

SELETUSKIRI

Eesti täiendatud seisukoht Euroopa Liidu kaitsevalmiduse koondpaketi (Omnibus V) kohta

Sissejuhatus

Euroopa Komisjon esitas 17. juunil 2025. a Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaitsevalmiduse koondpaketi ehk nn Omnibus V. Koondpaketis sisalduvad ettepanekud jagunevad viieks õiguslikuks algatuseks eesmärgiga toetada kaitsevalmiduse tõstmist, ühtlustades, lihtsustades ja muutes paindlikumaks Euroopa Liidu (edaspidi EL) kaitsehangete, kaitsevalmidusprojektide loamenetluste ja muid kaitsetööstusega seotud protsesse. Kaitsevalmiduse koondpakett vastab otseselt Euroopa Ülemkogu 6. märtsi 2025. aasta üleskutsele Euroopa Komisjonile kiirendada tööd oluliste õigus- ja haldusraamistike lihtsustamisel kaitsevalmiduse seisukohast. Kaitsevalmiduse koondpakett kajastab Euroopa kaitsevalmiduse valges raamatus sätestatud prioriteete ning seisukohta, et EL-i kehtivat rahuajaks loodud regulatiivset raamistikku tuleb kohandada, võimaldamaks kiiret võimete arendamist ja kasutuselevõttu, mis vastaks muutunud julgeolekuolukorra vajadustele.

Eesti seisukohad koondpaketi kohta kinnitati 18. septembril 2025. a Vabariigi Valitsuse istungil. Pärast seisukohtade kinnitamist Vabariigi Valitsuses said seisukohad heakskiidu Riigikogu Riigikaitsekomisjonis 22. septembril ning Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjonis 26. septembril 2025. a.

Nõukogus lepitati Euroopa Parlamendiga (EP) läbirääkimiste alustamiseks mandaat kokku 26.11.2025. Nõukogu ja EP läbirääkimistel on ühe olulise küsimusena seni lahendamata kaitsevalmidusprojektide loamenetluse kiirendamisega seotud ettepanek kohaldada kaitsevalmidusprojektide loamenetlustes vaikimisi heakskiitu (loa andmine vaikimisi). Nõukogu mandaat näeb ette, et kui ühtne kontaktpunkt ei ole teavitanud projektiarendajat loamenetluse tulemusest ette nähtud tähtaja jooksul, loetakse kõik taotlusega hõlmatud load automaatselt antuks. Vastavalt nõukogu mandaadile ei kehtiks loa andmine vaikimisi põhjendatud juhtudel, kui on tõendatud usutav ja tõsine oht inimeste tervisele, töötajate ohutusele, riigi julgeolekule või keskkonnale. EP ettepaneku alusel ei rakenduks loa andmine vaikimisi, kui asjaomase liikmesriigi riiklik õigussüsteem on nende menetluste puhul haldusorgani vaikiva heakskiidu põhimõtte kohaldamine välistanud. Läbirääkimised nõukogu ja EP vahel ja komisjoni osalusel jätkuvad, lõplikku kompromissi ei ole veel teada.

Kuna Eesti toetab üldiselt kaitsevalmiduse koondpaketi eesmäärke, siis oleme kokkuleppe huvides valmis toetama läbirääkimistel saavutatud kompromissi, kuid see omakorda nõuab algsete heakskiidetud seisukohtade muutmist.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostas Kaitseministeeriumi Euroopa Liidu ja NATO osakonna nõunik. Valdkonna eest vastutav asekanstler Kaitseministeeriumis on kaitsetööstuse ja innovatsiooni asekanstler Siim Sukles (Siim.Sukles@kaitseministeerium.ee).

1. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Kaitsevalmiduse koondpaketi läbirääkimistel olid kesksed teemad kaitsealaste riigihangete lihtsustamine ja kiirendamine, kaitseotstarbeliste toodete liidusiseseid vedusid puudutavate režiimide harmoniseerimine, aruandluskohustuste vähendamine ning piiriülese koostöö edendamine ja selle kasvu toetamine.

Kaitsevalmiduse koondpaketi üheks osaks on ettepanek EP ja nõukogu direktiiviks seoses kaitseotstarbeliste toodete ELi-siseste vedude lihtsustamise ning julgeoleku- ja kaitsealaste hangete lihtsustamisega (COM(2025) 823 final). Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete osas olid läbirääkimistel olulisemateks küsimusteks direktiivis 2009/81/EÜ sätestatud hangete piirmäärade tõstmine, et liikmesriigid saaksid suunata ressursid eelkõige strateegiliselt olulistele hangetele ning vähendada väiksemate hangete halduskoormust. Nõukogu mandaadis sisalduva kompromissi tulemusel ei kohaldata direktiivi täismahus menetlusnõudeid enam väiksemamahulistele hangetele kuni 3 000 000 eurot (hetkel kehtiv piirmäär 443 000 eurot), mis võimaldab selliseid lepinguid sõlmida kiiremini ja lihtsustatud korras. Samuti luuakse võimalus rakendada kaitse- ja julgeolekuhangetes tavahangete direktiivide lihtsustavaid vahendeid nagu dūnaamilised hankesüsteemid, Euroopa ühtne hankedokument ja innovatsioonipartnerlus. Muudatused on kooskõlas Eesti seisukohaga, kuigi oleksime eelistanud madalamaid rahvusvaheliste hangete piirmäärasid (kuni 900 000 eurot), säilitamaks tasakaalu avatud konkurentsiga. Kuna ka EP toetab madalamaid piirmäärasid, on tõenäoline, et lõplik kompromiss kujuneb alla 3 000 000 euro.

Kaitseotstarbeliste toodete ühendusesisese veo tingimuste osas olid läbirääkimistel olulisemateks küsimusteks sertifitseeritud ettevõtjate kaupade ja teenuste siseturul liikumise lihtsustamine ja üldiste veolubade kohaldamisala laiendamine. EP soovib säilitada komisjoni ettepanekus sisalduva lähenemise, mille kohaselt nähakse liidusiseste vedude režiimide harmoniseerimiseks ette delegeeritud aktide kasutamine. Nõukogu mandaat seevastu näeb ette direktiivi rakendamise toetamiseks koordineerimisrühma loomise, mille roll oleks nõuandev. Koordineerimisrühm toetaks kaitseotstarbeliste toodete veolitsentside ühtlustamist, hõlbustades parimate tavade vahetamist lubade andmise ja järelevalveasutuste vahel ning käsitledes direktiivi rakendamise ja praktilise kohaldamisega seotud küsimusi. Eesti eelistab harmoniseerimiseks delegeeritud aktide kasutamist, kuna see võimaldaks ühtlustamist tõhusamalt ja ühtsemalt tagada. Samas oleks ka koordineerimisrühma loomine kooskõlas Eesti eesmärgiga toetada liikmesriikide vahelist koostööd ning edendada ühtlustatud lähenemist direktiivi rakendamisel. Seega on mõlemad lähenemised üldjoontes kooskõlas Eesti seisukohaga.

Lisaks hõlmab kaitsevalmiduse koondpakett ettepanekut EP ja nõukogu määruseks (COM(2025) 822 final), millega nähakse ette Euroopa Kaitsefondi (EDF) määruse sätete laiendamist. Olulisemateks küsimusteks oli toodete testimistegevuste toetamine kolmandates riikides, sealhulgas Ukrainas, tehes vastavad kulud EDF-is toetuskõlblikuks. Samuti oli läbirääkimistel oluline hindamiskriteeriumite lihtsustamine ja kaasrahastavate liikmesriikidele arendusprojektide tulemuste juurdepääsu õiguste andmine. Muudatused on kooskõlas Eesti seisukohaga.

Kaitsevalmiduse koondpaketi üheks osaks on ettepanek EP ja nõukogu määruseks kaitsevalmidusprojektide loamenetluse kiirendamise kohta (COM(2025) 821 final). Eelnõu läbirääkimistel olid kaitsevalmidusprojektide loamenetluse osas olulisemateks küsimusteks EL-i üleste menetlustähtaegade kehtestamine ja loamenetluse tulemuse vaikimisi lõplikult otsustatuks lugemine (loa andmine vaikimisi), kui asjakohane haldusorgan ei tee projektiarendaja taotluse osas etteantud tähtaja jooksul positiivset või negatiivset otsust. Lõplikku kompromissi täna veel saavutatud ei ole, arutelud EP ja nõukogu vahel jätkuvad.

Nõukogus kokkulepitud seisukoht näeb ette, et kui ühtne kontaktpunkt ei ole teavitanud projektiarendajat loamenetluse tulemusest ette nähtud tähtaja jooksul, loetakse kõik taotlusega hõlmatud load automaatselt antuks (vaikimisi heakskiit). Vastavalt nõukogu mandaadile ei kehtiks loa andmine vaikimisi vaid põhjendatud juhtudel, kui on tõendatud usutav ja tõsine oht inimeste tervisele, töötajate ohutusele, riigi julgeolekule või keskkonnale. Nõukogus

kokkuleppe saavutamisel toetasime kompromissi, aga Eesti tegi avalduse, kus esitasime vastavalt heakskiidetud Eesti seisukohtadele vastuseisu loamenetluses projektiarendajale taotletava loa vaikimisi andmisele.

EP ettepaneku alusel ei rakenduks vaikimisi heakskiit, kui asjaomase liikmesriigi õiguskord on vastavate loamenetluste puhul haldusorgani vaikiva heakskiidu põhimõtte välistanud. Praeguse teadmise kohaselt võib lisaks tulla täiendus vajadusest teavitada komisjoni kindlaksmääratud tähtjaks nende välistuste aktiveerimiseks. Eesti õiguses on vastav välistus olemas loamenetluste puhul näiteks kemikaalseaduses, relvaseaduses, lõhkeainematerjaliseaduses. Täiendavalt on vastav välistus ehitusseadustiku osas lisatud eelnõu SE 743 paketti ning lisatakse looduskaitseaduse, jahiseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 612 SE või atmosfääriõhu kaitse seaduse, keskkonnatasude seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse 861 SE juurde, et lisada vastav välistus ka keskkonnaseadustiku üldosa seadusesse ja tööstusheite seadusesse.

Seletuskirja koostamise ajal ei ole veel teada nõukogu ja EP vahelise kompromissteksti detaile, aga ootus on, et mõlemapoolselt tehakse järeleandmisi. Selleks, et võimaldada Eesti esindajal kompromissi toetada ning hoida ära vajadus kaitsevalmiduse paketile vastu hääletada, on esialgse seisukoha osas loamenetluse vaikiva heakskiidu osas ette valmistatud paindlikum seisukoht, mis lähtub Eesti huvidest ja arvestab läbirääkimiste seniseid arutelusid.

2. Eesti seisukoht ja selle põhjendus

2.1. Eesti toetab Euroopa Liidu kaitsevalmiduse koondpaketi (Omnibus V) osas saavutatud kokkulepet. Saame kokkuleppe huvides toetada võimalust kohaldada kaitsevalmidusprojektide loamenetlustes loa andmist vaikimisi, eelistatavalt koos tingimustega, mis annavad liikmesriikidele õiguse jätkuvalt välistada haldusorgani vaikimisi heakskiidu põhimõtte kohaldamist teatavat liiki menetluste puhul ning tagavad loataotluse menetlemiseks piisava menetlusaja.

Selgitus: EP ja nõukogu määruse eelnõus kaitsevalmidusprojektide loamenetluse kiirendamise kohta nähakse ette, et kaitsevalmidusprojektide loamenetluses loetakse luba vaikimisi antuks, kui loa andja ei ole loa andmiseks määratud tähtaja jooksul teavitanud projektiarendajat loamenetluse tulemusest.

Ühtne loamenetluste kestuse tähtaeg on seni kokku leppimata: nõukogu kompromiss sisaldas tähtaega 45 tööpäeva alates loataotluse esitamisest, lisaks veel erijuhtudel ajapikendus kuni 65 tööpäeva, samas kui EP kindel seisukoht on lühemad tähtajad tööpäevade arvestuses, vastavalt 42 päeva koos võimaliku ajapikendusega 58 tööpäeva. Eestile on pakutud loamenetluste tähtajad põhimõtteliselt vastuvõetavad ja need on võrreldava kestusega kehtivas õiguses sätestatud tähtaegadega, kuid keerulisemate juhtumite menetlemise erisused ei pruugi olla piisavalt arvesse võetud. Näiteks on relvaseaduse alusel tegevuslubade menetlustähtaeg 80+60 tööpäeva, kusjuures loa andmine eeldab projektiarendajast ettevõtja usaldusväarsuse kontrollimiseks rahvusvahelist koostööd, mis on ajamahukas. Selles tulenevalt on väga oluline, et määruse eelnõus oleks liikmesriigile ette nähtud õigus jätta vaikimisi heakskiidu regulatsioon erandlikel juhtudel kohaldamata.

Nõukogu kompromiss nägi ette, et vaikimisi heakskiit ei kehtiks põhjendatud juhtudel, kui on tõendatud usutav ja tõsine oht inimeste tervisele, töötajate ohutusele, riigi julgeolekule või keskkonnale. EP soovib aga võimaldada liikmesriikidel, kelle õiguskord on teatud menetluste puhul haldusorgani vaikiva heakskiidu põhimõtte välistanud, pärast komisjoni teavitamist seda mitte rakendada, samas kui teistele riikidele erandeid ette ei nähtaks.

Meie selge eelistus on, et lõplik lahendus sisaldaks võimalust vaikiva heakskiidu põhimõtte välistamiseks liikmesriigi õiguses, kuna Eestis on juba kõnealune välistus kemikaaliseaduses, relvaseaduses ja lõhkeainematerjaliseaduses ning vastavasisuline välistus on kavandatud ka ehitusseadustikku eelnõu SE 743 raames ja keskkonnaseadustiku üldosa seadusesse ja tööstusheite seadusesse eelnõu 612 SE või 861 SE raames. Keskkonnaload ja kompleksload erinevad lihtsatest registreeringutest. Nii ehituslubade kui ka keskkonnakaitselubade puhul ei ole kõrvaltingimused erand, vaid tihti loa keskne osa. Luba ei anna üksnes abstraktset õigust tegevust alustada, vaid määrab konkreetse tegevuse lubatud mahu, tehnilised ja keskkonnakaitselised või ehituslikud tingimused sh seire või ekspertiisikohustused. Samuti määratakse keskkonnakaitselubadel heite piirväärtused, seirenõuded, aruandluskohustused ning muud tegevuse õiguspärasuse seisukohalt olulised nõuded. Kui luba loetakse antuks vähimisi selle kohta haldusakti vormistamata, ei ole selge, millise sisuga on luba ja millistel tingimustel tegevus toimub.

Eesti seisukoht oli nõukogu läbirääkimistel, et kuigi toetame menetlustoimingu vähimisi sooritamaks lugemist, kui kaasatud haldusorgan ei ole talle antud tähtaja jooksul arvamust avaldanud või muul viisil reageerinud, siis ei saa me nõustuda kogu loamenetluse tulemuse vähimisi lõplikult otsustatavaks lugemisega. Kompromissi heakskiitmisel esitas Eesti selle kohta avalduse.

Eesti jaoks on EL-i kaitsevalmiduse tõstmine prioriteet ning toetame paketi üldist eesmärki lihtsustada kaitsehangete, kaitsevalmidusprojektide loamenetluste ja kaitsetööstusega seotud protsesse EL-is. Samuti tuleb arvestada, et koondpaketi lõplik heakskiit toimub kvalifitseeritud hääletamisega, mis võib kaasa tuua olukorra, et peame lõpuks leppima kompromissiga, mis ei ole meie esimene eelistus. Selle tõttu tuleks vastuhääletamise vältimiseks pehmendada esialgselt seisukohta, mis menetluse tulemusel vähimisi loa andmise välistas, ning lõpliku kompromissi leidmise huvides nõustuda antud paketi kontekstis ja üksnes kaitsevalmidusprojektide puhul ka vähimisi heakskiidu kohaldamisega loamenetluse lõppotsuste tegemisel. Kaitsevalmidusprojektid on määruses defineeritud kui tegevused, investeeringud ja meetmed, mille peamine eesmärk on ühe või mitme liikmesriigi kaitsevalmiduse suurendamine, sealhulgas läbi kaitsetööstuse arendamise. Samas rõhutame, et see ei saa muutuda pretsedendiks tulevaste EL-i õigusaktide puhul.

Kui lõplikus tekstis ei sisaldu võimalust arvestada liikmesriikide õiguskorras kehtiva vähimisi loa andmise põhimõtte vältimisega, siis toob see eelduslikult kaasa vajaduse teha vastav muudatus mitmes eelnimetatud ja välistust sisalduvas seaduses.

3. Arvamuse saamine ja koostöölastamine

Seisukohad on koostöölastatud Kliimaministeeriumiga, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Justiits- ja Digiministeeriumiga ning teiste ministeeriumitega ELi koordinatsioonikogus.