseturule, loetelu elutähtsatest kaupadest ja teenustest ning valvsusmeetmete pakett, millega liikmesriigid peavad valvsusrežiimi ajal arvestama.

Valvsusrežiimi üks olulisemaid meetmeid on elutähtsate kaupade ja teenuste tarneahelate seire. Tarneahelate olukorda jälgivad liikmesriikide pädevad asutused, kes koguvad teavet tootmisvõimsuste, tarnetingimuste, kitsaskohtade ja võimalike sõltuvuste kohta, et tuvastada varakult potentsiaalsed turuhäired. Pädevad asutused edastavad seiretegevuse järeldused komisjonile ja IMERA nõukojale CLO kaudu.

Juhul kui tarneahela olukorra hindamiseks ei ole võimalik saada vajalikku teavet muudest allikatest, võivad liikmesriikide pädevad asutused esitada valvsusrežiimi käigus koostatud ülevaate alusel valitud ettevõtjatele teabe vabatahtliku esitamise taotluse.

Siseturu hädaolukorrarežiim on IMERA kriisijuhtimissüsteemi kõrgeim aste, mida kasutatakse olukorras, kus siseturgu mõjutav häire on muutunud ulatuslikuks ja tõsiseks ning ohustab kaupade, teenuste või isikute vaba liikumist kogu liidus.

Hädaolukorrarežiimi kehtestamine tugineb sarnaselt valvsusrežiimi aktiveerimisele CLO edastatud *ad hoc* hoiatusele ning IMERA nõukoja hinnangule kriisi ulatuse ja mõjude kohta. Nende sisendite põhjal teeb komisjon Euroopa Nõukogule ettepaneku kehtestada siseturu hädaolukorrarežiim. Režiim kuulutatakse välja nõukogu rakendusaktiga, mis võib kehtida kuni kuus kuud ning mida on võimalik vajaduse korral pikendada.

Rakendusaktis määratakse kindlaks kriisi täpsem iseloom, kriisi seisukohast olulised kaubad ja teenused ning meetmed, mille eesmärk on tagada siseturu toimimine hädaolukorra ajal.

Siseturu hädaolukorrarežiimis täidavad liikmesriikide CLOd kesksel rollil siseturuga seotud kriisiteabe koondamisel ja edastamisel. Riiklik SPC abistab pöördujaid riiklike kriisimeetmete ja liikumispiirangute kohta teabe saamisel ning nende kohaldamise mõistmisel.

Hädaolukorra väljakuulutamisega kaasneb kriisimeetmete pakett, mille eesmärk on hoida ära siseturu edasine destabiliseerumine, leevendada tarnehäireid ning taastada kaupade, teenuste ja isikute vaba liikumine.

2.2.3. IMERA meetmed siseturu hädaolukorrarežiimi ajal

Üks IMERA siseturu hädaolukorrarežiimi kõige konkreetsemaid ja praktilisemaid sekkumismetmeid on kriisi seisukohast oluliste tehniliste toodete vastavushindamise lihtsustamine.

Tavapärastes tingimustes peavad sellised tooted – näiteks elektriseadmed, raadioseadmed, ehitustooted, masinad ja muud ELi ühtlustamisõigusaktidega kaetud tehnilised tooted – läbima ametliku vastavushindamismenetluse enne, kui neid võib ELi turule lasta. Selle protsessi käigus kinnitab sõltumatu teada antud asutus, et toode vastab kõigile Euroopa Liidu ohutus- ja kvaliteedinõuetele.

Hädaolukorras võib aga selline standardmenetlus osutada ajamahukaks ja tekitada tarneahelates tõrkeid, millel on otsene mõju elanike heaolule ja ettevõtjate toimevõimele. Näiteks pandeemia ajal põhjustas isikukaitsevahendite nappus kriitilisi olukordi, kuna mitmed tooted ei jõudnud turule piisavalt kiiresti.

Selliste olukordade vältimiseks sätestab IMERA, et teada antud asutused peavad komisjoni rakendusaktiga määratud kriisi seisukohast oluliste toodete vastavushindamise prioriteetseteks hinnatud taotlusi menetlema eelisjärjekorras. See tähendab, et nende toodete hindamine peab toimuma kiirendatud korras ning vajaduse korral eraldi töövoona, et tagada kiire turulepääs ja vältida viivitusi, mis tekiksid nende käsitlemisel koos vähem kriitiliste toodetega.

Lisaks näeb IMERA ette, et liikmesriigid võivad erandkorras lubada kriisi seisukohast oluliste toodete turuleviimist ka ilma teada antud asutuse osaluseta vastavushindamises. Sellisel juhul peab tootja ise tõendama, et toode vastab kõigile kohaldatavatele olulistele ohutusnõuetele. Selleks võib tugineda rahvusvahelistele või riiklikele standarditele või komisjoni määratud ühistele kirjeldustele, mis loovad eeldatava vastavuse. Selline erand võimaldab näiteks teatud masinate, seadmete või logistika taristuga seotud tehniliste toodete kiiremat turuleviimist ilma liigsete halduslike viivitusteta.

Järgmine oluline meede on IMERA raames komisjoni õigus esitada ettevõtjatele kriisi seisukohast oluliste toodete tarnimiseks või tootmiseks prioriteetseid taotlusi. See tähendab, et kui mõni ettevõtja on võimeline tootma või tarnima kriisi seisukohast olulisi kaupu, võib komisjon paluda neil täita neid taotlusi eelisjärjekorras. Selline palve põhineb lähenemisviisil „täida või põhjenda“ (*comply or explain*) – ettevõtjal on kohustus kas tellimus täita või esitada põhjendus selle täitmata jätmise kohta.

Sarnane mehhanism kehtib ka komisjoni teabepäringute puhul. Siseturu hädaolukorras võib komisjon küsida ettevõtjatelt teavet nende tootmisvõimsuse, olemasolevate varude või tarnevõimekuse kohta. Ettevõtjad peavad sellistele päringutele vastama või keeldumist põhjendama.

Siseturu hädaolukorrarežiimis võivad liikmesriigid samuti ühineda komisjoni korraldatavate kriisi seisukohast oluliste toodete koordineeritud või ühishangetega.

Hädaolukorrarežiimis rakendatakse ka meetmeid, mis toetavad kriitiliste töötajate vaba liikumist (näiteks tervishoiu-, energia-, transpordi- või toidutööstuse töötajad) siseturul. Komisjon võib kehtestada ühtsed digivormid või standarditud tõendid, mis kinnitavad töötaja rolli kriisi seisukohast olulises tarneahelas või teenuses, et lihtsustada nende piiriülest liikumist.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse hädaolukorra seadust, halduskoostöö seadust, maksukorralduse seadust ja toote nõuetele vastavuse seadust, et sätestada IMERA ja koondmääruse kohaldamiseks vajalikud koostöö ja teabevahetuse korralduse ning vastavushindamise erandi rakendamise siseriiklikud alused.

3.1. Hädaolukorra seaduse muutmine

3.1.1. Teabevahetuse keskasutuse ja ühtse kontaktpunkti määramine (uus § 14¹)

HOSi uue §-ga 14¹ sätestatakse IMERA rakendamiseks vajalikud sätted CLO ja SPC määramise kohta.

Lõikega 1 sätestatakse, et teabevahetuse keskasutuse ja riikliku ühtse kontaktpunkti ülesandeid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2024/2747 artikli 8 lõike 1 ja artikli 24 lõike 1 tähenduses täidab MKM.

Lõiked 2–4 sätestavad alused teabevahetuse keskasutuse ja riikliku ühtse kontaktpunktiga seotud ülesannete andmiseks MKMilt HOSi § 18¹ lõikes 1 nimetatud riigi äriühingule (EVK) halduslepinguga.

EVK valiku põhjuseks on selle senine kogemus varude ja tarneahelatega seotud riskide maandamisel, mis sobitub IMERA alusel vajaliku koordineeriva rolliga. Kuigi IMERA kohaldamisalast on energiatooted välja jäetud, on EVK-l vedelkütusevarude haldamise kogemus ning laialdane koostöövõrgustik nii riigisiseste kui ka rahvusvaheliste partneritega. Nendele analoogsetele kogemustele tuginedes on EVK kõige sobivam asutus, kes saab välja arendada CLO ja SPC ülesannete täitmiseks vajaliku võime.

Eelnevast lähtudes on EVK-le ülesannete üleandmine põhjendatud, mistõttu ei kohaldata HKTSi §-e 6, 13 (muudatused on sätestatud eelnõu §-s 2) ega 14. Kooskõlas HKTSi §-ga 4 määratakse seaduses ülesande sisu viitega IMERA-le, haldusjärelevalve tegija ning ülesande täitmise kord ja täitja juhuks, kui EVK ei saa ülesannet täita. Halduslepingu sõlmib MKM, kes teeb ka haldusjärelevalvet ülesande täitmise üle. Juhul kui haldusleping lõpetatakse ühepoolset või EVK-l esineb muu takistus haldusülesannet täita, täidab ülesannet MKM. Lisaks tehakse muudatused halduskoostöö seaduses (vt eelnõu § 2).

CLOna käitleb EVK IMERA rakendamise seotud teavet vastavalt selle tundlikkuse tasemele, tagades artikli 13 lõikes 2 (*ad hoc* hoiatused) sätestatud konfidentsiaalsuse ning julgeoleku- ja ärisaladuste kaitse, samuti artikli 16 lõigetes 2, 3 ja 5 (tarneahelate seire) ning artiklis 43 sätestatud teabekaitse- ja turvanõudeid. Asutusesiseseks (AK) mõeldud teavet käideldakse vastavalt avaliku teabe seaduse § 35 lõikes 1 sätestatud alustele ning sama paragrahvi lõikes 2 ja §-s 38 kehtestatud juurdepääsu- ja käitlemisnõuetele. Riigisaladuse (RS) tasemel teabe käitlemisel järgitakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust ning selle alusel kehtestatud turvanõudeid. Seetõttu toimub IMERA raames RS-tasemel teabe käitlemine MKMi ruumides, kuna EVK-l puudub selleks vajalik varustus ja turvatud ruumid.

IMERA raames kasutatavates infosüsteemides või platvormides, nagu Euroopa kriisiohje platvorm ECMP, antakse ligipääs üksnes nendele isikutele, kellel on tööülesannetest tulenev vajadus teabele ligi pääseda ning RS-teabe puhul tehakse ka vastav julgeolekukontroll. IMERA ülesannete täitmiseks on ECMP-le ligipääs eelkõige MKMil ja EVK-l, kuid see ei välista vajaduse korral ja kohaselt ka teiste asutuste kaasamist.

Enne *ad hoc* hoiatuse edastamist siseturu häire kohta, mis on IMERA raamistiku keskne meede, teavitab EVK MKMi ning Riigikantseleid. Hoiatuse edastamise otsus kooskõlastatakse majandus- ja tööstusministriga. Pärast riigisisest kinnitatud kooskõlastust edastab EVK hoiatuse komisjonile ning teistele liikmesriikidele läbi ECMP.

Lõige 5 loob teabevahetuskooostööks õigusliku aluse, mille kohaselt on MKMil ning EVK-l õigus saada IMERA rakendamiseks vajalikku teavet kõigilt valitsusasutustelt, nende hallatavatelt riigiasutustelt ja riigi infosüsteemi kuuluvatest andmekogudest. Praktikast hõlmab koostöö Riigikantseleid, Siseministeeriumi ja Häirekeskust, Rahandusministeeriumi, Maksu- ja Tolliametit, Statistikaametit, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, Põllumajandus- ja Toiduametit, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametit, Sotsiaalministeeriumi, Terviseametit, Raviametit ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametit.

Loetelu ei ole ammendav ning võimaldab kaasata ka teisi valitsusasutusi vastavalt kriisi olemusele, ulatusele ja tekkivale teabevajadusele. Selline avatud ja paindlik regulatsioon tagab, et EVK saab CLOna täita oma ülesandeid seaduslikult, et andmevahetuse mehhanismid on kohandatavad eri tüüpi kriiside korral. Konkreetsed asutused ja koostöövormid määratakse töökorralduslike kokkulepete tasandil, mis võimaldab reageerida kiiresti ja vältida seaduse pidevat muutmist.

Oluline on rõhutada, et komisjoni kehtestatud siseturu hädaolukorrarežiimi väljakuulutamise ei asenda riigis kehtivat kriisiohjesüsteemi, vaid täiendab seda. Režiimi rakendamisel hakatakse kohaldama Eestis HOSi alusel loodud hädaolukorra juhtimise korda, mille raames määratud ministeerium või asutus vastutab olukorra lahendamise eest. EVK roll on olla teabe vahendaja ja koondaja, samal ajal kui kriisi praktiline lahendamine toimub pädeva asutuse juhtimisel vastavalt HOSile.

3.2. Halduskoostööseaduse muutmine

3.2.1. EVKga halduslepingu sõlmimise võimaldamine ilma kooskõlastusnõudeta

Muudatus on vajalik seoses HOSi lisatava §-ga 14¹. Eelnõuga täiendatakse halduskoostöö seaduse § 13 lõiget 1¹ punktiga 33, et võimaldada halduslepingu sõlmimist MKMi ja EVK vahel IMERA artiklite 8 ja 24 rakendamiseks ehk CLO ja SPC määramiseks.

Lisatava punkti eesmärk on tagada avaliku ülesande täitmine riigi kontrollitava äriühingu (EVK) kaudu olukorras, kus teabevahetuse ja koordineerimise funktsioonide üleandmine on seaduses juba ette nähtud hädaolukorra seaduse uues §-s 14¹ ning mõlemad asutused (MKM, EVK) kuuluvad sama ministri (majandus- ja tööstusministri) valitsemisalasse. Selline lahendus võimaldab halduslepingu kiiret sõlmimist ilma kooskõlastuskohustusega.

Kuna tegemist ei ole turutingimustel teenuse ostmisega, vaid avaliku ülesande täitmise korraldamisega riigi kontrollitava äriühingu kaudu, ei kohaldata halduslepingu sõlmimisel ka riigihangete seadust.

Sarnast erandit on kasutatud ka halduskoostöö seaduse § 13 lõike 1¹ teistes punktides, kus riigi äriühingule seadusest tuleneva avaliku ülesande andmisel ei kohaldata riigihangete ega kooskõlastuse nõudeid.

3.3. Maksukorralduse seaduse muutmine

3.3.1. IMERA artikli 8 lõike 3 kohase teabe edastamise võimaldamine EVK-le

Muudatus tuleneb HOSi lisatavast §-st 14¹ ning artikli 8 lõikest 3, mis sätestab EVK-le esitatavad teabe saamise ja vahetamise kohustused. IMERA kohaselt peab EVK olema võimeline saada riigi asutustelt, sealhulgas andmekogudest, kogu teavet, mis on vajalik siseturu valvsus- ja hädaolukorrarežiimi rakendamiseks. Selleks täiendatakse maksukorralduse seaduse § 29 lõiget 1 punktiga 29², mis võimaldab edastada maksusaladust vaid ulatuses, mis on vältimatult vajalik MKMi või halduslepingu alusel tegutseva EVK ülesannete täitmiseks IMERA raames.

Muudatus ei laienda maksusaladuse avaldamise üldist režiimi ega loo uut üldist andmevahetuskohustust; tegemist on kitsalt IMERA kohaste kriisiohjeülesannete täitmiseks vajaliku erisusega. Kuna CLO ülesannete täitmine on seadusest tulenev avalik ülesanne, ei ole

tegemist teabe edastamisega eraõiguslikul eesmärgil ning muudatus ei too kaasa lisakohustusi maksuhaldurile väljaspool IMERA raamistikku.

3.4. Toote nõuetele vastavuse seaduse muutmine

3.4.1. Vastavushindamisest ajutise erandi tegemise võimaldamine (uus § 21¹)

Eelnõuga lisatakse toote nõuetele vastavuse seadusesse uus § 21¹, mis annab TTJA-le volituse lubada ajutiselt kriisiolukorras turule lasta kriisi seisukohast olulisi tooteid, kasutades selleks Euroopa Liidu ühtlustamisõigusaktidesse lisatud hädaolukorramenetluste kohaldamist.

Eelnõu ei hõlma (EL) 2024/2749 direktiiviga muudetava kümne tootedirektiivi kohaselt ette nähtud muudatuste ülevõtmist, kuna nende siseriiklik ülevõtmine toimub eraldi, määruse eelnõuga.

Lisatava erandiga saab rakendada IMERA artikli 28 lõiget 1, mis võimaldab hädaolukorras turule lubada komisjoni rakendusaktiga kriisi seisukohast oluliseks määratud kaupu ilma tavapärase teada antud asutuse tehtud vastavushindamise menetluseta. Sellisel juhul annab TTJA loa nende toodete hädaolukorraaegseks turule laskmiseks ja – kui see on asjakohane – kasutuselevõtuks tingimusel, et on tagatud vastavus kõigile kohaldatavatele olulistele ohutusnõuetele. Nõuetele vastavust saab tõendada mitmel viisil, sealhulgas näiteks riiklik asutus tootja esitatud näidiste testimise kaudu. TTJA antud loas tuleb seejuures selgelt kirjeldada konkreetsed menetlused, mida nõuetele vastavuse kontrollimiseks kasutati, ning nende tulemused.

Lisatav säte võimaldab rakendada koondmäärusega (EL) 2024/2748 muudetavatesse otsekohalduvatesse ELi tootemäärustesse ja koondirektiiviga (EL) 2024/2749 muudetavatesse tootedirektiividesse lisavat vastavushindamise menetluse erandit, kus ei nõuta teada antud asutuse osalust.

TTJA määramine IMERA artikli 28 lõike 1 vastavuserandi rakendamiseks siseturu hädaolukorrarežiimis tuleneb selle pädevusest vastavushindamisasutustele tegevuslubade väljastajana (TNVSi § 30 lg 11) ning turujärelevalveasutusena harmoneeritud tootealast õigust kohaldades (TNVSi § 50 lg 5).

TTJA ülesannete hulka kuulub toodete turujärelevalve ja järelevalvemeetmete rakendamine, sealhulgas sekkumine ohtlike või nõuetele mittevastavate toodete puhul. Ametil on pikaajaline kogemus tooteohutuse valdkonnas, sh koostöö teada antud asutustega, ning tehniline pädevus hinnata, kas konkreetne toode võib erandkorras turule lubamisel siiski vastata olulistele ohutusnõuetele. Lisaks on TTJA-l vajalik haldusvõime teha ajakriitilisi otsuseid ja viia ellu vastavat turujärelevalvet.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega üksnes määruse (EL) 2024/2747 ning seda täiendavate koondaktide (EL) 2024/2748 ja (EL) 2024/2749 terminoloogiat, sealhulgas neis sätestatud termineid, lühendeid ja ülesannete nimetusi (nt „siseturu hädaolukorrarežiim“, „teabevahetuse keskasutus“, „ühtne kontaktpunkt“ jms).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõukohase seadusega täiendatakse HOSi ja TNVSi vajalike normide ning halduskorralduslike sätetega, tehakse muudatus HKTSis ning täiendatakse MKSi IMERA artiklite 8 lõikest 3 ja 24 tuleneva teabevahetuse ning artikli 28 lõikes 1 sätestatud vastavushindamise erandi võimaldamiseks siseturu hädaolukorrarežiimis.

6. Seaduse mõjud

Seaduseelnõuga kavandatavad muudatused tulenevad vahetult IMERA määrusest. Nende mõju avaldub eelkõige kriisiohjerežiimides, st valvsusrežiimis ja siseturu hädaolukorrarežiimis. Valmisolekurežiimis ehk tavapärasel ajal puudutab IMERA mõju peamiselt liikmesriikide avalikku sektorit, kelle ülesanded keskenduvad siseturu toimimist mõjutavate riskide jälgimisele ja analüüsile, asutustevahelise ning ELi tasandi koostöö ja teabevahetuse tagamisele ning kriisiolukordadeks vajaliku valmisoleku hoidmisele.

IMERA rakendamise tulenevate mõjude esinemise sagedus on üldjuhul väike, kuna kriisimeetmed rakenduvad üksnes juhul, kui Euroopa Liidu Nõukogu kehtestab vastava kriisiohjerežiimi. Samas on mõju ulatus nende režiimide kehtestamise korral suur, hõlmates kogu Euroopa Liidu siseturgu ning mõjutades ka Eesti ettevõtluskeskkonda ja majandustegevust.

IMERAGA seotud muudatustest tulenevad mõjud avalduvad eelkõige riigi julgeoleku ja majanduse valdkonnas (sh mõju halduskoormusele) ning riigiasutuste korralduses, sh kriisikoordineerimise, teabevahetuse ja turvanõuete täitmise tugevdamises. Sotsiaalset mõju ei teki, samuti puudub mõju elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule.

Mõju hindamisel on keskendutud sellele, kuidas mõjutab määruse rakendamine Eesti avalikku sektorit ning ettevõtjaid – eelkõige elutähtsate ja kriisi seisukohast oluliste kaupade ja teenuste tootmise või tarnimisega hõlmatud ettevõtjaid (loetelu määratakse samuti nõukogu rakendusaktiga). Neile võivad kriisiohjerežiimide kehtestamise korral tekkida teabeandmise, koostöö ja prioriteetsete taotluste täitmise lisakohustused.

IMERA kohaldamisalasse kuuluvate ettevõtjate arvu ei ole võimalik täpsustada, sest see kujuneb juhtumipõhiselt ning sõltub kriisi liigist, elutähtsate ja kriisi seisukohast oluliste kaupade ja teenuste lootelust ning nende tootmise ja tarnimisega seotud tarneahelate ulatusest.

Peamised (otseselt mõjutatud) sihtrühmad:

- 1) riigiasutused, eelkõige MKM, EVK TTJA ja HÄK, kelle roll ja vastutus kriisikoordineerimisel, järelevalvel ja teabevahetuses suureneb;
- 2) ettevõtjad;
- 3) tarbijad.

Raamistiku positiivne mõju seisneb eelkõige selles, et liikmesriigid – sealhulgas Eesti – saavad ELi tasandi koordineerimismehhanismi, mis aitab kriisiolukorras tagada siseturu toimimist, ennetada või leevendada tarneahelate katkestusi ning toetada kaupade, teenuste ja tööjõu vaba liikumist.

6.1.1. Mõju ettevõtjatele

IMERA rakendamine toob ettevõtjatele kaasa mitmeid siseturu toimimise tagamiseks suunatud kohustusi ja ootusi, mis sõltuvad sellest, milline režiim (valmisoleku-, valvsus- või hädaolukorrarežiim) on parasjagu kehtestatud.

Valmisolekurežiimis julgustab komisjon ettevõtjaid koostama vabatahtlikke kriisiprotokolle, milles lepatakse kokku, milliste häirete korral protokoll rakendub, kes milliseid ülesandeid täidab ning milliseid samme kriisi korral astutakse.

Valvsusrežiimis võivad liikmesriigi pädevad asutused koostöös EVK-ga artikli 16 lõike 4 alusel esitada ettevõtjatele vabatahtlikke teabepäringuid elutähtsate kaupade ja teenuste tarneahelate, toodangu, kitsaskohtade ja sõltuvuste kohta.

Siseturu hädaolukorrarežiimi ajal on komisjonil artikli 27 kohaselt õigus esitada ettevõtjatele teabepäringuid tootmisvõimsuse, varude, tarneahelate, kriitiliste komponentide ja tarnetingimuste kohta. Ettevõtjal on õigus andmete esitamisest keelduda, kuid üksnes mõjuval ja põhjendatud põhjusel, ning teabenõuet võib kasutada üksnes juhul, kui see on otseselt vajalik kriisi lahendamiseks.

Lisaks võib komisjon artikli 29 alusel esitada ettevõtjatele kriisi seisukohast oluliste kaupade ja teenuste tootmiseks või tarnimiseks prioriteetseid taotlusi. Kui ettevõtja sellise taotluse aktsepteerib, muutub see kohustuslikuks ning selle põhjendamatu täitmata jätmine võib kaasa tuua rahatrahvi.

Kõigi meetmete puhul on kesksed põhimõteteks proportsionaalsus, VKEde halduskoormuse minimeerimine ning teabe konfidentsiaalsuse ja ärisaladuste kaitse.

IMERA rakendamine suurendab aga ettevõtjate tegutsemiskindlust, kuna tarneahelate varajane seire ja süsteemne teabevahetus võimaldavad paremini prognoosida kriise ning vähendada ootamatute katkestuste mõju.

Hädaolukorra ajal pakuvad selged juhised ja SPC kaudu jagatav ühtne teave kriisimeetmetest paremat õigusselgust, vähendades killustunud nõuete riski. Samuti võivad prioriteetsed taotlused anda ettevõtjatele uusi äri võimalusi valdkondades, kus nõudlus kriisi ajal suureneb.

6.1.2. Mõju tarbijatele

Tarbijate jaoks ei kaasne IMERA rakendamisega otseseid kohustusi, kuid kaudselt mõjutab määrus nende õigusi ja heaolu märgatavalt. Meetmed, mille eesmärk on tagada oluliste kaupade, teenuste ja töötajate vaba liikumine kriisiolukorras – näiteks musta nimekirja kuuluvate piirangute seadmise keeld (artikkel 21), liikumise prioriseerimine kriisi seisukohast oluliste teenuste osutajate jaoks (artikkel 22 lg 3) ning SPC kaudu pakutav teave –, aitavad säilitada kaupade ja teenuste kättesaadavust, ennetada turuhäiretest tingitud hinnatõuse või defitsiiti ning suurendavad hädaolukorras ühiskonna kindlustunnet.

Lisaks aitavad tarbijate heaolu tagada ka hädaolukorramenetlused, mille IMERA ja sellega seotud koondaktid kehtestavad eesmärgiga säilitada kriisi seisukohast oluliste kaupade kättesaadavus.

6.1.3. Mõju riigiasutuste korraldusele

Seaduse rakendamine eeldab mitme uue haldusülesande täitmist ning koordineeritud koostööd komisjoni ja teiste liikmesriikidega. Riigiasutuste töökoormus suureneb eelkõige MKMile, EVK-le ja TTJA-le lisanduvate ülesannete tõttu. Lisaks täidab HÄK KRITi kaudu üldise ja standarditud teabe edastamise funktsiooni EVK tagatud teabe alusel siseturu hädaolukorrarežiimis.

MKM ja IMERA nõukoja liikmesus

Eesti esindaja IMERA nõukojas ning tema asendusliige määratakse MKMist, arvestades ministeeriumi vastutavat rolli IMERA rakendamisel.

IMERA nõukoda koguneb vähemalt kolm korda aastas. Valvsus- või siseturu hädaolukorrarežiimi korral võib nõukoja töö muutuda sagedasemaks ja operatiivsemaks.

Tulevikus võib sõltuvalt konkreetse kriisi olemusest asendusliikmeks määrata ka teise kriisiolukorra seisukohast asjakohase ministeeriumi või riigiasutuse esindaja.

EVK tegevused valmisolekurežiimis

Valmisolekurežiimis on EVK roll asutustevahelise koostöö- ja teabevahetuskorra ülesehitamine ja hoidmine. Lisaks tagab EVK siseturu toimimist puudutava üldise olukorrateadlikkuse, sealhulgas julgeolekuohtude, majandusnäitajate, rahvatervisega seotud kriiside ja loodusõnnetuste kontekstis riskide analüüsimise. Nimetatu alusel teavitab EVK CLO rollis komisjoni *ad hoc* juhtumitest, mis võivad mõjutada siseturu toimimist, olla piiriülese mõjuga või eskaleeruda siseturu kriisiks. EVK varasem kogemus tarneahelate ja riskide jälgimisel, eelkõige vedelkütuse valdkonnas, toetab nimetatud ülesannete täitmist.

Lisaks hõlmab valmisolekurežiim kohustuslikku osalemist komisjoni korraldatavatel koolitustel ja stressitestidel, võrgustikutööd teiste liikmesriikidega ning koostöö- ja teabevahetussuhete hoidmist ettevõtjate ja partnerasutustega.

Valvsusrežiimi seire: pädevad asutused ja EVK rollijaotus

Valvsus- ja siseturu hädaolukorrarežiimis toimub tarneahelate seireinfo edastamine pädevate asutuste poolt Euroopa Nõukogu rakendusaktis sätestatud tehniliste parameetrite alusel. EVK roll on pädevate asutuste edastatud teabe koondamine, analüüsimine ja süstematiseerimine ning selle edastamine komisjonile ja teistele liikmesriikidele ECMP kaudu. Lisaks vahendab EVK vajaduse korral koostöös pädevate asutustega ettevõtjatele suunatud vabatahtlikke teabepäringuid.

Seirenäitajad võivad hõlmata elutähtsate või kriisi seisukohast oluliste kaupade ja teenuste kättesaadavust mõjutavaid tegureid (vastavalt IMERA põhjenduspunktile 37), sealhulgas:

- teavet tootmisvõimsuste kohta;
- teavet vajaliku tööjõu kättesaadavuse kohta;
- andmeid varude kohta;
- teavet tarnijate ja teenuseosutajate võimalike piirangute kohta;
- teavet mitmekesistamise ja asendamise võimaluste kohta;
- teavet nõudluse tingimuste ja võimalike kitsaskohtade kohta;
- teavet kriisi seisukohast olulise tööjõu kättesaadavuse ning isikute vaba liikumist mõjutavate piirangute kohta, sealhulgas töötajate, teenuseosutajate ja muude tarneahelates osalevate isikute liikumisega seotud takistuste kohta.

Koostöö pädevate asutustega tugineb valvsus- ja siseturu hädaolukorrarežiimi seire kontekstis eelkõige tavapärastele koostöösuhetele ning põhineb esmajoones olemasolevatel andmetel. IMERA raamistiku rakendamine Eestis ei näe pädevatele asutustele ette uusi püsivaid ega regulaarseid seirekohustusi. Seire raames edastatav teave esitatakse üldjuhul isikustamata ja agregeeritud kujul, välja arvatud juhul, kui osutub vältimatuks MTA valduses oleva

maksusadalust sisaldava teabe kasutamine (näiteks juhul, kui nõukogu rakendusaktiga sätestatakse konkreetse ettevõtja tarneahela seire). Andmete edastamise sagedus ja ulatus määratakse kindlaks nõukogu rakendusaktis sätestatud seire tehniliste parameetrite alusel. Ettevõtjatele esitatakse teabe vabatahtliku esitamise taotlusi üksnes juhul, kui olemasolevatest andmetest ei piisa seireülesande täitmiseks.

Püsivat ööpäevaringset valmisolekut EVK-lt valvsus- ega siseturu hädaolukorrarežiimis ei looda, kuna ööpäevaringse valmisoleku ja reageerimisvõime tagamine on IMERA määrase kohaselt ainult soovituslik (IMERA põhjenduspunkt 27).

Siseturu hädaolukorrarežiim: EVK, HÄK, TTJA

SPC rollis koondab EVK siseturu hädaolukorrarežiimi ajal veebilehele kriis.ee ettevõtjatele ja kodanikele suunatud asjakohase teabe riiklike kriisimeetmete ja menetluste kohta eesti ja inglise keeles, arvestades piiriüleste kasutajate teabevajadust, lähtudes IMERA artikli 24 nõuetest. Vajaduse korral abistab EVK pöördujaid menetluste lõpuleviimisel ning asjakohaste vormide täitmisel. EVK ei tõlgi õigusakte – ametlike tõlgete korraldamise eest vastutavad vastavad pädevad asutused.

Teabe edastamise üheks kanaliks on samuti HÄKi juhitud riiklik kriisiinfotelefon (KRIT), mille kaudu edastatakse ettevõtjatele ja kodanikele üldist ja standarditud teavet kehtivate riiklike kriisimeetmete kohta. EVK roll on seejuures tagada HÄKile ajakohane ja usaldusväärne teave. HÄK ei vastuta kriisimeetmete tõlgendamise ega pädevate asutustega suhtlemise eest. Individuaalsete ja keerukamate päringute korral suunatakse pöördujad EVK poole, kes vajaduse korral kaasab pädevad asutused ning vahendab saadud teabe pöördujale.

Kui piiriülese sihtrühma esindaja pöördub KRITi poole teabe saamiseks Eestis kehtivate kriisimeetmete kohta, edastab HÄK võrdselt kohalike pöördujatega standarditud teavet ning suunab vajaduse korral pöörduja kas veebilehele kriis.ee või otse EVK poole.

TTJA tagab, et kriisi seisukohast oluliste ning vastavushindamise erandi alusel turule lastud toodete ohutus vastaks tavapärase menetluse tasemele ning teeb vajaduse korral koostööd teiste liikmesriikide turujärelevalveasutuste ja komisjoniga.

6.1.4. Võimalikud ebasoovitavad mõjud ja riskid

Eelnõuga kavandatavate muudatuste ebasoovitava mõju riskid võivad avalduda ettevõtjate halduskoormuse ja riigiasutuste töökoormuse kasvus ning ärisaladuste või muu konfidentsiaalse teabe väärkasutuses. Need riskid on maandatud muudatuste proportsionaalsus- ja vajaduspõhimõtte, VKEde halduskoormuse minimeerimise nõuete, rangete andmekaitse- ja ärisaladuse kaitse meetmete ning komisjoni ja liikmesriikide järelevalvemehhanismide kaudu.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

MKM delegeerib CLO ja SPC ülesannete täitmise EVK-le halduslepingu alusel.

EVK kulud

EVK prognoositav kulu on umbes 0,3 miljonit eurot aastas, mis sisaldab personali-, arendus- ja halduskulusid ning on vajalik, et täita IMERAst tulenevad kohustused selle rakendamise hetkest alates⁹.

CLO ja SPC ülesannete täitmise korraldamine eeldab EVK-lt piisavat võimekust ja haldussuutlikkust ning IMERAst tulenevate koordineerimis-, analüüsi- ja teabevahetusülesannete täitmise suutlikkust, mille maht ja intensiivsus varieeruvad olenevalt rakenduvast IMERA režiimist (valmisoleku-, valvsus- ja siseturu hädaolukorrarežiim).

EVK halduskulud on seotud olemasolevate ELi ja riigisiseste lahenduste kasutuselevõtu, kohandamise ja haldamisega, sealhulgas turvalise teabevahetuse, dokumendihalduse, andmebaasidele ja analüütilistele tööriistadele ligipääsu tagamisega.

EVK kasutab komisjon loodavat ECMP *ad hoc* hoiatuste ja pädevatelt asutustelt IMERA raamistiku rakendamiseks vajaliku teabe ning vajadusel ettevõtjatelt koondatud tarneahelate kohta teabe edastamiseks.

IMERA raames siseriiklikuks teabevahetuseks eraldi riiklikke IT-arendusi ega liidestusi ei planeerita ning kulud on arvestatud ilma nendeta; siiski tuleb EVK-l koos pädevate asutuste ja ettevõtjatega kokku leppida selge teabevahetuse kord.

Arvestades IMERAst tulenevate ülesannete ulatust, EVK praegust suurust (14 töökohta) ning asjaolu, et vajalikku analüütilist võimekust ja haldussuutlikkust ei ole võimalik katta olemasolevate sisemiste ressursside arvelt, on IMERA rakendamiseks vaja luua EVK-s kaks uut ametikohta, millest üks on analüütiliste ülesannete täitmiseks ning teine koordineerivate ja teabevahetusega seotud ülesannete täitmiseks.

ECMP arendamise ja ülalpidamisega seotud kulud katab komisjon ning platvormi kasutamine ei too liikmesriikidele kaasa otseseid lisakulusid.

IMERA rakendub 2026. aasta keskel, seega on esimese aasta kulu väiksem ning selle katab EVK oma eelarvest. Alates aastast 2027 on vaja kulud katta riigieelarvest ning kaasneva lisakulu katmiseks esitab MKM lisataotluse riigi eelarvestrateegia protsessi kaudu.

HÄKi kulud

KRITi kasutamine IMERA rakendamise toetamiseks ei eelda eraldi lepingu sõlmimist, kuna EVK ja MKMi vahel on kehtiv leping. Leping katab jooksvad kulud ning siseturu hädaolukorrarežiimis kaetakse lisakulud eraldi mehhanismide kaudu (sh Vabariigi Valitsuse reserv). Lepingut täiendatakse sättega, mis annab EVK-le õiguse IMERA tegevuste raames edastada teavet KRITi kaudu ning saada selleks vajalikku teavet HÄKilt.

TTJA kulud

TTJA määramine vastutavaks vastavushindamisest tehtava erandi siseturu hädaolukorrarežiimi aegse rakendamise eest tugineb ameti senisele pädevusele tooteohutuse ja vastavushindamise valdkonnas ning eraldi eelarvelist rahastust TTJA-le ei kavandata. Praktikas võib ülesanne

⁹ Kulude arvestus on tehtud eeldusel, et ülesanded ei hõlma ööpäevaringse valmiduse loomist, riigisaladuse tasemel teabe töötlemist ega riiklikke IT-arendusi.

põhjustada ajutist töökoormuse kasvu siseturu hädaolukorrarežiimi ajal, kuid selleks ei looda eraldi ametikohti ega struktuuriüksusi.

MKMi kulud

Lisaks võivad IMERA nõukoja töös osalemisega kaasneda Eestile kulud seoses Eesti esindaja ja tema asendusliikme lähetustega Brüsselisse. Need kulud sõltuvad nõukoja töö intensiivsusest ja kohtumiste sagedusest ning kaetakse üldjuhul kehtivate lähetuskulude reeglite alusel olemasolevate eelarveridade arvelt.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamine ei nõua uute rakendusaktide kehtestamist. Samuti ei kaasne seadusemuudatustega vajadust muuta ega kehtetuks tunnistada kehtivaid õigusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 29. mail 2026, sest samal päeval muutub kohustuslikuks IMERA ja sellega kaasneva koondmääruse (EL) 2024/2748 kohaldamine. Eelnõu kooskõlastamisse olid kaasatud asutused ja organisatsioonid, keda kavandatud muudatused võivad puudutada. Asjaomased pädevad asutused on teadlikud sellest, mis kuupäeval muutub IMERA määruse rakendamine kohustuslikuks, ning neil on võimalik teha IMERAst tulenevate kohustuste täitmiseks vajalikud ettevalmistused.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Justiits- ja Digiministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Siseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Riigikantseleile, samuti arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, AS-ile Eesti Varude Keskus, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Häirekeskusele, Maksu- ja Tolliametile, Statistikaametile, Põllumajandus- ja Toiduametile, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile, Terviseametile ning Ravimiametile. Eelnõule kooskõlastamisel esitatud märkused ja nendega arvestamine on toodud seletuskirja lisas.

Algatab Vabariigi Valitsus ... 2026. a
(allkirjastatud digitaalselt)