

TARTU ÜLIKOOL  
Johann Skytte poliitikauuringute instituut

Magistritöö

Hedi Jüriöö

**Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaolise rakendamise probleemid Euroopa  
Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 näitel**

Juhendaja: Karin Sein, dr. iur. (õigusteadus)

Tartu 2016

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....  
*/töö autori allkiri/*

Kaitsmine toimub ...../kuupäev/ kell ...../kellaeg/  
...../address/ auditooriumis ...../number/.

Retsensent: ..... /nimi/ (...../teaduskraad/),  
..... /amet/

## LÜHIKOKKUVÕTE

Tänapäeval ei ole Euroopa Liit (edaspidi EL) üksnes majandusliit, vaid see on muutunud ka poliitiliseks liiduks, samuti on laienenud poliitikavaldkonnad, mida EL üldiselt reguleerib ning milles EL omab ainupädevust või jagatud pädevust liikmesriikidega. Selle süsteemi toimimiseks ning tagamaks EL õiguse ja üldiste põhimõtete kehtivus kõigis liikmesriikides võrdsetel alustel, on välja kujunenud EL õiguse vahetu kohaldamise doktriin, mis seisneb üksikisikute õiguses tugineda EL õigusest tulenevatele õigustele ja kohustustele ning nõuda siseriiklikelt haldusüksustelt ja kohtutelt nende tagamist.

Magistritöö eesmärgiks oli välja tuua EL määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise kitsaskohad ning pakkuda välja meetodeid EL õiguse ühetaolise kohaldamise tagamiseks. Samuti keskenduti küsimusele, kas EL õiguse ühetaolise kohaldamise tõhustamine on vajalik ja soovitud erinevate turuosaliste, liikmesriikide ja EL institutsionaalse süsteemi seisukohast. Probleemi ilmestamiseks kasutati näitena Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 261/2004.

Magistritöö raames viidi läbi küsitlus kvalitatiivsete andmete kogumiseks, mille eesmärgiks oli tuvastada teiste liikmesriikide praktika ning andmete põhjal teha järeldused EL määruste üldiste rakendusprobleemide kohta ja leida võimalikud lahendused. Uurimuse põhjal leiti, et liikmesriikide rakendusasutuste ülesehitus, tööjaotus ja ülesanded erinevad märkimisväärselt, samuti esineb olulisi erinevusi riikide poolt rakendatavates sanktsioonides. Uurimusest tuvastati ühtlasi, et liikmesriigid ei tõlgenda määrust ühtselt ning liikmesriigid ei rakenda piisavalt koostöömehhanisme.

Lahendustena määruste ühetaolise rakendamise tagamiseks on autor pakkunud välja rakendusmeetmete ühtlustamise selliselt, et määruses tuuakse välja, millisel alusel toimub määrusejärgsete kaebuste lahendamine, samuti võiks kaaluda ülem- ja alampiiride seadmist sanktsioonidele ning selgitamist, millised sanktsioonid on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Tõlgendusühtsuse tagamiseks on soovitatud aktiivset suuniste koostamist Euroopa Komisjoni poolt. Samuti on ettepanekuna välja toodud koostöövõrgustike loomine määruste rakendamise jaoks või olemasolevate võrgustike töö aktiivsem kasutamine.

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. Euroopa Liidu õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise olemus .....	10
1.1. Euroopa Liidu õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise eesmärk, alused ja tingimused .....	10
1.2. Euroopa Liidu õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise doktriin Euroopa Liidu integratsiooniteooria ja õigusliku pluralismi kontekstis .....	14
1.3. Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaoline kohaldamine ja mehhanismid .....	19
2. Määrusest nr 261/2004 tulenevad lennuettevõtja kohustused ja määruse nr 261/2004 rakendamine .....	27
2.1. Määrusest nr 261/2004 tulenevad abiandmise- ja hoolitsuskohustus .....	27
2.2. Hüvitise maksmise kohustus .....	30
2.3. Määruse nr 261/2004 rakendamine .....	34
3. Määruse nr 261/2004 rakendamise probleemid .....	37
3.1. Küsitluse eesmärk, ülesehitus ja seos muude uuringutega .....	37
3.2. Rakendusmehhanismide puudulikkusest tulenevad probleemid .....	39
3.3. Tõlgendamisprobleemid .....	48
3.4. Koostöömehhanismide ebatõhususest tulenevad probleemid .....	51
4. Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise tõhustamise võimalused .....	53
4.1. Rakendusmehhanismide ühtlustamise võimalikkus .....	53
4.2. Tõlgenduste ühtlustamine .....	59
4.3. Võrgustike koostöö tõhustamine .....	61
KOKKUVÕTE .....	65
Kasutatud allikate loetelu .....	69
Lisad .....	78
Lisa 1. Küsimustik (eesti keeles) .....	78
Lisa 2. Tabel 1. Määruse nr 261/2004 rakendamise võrdlustabel .....	79
Lisa 3. Eesti Tarbijakaitseameti vastusleht .....	82
Lisa 4. Soome Transpordiohutusameti vastusleht .....	86
Lisa 5. Ühendkuningriikide Lennuameti vastusleht .....	92
Summary .....	98

## SISSEJUHATUS

Euroopa Majandusühendus loodi 1958. aastal eesmärgiga edendada majanduskoostööd selle liikmete vahel.<sup>1</sup> Läbi arengu Euroopa Majandusühendusest Euroopa Ühenduseks ja seejärel EL-ks ei ole EL mitte üksnes muutunud majandusliidust poliitiliseks liiduks, vaid samuti on laienenud poliitikavaldkonnad, mida EL üldiselt reguleerib ning milles EL omab ainupädevust või jagatud pädevust liimesriikidega.

Selle süsteemi toimimiseks ning tagamaks EL õiguse ja üldiste põhimõtete kehtivus kõigis liikmesriikides võrdsel alusel, on välja kujunenud EL õiguse vahetu kohaldamise doktriin. EL aluslepingute ja kohtupraktika kaudu loodud doktriini eesmärk seisneb üksikisikute õiguses tugineda EL õigusele siseriiklikes kohtutes.<sup>2</sup> Samuti on EL õiguse vahetu kohaldamise ideeks tagada selle ühetaoline kohaldamine liikmesriikides.<sup>3</sup> Ühtlasi peavad olema tagatud võrdsed õigused ja võimalused oma õiguste kaitsmiseks rakendusametite või kohtusüsteemi kaudu. Võimaldades ühiseid reegleid turu reguleerimiseks on vahetu kohaldatavuse doktriin olnud abiteguriks EL turu positiivses integratsioonis, hõlbustades kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumist ja selle laienemist erinevates valdkondades. Siseriiklike õiguste harmoniseerimist võib pidada oluliseks EL kui terviku toimimise ja poliitilise arengu seisukohast.

EL aluslepingute kohaselt on määrused *by default* vahetult kohaldatavad, mis tähendab, et üksikisikud võivad nõuda neile määrustest tulenevat õiguste järgimist.<sup>4</sup> Samas on Euroopa Kohtu praktika kaudu omistatud vahetult kohaldatav iseloom ka paljudele aluslepingute sätetele ja direktiividele.<sup>5</sup>

EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise idee rakendumist pärsivad aga mitmed sisulised takistused. Esimese sellise asjaoluna võib välja tuua liikmesriikide

---

1 Euroopa Liidu veebileheküljel europa.eu. EL lühidalt; kättesaadav: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/about/index\\_et.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/about/index_et.htm) (03.03.2016)

2 Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and materials*, 6th edn. (Oxford: Oxford University Press, 2015), lk. 184

3 Thomas Oppermann, *Euroopa õigus*, jur. toim Julia Laffranque (Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002), lk. 201

4 Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390, artikkel 288

5 Craig, de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and materials*, lk. 184

õigussüsteemide või jõustamismehhanismide erisuse, mis on pluralistliku õigussüsteemi pooldajate hinnangul just EL õiguskeskkonna väärtuseks.<sup>6</sup> Nimelt, kuigi määrused on vahetult kohaldatavad, vajavad need tõhusaks kohaldamiseks sageli täiendavat siseriikliku rakendusakti või –sätet, millega liikmesriigil tuleb määruse rakendamiseks luua pädev organ ja kehtestada sanktsioonid määrusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise olukorraks.<sup>7</sup> EL tugineb aga liikmesriikide autonoomia põhimõttele, mistõttu EL objektiivse mõjuva põhjusega ei sekku liikmesriikide haldusõiguslikku korraldusse ning seeläbi võivad liikmesriikide poolt kehtestatud rakendusmeetmed oluliselt erineda.

Samuti ilmneb vahetult kohaldatavate määruste ühetaolise rakendamise probleem määruste erinevas tõlgendamises liikmesriikide ja nende kohtute poolt. Kuigi EL-s on loodud eelotsusemenetlus tagamaks EL õiguse ühetaoline kohaldamine, siis liikmesriigid sageli ei kasuta seda ning rakendavad tõlgendust, mis on omane nende kultuuri omapäradele. Samuti on eelotsusemenetlus ettenähtud üksnes kohtuinstantsidele, samas kui rakendusametitel on sellised Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise taotlused piiratud.<sup>8</sup>

Kuigi vahetult kohaldavate määruste ühetaolise rakendamise tagamiseks ja koostöö intensiivistamiseks on püütud luua mehhanisme – nt Euroopa Liidu tarbijate nõustamiskeskuste võrgustik (ECC-Net) ja tarbijakaitse koostöö võrgustik (Consumer Protection Cooperation (CPC) Network) -, ei ole nimetatud mehhanismid efektiivsed, kuivõrd rakendusametid kasutavad nende mehhanismide võimalusi kaootiliselt,<sup>9</sup> samuti ei taga juhtumi edastamine võrgustiku kaudu teisele rakendusametile selle lahendamist.

Siinkohal tõusestubki küsimus, kas kombinatsioon kahekümne kaheksast erinevast institutsioonilisest süsteemist ja sanktsioonimehhanismist suudab tagada määruste

---

6 George Letsas, „Harmonic Law: The Case Against Pluralism“, raamatus *Philosophical Foundations of European Union Law*, toim. Julie Dickson and Pavlos Eleftheriadis (Oxford: Oxford University Press, 2012), 77-108 (lk. 79)

7 Julia Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles* (Tallinn: Kirjastus Juura, 2006), lk. 390

8 Thomas de la Mare ja Catherine Donnelly, „Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis“, raamatus *The Evolution of EU Law*, toim. Paul Craig, Grainne de Búrca, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2011), 363-406 (lk. 370)

9 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) 2006/2004 (tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike ametite vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus)) kohaldamise kohta, Brüssel, 12.3.2012 COM(2012) 100 final, lk. 12

rakendamise EL üleselt selliselt, et tagatud oleks nii kodanike kui turuosaliste võrdne kohtlemine, menetluste efektiivsus kui ka turu tõhus toimimine. Teisalt on diskuteeritav, kas EL õiguse kohaldamine kõikides liikmesriikides vahetult ja ühetaoliselt on eelistatud ja otstarbekas EL kui pluralistliku ja mitmekesise õiguskorra ideest tulenevalt ja kuidas sellesse konteksti paigutub liikmesriikide suveräänsuse säilitamise idee. Samuti tõuseb esile debatt, kas EL peaks liikuma tsentraliseerituse või detsentraliseerimise suunas tagamaks EL kui majandusliku ja poliitilise liidu jätkusuutlik toimimine.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja tuua EL määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise kitsaskohad ja takistused ning pakkuda välja meetodeid ja lahendusi EL õiguse ühetaolise kohaldamise tagamiseks. Samuti keskendutakse küsimusele, kas EL õiguse ühetaolise kohaldamise tõhustamine on vajalik ja soovitud erinevate turuosaliste, liikmesriikide ja EL institutsionaalse süsteemi seisukohast. Probleemi ilmestamiseks on töö ülesehitatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 261/2004, 11. veebruar 2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 295/91<sup>10</sup> (edaspidi määrus nr 261/2004) näitel, mis kuulub samuti selliste vahetult kohaldatavate määruste hulka, mis vajab siseriikliku rakendusametuse määramist ja siseriiklike efektiivsete sanktsioonide määramist.

Magistritöö põhineb hüpoteesil, et määrustes ettenähtud rakendusmehhanismid ei täida EL määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise ja võrdse kohtlemise eesmärki. Magistritöö eesmärgist ja hüpoteesist lähtuvalt on seatud viis uurimisülesannet:

1. Tuvastada määruse nr 261/2004 alusel liikmesriikides määratud rakendusametused ning sanktsioonid, hinnates seejuures erinevate rakendusmeetodite probleeme.
2. Tuvastada tõlgenduserisused ning selgitada, kas ja kuidas see kahjustab võrdse kohtlemise põhimõtet.
3. Määratleda muud õiguse ühetaolise kohaldamise tagamise mehhanismid ja selgitada nende toimimise efektiivsust või ebaefektiivsust.

---

<sup>10</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 261/2004, 11. veebruar 2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 295/91. – ELT L 46, 17.2.2004, lk. 1–8

4. Määratleda EL õigusega kooskõlas olevad lahendused, kuidas EL määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise probleemid ületada.
5. Tuvastada EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise tõhustamise vajalikkus ja soovitus erinevate turuosaliste, liikmesriikide ja EL institutsioonide seisukohast.

Töö on üles ehitatud neljale peatükile. Neist esimeses tutvustatakse üldiselt EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise olemust ning doktriini asetust EL integratsiooniteoorias. Konkreetsemalt keskendutakse ka määruste vahetule ja ühetaolisele kohaldamisele ning kohaldamise mehhanismidele. Teises peatükis tutvustatakse lühidalt määrust nr 261/2004, mis on võetud näiteks probleemi sisustamisel. Kolmandas peatükis on välja toodud magistritöö empiiriline osa ning kirjeldatakse esmalt magistritöö probleemi avamiseks läbiviidud küsitlust ja seejärel küsitluse tulemusi selle koosmõjus Euroopa Komisjoni poolt ja tellimusel läbiviidud uurimuste sekundaaranalüüsiga, tuues välja konkreetsed probleemkohad. Viimases, neljandas peatükis pakutakse empiirilise analüüsi põhjal välja võimalikud lahendused, kuidas tagada efektiivne määruste vahetu ja ühetaoline kohaldamine, mis kaitseks nii kodanike kui turuosaliste õigusi. Vastavaid lahendusi võiks autori ettepanekul rakendada EL õigusaktide väljatöötamisel.

Magistritöö raames on empiirilises osas läbi viidud küsitlus kvalitatiivsete andmete kogumiseks. Küsitluse läbiviimisel ja magistritöö koostamisel on tuginetud induktiivsele lähenemisele, st määruse nr 261/2004 osas kogutud andmete põhjal püütakse teha järeldused EL määruste üldiste rakendusprobleemide kohta ning leida võimalikud lahendused. Arvestades magistritöö piiratud mahtu, polnud võimalik viia läbi küsitlust kõigis kahekümne kaheksas EL liikmesriigis, mistõttu võib tekkida kahtlus andmete representatiivsuses. Katmaks siiski võimalikult laia spektrit, võeti valimisse töö autorile teadaolevalt kõige erinevamad liikmesriikides kehtestatud rakendussüsteemid ja –meetmed: Ühendkuningriigid, Eesti ja Soome. Selleks, et tuua sisse Euroopa ülest mõõdet ning valimit laiendada, on teostatud Euroopa Komisjoni taotlusel 2012. aastal Steer Davies Gleave'i poolt läbiviidud uurimuse<sup>11</sup> ning Euroopa Komisjoni poolt 2014. aastal

---

<sup>11</sup> Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012)



määruse nr 261/2004 kaebuste menetlemise ja jõustamise osas läbi viidud uurimuse<sup>12</sup> sekundaaranalüüs. Uurimuse metodoloogia ja meetodite valikul on lähtunud Catherine Dawson'i ning Bradfordi Ülikooli School of Management'i käsiraamatutest.<sup>13</sup>

Magistritöös tuginetakse Paul Craig ja Gráinne de Búrca käsitlusele Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest ning Herwig C.H Hofmann, Gerard C. Rowe ja Alexander H. Türk'i käsitlusele EL haldusõiguse olemusest ja võimalikkusest. Informatsiooni on kogutud peamiselt teadusartiklitest ja -raamatutest, kuid oluline osa on ka Euroopa Kohtu lahenditel, kuivõrd paljud EL üldpõhimõtted ning ka konkreetsete sätete tõlgendused on sisustatud Euroopa Kohtu poolt. Samuti on kasutatud nii EL kui liikmesriikide õigusakte ja Euroopa Komisjoni juhendeid, seisukohti ning ettevalmistavaid dokumente.

Töö paremaks mõistmiseks on oluline välja tuua, et mõisteid otsene mõju (*direct effect*) ja vahetu kohaldatavus („*direct applicability*“) tõlgendatakse sageli samaväärsetena, samas kui on rõhutatud ka mõistete eristamise olulisust.<sup>14</sup> Vukadinović on selgitanud, et vahetu kohaldatavus on õiguskorra instrumendi omadus, samas kui otsene mõju on nendes instrumentides sisalduvate sätete sisemine tunnus, mis annab EL õigusele võime luua üksikisikutele õigusi.<sup>15</sup> Eeltoodust tulenevalt on mõisted omavahel tihedalt seotud. Euroopa Kohus on kasutanud mõisteid samaväärsetena,<sup>16</sup> mistõttu ka käesolevas töös lähtutakse eeldusest, et EL õiguse otsene mõju ja vahetu kohaldatavus on samaväärsed mõisted. Eestikeelses õigusalas esimeses kirjanduses on väljendit *direct effect* tõlgitud mitmeti: „vahetu õigusmõju“, „otsene õigusmõju“, „vahetu kohaldatavus“, „otsene mõju“, „vahetu kehtivus“. Magistritöös kasutatakse ennekõike tõlget „vahetu kohaldatavus“, kuid ka muu eelnimetatud väljendi kasutamisel viidatakse vahetu kohaldatavuse doktriinile.

Magistritöö autor soovib tänada juhendajat Karin Seina kannatlikkuse ja suuniste eest.

---

12 Commission Staff Working Document. Complaint handling and enforcement by Member States of the Air Passenger Rights Regulations, Brussels, 7.5.2014 SWD(2014) 156 final

13 Catherine Dawson, *Practical Research Methods* (Oxford: How To Books Ltd, 2002); Colin Neville, *Introduction to Research and Research Methods* (University of Bradford, School of Management, 2007)

14 Radovan D. Vukadinović, „The Concept and Faces of the Principle Direct Effect of European Community Law“, *Review of the European Law*, 13.1 (2011), 35-48 (lk. 36)

15 *Ibid.*, lk. 43

16 *Ibid.*, lk 37

# 1. Euroopa Liidu õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise olemus

## 1.1. Euroopa Liidu õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise eesmärk, alused ja tingimused

EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise kui ühe EL õiguse aluspõhimõtte idee ei sisaldanud sõnaselgelt üheski EL-le eelnenud ühenduste asutamislepingutes ning on kujunenud aastakümnete jooksul Euroopa Kohtu praktika kaudu. Selliselt on vahetu kohaldatavuse doktriin mänginud rolli ka EL integratsiooniprotsessis siseturu regulatsiooni toimimisel ja ühtlustamisel. Käesolevas peatükis luuakse alused EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise mõistmiseks, tuuakse välja kohaldamise tingimused, samuti EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise hüve võrdse kohtlemise printsiibi kontekstis. Samuti selgitatakse doktriini EL integratsiooni mõjutajana. Viimases alapeatükis keskendutakse EL määrustele kui klassikalistele vahetult kohaldatavatele õigusaktidele, käsitledes ühtlasi doktriini tagamise meetmeid. Peatükis väljatoodu hõlbustab liikmesriigiti kehtivate erinevate rakendusmehhanismide ja tõlgendustendentside erisustega seotud probleemide tuvastamist ja selgitamist ning analüüsi teostamist küsimuses, kas EL õiguse ühetaoline rakendamine on eelistatud erinevate osapoolte poolt ning vajalik.

Vahetut kohaldatavust saab üldiselt defineerida kui EL õiguse normi võimet olla kohaldatav siseriiklikes kohtutes.<sup>17</sup> Sisulist tähendab see, et EL õigus võib anda otse üksikisikutele õigusi ja kohustusi, mille kaitsmist saab siseriiklikus kohtus nõuda. EL õiguse vahetu kohaldatavuse idee on tihedalt seotud ka EL õiguse ülimuslikkuse doktriiniga, mis tähendab Liidu õiguse normi võimet kohaldamata jätta siseriiklikus kohtumenetluses siseriikliku õiguse normi, mis on vastuolus Liidu õigusega.<sup>18</sup> Nimetatud EL õiguse põhimõtted ei loo aluseid mitte üksnes EL õiguse ühetaolisele rakendamisele kõigis EL liikmesriikides, vaid iseloomustavad EL õigust kui õiguskorda üldiselt.

---

17 Bruno de Witte, „Direct Effect, Primacy and the Nature of Legal Order“ raamatus *The Evolution of EU Law*, toim. Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2011), 323-362 (lk. 323)

18 *Ibid.*

Kuivõrd vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse näol on tegemist omavahel tihedalt põimunud doktriinidega, ei ole määruste vahetu kohaldatavuse põhimõtte sisu võimalik täielikult hoomata puudutamata lühidalt ka ülimuslikkuse käsitlust. Samas võttes arvesse, et ülimuslikkuse doktriini põhjalik käsitus väljuks käesoleva töö mahust, tutvustatakse seda siinkohal üksnes lühidalt.

Ülimuslikkuse mõistmisel on otsustav põhiidee tunnustamine, et Euroopa Ühenduse õigus kujutab endast iseseisvat õiguskorda ühenduse autonoomse võimuga, mis on liikmesriikidest sõltumatu.<sup>19</sup> Vastavale lähenemisele on Euroopa Kohus viidanud *van Gend en Loosi* kohtuasjas, öeldes, et: „Ühendus moodustab rahvusvahelises õiguses uue õiguskorra, mille huvides riigid, ehkki vähestes valdkondades, on piiranud oma suveräänseid õigusi ja mille subjektide hulka ei kuulu mitte ainult liikmesriigid, vaid ka nende kodanikud.“<sup>20</sup> Sarnaselt tõi Euroopa Kohus Euroopa Ühenduse kui uudse eraldiseisva õiguskorra idee välja ka *Costa vs. E.N.E.L.* otsuses.<sup>21</sup>

Ülimuslikkuse doktriinile tugineski Euroopa Kohus esmakordselt *Costa v E.N.E.L.* kaasuses, kus Euroopa Kohus leidis, et vastuolu korral EL õiguse ja liikmesriigi õiguse vahel valdkonnas ja ulatuses, milles liikmesriigid on oma pädevused EL-le delegeerinud, on EL õiguspäraselt vastu võetud ja kehtiv õigus ülimuslik liikmesriigi õiguse suhtes, välja arvatud juhul, kui liikmesriigile on kehtestatud üleminekuaeg või erand.<sup>22</sup> EL õigus ei ole siiski ülimuslik igas olukorras. Julia Laffranque on toonud välja EL õiguse ülimuslikkuse kohaldumise tingimused:

- 1) vastuolu EL õiguse ja siseriikliku õiguse vahel;
- 2) EL õigus on õiguspäraselt vastu võetud ja kehtiv;
- 3) liikmesriik ei ole konkreetse EL õigusakti/sätte osas kokku leppinud mingisugustes erandites, mille alusel on võimalik säilitada siseriiklikus õiguses rangemad nõuded ja kaitsemeetmed, kui seda näeb ette EL meede;
- 4) EL õigus on siseriiklikult kohaldatav ja tekitab üksikisikutele õigusi ja

---

19 Oppermann, lk. 198

20 Euroopa Kohtu 05.02.1963 otsus kohtuasjas C-26/62 *N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Madalmaade Maksuamet*, eesti keeles kättesaadav: Julia Laffranque, *Euroopa Kohtu lahendid I* (Tallinn: Kirjastus Juura, 2001), lk. 100

21 Euroopa Kohtu 15.07.1964 otsus kohtuasjas C-6/64 *Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*, kättesaadav: <http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-ET-ARRET-C-0006-1964-200406979-05N00.html> (26.02.2016)

22 *Ibid.*

kohustusi.<sup>23</sup>

Seega tuleb EL õiguse ülimuslikkuse tunnistamiseks tuvastada kõik eelnimetatud tingimused ning EL õiguse ja siseriikliku õiguse vahel vastuolu ilmnemisel jätta siseriiklik õigusakt kohaldamata.

EL õiguse ülimuslikkuse doktriini olemus avaldub peamiselt EL õiguse vahetu ja ühetaolise kehtivuse kaudu, kuivõrd annab üksikisikule õiguse tugineda ülimuslikele vahetult kohaldatavatest sätetest tulenevatele õigustele. EL õiguse vahetu kohaldatavuse doktriinile pani aluse Euroopa Kohus 1963. aastal ülal viidatud *van Gend en Loos* kohtuasjas. Nimetatud kohtuasjas asus kohus seisukohale, et ühenduse õigus võib anda isikule õigusi, millele saab tugineda siseriiklikus kohtus.<sup>24</sup> Taolisele järeldusele jõudis Euroopa Kohus maksuõiguslikus küsimuses, mis ei kuulunud Euroopa Ühenduse ainupädevuses olevasse valdkonda.

*Van Gend en Loos* vaidluse sisu seisnes veoettevõtjalt Saksamaalt Madalmaadesse kauba importimise eest Madalmaade maksuameti poolt nõutavas tollimaksus. Veoettevõtja leidis, et tegemist on EMÜ asutamislepingu artikli 12 rikkumisega, mis nägi ette, et liikmesriigid hoiduvad omavahelises kaubanduses uute impordi- ja ekspordimaksude kehtestamisest ja taoliste maksude suurendamisest. *Tariefcommissie* peatas siseriikliku menetluse ning esitas Euroopa Kohtule küsimuse, milles soovis teada, kas EMÜ asutamislepingu artikli 12 rikkumisele saavad tugineda üksnes liikmesriigid omavahelises vaidluses või saavad vastava sätte alusel nõudeid esitada ka üksikisikud.<sup>25</sup>

Analüüsides Madalmaade halduskohtu poolt esitatud küsimust, leidis Euroopa Kohus, et:

„Artikli 12 sõnastus sisaldab selget ja tingimusteta keeldu, mis ei ole kohustus midagi teha, vaid kohustus hoiduda millegi tegemisest. Liiatigi ei ole riigid selle kohustuse kohta teinud ühtegi reservatsiooni, mis seaks selle rakendamise sõltuvusse siseriiklikust õigusaktist. Keeld on oma olemuselt just selline, et sellel võib olla vahetu õiguspõhine liikmesriikide ja üksikisikute vahelistes

---

23 Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem*, lk. 292

24 Kadri Sirg, „Otsese õiguspõhise doktriin. Selle kohaldamine keskkonnamõju hindamise direktiivi sätetele“, *Juridica*, 9 (2001), 626-634 (lk. 627)

25 EKO *van Gend en Loos*, eesti keeles kättesaadav Laffranque, *Euroopa Kohtu lahendid I*, lk 100

õigussuhetes.<sup>26</sup>

Eeltoodust võib järeldada, et kui säte omab sellist mõju, et üksikisikul võib olla piisav huvi selles määratletud tegutsemise või tegevusest hoidumise kohutuse vastu, võib üksikisik vastavale sättele tugineda konkreetses kaasuses.

*Van Gend en Loos* kohtumenetluses ning hilisemates kaasustes töötati välja kriteeriumid, millele säte peab vastama selleks, et omada vahetut mõju adressaatidele, sh üksikisikutele ning käesoleval hetkel rakendatakse testi järgnevate tingimuste kohaselt:

- 1) säte peab olema selge ja ühetähenduslik;
- 2) säte peab olema tingimusteta;
- 3) sätte toimimine ei tohi sõltuda ühenduse või liikmesriikide ametiasutuste poolt võetavatest täiendavatest meetmetest.<sup>27</sup>

Euroopa Kohus on järkjärgult laiendanud nende sätete ja õigusallikate ringi, mis võivad omada vahetult kohaldatav mõju. Näiteks otsuses *Defrenne v. Sabena* selgitas Euroopa Kohus, et vahetu kohaldatavuse doktriini on võimalik kohaldada ka ühenduse peamistele põhimõtetele.<sup>28</sup> Hilisemates kaasustes leidis Euroopa kohus ühtlasi, et ka määrused ja otsused võivad omada otsesest mõju.<sup>29</sup>

EL õiguse vahetu kohaldatavus tagab ühtlasi ka EL õiguse ühetaolise kohaldamise kogu EL piires. Thomas Oppermann on seejuures leidnud, et ühenduse ulatuses ühesuguse õiguse kehtivuse vajadus on mõistetav ühtse majandusruumi ja koordineeritud poliitika eesmärki silmas pidades ning sellise üldkehtivust õõnestaks EL eri osades ühenduse õigusega vastuolus oleva siseriikliku õiguse edasikehtimine.<sup>30</sup> Oppermann on seejuures tähelepanuväärselt märkinud, et: „Võrdsus (Euroopa) seaduse ees kõigi liikmesriikide ja liidu kodanike suhtes on ühenduse olemasolu ja aktsepteerimise põhieeldus.“<sup>31</sup>

---

26 EKo *van Gend en Loos*, lk. 13; Eesti keeles kättesaadav Laffranque, *Euroopa Kohtu lahendid I*, lk. 100

27 Craig, de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and materials*, lk. 190; Oppermann, lk. 202

28 Euroopa Kohtu 08.04.1976 otsus kohtuasjas C-43/75 *Gabriella Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*

29 Eric F. Hinton, „Strengthening the Effectiveness of Community Law: Direct Effect, Article 5 EC, and the European Court of Justice“, *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, 31 (1999), 307-348 (lk. 318)

30 Oppermann, lk. 201

31 Oppermann, lk. 201

Võrdse kohtlemise põhimõtte, kui üks EL õiguse alustalasid, on põhjuseks, miks EL õiguse ühetaoline ja vahetu kohaldamist võib pidada oluliseks. Formaalse võrdse kohtlemise definitsiooni järgi tuleb sarnaseid olukordi kohelda sarnaselt ja erinevaid juhtumeid erinevalt.<sup>32</sup> Euroopa Kohtu praktikas on korduvalt viidatud võrdse kohtlemise põhimõtte tähtsusele ja eksisteerimisele Euroopa Liidus<sup>33</sup> ning seejuures on võrdse kohtlemise põhimõtte kohtupraktikas võrdsustatud mittediskrimineerimise põhimõttega.<sup>34</sup> Kohtuasjas *Sotgiu vs. Deutsche Bundespost* ütles Euroopa Kohus, et võrdse kohtlemise eeskirjad keelavad ka varjatud diskrimineerimise kõik vormid, mis teisi eristamiskriteeriume kasutades viivad tegelikkuses välja samalaadse tulemuseni.<sup>35</sup> Vastav tõlgendus võimaldab käsitleda diskrimineerimisena mis tahes olukorda, kus teatavaid kallutava loomuga kriteeriume kasutatakse valiku alusena.

## 1.2. Euroopa Liidu õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise doktriin Euroopa Liidu integratsiooniteooria ja õigusliku pluralismi kontekstis

EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldatavuse printsiip on mõjutanud EL õiguskorra kui terviku arengut. Kuigi vahetu ja ühetaolise õiguse printsiip ei ole iseenesest integratsiooni algataja või suunaja, on printsiip siiski käsitletav olulise abitegurina integratsioonis – ennekõike positiivses integratsioonis, mille eesmärgiks on ühiste reeglite saavutamine turu reguleerimiseks.<sup>36</sup>

EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise ja ülimuslikkuse doktriinide loomine jääb aega, mil EL integratsioon liikus neofunktsionalistlikult ideelt intergovernmentalism poole, kuivõrd neofunktsionalism ei olnud ennast õigustanud. 1950ndatel välja kujunenud neofunktsionalism käsitles huvigruppe ja supranatsionaalseid üksusi

---

32 Paul Craig, *EU Administrative Law* (New York: Oxford University Press, 2006), lk. 545

33 Näiteks, Euroopa Kohtu 14.12.2004 otsus kohtuasjas C-210/03 *The Queen, Swedish Match AB ja Swedish Match UK Ltd. v. Secretary of State for Health*, p. 70; Euroopa Kohtu 09.09.2004 otsus kohtuasjas C-304/01 *Hispaania v. komisjon*, p. 31; Euroopa Kohtu 19.11.2009 otsus kohtuasjas C-402/07 ja C-432/07 *Christopher Sturgeon, Gabriel Sturgeon, Alana Sturgeon v. Condor Flugdienst GmbH* (C-402/07) ja *Stefan Böck, Cornelia v. Air France SA* (C-432/07), p. 48

34 *Ibid.*

35 Euroopa Kohtu 12.11.1974 otsus kohtuasjas C-152/73 *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, punkt 11

36 Loïc Azoulai, „The complex weave of harmonization“, raamatus *The Oxford Handbook of European Union Law*, toim. Anthony Arnull, Samian Chalmers (New York: Oxford University Press, 2015), 589-611 (lk. 590)

integratsiooni juhtidena, sest erinevad siseriiklikud grupid leidsid, et poliitikat on võimalik tõhusamalt juhtida supranatsionaalsel tasemel.<sup>37</sup> Neofunktsionalistide hinnangul oli Komisjon keskne jõud integratsiooni protsessis, isegi kui see ei olnud kooskõlas osade liikmesriikide soovidega.<sup>38</sup> Selliselt oli neofunktsionalism tugevalt kallutatud tsentraliseerituse poole.

Neofunktsionalistlik käsitlus tugines *spillover* mehhanismile, mille järgi teatava eesmärgiga poliitilise koostöö teostamine viib uute eesmärkide seadmiseni selleks, et saavutada esmast eesmärki.<sup>39</sup> De Witte on seejuures viidanud, et just ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse printsiibid muutsid üksikisiku ja ettevõtte otseseks osaliseks Euroopa Liidu integratsiooniprotsessis, sest doktriiniga loodud individuaalsed õigused kohustasid riike hoiduma sekkumast vabakaubandusse ja isikute vabasse liikumisse.<sup>40</sup> Üksikisikud muutusid seejuures osaliseks aga üksnes funktsionaalse *spillover*-i protsessis, st protsessis, kus ühe valdkonna üleandmisel supranatsionaalsele tasemele, järgnesid ka teised lähedalt seotud valdkonnad.<sup>41</sup> Samas ei kaasnud vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse printsiibi loomisega sel perioodil poliitilist integratsiooni, kuna poliitiline integratsioon vajab Liidu poliitiliste ühenduste sekkumist,<sup>42</sup> aga doktriinide kohaldamise rolli täitsid esmajärgus just liikmesriigid.

Neofunktsionalismi peamine kriitika seisnes selles, et käsitluses ei olnud esindatud liikmesriikide huvid<sup>43</sup> ning eirati liikmesriikide suveräänsust ja mitmekesisust. Neofunktsionalismi puuduste tõttu tõusis 1960ndatel esile intergovernmentalism, mille keskseks arusaamaks oli, et riigid juhivad Euroopa integratsiooni ning koostöö põhineb liikmelisuse eeliste ja puuduste kaalumisel.<sup>44</sup>

---

37 Amy Verdun, „Merging Neofunctionalism and Intergovernmentalism: Lessons from EMU“, raamatus *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, toim. Amy Verdun (Lanham: Rowman ja Littlefield Publishers, Inc., 2002), 9-28 (lk. 10-11)

38 Paul Craig, „Integration, democracy, and Legitimacy“ raamatus *The Evolution of EU Law*, toim. Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2011), 13-40 (lk. 14)

39 Carsten Strøby Jensen, „Neo-functionalism“, raamatus *European Union Politics*, toim. Michelle Cini, Nieves Pérez- Solórzano Borrágán (Oxford: Oxford University Press, 2013), 59-70 (lk. 63)

40 de Witte, lk. 358-359

41 Verdun, lk. 11

42 de Witte, lk. 359

43 Craig, „Integration, Democracy, and Legitimacy“, lk. 14-15

44 Michelle Cini, „Intergovernmentalism“, raamatus *European Union Politics*, toim. Michelle Cini, Nieves Pérez- Solórzano Borrágán (Oxford: Oxford University Press, 2013), 71-84 (lk. 72)

Vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse printsiibid mahutuvad intergovernmentalismi konteksti. Esiteks jätavad nimetatud printsiibid õiguse rakendamise praktilise rolli liikmesriikidele, mis on intergovernmentalistliku liikumise tunnusjooneks. Teiseks, ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse doktriin tõid kaasa teatava muutuse institutsioonilises tasakaalus. Nimelt, ülimuslikkuse printsiibi alusel teostavad kõik siseriiklikud kohtud siseriiklike õigusaktide kohtulikku järelevalvet nende vastavuse osas EL õigusele, mistõttu on vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse doktriinil olnud detsentraliseeriv mõju kohtuliku järelevalve siseriiklikele süsteemidele.<sup>45</sup> Selliselt liiguvad vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse doktriin veelgi kaugemale neofunktsionalistlikust ideest, mis on suunatud tsentraliseerimisele. Kolmandaks, alates 1970ndatest hõlmati turuintegratsiooni ka teatav diferentseerimine liikmesriikidele välistuste ja erandite võimaldamise näol,<sup>46</sup> millega tagati mitmekesisuse säilimine vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse doktriini kontekstis.

Alates 1990ndate algusest muutus liberaalne intergovernmentalism juhtivaks suunaks Euroopa integratsioonis. Andrew Morawcsik tõi välja, et liberaalne intergovernmentalism on kolmeastmeline mudel, mis hõlmab:

- 1) siseriiklike eelistuste loomise liberaalset teooriat, st siseriiklikul tasandil luuakse eelistused EL osas, mis peegeldavad liikmesriigi huvisid;
- 2) EL tasandil läbirääkimiste intergovernmentalistlikku mudelit, milles siseriiklikud valitsused toovad oma eelistused EL tasandile, kus supranatsioonasetel organisatsioonidel ei ole mõjuvõimu;
- 3) institutsioonilise valiku „usaldusväärsete kohustuste“ mudelit, mille järgi liikmesriigid ühendavad oma suveräänsuse kvalifitseeritud häälteenamuse mudeli ja samas delegeerivad teatud osa oma suveräänsust supranatsioonasetele tegutsejatele selleks, et suurendada ühiste kohustuste usaldusväärset.<sup>47</sup>

EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldatavuse doktriini kontekstis muutub oluliseks just poliitiline integratsioon – suveräänsuste ühendamise ja delegeerimisega intensiivistub

---

45 de Witte, lk. 360

46 Azoulai, lk. 593

47 Mark A. Pollack, „Realist, Intergovernmentalist, and Institutional Approaches“, raamatus *The Oxford Handbook of the European Union*, toim. Erik Jones, Anand Menon, Stephen Weatherill (Oxford: Oxford University Press, 2012), 3-17 (lk. 10)



debatt EL õigusaktide loomise tasandil nii supranatsionaalsetes kui valitsustevahelistes üksustes, tagamaks siseriiklike eelistuste kaitsmine õigusaktide loomise protsessis.

Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu ka mitmetasandilisele valitsemise mudelile, mis ei ole küll käsitletav eraldiseisva integratsiooni teooriana, vaid pigem erinevate teooriate kogumina, kuid mängib siiski olulist rolli EL poliitika loomise, juhtimise ja teostamise mõistmisel. Mitmetasandilise valitsemise käsitlus uurib erinevate tegutsejate rolli poliitika loomise protsessis ning tugineb ideele, et kuigi siseriiklik valitsus on oluliseks tegutsejaks, siis areng integratsiooniprotsessis toimub juhul, kui valitsetakse mitmel tasandil ning mitmed erinevad tegutsejad osalevad otsuste tegemise protsessis.<sup>48</sup> Mitmetasandiline valitsemine omab tähtsust ennekõike küsimuses, kuidas EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise printsiip rakendub – kes mõjutavad vahetult kohaldatavate õigusaktide loomise protsessi, kes osalevad otsuse tegemise protsessis ning kes rakendavad vastavaid õigusakte.

Olles lühidalt tutvunud erinevate EL integratsiooniteooriatega, jõuab küsimuseni, kas erinevate õigussüsteemide koostoimimine üldse kahjustab EL õiguse kui iseseisva õiguskorra ühtsust? Prechal ja Roermund on väitnud, et „õigus nõuab ühtsust, või pigem ühtsuse suunas liikumise tunnetust peamiste kaasatud normiloovate agentide poolt, vastasel juhul ei saaks õiguskord pakkuda, mida ta lubab, nimelt vähendada, kui mitte lõpetada, konflikti usaldusväärsete otsustuste kaudu.“<sup>49</sup> Taolise väitega ei saa kahtlemata nõustuda õiguspluralistid, kes näevad hüve just erinevate õigussüsteemide koostoimimises ja vastastikusel mõjus, arvestades, et pluralistlikus õiguskorras eksisteerivad mitu erinevat, võimalik, et konfliktset, õigussüsteemi samal ajal samas ühiskonnas.<sup>50</sup> Seega ei pruugi erinevate huvide siseriiklike huvide esinemine EL õiguse rakendamisel olla problemaatiline.

---

48 Verdun, lk. 12

49 Sacha Prechal, Bert van Roermund, „Binding Unity in the EU Legal Order: An Introduction“, raamatus *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, toim. Sacha Prechal, Bert van Roermund (New York: Oxford University Press, 2008), 1-20 (lk. 1)

50 George Letsas, „Harmonic Law: The Case Against Pluralism“, raamatus *Philosophical Foundations of European Union Law*, toim. Julie Dickson and Pavlos Eleftheriadis (Oxford: Oxford University Press, 2012), 77-108 (lk. 79)

Sama järeldasid Prechal et al. 2003-2006. aastal Euroopa õiguse õpetlaste seas läbiviidud uurimusprojekti põhjal, et Euroopa Liidu õiguses esinev kontseptuaalne lahknevus on problemaatiline, kuid samas mitte esmatähtis probleem.<sup>51</sup> Uurimusele vastates toodi välja, et lahknevuse problemaatilisus võib sõltuda valdkonnast ning lahknevus võib tekitada nii erinevaid väljakutseid, kui ka võimalusi.<sup>52</sup> Asjaolu, kas pluralismi ja kontseptuaalne õiguskordade lahknevus võib olla problemaatiline teatud valdkondades, analüüsitakse järgnevates peatükkides.

Seoses vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse printsiibi loomisega kerkis esile ka EL-is laialdast kajastamist leidnud demokraatia defitsiidi debatt. Käesoleva töö autor kaldub seisukohale, et olukorras, kus vahetu õigusmõju kaudu võimaldatakse anda üksikisikutele nii õigusi, kui ka kohustusi mitte üksnes vertikaalselt, vaid ka horisontaalselt, on määrava tähtsusega üksikisikute roll nende õigusaktide loomisel ja otsustusprotsessi mõjutamisel. Craig on demokraatia defitsiidi tunnustena välja toonud seose puudumise võimu ja vastuse vahel valijate ees, täidesaatva võimu domineerimise, mis on tingitud Euroopa Ülemkogu ja nõukogu juhtrollist otsuste tegemise protsessis andmata riiklikele seadusandjatele võimalust teostada kontrolli EL otsuste üle, ning demokraatia argumendist möödamineku, mis seisneb asjaolus, et tehnokraadid ja huvigrupid jätavad kõrvale tavapärased demokraatilised otsuste tegemise kanalid, nagu näiteks Euroopa Parlament.<sup>53</sup> Lähtudes Craig'i karakteristikutest, võib tuvastada, et kodanike kui vahetu õiguse subjektide roll selle sama õiguse loomisel ja mõjutamisel on marginaalne, eriti kui vahetut õigusmõju omavad ka õigusaktid, mille otsustusprotsessis ei ole osalenud Euroopa Parlament, kui ainuke rahva esindusorgan Euroopa Liidus. Arvestades, et EL aluslepingute sätted ning määrused on vahetult kohaldavad ning tervikuna siduvad, mis eeldab, et need ei vaja siseriiklikku õigusesse ülevõtmist, väheneb omakorda kodanike võimalus suunata õigusakti mõju. Sellest tulenevalt leiab töö autor, et EL õiguse vahetu kohaldatavus pigem suurendab demokraatia defitsiiti EL-s, kui vähendab seda.

Vaatamata vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse doktriini diskussioonile pluralismi ja demokraatia defitsiidi kontekstis, on doktriinid siiski olnud läbi ajaloo osaks Euroopa

---

51 Prechal et al., 23-43 (lk. 24, acknowledgements)

52 *Ibid.*, lk 24-25

53 Craig „Integration, democracy, and Legitimacy“, lk. 30

integratsiooniteooriast, omades puutepunkte nii neofunktsionalismi, intergovernmentalismi, liberaalse intergovernmentalismi kui ka mitmetasandilise valitsemisega. Nii on aluslepingute muutmisel hoolimata valitsevast integratsiooniteooriast säilinud ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse idee.

### 1.3. Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaoline kohaldamine ja mehhanismid

Määrused on klassikalised EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldatavuse näited. Kui EL aluslepingute puhul on üksnes teatud artiklid vahetult kohaldatavad ning direktiivide vahetu kohaldatavus sõltub nende eesmärgist ja sõnastusest, siis määruste puhul esineb vastupidine olukord - määrused ei ole üksnes mõnikord vahetult kohaldatavad sõltuvalt nende sõnastusest.<sup>54</sup> Vahetule kohaldamisele ei kuulu arvamused ja soovitusel.

ELTLis kajastub määruste vahetu kohaldatavuse idee artiklis 288 (endise EÜ asutamislepingu artikkel 249), mis sedastab, et „määrust kohaldatakse üldiselt. See on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.“<sup>55</sup> Seega on määrus vahetult kohaldatav kõigis liikmesriikides alates selle jõustumisest ilma, et määrus tuleks siseriiklikku õigusesse sisse viia. Vajaduse puudumist määruseid siseriiklikku õigusesse inkorporeerida on kinnitanud ka Euroopa Kohus.<sup>56</sup>

Lisaks vahetule kohaldatavusele iseloomustab määruseid nende tervikuna siduvus,<sup>57</sup> st määrused kehtivad vahetult ja kogumina kõigis liikmesriikides ning liikmesriigid ei saa jätta teatud osa määrusest kohaldamata. Teisalt, kui üldiselt avaldavad määrused õiguslikku toimet automaatselt nende avaldamisega Euroopa Liidu Teatajas,<sup>58</sup> siis teatud juhtudel võimaldatakse teha erand määruse tavapärasest jõustumisest ning lubatakse osade sätete hilisemat jõustumist võrreldes üldise jõustumisega, eeldusel, et liikmesriik teavitab teatud sätete hilisemast jõustumisest ning võtab vastu vastavad siseriiklikud rakendussätted.

---

54 de Witte, lk. 335

55 Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390, artikkel 288

56 Euroopa Kohtu 28.10.2010 otsus kohtuasjas C-367/09 *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau v. SGS Belgium NV, Firme Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV*, p. 32

57 Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem*, lk. 270

58 Oppermann, lk. 180

Võttes arvesse eelkirjeldatud olukorda, kus teatavatel juhtudel võivad liikmesriigid kehtestada erandeid määruste tervikuna siduvusest, tekib küsimus, kas määrused on siiski alati tervikuna vahetult kohaldatavad. Selles osas on Euroopa Kohus kujundanud praktika, mille järgi määruste sätted ei ole siiski alati vahetult kohaldatavad. Euroopa Kohus leidis kohtuasjas *Monte Arcosu*, et kuigi üldiselt on oma olemuse ja ülesande tõttu liidu õiguse allikate süsteemis määruse sätetel tavaliselt siseriiklikes õiguskordades vahetu õigusmõju, võib määruste mõnede sätete puhul nende rakendamiseks siiski vajalik olla siseriiklike rakendusmeetmete vastuvõtmine.<sup>59</sup> Sama lähenemist on Euroopa Kohus kinnitanud ka hilisemates kohtulahendites.<sup>60</sup>

Eeltoodust tulenevalt ei ole Euroopa Liidu õiguse rakendamist võimalik panna täielikult Euroopa Komisjoni kui EL täitevasutuse õlule ning EL õiguse tõhus rakendamine sõltub ka liikmesriikide rakendusasutustest ja -meetmetest. Rakendusasutuste- ja meetmete määratlemine siseriiklikul tasandil on esimeseks meetodiks EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise tagamisel.

ELTL-is tuleneb liikmesriikide kohustus tagada EL õiguse tõhus rakendamine selle artikli 4 lg 3 lausest 2, mis sätestab, et „liikmesriigid kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine.“ Samuti sätestab ELTL artikli 291 lg 1, et „liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks.“ See kohustab liikmesriikide rakendusasutusi ennekõike võtma kõik meetmed, mis on vajalikud ühenduse õiguse rakendamiseks ja täitmiseks nende jurisdiktsioonis.<sup>61</sup> Nagu ilmneb viidatud sättest, ei määratle ELTL täpseid meetmeid, mida liikmesriik peab rakendama oma EL liikmelisusest tulenevate kohustuste täitmiseks.

---

59 Euroopa Kohtu 11.01.2001 otsus kohtuasjas C-403/98 *Azienda Agricola Monte Arcosu Sri v. Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale No 24 della Sardegna, Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)*, p. 26

60 Euroopa Kohtu 24.06.2004 otsus kohtuasjas C-278/02 *Herbert Handlbauer GmbH*, p. 26; EKO *SGS Belgium jt*, p 32-33; Euroopa Kohtu 14.04.2011 otsus liidetud kohtuasjades C-42/10, C-45/10 ja C-57/10 *Vlaamse Dierenartsenvereniging VZW (C-42/10, C-45/10 ja C-57/10)*, *Marc Janssens (C-42/10 ja C-45/10) v. Belgische Staat*, p. 47-48; Euroopa Kohtu 26.09.2013 otsus kohtuasjas C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr AG v. Schienen-Control Kommission, Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie*, p. 57-58

61 Matej Acceto ja Stefan Zleptnig, „The Principle of Effectiveness: Rethinking Its Role in Community Law“, *European Public Law*, 11.3 (2005), 375-403 (lk. 387)

Seega jääb liikmesriikide pädevusse määrata asjakohased ametiasutused, mis tegelevad ühenduse õigusega (organisatsiooniline autonoomia), ja siseriiklikud protseduurid, mida nad rakendavad (protseduuriline autonoomia), samas kui ühenduse õigus loob raamistiku, mille sees siseriiklik süsteem toimib.<sup>62</sup> Järelikult ei tohi EL üldjuhul oma institutsioonide kaudu sekkuda liikmesriikide otsustuspädevusse EL kohustuste täitmiseks määratavate asutuste valimisel ning siseriiklikust õigusest lähtuvate ja nendega kooskõlas olevate rakendusmeetmete määramisel.

Ühtlasi on Laffranque väitnud, et liikmesriigid peavad rakendusasutused ja –meetmed määrama oma õigusaktidega, viidates, millise määruse rakendamise seadusega on tegemist.<sup>63</sup> Eeltoodust võiks järeldada justkui määruse rakendamiseks tuleks vastu võtta eraldiseisev õigusakt. Tegelikult see siiski nii ei ole – sageli piisab muudatuste tegemisest kehtivates seadustes, lisades neisse üksnes rakendussätteid. Kui näiteks perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus on selle § 1 kohaselt vastu võetud just EL määruste alusel struktuuritoetuste andmiseks (st rakendamiseks),<sup>64</sup> siis kaubandusliku meresõidu seaduse § 60<sup>1</sup> lg-s 1 on üksnes määratletud, et „tarbijakaitseamet tagab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1177/2010 (...), rakendamise seoses Eestis asuvast sadamast lähtuva reisijateveoteenuse ja merematkega ning seoses Euroopa Liidu välisest riigist sellisesse sadamasse saabuva reisijateveoteenusega.“<sup>65</sup> Viimane väljendab selgelt olukorda, kus piisab üksnes konkreetsest sättest.

Organisatsioonilisest ja menetlusõigusliku autonoomia põhimõttele on seatud siiski ka piiranguid. Siseriiklikke protseduurireegleid on eriti mõjutanud Euroopa Kohtu poolt seoses ühenduse õiguse ühetaolise ja tõhusa rakendamisega määratletud standardid.<sup>66</sup> Nimelt on Euroopa Kohus leidnud ning korduvalt kinnitanud, et valdkonnas, kus ühenduse õigusnormid puuduvad, tuleb määrata iga liikmesriigi sisemise õiguskorraga pädevad kohtud ja reguleerida üksikasjaliselt menetlus, mis peab üksikisikutele tagama ühenduse õiguse vahetust õigusemõjust tulenevad õigused, kusjuures see kord ei tohi olla ebasoodsam sarnast siseriiklikku laadi kaebemenetlust puudutavast korrast (võrdväarsuse

---

62 Acceto, lk. 394-395

63 Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem*, lk. 390-391

64 Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 21.06.2014, 1; RT I, 25.11.2015, 6

65 Kaubandusliku meresõidu seadus. – RT I 2002, 55, 345; RT I, 30.05.2013, 8

66 Acceto, lk. 398-399

põhimõtte) ega või muuta ühenduse õiguskorraga antud õiguste teostamist praktikas võimatuks ega ülemäära raskeks (tõhususe põhimõtte).<sup>67</sup> Seega tuleb liikmesriigil määruste rakendamiseks võetavate rakendusmeetmete kehtestamisel arvestada, et tagatud oleks üksikisikute võrdne kohtlemine ning et EL õigust rakendataks efektiivselt.

Teiseks meetodiks määruste ühetaolise kohaldamise tagamisel on eelotsusemenetlus. ELTL artikkel 267 sätestab Euroopa Liidu Kohtu pädevuse teha eelotsuseid, mis käsitlevad aluslepingute tõlgendamist ning liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist. Nimetatud sättest nähtub, et eelotsusemenetlusega saab Euroopa Kohus otsustada EL õigusaktide kehtivuse ja tõlgendamise küsimusi. Kohati on Euroopa Kohus aga võtnud üldisema lähenemise ning otsustanud ka siseriiklike reeglite ja seaduste kooskõla üle EL õigusega.<sup>68</sup>

Arvestades, et eelotsuseküsimuse võib Euroopa Kohtule esitada õigusakti mis tahes kehtivuse hetkel, on oluline määratleda, kas vastavad eelotsused omavad ka tagasiulatavat mõju. Euroopa Kohus on leidnud, et tõlgendus, mille Euroopa Kohus ühenduse õigusnormile annab, „selgitab ja täpsustab selle sätte tähendust ja ulatust, nagu seda peab või peaks mõistma ja kohaldama alates selle jõustumise hetkest“, mistõttu tuleb õigusnormi kohaldada ka õigussuhetele, mis on tekkinud enne eelotsust.<sup>69</sup> Seega evivad Euroopa Kohtu poolt eelotsusemenetluses antud tõlgendused *ex tunc* jõudu, v.a juhul, kui Euroopa Kohus on konkreetselt piiranud kohtuotsuse ajalist mõju.<sup>70</sup>

Erialases kirjanduses on tõusestunud ka küsimus, kas Euroopa Kohtu otsuse mõju ajaline piirang võib ühtlasi olla seotud konkreetse territooriumiga, st eelotsusetaotluse esitanud riigis kehtib tõlgendus *ex nunc*, samas muudes EL liikmesriikides *ex tunc*. Sarah

---

67 Euroopa Kohtu 11.09.2003 otsus kohtuasjas C-13/01 *Safalero Srl v. Prefetto di Genova*, p. 49; Euroopa Kohtu 20.09.2001 otsus kohtuasjas C-453/99 *Courage Ltd vs. Bernard Crehan ja Bernard Crehan v. Courage Ltd jt*, p. 29; Euroopa Kohtu 16.12.1976 otsus kohtuasjas 33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG, Rewe-Zentral AG ja Landwirtschaftskammer für das Saarland*, p. 5

68 Euroopa Kohtu 15.05.1997 otsus kohtuasjas C-250/95 *Futura Participations ja Singer v. Administration des contributions*; Euroopa Kohtu 07.09.2006 otsus kohtuasjas C-470/04 *N v. Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo*; Euroopa Kohtu 11.09.2003 otsus kohtuasjas C-77/02 *Erika Steinicke v. Bundesanstalt für Arbeit*; Euroopa Kohtu 20.03.2003 otsus kohtuasjas C-187/00 *Helga Kutz-Bauer v. Freie und Hansestadt Hamburg*; de la Mare, lk. 368

69 Euroopa Kohtu 06.03.2007 otsus kohtuasjas C-292/04 *Wienand Meilicke, Heidi Christa Weyde, Marina Stöffler v. Finanzamt Bonn-Innenstadt*, p. 34

70 *Ibid.*, p. 35-36

Verstraelen on argumenteerinud nii piirangute territoriaalsete kehtivuste poolt kui vastu, tuues peamise poolt argumendina välja eelkirjeldatud tingimustest esimese – liikmesriigile või menetlusosalistele kaasneks tagasiulatuva tõlgenduse puhul ulatuslik majanduslik kahju.<sup>71</sup> Töö autor leiab, et lähtudes eeldusest, mille järgi eelotsusemenetluse eesmärgiks on tagada EL õiguse ühetaoline kohaldamine kõigis liikmesriikides, seaks taoliste territoriaalsete erisuste võimaldamine kahtluse alla nii EL õiguse vahetu kohaldamise doktriini olemuse, kui võrdsusõiguse ja õiguskindluse põhimõtte.

Eelotsuse küsimise õigus on vastavalt ELTL artikli 267 lg-le 2 liikmesriigi kõikidel kohtutel, kui kohus leiab, et otsuse tegemiseks on vajalik kõnealune küsimus lahendada eelotsusemenetluses. Euroopa Kohus on järjekindlalt keeldunud vastu võtma küsimusi vahekohtu tribunalidelt ja administratiivasutustelt, kes ei otsusta õiguslikke vaidlusi, kuid muus osas on võtnud võrdlemisi laia seisukoha selles osas, mis kohus on.<sup>72</sup> Euroopa Kohus määratles juba 1966. aastal, et asutamislepingu artiklis 177 sisalduva kohtu mõiste alla kuulumiseks peab konkreetne kohus olema moodustatud seaduse alusel, olema alaline, omama siduvat jurisdiktsiooni, kohaldama vastandusmenetluse eeskirju ning õigusriigi põhimõtet.<sup>73</sup> Euroopa Kohus on neid kriteeriumeid täiendanud, juhtides eelkõige tähelepanu, et asjaomane kohus peab olema sõltumatu.<sup>74</sup>

Eelnevalt on kirjeldatud kohtuid, kellel on õigus küsida eelotsust, kuid kas kohtutel on ka kohustus küsida eelotsust olukorras, kus selle küsimata jätmine võib seada ohtu EL õiguse ühetaolise kohaldamise? ELTL artikli 267 lg 3 seab viimase astme kohtutele, mille otsuseid ei saa enam protsessuaalselt vaidlustada, kohustuse pöörduda Euroopa Kohtusse. Madalama astme kohtud lähtuvad eelotsuse küsimisel kaalutusõigusest. Lisaks sellele kehtib eelotsuse küsimise kohustus igal juhul, kui siseriiklik kohus kaldub kõrvale Euroopa Kohtu praktikast.<sup>75</sup> Samas tunnustab Euroopa Kohus erandeid eelotsuse

---

71 Sarah Verstraelen, „The Temporal Limitation of Judicial Decisions: The Need for Flexibility Versus the Quest for Uniformity“, *German Law Journal*, 14.9 (2013), lk 1717-1718

72 de la Mare, lk. 370

73 Euroopa Kohtu 30.06.1966 otsus kohtuasjas C-61/65 *G. Vaassen-Göbbels'i lesk v. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*

74 Euroopa Kohtu 11.06.1987 otsus kohtuasjas C-14/86 *Pretore di Salò v. X*; Euroopa Kohtu 21.04.1988 otsus kohtuasjas C-338/85 *Fratelli Pardini SpA v. Ministero del commercio con l'estero ja Banca toscana (filiale di Lucca)*; Euroopa Kohtu 30.03.1993 otsus kohtuasjas C-24/92 *Pierre Corbiau v. Administration des contributions*

75 Oppermann, lk. 250

küsimise kohustusest, kui EL õigust puudutav küsimus on juba Euroopa Kohtu praktikas selgitatud või kui õiguse õige tõlgendamine on ilme (*acte clair* doktriin).<sup>76</sup> Eesti kohtud on alates EL-ga liitumisest 2004. aastal esitanud Euroopa Kohtule 16 eelotsuse taotlust.<sup>77</sup>

Eelotsust ei saa aga taotleda mis tahes EL õigusakti sätte sisustamiseks, vaid eelotsuse küsimiseks peavad olema täidetud eeltingimused. Ennekõike peab norm olema oluline konkreetse juhtumi lahendamisel ning eelotsust küsiv kohus peab kohaldamisele kuuluvat EL õiguse sätet ise pidama tõlgendamist vajavaks või õigustatult kahtlema EL õiguse asjakohase sätte õiguspärasuses.<sup>78</sup>

Viimase meetodina, mida rakendatakse EL määruste ja muude EL õigusaktide vahetu ja ühetaolise kohaldamise tõhustamiseks, on EL tasandil loodud võrgustikud ja koostöömehhanismid. Ottow on viidanud, et üldiselt saavad võrgustikud aluse informaalsetest koostööst, mis aastate jooksul omandavad institutsionaalse struktuuri.<sup>79</sup> EL koostöövõrgustikud hõlmavad erinevaid EL poliitikavaldkondi ja näidetena võib näiteks välja tuua EL tarbija nõustamiskeskuste võrgustiku (ECC-Net), Euroopa õiguslase koostöö võrgustik tsiviil- ja kaubandusajades, EURES, Enterprise Europe Network<sup>80</sup>, European Competition Network<sup>81</sup> jne. Võrgustike sisesuhted võivad põhineda nii informatsioonivahetusel *ad hoc* või püsival alusel, administratiivtoel ja ühisplaneerimisel, kui ka liikmesriikide asutuste kasutamisel EL agentuuridena.<sup>82</sup>

Ottow sõnul saab võrgustike ülesanded laias laastus jagada kolmeks: ekspertiis, koordineerimine ja hindamine.<sup>83</sup> Ekspertiis hõlmab ennekõike sisendi andmist EL õigusandlikule protsessile, koordineerimine siseriiklike rakendamispraktika ühtlustamist luues ühtseid standardeid, hinnangu andmine aga üksteise rakenduspraktikatele

---

76 Oppermann, lk. 250

77 Riigikohtu veebilehekülj; kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=872> (30.03.2016)

78 Oppermann, lk. 251

79 Annetje Ottow, „Europeanization of the Supervision of Competitive Markets“, *European Public Law*, 18.1 (2012), 191-221 (p. 201)

80 Euroopa Liidu Infokeskuse veebilehekülj, kättesaadav: <http://elik.nlib.ee/el-teavitajad/euroopa-komisjoni-vorgustikud/> (02.04.2016)

81 Euroopa Komisjoni veebilehekülj, kättesaadav: [http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html) (02.04.2016)

82 Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2011), lk. 307

83 Ottow, lk. 203



ekspertiisi andmist ja kommenteerimist.<sup>84</sup> Võrgustike kategoriseerimiseks on rakendatud ka teisi jaotusaluseid. Näiteks Hofmann et al liigitasid võrgustikud informatsiooni, planeerimise, jõustamise ja territooriumi ülese administratiivtegevuse võrgustikeks.<sup>85</sup> Ottow ja Hofmanni võrgustike liigituse klastrid omavad teatavaid sarnaseid tunnuseid, samas nende täielik ühildamine ei ole võimalik. Praktikas võivad võrgustikud oma olemuselt ja struktuurilt olla niivõrd mitmekülgsed, et võivad liigituda mitmesse kategooriasse samaaegselt.

Üks taolisi võrgustikke on loodud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 2006/2004 27. oktoober 2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus)<sup>86</sup> (edaspidi määrus nr 2006/2004). Määrus nr 2006/2004 sätestab koostöö reeglid ja vastutuse jaotuse siseriiklike rakendusasutuste (tarbijakaitse asutuste) vahel.<sup>87</sup> Seega võib pidada üheks määruse nr 2006/2004 eesmärgiks tarbijate huve kaitsvate EL õigusaktide harmoneeritud ja ühetaolise kohaldamise tagamist. Vastavalt määruse nr 2006/2004 artikli 1, artikli 3 punktile 2 ning lisale kohaldatakse määruse nr 2006/2004 ette nähtud koostöö reeglistikku kokku viieteistkümmele Euroopa Liidu direktiivile ja määrusele, seal hulgas määrusele nr 261/2004. Määruse nr 2006/2004 alusel teistele rakendusasutustele osutatav abi võib seejuures hõlmata teabevahetust,<sup>88</sup> täitemenetluse taotlemist teise liikmesriigi rakendusasutuselt<sup>89</sup> ja ka turujärelevalve ja täitetoimingute koordineerimist.<sup>90</sup>

Kokkuvõttes on EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise doktriin kujunenud Euroopa Kohtu praktika kaudu välja selleks, et tagada EL õiguskorra kehtivus kõigis liikmesriikides võrdsetel alustel ning doktriini idee seisneb selles, et EL õigus annab üksikisikutele õigusi, mille tagamist saab nõuda siseriiklikelt haldusüksustelt ja kohtutelt. Arvestades, et doktriin andis üksikisikutele õigused, mis hõlbustasid kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumist ning seeläbi siseturu toimimist üldiselt, oli doktriin

---

84 Ottow, lk. 203

85 Hofmann et al, lk. 308-311

86 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2006/2004, 27. oktoober 2004, tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus). – ELT L 364, 9.12.2004, lk 1—11

87 Ottow, lk. 194

88 Määrus nr 2006/2004, artikkel 6

89 Määrus nr 2006/2004, artikkel 8

90 Määrus nr 2006/2004, artikkel 9

oluliseks osaks ka EL integratsioonist. Klassikaliseks vahetult ja ühetaoliselt kohaldatavaks EL õigusaktiks on määrus, mille ühetaolist kohaldamist püütakse tagada rakendussätete kehtestamise, eelotsusemenetluse instituudi ja koostöövõrgustike kaudu.

## 2. Määrusest nr 261/2004 tulenevad lennuettevõtja kohustused ja määruse nr 261/2004 rakendamine

### 2.1. Määrusest nr 261/2004 tulenevad abiandmise- ja hoolitsuskohustus

Magistritöös välja toodud hüpoteesi analüüsimiseks ja probleemi ilmestamiseks kasutatakse näitena määrust (EÜ) nr 261/2004,<sup>91</sup> mis on tervikuna siduv ning vahetult ja ühetaoliselt kohaldatav kõigis EL liikmesriikides. Käesolevas peatükis selgitatakse määruse nr 261/2004 peamisi põhimõtteid lähtudes asjaolust, millised aspektid on toonud kaasa enim tõlgenduslahknevust liikmesriikide ja Euroopa Kohtu praktikas. Samuti tutvustatakse lühidalt määruse nr 261/2004 rakendussätteid, mis on põhjendanud määruse nr 261/2004 erineva rakendamise ja rakendamiseefektiivsuse liikmesriikides.

Määrus nr 261/2004 on vastu võetud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 80 lg 2 alusel (ELTL artikkel 100 lg 2), mis sätestas, et „Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt kehtestada kohased sätted mere- ja lennutranspordi kohta. (...)“<sup>92</sup> Määruse nr 261/2004 loomise eesmärk oli tagada reisijate kaitstuse kõrge tase, võttes seal hulgas arvesse tarbijakaitse üldisi nõudeid.<sup>93</sup> Euroopa Komisjon on määruse ettepanekus välja toonud, et:

„Ühendus on loonud siseturu lennutranspordi teenustele, kus vedajad konkureerivad ühtsete reeglite alusel. (...) Harmoniseerimiseta tegutseks vedajad erinevate režiimide alusel, mis tõstab nende kulusid ja häiriks konkurentsi. Reisijatele kohalduks mitmed reeglid, mistõttu oleks keeruline teada ja nõuda oma õigusi. Veelgi enam, mitu režiimi võib kohalduda liikmesriikide vahelistele lendudele, mis tekitab ebaselgust tarbijate ja lennuettevõtjate kahjuks. Seetõttu ei saavutaks siseriiklikud reeglid, ka juhul kui need tagavad reisijatele kõrge kaitstuse taseme, Ühenduse põhieesmärke ning isegi takistaks nende

---

91 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 261/2004, 11. veebruar 2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 295/91.

Euroopa Liidu Teataja L 46, 17.2.2004, lk. 1–8

92 Euroopa Ühenduse asutamisleping. Rooma 25.03.1957, viimati parandatud Liitumislepinguga 2003. a. Konsolideeritud versioon, 01.05.2004, artikkel 80 lg 2

93 Määrus nr 261/2004, põhjendus 1

saavutamist.<sup>94</sup>

Eeltoodust nähtub üheselt, et Euroopa Komisjoni eesmärk määruse koostamisel ja jõustamisel oli just ühetaoliste reeglite loomine ühenduse tasandil, mis tagaks õigusselguse ja –kindluse ning välistaks reisijate ja lennuettevõtja ebavõrdse kohtlemise, sh konkurentsi moonutamise ettevõtete puhul ja nn *race to the bottom*, kus ettevõtted valivad oma tegutsemiskoha selle järgi, kus rakendusmehhanismid on nõrgemad.

Määrusest nr 261/2004 tulenevad lennuettevõtjale kohustused siis, kui lennuettevõtja jätab reisijad lennureisist maha, tühistab lennu, lend hilineb või lennuettevõtja muudab reisija reisiklassi.<sup>95</sup> Määrus ei hõlma muid lennundusega seoses reisijatele tekkida võivaid probleeme, mis on reguleeritud teiste rahvusvaheliste, EL või riiklike õigusaktidega.

Peamised lennuettevõtjale määrusest nr 261/2004 seoses lennureisist mahajätmise, lendude tühistamise või hilinemise või reisiklassi muutmisega tulenevad kohustused on informatsiooni andmise kohustus, piletiraha tagastamise või alternatiivse teekonna pakkumise kohustus (abiandmine), hoolitsuskohustus ning hüvitise maksmise kohustus.

Reisijatele abi andmise kohustus tuleneb määruse nr 261/2004 artikli 8 lg-st 1, mis sätestab lennuettevõtja kohustuse pakkuda reisijatele lennureisist mahajätmise<sup>96</sup> või lennu tühistamise korral<sup>97</sup> pileti ostuhinna tagasimaksmist ärajäänud reisi osa või osade eest, esimesel võimalusel ja võrreldavatel reisingimustel toimuvat alternatiivset teekonda lõppsihtkohta või võrreldavatel tingimustel toimuvat teekonna muutmist lõppsihtkohta reisijale sobival hilisemal kuupäeval. Lisaks on lennuettevõtja kohustatud pakkuma reisijale piletiraha tagastamist olukorras, kus lend hilineb vähemalt viis tundi.<sup>98</sup>

Kuigi käesoleva magistritöö autorile teadaolevalt ei ole abi osutamise küsimus tekitanud erinevast tõlgendusest tingitud probleeme määruse nr 261/2004 rakendusasutuste tasemel, on Euroopa Kohus abi osutamise kohustust siiski analüüsinud, leides kohtuasjas

---

94 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to air passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights /\* COM/2001/0784 final - COD 2001/0305 \*/. – EÜT C 103E , 30.4.2002, lk 225—229

95 Määrus nr 261/2004, artikli 1 lg 1.

96 Määrus nr 261/2004, artikkel 4 lg 1 ja 3

97 Määrus nr 261/2004, artikkel 5 lg 1 punkt a

98 Määrus nr 261/2004, artikkel 6 lg 1 alapunkt iii

*Sousa Rodríguez jt*, et olukorras, kus lennuettevõtja ei täitnud abistamiskohustust (piletihinna hüvitamine või sihtkohta jõudmiseks marsruudi muutmine, sihtkohalennujaama ja esialgu kavandatud lennujaama vahelise sõidu kulude katmine) ja hoolitsuskohustust (toitlustus-, majutus ja sidekulud), on reisijad õigustatud nõudma hüvitist nimetatud artiklites sätestatud alustel.<sup>99</sup> Seega peab esiteks valikuvõimalus piletiraha tagastamise ja alternatiivse teekonna vahel jääma reisijale ning vastava valiku pakkumata jätmisel, on lennuettevõtja kohustatud hüvitama tekkivad kahjud.

Määruse nr 261/2004 tõlgenduslahknevisi on esinenud aga seoses hoolitsuskohustuse täitmisega lennuettevõtjate poolt. Määruse nr 261/2004 artikli 9 lg 1 kohaselt pakub lennuettevõtja reisijatele tasuta „a) ooteajaga võrreldes piisavat sööki; b) hotellimajutust, kui tuleb oodata üks või mitu ööd või kui reisija peab ootama kavandatust kauem; c) transporti lennujaama ja majutuskoha (hotell või muu) vahel.“ Sama artikli lg 2 sätestab kohustuse võimaldada reisijatele tasuta kaks telefonikõnet, teleksi- või faksiteadet või elektronkirja. Hoolitsuse pakkumise kohustus tekib lennuettevõtjal reisijate lennureisist mahajätmisel vastu nende tahtmist,<sup>100</sup> lennu tühistamise korral<sup>101</sup> ning lennu pikaajalisel hilinemisel.<sup>102</sup>

Tõlgendusprobleem ilmneb juba ainuüksi seoses väljendiga „ooteajaga võrreldes piisav söök“. Tegemist on määratlemata õigusmõistega, mistõttu sõltub nii lennuettevõtja, reisija kui ka rakendusametuse subjektiivsest hinnangust küsimus, mis on käsitletav piisava toitlustusena. Teiseks on diskuteeritav, kas majutuse pakkumise kohustuse näol on tegemist aktiivse positiivse kohustusega, mis eeldab lennuettevõtja tegutsemist majutuse otsimisel, või majutuskulude kompenseerimise kohustusega. Euroopa Kohus on viimases küsimuses, nagu ka abi osutamise seoses, asunud seisukohale, et kui lennuettevõtja jätab hoolitsuskohustuse täitmata, on tegemist määruse nr 261/2004 rikkumisega ning kui reisijal on seetõttu tekkinud mõistlikud ja vajalikud kulutused, on lennuettevõtja kohustatud hüvitama vastavad kulutused.<sup>103</sup> Sellest lähenemisest

---

99 Euroopa Kohtu 13.10.2011 otsus kohtuasjas C-83/10 *Aurora Sousa Rodríguez, Yago López Sousa, Rodrigo Manuel Puga Lueiro, Luis Ángel Rodríguez González, María del Mar Pato Barreiro, Manuel López Alonso, Yaiza Pato Rodríguez v. Air France SA*, p. 42, 44

100 Määrus nr 261/2004, artikkel 4 lg 3

101 Määrus nr 261/2004, artikkel 5 lg 1 punkt b

102 Määrus nr 261/2004, artikkel 6 lg 1

103 EKo *Sousa Rodríguez jt*, p. 42, 44

tulenevalt leiab töö autor, et tegemist on pigem lennuettevõtja aktiivse tegutsemiskohustusega.

Vastupidiselt hüvitise maksmise kohustusele, mida käsitletakse järgnevas alapeatükis, ei vabane lennuettevõtja hoolitsuskohustuse täitmisest, kui lennukatkestus tekkis erakorraliste asjaolude tõttu. Kohtuasjas *McDonagh* asus Euroopa Kohus näiteks seisukohale, et õhuruumi osaline sulgemine Islandil asuva vulkaani purske tagajärjel, on käsitletav „erakorralise asjaoluna, mis ei vabasta lennuettevõtjaid kohustusest pakkuda nimetatud määruse artikli 5 lõike 1 punktis b ja artiklis 9 ette nähtud hoolitsust.“<sup>104</sup> Samuti tõi kohus välja, et olukorras, kus erakorraliste asjaolude mõju on pikaajaline, peab lennuettevõtja täitma määruse nr 261/2004 artiklist 9 tulenevat hoolitsuskohustust, ning kui vastavat kohustust ei täideta, tuleb kulud, mis reisijal tekivad hoolitsuskohustuse täitmata jätmise tõttu, hüvitada vajalikus ja mõistlikus ulatuses.<sup>105</sup> Erakorralised asjaolud on osutunud tõlgendusaspektist lähtuvalt kõige problemaatilisemaks küsimuseks nii rakendusasutuste praktikas, kui ka Euroopa Kohtu eelotsusemenetlustes.

## 2.2. Hüvitise maksmise kohustus

Reisijatele hüvitise maksmise kohustus tuleneb määruse nr 261/2004 artikli 7 lg-st 1, mis kehtestab reisijatele õiguse nõuda teatud juhtudel hüvitist summas 250-600 eurot olenevalt lennudistantsist. Hüvitise maksmise kohustus on tekitanud vastuolusid mitmes küsimuses.

Esimene neist on hüvitise suuruse sõltuvus lennudistantsist. Haanappel on väitnud, et hüvitise suuruse vahemaaga sidumise loogika ei näi mõistlik lennunduses, kuivõrd lennupiletite hinnad ei ole tegelikkuses seotud distantsiga, vaid turuolukorraga.<sup>106</sup> Teisalt ei ole magistriltõõ autori hinnangul otstarbekas hüvitise suuruse sidumine ka reisija poolt tasutud lennupileti hinnaga, kuivõrd arvestades, et lõppsihtkohta hilinemine on kõigile reisijatele samaväärne, ei tagaks taoline hüvitissüsteem võrdse kohtlemise põhimõtte täitmist – kui reisijad kaotavad lõppsihtkohta hilinemisega võrdselt aega, miks peaks

---

104 Euroopa Kohtu 31.01.2013 otsus kohtuasjas C-12/11 *Denise McDonagh v. Ryanair Ltd*, p 34

105 EKo *McDonagh*, p 66

106 Peter Haanappel, „The New EU Denied Boarding Compensation Regulation of 2004“, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 54.1 (2005), lk. 29

reisijaid eristama nende poolt tasutud piletihinna alusel.

Lennuettevõtjal tekib määruse nr 261/2004 artiklis 7 määratletud hüvitise maksmise kohustus reisija vastu tahtmist lennureisist mahajätmise korral<sup>107</sup> ning lennu tühistamise korral.<sup>108</sup> Kuigi määrus nr 261/2004 ei sätesta sõnaselgelt kohustust maksta artiklis 7 määratletud hüvitist pikaajalise hilinemise korral, tuleneb vastav kohustus Euroopa Kohtu otsusest liidetud kohtuasjades *Sturgeon jt*, milles Euroopa Kohus on leidnud, et „(...)hilinenud lendude reisijaid [võib] võrdsustada tühistatud lendude reisijatega ja seega võivad nad tugineda õigusele saada hüvitist, mis on ette nähtud selle määruse artiklis 7,(...) kui nad jõuavad oma lõppsihtkohta kolm tundi pärast lennuettevõtja poolt algselt kavandatud saabumisaega või hiljem.“<sup>109</sup> Sama tõlgendust kinnitab Euroopa Kohus liidetud kohtuasjades *Nelson jt* tehtud otsuses.<sup>110</sup> Seega on lennuettevõtja kohustatud hüvitist maksuma ka siis, kui lend hilineb lõppsihtkohta kolm või enam tundi.

Kuni nimetatud kohtuotsuse jõustumiseni ei käsitletud magistritöö autorile teadaolevalt ükski määruse nr 261/2004 järgne rakendusamet hilinemist hüvitise saamise õiguse alusena. Samas omasid nimetatud kohtuotsused alapeatükis 1.3 välja toodud eelotsuse *ex tunc* mõju, mis tähendab, et vaatamata varasemale praktikale, pidid rakendusametused *Sturgeon jt* kohtuotsuse järgselt hindama reisija õigust saada hüvitist lennu hilinemise eest ka nende lendude puhul, mis toimusid enne kohtuotsuste vastuvõtmist.<sup>111</sup>

Rakendusametuste praktikas on küsimusi tekitanud ka asjaolu, millisest ajahetkest tuleb saabumisaega ja seeläbi ka hilinemise hindamisel lähtuda – kas hetkest, mil lennuki rattad puudutavad maandumisraja pinda, hetkest, mil lennuk saabub seisuplatsile, hetkest, mil avatakse lennuki uks, või muust objektiivselt määratavast hetkest? Euroopa Kohus on selle olukorra hindamisel kohtuasjas *Germanwings* leidnud, et mõiste „saabumisaeg“ tähistab aega, mil avatakse vähemalt üks lennuki uks, eeldusel, et reisijad tohivad sel

---

107 Määrus nr 261/2004, artikkel 4 lg 3

108 Määrus nr 261/2004, artikkel 5 lg 1 punkt c

109 EKo *Sturgeon jt*, p. 69

110 Euroopa Kohtu 23.10.2012 otsus kohtuasjas C-581/10 ja C-629/10 *Emeka Nelson, Bill Chinazo Nelson, Brian Cheimezie Nelson v. Deutsche Lufthansa AG (C-581/10) ja TUI Travel plc. British Airways plc, easyJet Airline Company Ltd. International Air Transport Association v. Civil Aviation Authority (C-629/10)*, p. 40

111 Cees van Dam, „Air Passenger Rights after *Sturgeon*“, *Air and Space Law*, 36.4/5 (2011), 259-274 (lk. 271)

hetkel lennukist väljuda.<sup>112</sup> Hoolimata Euroopa Kohtu otsusest on töö autori hinnangul küsitav, kuidas seda ajahetke tuvastada, kuna vastavat asjaolu ei dokumenteerita.

Määruse nr 261/2004 artikli 5 lg 3 järgi ei ole lennuettevõtja kohustatud maksma määruse nr 261/2004 artiklis 7 sätestatud hüvitist lennu tühistamise korral, kui lennu tühistamise põhjustasid erakorralised asjaolud, mida ei oleks suudetud vältida isegi siis, kui oleks võetud kõik vajalikud meetmed. Samuti on Euroopa Kohus laiendanud liidetud kohtuasjades *Sturgeon jt* ning liidetud kohtuasjades *Nelson jt* samasugust käsitlust lendude hilinemise olukorrale.<sup>113</sup> Nagu ülal viidatud, on erakorralised asjaolud kõige enam kajastamist leidnud teemaks Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotlustes.

Erakorraliste asjaolude loetelu on määruses nr 261/2004 sätestatud mitteammendavalt ja üsna laia tõlgendamist võimaldavalt. Põhjendusest 14 tuleneb, et „erakorralised asjaolud võivad eelkõige esineda poliitiliselt ebastabiilsetes oludes, asjaomase lennu tegemiseks sobimatute ilmastikutingimuste tõttu, turvalisuse ohu, ettenägematute lennuohutusega seotud vajakajäämistest ning streikide korral, mis mõjutavad tegutseva lennuettevõtja toimimist.“ Määruse nr 261/2004 põhjendus 15 sätestab, et „erakorralised asjaolud loetakse olemasolevaks, kui lennuliikluse korraldamist käsitleva otsuse mõju konkreetsele lennukile konkreetse päeval põhjustab lennu pikaajalise hilinemise, lennu väljumise järgmisele päevale edasilükkamise või selle lennuki ühe või mitme lennu tühistamise, kuigi asjaomane lennuettevõtja on võtnud kõik mõistlikud meetmed hilinemiste või tühistamiste vältimiseks.“ Nimetatud põhjendustes puudub konkreetsus, mis võimaldab omakorda lennuettevõtjatel väiteid sobivalt sõnastada. Samas on artikli 5 lg 3 ning põhjenduste 14 ja 15 põhjal selge, et erakorralistele asjaoludele tuginemiseks, peab olema täidetud kolm kriteeriumit – lennu tühistamise või hilinemise põhjustanud asjaolu peab olema ettenägematu, vältimatu ja väljaspool lennuettevõtja kontrolli.

Enim tõlgendamiskasutusi nii rakendusasutuste tasandil kui Euroopa Kohtu praktikas on tekitanud ettenägematute lennuohutusega seotud vajakajäämistest ehk tehniliste rikete erakorralisuse hindamine. Euroopa Kohtu praktikas selgitas esimesena tehniliste rikete

---

112 Euroopa Kohtu 04.09.2014 otsus kohtuasjas C-452/13 *Germanwings GmbH v. Ronny Henning*, p. 27

113 EKo *Sturgeon jt*, p. 69; EKo *Nelson jt*, p. 40



küsimust kohtujurist Eleanor Sharpston menetluses *Kramme*<sup>114</sup>, öeldes esiteks, et tehniliste probleemide esinemist ei saa üldiselt pidada erakorraliseks, kuivõrd tehnilised probleemid lennukitega on sagedased ning seetõttu saab nende tekkimise olukorraks teha ettevalmistusi. Samuti ei piisa ettenägematust ajastusest selleks, et rike oleks erakorraline, ning määrav on pigem see, kas tekkinud probleem on oma laadilt ja esinemissageduselt ebatavaline.<sup>115</sup> Kuigi menetluses ei jõudnud Euroopa Kohus otsuseni, on kohtujuristi seisukoht kasulik tehnilise probleemi erakorralisuse ja vältimatuse faktorite eristamisel.<sup>116</sup>

Tehniliste rikete osas on Euroopa Kohus siiski teinud ka kaks olulist otsust. Kohtuasjas *Wallentin-Hermann* leiti, et „õhusõiduki tehniline probleem, mis toob kaasa lennu tühistamise, ei kuulu nimetatud sätte tähenduses mõiste „erakorralised asjaolud” alla, välja arvatud juhul, kui see probleem tuleneb sündmustest, mis oma olemuselt või päritolult ei ole omased asjaomase lennuettevõtja tavapärasele tegevusele ja väljuvad tema tegeliku kontrolli alt.“<sup>117</sup> Samuti on Euroopa Kohus kinnitanud, et tehnilised probleemid, mis ilmnevad õhusõidukite hoolduse käigus või niisuguse hoolduse puudumise tõttu, ei saa iseenesest olla „erakorralisteks asjaoludeks, kuid üksnes sellest, et lennuettevõtja on järginud õhusõiduki hoolduse miinimumnõudeid, ei piisa tõendamaks, et see vedaja on „võtnud kõik vajalikud meetmed” määruse nr 261/2004 artikli 5 lõike 3 tähenduses.<sup>118</sup> Milneri hinnangul jättis kohus aga kõrvale *Kramme* kohtuasja kohtujuristi seisukoha, et tehnilise rikke erakorralisus sõltub asjaolust, kas see on tüüpiline või etteaimatav.<sup>119</sup>

17.09.2015 tehtud kohtuotsuses *van der Lans* täpsustas Euroopa Kohus aga tehniliste rikete olemust veelgi, tunnustades seejuures ka *Kramme* kohtumenetluses viidatud seisukohti. Nimelt leidis kohus, et rike, mille põhjustas teatavate lennukiosade enneaegne

---

114 Kohtujuristi Eleanor Sharpston 27.09.2007 ettepanek Euroopa Kohtu kohtuasjas C-396/06 *Eivind F. Kramme v. SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S*

115 Karin Sein, Age Värvi, „Lennureisija õigus saada hüvitist: Euroopa Liidu lennureisijate õiguste määrus“, *Juridica*, 2 (2013), 107-117 (lk. 112)

116 Alexander Milner, „Regulation EC 261/2004 and „Extraordinary Circumstances““, *Air and Space Law*, 34.3 (2009), 215-220 (lk. 217)

117 Euroopa Kohtu 22.12.2008 otsus kohtuasjas C-549/07 *Friederike Wallentin-Hermann vs. Alitalia – Linee Aeree Italiane SpA*, p. 34

118 *Ibid.*, p 25, 43

119 Milner, lk. 218

rivist väljalangemine, on küll ootamatu sündmus, kuid see on lahutamatult seotud lennuki väga keerulise töötamissüsteemiga ning seetõttu lennuettevõtja tavapärasele tegevusele omane. Sellise rikke ennetamine või kõrvaldamine, sealhulgas enneaegselt defektse osa asendamine, ei ole lennuettevõtja tegeliku kontrolli alt väljas, sest lennuettevõtja ülesanne on tagada kasutatavate õhusõidukite hooldus ja tõrgeteta funktsioneerimine. Järelikult ei saa selline tehniline probleem kuuluda mõiste „erakorralised asjaolud” alla määruse nr 261/2004 artikli 5 lõike 3 mõttes. Samuti rõhutas Euroopa Kohus nimetatud kohtuasjas, et on tehnilisi probleeme, mis võivad siiski kuuluda erakorraliste asjaolude alla – kui asjaomase lennuettevõtja lennukipargi moodustavate lennukite tootja või pädev ametiasutus avastab, et need lennukid on varjatud tootmisdefektiga või kui tehniline rikke on tekkinud sabotaaži või terrorismi tagajärjel.<sup>120</sup>

Selleks, et vabaneda hüvitise maksmise kohustusest, peab lennuettevõtja lisaks tõestama, et lennu tühistamist ega hilinemist poleks suudetud vältida isegi siis, kui oleks võetud kõik vajalikud meetmed. Siinkohal on oluline märkida, et määruse nr 261/2004 artikli 5 lg 3 räägib erakorraliste asjaolude vältimiseks võetavatest vajalikest meetmetest, samas kui määruse nr 261/2004 põhjendus 15 räägib hilinemiste ja tühistamiste vältimiseks võetavatest meetmetest. Sisuliselt on viimase puhul tegemist laiemal määralusega ehk hilinemiste ja tühistamiste vältimiseks võetud meetmete tõestamine hõlmab ühtlasi erakorraliste asjaolude vältimiseks võetud meetmed.

Eeltoodust tulenevalt sisaldub määruses nr 261/2004 mitmeid aspekte, mis võib kaasa tuua lahkneva tõlgenduspraktika ja selliselt ka erisused määruse nr 261/2004 rakendamises erinevate liikmesriikide rakendusametuste poolt. Nii ei ole tagatud määruse nr 261/2004 ühetaoline mõistmine ja rakendamine EL üleselt.

### 2.3. Määruse nr 261/2004 rakendamine

Määruse nr 261/2004 artikli 16 lg 1 kehtestab liikmesriikidele kohustuse määrata asutuse, „kes vastutab määruse nr 261/2004 jõustamise eest oma territooriumil asuvatest lennujaamadest väljuvate lendude ja kolmandast riigist sellistesse lennujaamadesse

---

<sup>120</sup> Euroopa Kohtu 17.09.2015 otsus kohtuasjas C-257/14 *Corina van der Lans v. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV*, p 38, 41-44

saabuvate lendude puhul. Vajadusel peab see asutus võtma vajalikud meetmed reisijate õiguste kaitsmise tagamiseks.“ Lisaks määratleb määruse nr 261/2004 artikli 16 lg 3, et liikmesriikide poolt „määruse rikkumise puhul kohaldatavad karistused on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“ Eeltoodust nähtub, et liikmesriikidele pannakse küll kohustus määrata asutused, võtta meetmed ja kehtestada sanktsioonid, kuid samas ei selgitada, millistele tingimustele vastavad asutused, meetmed ja sanktsioonid vastama peaksid, mis viitab liikmesriigi institutsioonilisele ja menetlusautonoomiale valida ise siseriikliku õiguse alusel sobivad viisid määruse rakendamiseks.

Määruses on üldnõuded kehtestatud üksnes rakendatavatele sanktsioonidele – need peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Taoline lähenemine võimaldab mitmeid tõlgendusi alates sellest, kas sanktsioonid peavad olema administratiivsed või deliktilised, lõpetades sellega kui suurt majandusliku mõju ettevõtte tegevusele peab sanktsioon omama, et lugeda seda tõhusaks ja hoiatavaks, samas proportsionaalseks.

Ühtlasi sätestab määruse nr 261/2004 artikli 16 lõige 2, et „ilma et see piiraks artikli 12 kohaldamist, võib iga reisija esitada lõike 1 alusel kaebuse määratud asutusele või muule liikmesriigi määratud pädevale asutusele käesoleva määruse väidetava rikkumise kohta liikmesriigi territooriumil asuvas mis tahes lennujaamas või kõnealusel territooriumil asuvasse lennujaama kolmandast riigist saabuva mis tahes lennuga seotud rikkumise kohta.“ Sarnaselt eeltoodule, ei ole kaebuste menetlemise puhul esitatud liikmesriikidele täpsemaid kriteeriumeid kaebuste lahendamise protseduurile ja otsustele – kas vastava kaebuse osas tuleb läbi viia kaebuse lahendamisele suunatud menetlus, kas otsused on siduvad või mittesiduvad.

Eelnevast tulenevalt on liikmesriikidele jäetud rakendusasutuste ja –meetmete osas täielik otsustuspädevus. Samuti pole liikmesriikidele kehtestatud mis tahes aruandluskohustust.

Samas tuleb märkida, et määruse nr 261/2004 rakendamiseks kasutatakse ka teisi meetmeid ja tihedat koostööd. Üheks selliseks koostöö vormiks on Euroopa Komisjoni poolt korraldatavad rakendusasutuste kohtumised 1-2 korda aastas, kus rakendusasutused tutvustatakse viimase aja rakenduspraktikat, samuti hiljutisi Euroopa Kohtu otsuseid.

Lisaks on võimalik kasutada informatsioonivahetuseks ECC-Net võrgustiku või CPC võrgustikku. Tuleb tunnistada, et võrgustike kasutamise statistika on pigem marginaalne.

Tagamaks määruse nr 261/2004 ühetaolist tõlgendamist, samuti võimaldamaks kiiret informatsiooni vahetust, on ühtlasi loodud rakendusametlik e-posti nimekiri, mida kasutatakse kiireloomuliste küsimuste ja informatsiooni edastamiseks. Euroopa Komisjoni liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi reisijate õiguste üksus<sup>121</sup> koordineerib vastavat informatsioonivahetust, samuti esitab igakordsele tõlgendusküsimusele omapoolse seisukoha.

Kokkuvõttes kehtestab määrus nr 261/2004 lennuettevõtjatele abiandmise- ja hoolitsuskohustuse ning hüvitise maksmise kohustuse. Määruse nr 261/2004 sätted on ebaselguse ja mitmeti mõistetavuse tõttu põhjustanud aga erinevat rakenduspraktikat rakendusametlike ning laialdast tõlgendamist Euroopa kohtu poolt. Rakendusametlike ülesanne on seejuures tagada reisijate õiguste kaitsmine, kuid rakendusmeetmete valikul lähtutakse siseriiklikust õigusest, mis süvendab veelgi määruse nr 261/2004 ebaühtlast rakendamist EL üleselt ja selliselt reisijate ja lennuettevõtja ebavõrdset kohtlemist.

---

121 Euroopa Komisjoni liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi veebileheküljel, kättesaadav: [http://ec.europa.eu/transport/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm) (18.05.2016); määruse nr 261/2004 järgsete rakendusametlike e-posti nimekiri on autori valduses (ei ole kuulu avaldamisele)

### 3. Määruse nr 261/2004 rakendamise probleemid

#### 3.1. Küsitluse eesmärk, ülesehitus ja seos muude uuringutega

Eelnevas peatükis on lühidalt kirjeldatud määrust nr 261/2004 magistritöö eesmärgi kontekstis tuua välja EL määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise kitsaskohad ja takistused. EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise raskused ilmnevad nii määruse nr 261/2004 tõlgendamisel kui ka rakendamisel liikmesriikides kehtivate erinevate rakendusmeetmete kaudu. Selleks, et kinnitada või ümber lükata magistritöö hüpoteesi, et määrustes ettenähtud rakendusmehhanismid ei täida EL õiguse ühetaolise kohaldamise ning tarbijate ja ettevõtjate võrdse kohtlemise eesmärki, viidi magistritöö raames läbi küsitlus määratlemaks teiste liikmesriikide rakenduspraktikat ning pakkumaks sügavamalt analüüsi eelnevas peatükis välja toodud asjaoludele. Käesolevas peatükis tutvustatakse küsitluse eesmärki ja ülesehitust ning vastava küsitluse tulemusi.

Uurimuse läbiviimisel kasutati andmete kogumise meetodina lahtiste küsimustega küsimustikke, mis eeldasid respondentilt kirjelduste ja hinnangute esitamist. Küsimustik on avaldatud käesoleva magistritöö lisade nimekirjas (lisa 1). Kuivõrd lahtiste küsimustega küsitluse eesmärgiks on saada respondentidelt sisuline arvamus rakendusmeetodite kohta, on tegemist ennekõike kvalitatiivse uurimisega. Lahtiste küsimustega küsitluse kasuks otsustati põhjusel, et ühest küljest ei tulnud kõne alla intervjuude ja fookusgruppide intervjuude läbiviimine liikmesriikide rakendusametuste territoriaalse distantsi, samuti rakendusametuste töökoormust ja ajalist faktorit arvestades. Samuti võimaldas lahtiste küsimustega küsitluse koostamine keskenduda magistritöö uurimusülesannetele. Kinniste valikvastustega küsitluste koostamine ei olnud asjakohane, kuivõrd kinnised küsimused ei võimaldaks lisada osalejate isiklike seisukohti ja väärtushinnanguid uurimusülesannete osas. Arvestades, et uurimuse eesmärk ei ole välja tuua ja rõhutada, milline rakendusametust kõige enam kaebusi menetleb või sanktsioone rakendab, vaid erisused liikmesriigiti, ei kasutata statistilisi andmeid. Uurimuse läbiviimisel ja magistritöö koostamisel on peamiselt lähtutud induktiivsest käsitlusest, st määruse nr 261/2004 alusel ja osas kogutud andmete põhjal püütakse teha järeldused EL määruste üldiste rakendusprobleemide kohta ning leida võimalikud lahendused.

Käesolevas töös on võetud väike valim – kolme rakendusasutuse andmed – kuivõrd kõigi EL liikmesriikide rakendusasutuste protseduuride võrdlemine väljuks töö mahust. Rakendusasutuste valikul on lähtutud formaalsetest ja sisulistest erisustest rakendusasutuste töös, et kajastada äärmuslikke kõrvalekaldeid nii öelda keskmisest EL rakendusasutuste praktikast. Vastavad erisused seisnevad nii rakendusasutuste ülesehituses (mitu erinevat rakendusasutust, mis täidavad erinevaid funktsioone, või üks rakendusasutus) kui ka teostavates protseduurides (üksnes järelevalve või ka kaebuste menetlemise funktsioon). Käesoleva magistritöö raames läbiviidud uurimuse objektideks valiti Ühendkuningriigid, Soome ja Eesti neis riikides toimivate ja kasutatavate erinevate rakendusasutuste kombinatsioonide ja rakendusmeetmete tõttu. Lisandväärtust andsid ühtlasi liikmesriikide õigussüsteemide erinevused, arvestades, et Ühendkuningriigid põhinevad *common law* traditsioonile, kus kohtuotsused mängivad õiguse arengus olulist rolli, ning puudub nn kirjutatud põhiseadus ja Eesti ja Soome põhinevad Mandri-Euroopa õigussüsteemile, kus olulist rolli mängib põhiseadus.

Küsimustiku esimese küsimuse eesmärk oli koguda informatsiooni selle kohta, kas ja kuidas viiakse rakendusasutuses läbi reisija poolt määruse nr 261/2004 alusel esitatud individuaalkaebuse menetlust, arvestades, et mõned rakendusasutused ei pruugi püüda lahendada individuaalkaebuseid, samuti võivad erineda individuaalkaebuste lahendused olemuslikult (siduvad, mittesiduvad lahendid). Kuivõrd individuaalkaebuse kohtuvälise menetluse efektiivsus võib sõltuda sellest, kas vaidluse kohtuvälise lahendamise organi otsus on siduv või mittesiduv, oli küsitluse teise küsimuse eesmärk välja selgitada, kas individuaalkaebuste lahendamiseks rakendatakse sunnimeetmeid. Kolmanda küsimuse eesmärgiks oli välja selgitada rakendusasutuse poolt määruse nr 261/2004 üldise rakendamise meetodid ja jõustamismehhanismid. Nimetatud küsimused olid suunatud magistritöö esimese uurimisülesande sisustamisele – tuvastada määruse nr 261/2004 alusel liikmesriikides määratud rakendusasutused ning sanktsioonid, hinnates seejuures erinevate rakendusmeetodite probleeme.

Arvestades, et määruste vahetut ja ühetaolist kohaldamist mõjutavad ka määruste üheti mõistetavus ja tõlgendamine, taotleti küsimustiku neljanda ja viienda küsimusega selgitusi selle kohta, kas rakendusasutus kohaldab teadlikult mõne määruse nr 261/2004 sätte osas teistsugust tõlgendust kui Euroopa Komisjon, Euroopa Kohus või teised

liikmesriigid. Kuna kõige enam tõlgendusprobleeme on tekitanud just erakorraliste asjaolude hindamine, sooviti kuuenda küsimusega teada saada, milliseid asjaolusid määruse nr 261/2004 artikli 5 lõike 3 ning põhjenduste 14 ja 15 alusel ei peeta erakorraliseks. Nimetatud küsimustega püüti leida vastus magistritöö teisele uurimisülesandele

Lähtudes eeldusest, et määruste ühetaolist ja vahetut kohaldamist oleks võimalik tõhustada täiendavate koostöö ja muude meetmetega, oli viimase küsimuse eesmärgiks täita kolmas uurimisülesanne ning koguda andmeid täiendavate meetmete kasutamise kohta määruse nr 261/2004 rakendamisel.

Küsimustikule vastasid Ühendkuningriikide Lennuameti osakonna juhataja, Soome Transpordiohutusameti õigusnõustaja ning Eesti Tarbijakaitseameti jurist. Küsitluse tulemused on sisestatud võrdlustabelisse, mis on välja toodud käesoleva magistritöö lisana (lisa 2), samuti on lisatud küsimustiku vastuslehed (lisad 3-5). Küsitluse tulemusi on kirjeldatud alapeatükkides 3.2-3.4.

Küsitluste tulemusel ilmnenuid erisuste ilmestamiseks on kasutatud andmeallikana ka 2012. aastal Euroopa Komisjoni taotlusel Steer Davies Gleave'i poolt läbiviidud määruse nr 261/2004 rakendamise uuringut ning Euroopa Komisjoni 2014. läbiviidud analüüsi määruse nr 261/2004 kaebuste menetlemise ja jõustamise kohta liikmesriikides. Nimetatud uurimuste eelis seisneb nende andmete laiaulatuslikkuses, kuivõrd hõlmavad kõigi liikmesriikide andmeid, samuti nende usaldusväärsuses, arvestades, et andmed on esitatud rakendusametite enda poolt.

### 3.2. Rakendusmehhanismide puudulikkusest tulenevad probleemid

Nagu eelnevates peatükkides välja toodud, toimub määruste rakendamine peamiselt liikmesriikide rakendusametite ja meetmete kaudu. Seetõttu mõjutab liikmesriikide rakendusametite ja –meetmete tõhusus ka Euroopa Liidu õiguse rakendamise efektiivsust üldiselt. Acceto ja Zleptnig on seejuures suurimateks takistuseks EL õiguse efektiivsel rakendamisel pidanud nii liikmesriikide otsesest keeldumist EL õiguse rakendamisest, kui ka siseriiklike sisulisi ja protseduurilisi takistusi: liialt leebed protseduurireedid või ametiasutuste poolt rakendatavad administratiivmeetmed, kuid ka

EL õiguse rakendamise eest vastutavate ametiasutuste institutsioonilise ülesehituse süstemaatilised ebaõnnestumised.<sup>122</sup> Eeltoodut ilmestab selgelt ka magistritöö raames läbiviidud määruse nr 261/2004 kohaste rakendusametite küsitlus.

Selleks, et hinnata liikmesriikide poolt kehtestatud rakendusametite ja –meetmete efektiivsust, tuleb esmalt vaadata, kes rakendab määrust. Määruse nr 261/2004 järgsed protseduurid võib üldiselt jaotada kaheks – reisijate kaebuste lahendamine ja määrusest tulenevate muude kohustuste täitmise tagamine järelevalve kaudu. 2012. aastal Euroopa Komisjoni taotlusel Steer Davies Gleave'i poolt läbiviidud uuringust nähtub, et enamustes EL liikmesriikides on määruse nr 261/2004 rakendusametiks lennuamet, mis tegeleb nii kaebuste menetlemise kui ka järelevalvega (nt Tšehhi Vabariik, Prantsusmaa, Saksamaa jne), samas kui mõningates liikmesriikides on nii kaebuste menetlemine kui järelevalve jäetud tarbijakaitseameti ülesandeks (Läti, Malta, Rumeenia jne). Esineb ka kombineeritud süsteeme, kus järelevalve rolli täidab lennuamet ja kaebuste menetlemise rolli tarbijakaitseamet või vaidluste kohtuvälise lahendamise organ (Rootsi, Ungari).<sup>123</sup>

Järgnevalt on rakendusametite- ja rakendusmehhanismid välja toodud uurimuse valimise võetud liikmesriikide kaupa, võrreldes samas erinevaid süsteeme.

Eestis on lennundusseaduse §-ga 58<sup>4</sup> määratletud Tarbijakaitseameti kohustus tagada määruse (EÜ) nr 261/2004 rakendamise vajalike meetmete võtmise kaudu reisijate õiguse kaitsmise tagamiseks.<sup>124</sup> Seejuures ei ole erisust tehtud kaebuste menetlemise ja järelevalve funktsioonides, millest võib järeldada, et Tarbijakaitseametile kuuluvad kõik määruse nr 261/2004 efektiivselt rakendamiseks vajalikud pädevused. Tarbijakaitseamet on Euroopa Liidu kontekstis erilises seisus, kuivõrd Tarbijakaitseamet on üks vähesid rakendusametite, kus reisija kaebuse lahendamine ei toimu traditsiooniliste tsiviilõiguslike põhimõtete järgi, vaid haldusmenetluse kaudu. Nimelt sätestab lennundusseaduse § 60<sup>3</sup> lg 2 Tarbijakaitseameti õiguse teha lennureisist mahajätmise, lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise korral lennuettevõtjale ettekirjutus reisijatele hüvitise maksmise ja abi osutamise nõudega ning seejuures on sama paragrahvi

---

122 Acceto, lk. 376

123 Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012), p. 79-81

124 Lennundusseadus. – RT I 1999, 26, 376; RT I, 21.10.2015, 4, § 584



lg 6 kohaselt Tarbijakaitseamet volitatud rakendama sunniraha kuni 3500 eurot ettekirjutuse täitmata jätmisel. Sunniraha sissenõudmine toimub kohtutäituri kaudu.<sup>125</sup>

Praktikas teostub määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuste lahendamine selliselt, et määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuseid ei edastata Tarbijakaitseameti kui sekretariaadi kaudu tarbijavaidluste komisjonile, vaid Tarbijakaitseamet on lõppinstantsiks otsustamisel, kas tarbijal on õigus hüvitisele või mitte, tehes seda haldusaktiga (ettekirjutus). Samas kogu haldusakti andmisele eelnev menetlus Tarbijakaitseametis sarnaneb tsiviilõiguse põhimõtetele ja tarbijavaidluste kohtuvälisele lahendamisele – poolte lepitamine, seisukohtade esitamine jne.<sup>126</sup>

Taolised protseduurireeglid tekitavad praktikas aga mitmeid vastuolusid. Esimene neist on võimalik konflikt tsiviilõiguse ja Euroopa Liidu õiguse põhimõtetega. Reisijaveoleping on oma olemuselt tsiviilõiguslik leping kahe poole – reisija ja lennuettevõtja vahel. Lepingulise vaidluse korral peaks osapooltel olema võimalik pöörduda kohtuvälise vaidluste lahendamise organi või kohtu poole. Tsiviilõigusliku vaidluse haldussunniga lahendamise õiguspärasus on kaheldav. Töö autor leiab, et selliselt seataks rakendusasutus kohtu positsiooni, kuivõrd rakendusasutusele antakse pädevus „õigust mõista“, mis peaks olema kohtu roll.

Viimasele asjaoludele on tähelepanu juhtinud ka kohtujurist Yves Bot Euroopa Kohtu menetluses *Ruijssenaars ja Jansen*, leides, et kuna rakendusasutus ei ole „kohus“, mis annaks talle ühtlasi võimaluse kasutada eelotsusemenetlust, siis sunnimehhanismide kasutamise korral subjektiivses õigussuhtes kaasneks kahtluse korral, kuidas tõlgendada määruse nr 261/2004 asjakohaseid sätteid, oht, et määruse jõustamise eest vastutavad erinevad siseriiklikud asutused tõlgendavad neid sätteid erinevalt ja seega kahjustaks see liidu õiguse ühetaolist tõlgendamist ja kohaldamist kohtuvaidluses.<sup>127</sup> Seega ei seisne oht mitte üksnes rakendusasutusele „õiguse mõistmise“ funktsiooni andmises, vaid ka

---

125 Täitemenetluse seadustik. – RT I 2005, 27, 198; RT I, 17.12.2015, 81, § 2 lg 1 p 11

126 Tarbijakaitseadus. - RT I, 31.12.2015, 1; RT I, 11.03.2016, 8, § 40 lg 1, § 46 lg 4, § 48 lg-d 3, 4 ja 6, § 57 lg 2

127 Kohtujuristi Yves Bot 14.01.2016 ettepanek Euroopa Kohtu liidetud kohtuasjades C-145/15 ja C-146/15 *K. Ruijssenaars, A. Jansen (C-145/15), J. H. Dees-Erf (C-146/15) v. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*, p. 39-40

käesoleva töö sisuks oleva EL õiguse aluspõhimõtte – vahetu ja ühetaolise õiguse kohaldamise – kahjustamises ja tagamata jätmises.

Tulles tagasi Tarbijakaitseameti rolli juurde määruse nr 261/2004 rakendamisel järelevalve aspektist lähtudes, siis Eesti seadusandluses ei ole kehtestatud lennuettevõtjatele süüteo koosseise ja kriminaalsanktsioone määruse nr 261/2004 täitmata jätmise olukorraks, mis erineb teistest reisijate õiguste tagamiseks kehtestatud EL otsekohalduvatest määrustest.<sup>128</sup> Määruse nr 261/2004 täitmine lennuettevõtjate ja lennujaamade poolt tagatakse üksnes lennundusseaduses ja korraaitseaduses sätestatud haldusmeetmetega<sup>129</sup> ning juhul kui lennuettevõtja ei täida Tarbijakaitseameti poolt muu kui hüvitise väljamaksmiseks koostatud ettekirjutust, on Tarbijakaitseametil õigus rakendada korraaitseaduse alusel sunniraha kuni 9600 eurot.<sup>130</sup>

Eeltoodust tulenevalt tagatakse Eestis määruse nr 261/2004 üldine järgimine haldusmeetmete kaudu, mis tähendab, et juhul, kui haldusmeetme tulemusel puudus kõrvaldatakse, sanktsiooni ei järgne. Ühest küljest on taoline lähenemine kiirem ja majanduslikult vähemkulukas nii rakendusasutusele kui ka haldusmeetme subjektile, teisest küljest puudub sellisel praktilisel preventiivne funktsioon. Siit tekib omakorda küsimus, kui määruse nr 261/2004 artikli 16 lg 3 kohustab liikmesriike kehtestama määruse rikkumise puhuks karistused, mis on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, siis kas haldusmeetmete kohaldamine määruse nr 261/2004 rikkumise puhul tagab nimetatud eesmärgi. Rikkumine võidakse küll kõrvaldada haldusmeetme tulemusel, mis justkui vastab tõhususe ja proportsionaalsuse ideele, kuid teadmise võimaldamine, et karistust ei järgne, ei kanna hoiatavat sõnumit. Selliselt ei vasta töö autori hinnangul Eestis rakendatud sanktsioonid määruse nr 261/2004 artikli 16 lg-st 3 tulenevale nõudele.

---

128 Raudteeseadus. – RT I 2003, 79, 530; RT I, 24.03.2016, 3: §§ 100<sup>2</sup> – 100<sup>5</sup> sätestavad sanktsioonid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1371/2007, 23. oktoober 2007, rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta, täitmata jätmise olukorraks; Ühistranspordi seadus. – RT I, 23.03.2015, 2, RT I, 24.03.2016, 4: §§ 92-94 kehtestavad sanktsioonid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 181/2011, 16. veebruar 2011, mis käsitleb bussisõitjate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004, täitmata jätmise puhuks; Kaubandusliku meresõidu seadus. – RT I 2002, 55, 345, RT I, 30.05.2013, 8: §§ 124<sup>4</sup> – 124<sup>6</sup> sätestavad sanktsioonid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1177/2010, 24. november 2010, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004, täitmata jätmise olukorraks

129 Lennundusseadus. – RT I 1999, 26, 376, RT I, 21.10.2015, 4§ 60<sup>1</sup> lg 1, § 60<sup>2</sup>

130 Korraaitseadus. – RT I, 22.03.2011, 4, RT I, 23.03.2015, 207, § 28 lg 2

Kui Eestis teostab kõiki määruse nr 261/2004 rakendusasutusele tulenevaid pädevusi üks asutus, siis Soomes on pädevused jaotatud kolme asutuse vahel ning seejuures on iga asutuse pädevus reguleeritud erineva õigusaktiga. Kaebuste lahendamise pädevus on seadusega *Laki kuluttajariitalautakunnasta* 12.1.2007/8<sup>131</sup> antud tarbijavaidluste ametile, kelle ülesandeks on kohtuvälise vaidluste lahendamise organina menetleda tsiviilõigusliku menetluse põhimõtteid järgides üksikisikute määruse nr 261/2004 alusel esitatud vaidlusi. Tarbija ombudsmani kohustuseks on seaduse *Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastostosta* 30.11.2012/661<sup>132</sup> järgi nõuda õigusaktide nõudeid mittejärgivate turuosaliste tegevuse lõpetamist või suunata neid vabatahtlikult oma tegevust muutma.<sup>133</sup> Transpordiohutuseamet teostab seaduse *Ilmailulaki* 07.11.2014/864 järgi järelevalvet määruse nr 261/2004 täitmise üle ning selle § 3(2) kohaselt menetleb määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuseid, mille mõlemad osapooled on juriidilised isikud (olukorrad, kus lennupiletid on lennuettevõtjalt ostnud ettevõtte).<sup>134</sup> Ka viimati nimetatud kaebuseid menetletakse samade põhimõtete alusel nagu lahendatakse kaebuseid tarbijavaidluste ametis. Tasub rõhutada, et Transpordiohutusamet ei ole ametlik tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise organ.<sup>135</sup>

Määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuseid menetletakse vaidluste kohtuvälise lahendamise ja tsiviilõigusliku menetluse põhimõtetel. Menetluse tulemusel ametite poolt tehtav otsus on üksnes soovitus osapooltele, st tegemist ei ole siduva otsusega.<sup>136</sup> Seega ameti poolt tehtava otsusega mittenõustumise korral peab kaebuse esitaja pöörduma nõudega kohtu poole ning erinevalt Eesti Tarbijakaitseametist ei võta ametid sunnimeetmeid individuaalkaebuste otsuste jõustamiseks. Samas on kõik tarbijavaidluste ameti ja transpordiohutuseameti otsused avalikud, mistõttu on kättesaadav ka informatsioon selle kohta, kas ja millised ettevõtted ei ole rahuldanud ametite poolt tehtud

---

131 Laki kuluttajariitalautakunnasta 12.1.2007/8 (viimati muudetud 1697/2015, 09.01.2016)

132 Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastostosta 30.11.2012/661 (viimati muudetud 1018/2015, 01.01.2016)

133 *Ibid.*, § 10

134 Ilmailulaki 07.11.2014/864 (viimati muudetud 61/2016, 01.02.2016)

135 Commission Staff Working Document. Complaint handling and enforcement by Member States of the Air Passenger Rights Regulations, Brussels, 7.5.2014 SWD(2014) 156 final, lk. 28

136 Kuluttajariitalautakunta veebilehekül,

<http://www.kuluttajariita.fi/en/index/valituksenteko/valituksenkasittely.html> (07.04.2016)

soovitust vaidluse lahendamiseks.<sup>137</sup>

Määruse nr 261/2004 üldise täitmise üle teostab järelevalvet Transpordiohutusamet, kellele on ühtlasi seaduse *Ilmailulaki* §-ga 151 antud pädevus rakendada keeldusid ning sanktsioone. Siinkohal tasub mainida, et Transpordiohutusamet ei ole käesoleva hetke seisuga rakendanud ühtegi sanktsiooni määruse nr 261/2004 alusel.

Eeltoodust tulenevalt püütakse Soomes tagada määrusest nr 261/2004 tulenevad kohustused kolme rakendusametuse kaudu, kellest igaühele on seadusega määratletud konkreetsed pädevused ja ülesanded. Ottow on viidanud, et koordineerimise ja informatsiooni vahetuse erinevate liikmesriikide rakendusametuste ja ka EL institutsioonide ja rakendusametuste vahel muudab keerumaks asjaolu, et liikmesriigi siseselt võib EL õigusakti erinevate järelevalve aspektide eest vastutada mitu asutust.<sup>138</sup> Taoline süsteemi ülesehitus liikmesriigisiselt ei pruugi mõjutada üksnes koordineerimist ja informatsiooni vahetust erinevate liikmesriikide rakendusametuste ning EL institutsioonide ja rakendusametuste vahel, vaid ka määruse nr 261/2004 rakendamist üldiselt. Nimelt on Soome Transpordiohutusameti esindaja viidanud küsimustiku vastuses, et kaebused võivad olla aluseks järelevalve alustamisele, samas nagu eelnevalt ilmneb, Transpordiohutusamet menetleb üksnes juriidiliste isikute vahelistest lepingutest tulenevaid nõudeid, mistõttu sisendi järelevalveks annab marginaalne kaebuste hulk kõigist võimalikest reisijate poolt määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebustest. Juhul kui ametid ja ombudsman ei vaheta omavahel informatsiooni regulaarselt, jääb teostamata asjakohane järelevalve ning seeläbi ka efektiivne määruse nr 261/2004 täitmise tagamine.

Ühendkuningriikides on õigusaktiga 2005 No. 975 määrust nr 261/2004 rakendama määratud Lennuamet.<sup>139</sup> Erinevalt Soomest, ja seevastu sarnaselt Eestiga, vastutab määruse nr 261/2004 täitmise tagamise eest täielikult üks riiklik asutus. Teisalt ei ole

---

137 Kuluttajariitalautakunta veebilehekül,

<http://www.kuluttajariita.fi/en/index/valituksenteko/valituksenkasittely.html> (07.04.2016)

138 Ottow, lk. 196

139 The Civil Aviation (Denied Boarding, Compensation and Assistance) Regulations, Statutory instrument No. 975 (2005), 23.04.2005, artikkel 5

Ühendkuningriikides seadusega antud pädevust rakendusasutusele tagada kaebuste otsuste täitmine sunnimehhanismiga.

Määruse nr 261/2004 alusel esitatud vaidluste lahendamine toimub Lennuametis vaidluste kohtuvälise lahendamise ning tsiviilõiguse põhimõtteid järgides – Lennuamet küsib lennuettevõtja seisukoha ning esitab lennuettevõtjale omapoolse hinnangu juhul, kui Lennuamet leiab, et reisijal võiks olla õigus hüvitisele. Kui aga lennuettevõtja keeldub, ei ole Lennuametil pädevust rakendada sunnimehhanisme. Sellisel juhul esitab Lennuamet seisukoha kaebajale, kes omakorda saab selle alusel kohtusse pöörduda. Lennuamet ei ole ametlik tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise organ, kuid võimaldab siiski lepitusmenetlust.<sup>140</sup> Määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuste lahendamiseks on loodud eraldi üksus Lennuameti sees – *Passenger Advice and Complaints Team*.<sup>141</sup>

Tähelepanu tasub samuti pöörata asjaolule, et erinevalt Eestist on Lennuamet pädev kinnitama täiendavaid asutusi, mis lahendavad lennukaebusi tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi alusel. Hetkel on kinnitatud kaks taolist asutust - The Ombudsman Service Ltd, CEDR Services Limited.<sup>142</sup>

Nagu ülal viidatud, on Lennuamet kohustatud tagama ka üldise määruse nr 261/2004 täitmise ning selle garanteerimiseks on Lennuametile antud nii tsiviil- kui kriminaalmenetluse pädevus. Õigusakti 2005 No. 975 artikli 3 järgi on lennuettevõtja, kes ei täida määruse nr 261/2005 artiklite 4-6, 10, 11 ja 14 nõudeid, pannud toime süüteo ning lennuettevõtjale võib määrata sanktsioonina rahatrahvi kuni 5000 naela. Arvestades, et rahatrahvi saab määrata üksnes kohus, on neid raske rakendada igakordselt ning rahatrahvid on disproportsionaalsed enamuste rikkumiste suhtes. Õigusakt Enterprise Act 2002 sätestab Lennuameti tsiviilmenetluse kohustuse, mille järgi Lennuamet tarbijate kollektiivsete huvide tagamiseks võib nõuda lennuettevõtelt kohustuse andmist, et edaspidi järgitakse määruse nr 261/2004 nõudeid, samuti taotleda jõustamise korraldust

---

140 Commission Staff Working Document. Complaint handling and enforcement by Member States of the Air Passenger Rights Regulations, Brussels, 7.5.2014 SWD(2014) 156 final, lk. 29

141 Civil Aviation Authority, veebilehekülg <http://www.caa.co.uk/Passengers/Resolving-travel-problems/How-the-CAA-can-help/Code-of-Practice/> (08.04.2016)

142 Civil Aviation Authority tarbijavaidluste kohtuvälise menetlemise asutuste veebilehekülg <http://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airlines/Alternative-dispute-resolution/> (08.04.2016)

kohtu kaudu.<sup>143</sup> Kui lennuettevõtja rikub jõustamise korraldust, loetakse seda kohtu solvamiseks ning kohus saab määrata rahatrahvi või isegi vangistuse.<sup>144</sup>

Nagu nähtub ülal kirjeldatust, on Ühendkuningriikides rakendatud küll hoiatavad meetmed, samas on kaheldav, kas vastavad meetmed on tõhusad ja proportsionaalsed. Kuivõrd nii rahatrahvi kui jõustamise korralduse määramist tuleb taotleda kohtu kaudu, on vastav protsess aeganõudev ja keerukas, mistõttu need ei pruugi olla piisavalt tõhusad meetmed rikkumise koheseks lõpetamiseks.

Käesoleva töö autor asub seisukohale, et ükski eelkirjeldatud määruse nr 261/2004 rakendusmeetoditest ei ole ideaalne. Formaalselt on liikmesriigid täitnud määruse nr 261/2004 artikli 16 lõikest 1 tuleneva kohustuse määrata siseriiklikult rakendusasutused ja artikli 16 lõikest 3 tuleneva kohustuse kehtestada sanktsioonid, kuid ühelgi eeltoodud juhul ei saa kinnitada, et vastavad sanktsioonid oleksid nii tõhusad, proportsionaalsed, kui ka hoiatavad.

Vaadates täiendavalt 2012. aastal Steer Davies Gleave poolt läbiviidud uuringut, siis kogutud andmete põhjal on jõutud tulemusele, et liikmesriikide vahel on märkimisväärseid erinevusi nii kaebuste menetlemisel kui ka maksimaalsetes sanktsioonides, mida saab rakendada siseriikliku õiguse alusel määruse nr 261/2004 rikkumise eest. Kaebuste menetlemise protseduuri järgi saab rakendusasutused jagada üldiselt kaheks, selle järgi, kas rakendusasutused abistavad määruse nr 261/2004 alusel esitatud hüvitisenõude lahendamisel. Individuaalkaebuste tulemused saab omakorda diferentseerida kolmeks – siduvad otsused, mida saab jõustada sunnimehhanismiga (Eesti), mittesiduvad otsused, mille põhjal saab siiski määrata lennuettevõtjale rahatrahvi määruse nr 261/2004 rikkumise korral (Hispaania), ning mittesiduvad otsused, millele ei järgne mis tahes sanktsiooni (Šveits). Olukorras, kus rakendusasutused ei tegele individuaalkaebustele lahenduse leidmisega (Saksamaa, Itaalia), kasutatakse kaebust sisendina määruse nr 261/2004 rikkumise tuvastamiseks ning kaebuse esitajat üksnes

---

143 Enterprise Act 2002, 07.11.2002, 8. peatükk; kättesaadav:  
[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/pdfs/ukpga\\_20020040\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/pdfs/ukpga_20020040_en.pdf) (08.04.2016)

144 Käesoleva töö lisa 5, lk. 94

informeeritakse rikkumismenetluse tulemustest.<sup>145</sup>

Määruse nr 261/2004 üldise rakendamise tagamiseks määratavate sanktsioonide puhul tõusevad kõrgete sanktsioonide poolest esile Hispaania 4,5 miljoni euro suuruse rahatrahviga ning Portugal ja Kreeka mõlemad 250 000 euro suuruse rahatrahviga ning madalate sanktsioonide poolest Läti 1000 euro, Leedu 869 euro, Poola 1910 euro, Rumeenia 563 euro ja Eesti 3200 euro suuruse sanktsiooniga.<sup>146</sup> Tegemist on 2014. aastal läbiviidud rakendusametuste praktika uuringuga, mistõttu tänaseks võivad mitmete sanktsioonide suurus muutnud olla. Osades riikides on sanktsiooni määr piiritlemata, nagu ka käesoleva töö valimisse võetud Soomes ja Ühendkuningriikides (viimases kohtu solvamise olukorras, kui lennuettevõtja ei täida jõustamiskorraldust, samas kui muul juhul on sanktsioon piiritletud 5800 euroga) ja Taanis, kuid need sanktsioonid eeldavad eelnevat jõustamise korralduse täitmata jätmist korralduse subjekti poolt.<sup>147</sup>

Käesoleva töö autor leiab, et kuigi EL õigus näeb ette liikmesriikide institutsioonilise ja mentlusautonoomia ning õiguse kehtestada EL õiguse rakendamiseks meetmed lähtuvalt siseriiklikust õigusest, siis teatavatel juhtudel pärsib see märkimisväärselt määruste ühetaolist ja vahetut kohaldamist. Seda eriti olukordades, kus rakendusametuste hulk liikmesriigis võib takistada kiiret ja tõhusat informatsioonivahetust nii liikmesriigis endas kui ka EL üleselt, või kus rakendatavate meetmete majanduslik mõju või aja- ja tööjõuressurss ei ole võrreldavad (nt võrreldes Hispaanias kehtestatud 4,5 miljoni euro suurust sanktsiooni Rumeenias kehtestatud 588 euro suuruse sanktsiooniga, või arvestades Ühendkuningriikides ja Soomes kehtestatud sanktsioonide rakendamise süsteemi, kus sanktsiooni rakendamise peab lõppastmes otsustama kohus). Samuti ei ole selliselt tagatud üksikisikute ja turuosaliste suhtes võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine, kuivõrd menetluse, ka kaebuse lahendamise, tulemus sõltub rakendusametusest, kes on territoriaalse kohaldamisala nõuete järgi pädev sanktsioone rakendada ja vaidlust lahendada.

---

145 Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012), lk. 102-103

146 Commission Staff Working Document. Complaint handling and enforcement by Member States of the Air Passenger Rights Regulations, Brussels, 7.5.2014 SWD(2014) 156 final, lk. 57

147 Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012), lk. 87

### 3.3. Tõlgendamisprobleemid

EL määruste vahetut ja ühetaolist kohaldamist takistab ka liikmesriikide poolt määruse sätete erinev tõlgendamine, mis võib tuleneda nii kultuurilisest ja ajaloolisest taustast, ambivalentsetest ja ebaselgetest sätetest, kuid ka konkreetse situatsiooni asjaoludest.

Vastates küsimustikule, ei toonud Soome Transpordiohutusamet välja ühtegi konkreetset sätet, mille puhul rakendusasutus mõistaks ja tõlgendaks määruse nr 261/2004 sätteid teisiti, kui teised liikmesriigid või Euroopa Komisjon või Euroopa Kohus, kuigi mõne kohtu otsuse puhul ei nõustu Transpordiohutusamet Euroopa Kohtu argumentatsiooniga.<sup>148</sup> Näiteks Euroopa Kohtu otsuse puhul kohtuasjas *Siewert*, kus kohus leidis, et trapi põrkamist vastu lennukit ei saa käsitleda erakorralise asjaoluna,<sup>149</sup> on Transpordiohutusamet seisukohal, et tegemist on nii haruldase ja atüüpilise olukorraga, et seda peaks olema võimalik lugeda erakorraliseks asjaoluks.<sup>150</sup> Samuti ei nõustu Transpordiohutusamet Euroopa Kohtu seisukohaga kohtuasjas *Germanwings*, kus kohus tõlgendas lennuki saabumisaega, mil avatakse vähemalt üks lennuki uks, eeldusel, et reisijad tohivad sel hetkel lennukist väljuda.<sup>151</sup> Transpordiohutusameti hinnangul on vastavat aega raske määratleda, kuivõrd ukse avamise fakti ei registreerita kellaajaliselt üheski logis, samuti ei tähenda ukse avamine luba reisijatele lennukist lahkuda.<sup>152</sup> Siiski järgib Transpordiohutusamet antud küsimuste ilmnemisel Euroopa Kohtu seisukohast. Samas on Transpordiohutusamet märkinud, et kuni Euroopa Kohtu 17.09.2015 otsuseni kohtuasjas *van der Lans*<sup>153</sup>, käsitles Transpordiohutusamet üsna paljusid tehnilisi rikkeid erakorralisena.<sup>154</sup> Nimetatud kohtuotsus on aga vähendanud vajadust analüüsida iga tehnilist riket detailselt.

Kuigi üldiselt Ühendkuningriigid tunnustavad ja rakendavad Euroopa Kohtu otsuseid, siis alates 2014. aasta Royal Courts of Justice otsusest kohtuasjas *Jet2.com v Huzar*,<sup>155</sup>

---

148 Käesoleva töö lisa 4, lk. 89

149 Euroopa Kohtu 14.11.2014 otsus kohtuasjas C-394/14 *Sandy Siewert, Emma Siewert, Nele Siewert v. Condor Flugdienst GmbH*

150 Käesoleva töö lisa 4, lk. 89

151 EKo *Germanwings*

152 Käesoleva töö lisa 4, lk. 89

153 EKo *van der Lans*

154 Käesoleva töö lisa 4, lk. 90

155 Royal Courts of Justice 11.06.2014 otsus Case No: B2/2013/3277/CCRTF *Jet2.com v. Huzar*



muutis Ühendkuningriikide Lennuamet oma tehniliste rikete erakorralisena käsitlemise tõlgendust ega aktsepteerinud enam tehnilisi rikkeid erakorraliste asjaoludena. Vastav kohtuotsus tehti poolteist aastat enne Euroopa Kohtu *van der Laans* lahendit, mis täpsustas tehniliste rikete käsitlust. Selliselt kaldus Lennuamet poolteist aastat teadlikult kõrvale Euroopa Kohtu analüüsisist kohtuotsuses *Wallentin-Hermann*<sup>156</sup> ning ka teiste EL liikmesriikide rakenduspraktikast.

Steer Davies Gleave'i poolt läbiviidud uuringust ilmneb, et tehniliste rikete käsitlemine erakorraliste asjaoludena on läbivalt olnud kõige enam erinevat tõlgendamist leidnud küsimus. Näiteks kui Tšehhi Vabariik, Hispaania, Itaalia ja Poola käsitlesid äärmiselt harva tehnilisi rikkeid erakorralisena, siis Prantsusmaa ja Šveits vastupidiselt asusid seisukohale, et kuivõrd lennuettevõtja esmane kohustus on tagada reisijate ohutus, siis enamustel juhtudel on tehnilise rikke ilmumine erakorraline.<sup>157</sup> Tõenäoliselt peaksid rakendusametuste lähenemised erakorraliste asjaolude osas ühtlustuma Euroopa Kohtu poolt 17.09.2015 tehtud otsuse *van der Lans*<sup>158</sup> järgselt, kuivõrd nimetatud kohtuotsuses esitatud Euroopa Kohtu juhised tehniliste rikete hindamiseks on võrdlemisi konkreetsed.

Tulles tagasi Ühendkuningriikide Lennuameti rakenduspraktika juurde, siis Lennuamet rakendab teadlikult teatavaid määruse nr 261/2004 tõlgenduse erisusi võrreldes teiste rakendusametustega. Nimelt võtab Lennuamet kaebusi vastu ka õigusnõustajatelt ja nõudebüroodelt, kui tarbija on vastava isiku määranud enda eest tegutsema.<sup>159</sup> Mitmete liikmesriikide rakendusametused aga võtavad kaebusi vastu üksnes puudutatud isikutelt ega aktsepteeri nõudebüroode poolt esitatud kaebusi. Tarbijakaitseamet rakendab Ühendkuningriikide Lennuametiga sarnast praktikat, kuivõrd vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätetele võib tehingu teha ka esindaja kaudu.<sup>160</sup> Eesti seadusandluses puuduvad sätted, mille alusel saaks Tarbijakaitseamet keelata isikul kasutada esindajat Tarbijakaitseameti poole või ka hilisemas staadiumis tsiviilkohtusse pöördumisel.

---

156 EKo *Wallentin-Hermann*

157 Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012), lk. 100

158 EKo *van der Lans*, p. 38, 41-44

159 Käesoleva töö lisa 5, lk. 95

160 Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216; RT I, 12.03.2015, 106, 8. peatükk

Ühendkuningriikide Lennuamet on tõlgenduserisusena välja toonud ka asjaolu, et amet ei nõua lennuettevõtjatelt ulatuslike lennukatkestuse korral majutuse ja toitlustuse organiseerimist, vaid aktsepteerib kui lennuettevõtja palub seda reisijatel ise teha, eeldusel, et lennuettevõtja annab reisijatele selged juhised kulutuste hüvitamise kohta.<sup>161</sup>

Siinkohal kaldub Tarbijakaitseameti praktika ja tõlgendus kõrvale eelkirjeldatust.<sup>162</sup> Nimelt sätestab määruse nr 261/2004 artikkel 9 sõnaselge kohustuse pakkuda reisijatele majutust.<sup>163</sup> Samuti on Euroopa Kohus kohtuasjas *Rodríguez ja teised vs. Air France SA* jõudnud järeldusele, et kui lennuettevõtja jätab hoolitsuskohustuse täitmata, on tegemist määruse nr 261/2004 rikkumisega ning kui reisijal on seetõttu tekkinud mõistlikud ja vajalikud kulutused, on lennuettevõtja kohustatud hüvitama vastavad kulutused otse artikli 9 lg-te 1 ja 2 alusel.<sup>164</sup> Seega peaks arutlus- ja toimimiskäik olema vastupidine – lennuettevõtja ei peaks eeldama majutusteenuse hankimist reisijalt, tegemata selleks omapoolseid pingutusi, vaid enne peab lennuettevõtja tegutsema aktiivselt majutusteenuse pakkuja leidmiseks ning alles kõigi võimaluste ammendamisel suunama reisija ise majutusteenust otsima.

Tarbijakaitseamet järgib samuti Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kohtu tõlgendusi määruse nr 261/2004 rakendamisel. Sarnaselt Soome Transpordiohutuseametile käsitles Tarbijakaitseamet enne Euroopa Kohtu 17.09.2015 *van der Lans* kohtuotsust enamusi tehnilisi rikkeid erakorralisena, välja arvatud juhul, kui need ilmnesid hoolduse käigus või nõuetekohase hoolduse puudumise tõttu või kui tegemist oli korduvveaga.<sup>165</sup>

Nagu ülal kirjeldatud, võivad nii ajalooline ja kultuuriline taust, lahtised ja ebaselged sätted ning ka konkreetse kaebuse asjaolud kaasa tuua tõlgenduserisusi määruse nr 261/2004 rakendamisel. Taoliste erinevate tõlgenduste võimaldamine ei täida aga määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise eesmärki.

---

161 Käesoleva töö lisa 5, lk. 95

162 Käesoleva töö lisa 3, lk. 84

163 Määrus nr 261/2004, artikkel 9 lg 1 punkt b

164 EKo *Sousa Rodríguez*, p. 42, 44

165 Käesoleva töö lisa 3, lk. 85

### 3.4. Koostöömehhanismide ebatõhususest tulenevad probleemid

Kuigi määruse nr 261/2004 artikli 16 lg-d 1 ja 3 näevad ette rakendusasutuste ja –meetmete määratlemise siseriiklikul tasandil tagamaks määruse nr 261/2004 efektiivne täitmine, on võimalik kaasata ka muid meetmeid määruse nr 261/2004 vahetu ja ühetaolise kohaldamise tagamiseks. Üks selliseid on näiteks alapeatükis 2.3 välja toodud Euroopa Komisjoni liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi korraldatud rakendusasutuste kohtumised ja informaalne e-posti nimekiri. Samuti on otstarbekas kasutada määrusega nr 2006/2004<sup>166</sup> loodud tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate asutuste vahelise koostöö võrgustikku.

Samas on Euroopa Komisjon 2012. aasta aruandes määruse nr 2006/2004 kohaldamise kohta välja toonud, et paljud ametiasutused kasutavad tarbijakaitsealase koostöö mehhanisme harva või ei kasuta üldse ning piiriülese jõustamise keerukus, mis tuleneb riiklike tarbijakaitsealaste õigusaktide ja liikmesriikides kohaldatava menetluskorra erinevustest, on teravamalt esile kerkinud kui võrgustiku esimesel tegevusaastal, mil asutused keskendusid eelkõige süsteemi tundmaõppimisele.<sup>167</sup> Vaadates näiteks konkreetselt määrusega nr 261/2004 seoses esitatud koostöö taotlusi teistele rakendusasutustele, on raportist tuvastatav, et aastatel 2007-2010 esitati üksnes 20 taotlust, millest jõustamist puudutas 15 taotlust.<sup>168</sup>

Kõik käesoleva magistritöö valimisse valitud liikmesriikide rakendusasutused osalevad aktiivselt informaalse määruse nr 261/2004 rakendusasutuste võrgustiku töös. Võrgustiku informaalne töövorm seisneb ennekõike selles, et võrgustikku pole loodud ühegi õigusaktiga, samuti ei eksisteeri võrgustikul ametlikku töökorda. Euroopa Komisjon korraldab rakendusasutuste kohtumisi, lisaks on loodud kõigi liikmesriikide rakendusasutuste e-posti aadresside nimekiri, mida saab kasutada tõlgendust vajavate

---

166 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2006/2004 27. oktoober 2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus), ELT L 364, 9.12.2004, lk 1—11

167 Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) 2006/2004 (tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus)) kohaldamise kohta, Brüssel, 12.3.2012 COM(2012) 100 final, lk. 12

168 Komisjoni aruanne määruse (EÜ) 2006/2004 kohaldamise kohta, lk. 16

küsimuste edastamiseks, kui soovitakse sisendilt teiste liikmesriikide praktika osas. Üldiselt esitab omapoolse seisukoha ka Euroopa Komisjoni esindaja.

Soome Transpordiohutusameti esindaja on ühtlasi viidanud,<sup>169</sup> et tihedat koostööd tehakse ka teiste Soomes loodud määruse nr 261/2004 kohaste rakendusastutustega ning Soome Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskusega (ECC). Samuti keskendutakse informatsiooni jagamisele nii veebilehekülje, sotsiaalmeedia kui ka ürituste kaudu.

Ka Tarbijakaitseamet tegutseb tihedas koostöös Eesti Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskusega.<sup>170</sup> Arvestades, et Eesti Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskus tegeleb piiriüleste kaebustega,<sup>171</sup> samas kui Tarbijakaitseamet on määruse nr 261/2004 artikli 16 lg-te 1 ja 2 alusel pädev menetlema kaebuseid seoses intsidentidega, mis toimuvad Eesti territooriumil, siis sageli jõuavad Eesti Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskuse kaudu Tarbijakaitseametini kaebused, mille on esitanud mõne teise EL liikmesriigi kodanik. Sarnaselt Soome Transpordiohutusametile keskendub ka Tarbijakaitseamet informatsiooni jagamisele ja tarbijate teadlikkuse tõstmisele.

Ühendkuningriikide Lennuamet on võtnud pro-aktiivse lähenemise määruse nr 261/2004 järgimise tagamises ning väljastab avalikke kooskõla (*compliance*) aruandeid, mis on abiks inimeste teadlikkuse tõstmisel. Selle eesmärgi täitmiseks korraldatakse ka tarbijate nõustamist määrusest nr 261/2004 õiguste osas. Ainukesena valimisse võetud rakendusastutustest on Lennuamet kasutanud ka tarbijaalase koostöö võrgustikku.<sup>172</sup>

Kokkuvõttes võib öelda, et uurimuse keskmeks valitud liikmesriikides esinevad märkimisväärsed erinevused nii rakendusastutuste struktuuris, sisemises ja pädevustes, kui ka kohaldatavates sanktsioonides. Tõlgenduserisused ilmnevad ennekõike erakorraliste asjaoludega seoses, kuid ka hoolitsuskohustuse osas. Samuti leidis kinnitust, et kuigi rakendusastutused püüavad leida võimalusi koostöö tõhustamiseks selleks, kasutatakse tarbijaalase koostöö võrgustikku vähe.

---

169 Käesoleva töö lisa 4, lk. 90

170 Käesoleva töö lisa 3, lk. 85

171 Eesti Euroopa tarbija nõustamiskeskuse veebilehekülg <http://www.consumer.ee/keskusest/> (08.04.2016)

172 Käesoleva töö lisa 5, lk. 96

## 4. Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise tõhustamise võimalused

### 4.1. Rakendusmehhanismide ühtlustamise võimalikkus

Eelnevates peatükkides on välja toodud EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise eesmärk, alused ja asetus integratsiooniprotsessis, EL määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise meetmed ning nendega seotud probleemid määruse nr 261/2004 näitel. Uurimuse tulemusel tuvastati erinevused rakendusasutuste ülesehituses ja rollis, samuti rakendusmeetmete olemuses ja ulatuses. Kinnitust leidsid ka mitmed tõlgenduserisused ja koostöömehhanismide vähene kasutamine rakendusasutuste poolt. Käesolevas peatükis pakutakse välja lahendusi rakendusmeetmete ja tõlgenduste ühtlustamiseks ja koostöö tõhustamiseks rakendusasutuste vahel, keskendudes ühtlasi küsimusele, kas liikuda tuleks tsentraliseerimise või detsentraliseerimise suunas, kas ühtlustamine peaks toimuma õigusaktide, tõlgenduste või koostöö tasemel ning kas ühtlustamine on üldse soovitud erinevate turuosaliste, tarbijate ja EL institutsioonide seisukohast. Järeldused on tehtud EL integratsiooni mitmetasandilise valitsemise teooria põhjal, jagades vastutuse ja koostöö erinevate valitsemistasandite vahel, seda nii otsustus- kui rakendusprotsessis. Ettepanekute tegemisel tuginetakse induktiivsele lähenemisest, st määruse nr 261/2004 osas kogutud andmete põhjal püütakse teha järeldused EL määruste üldiste rakendusprobleemide kohta ning leida võimalikud lahendused, seal hulgas hinnates nende lahenduste rakendamise võimalust teiste sektorite määruste puhul.

Rakendussüsteemide ühtlustamiseks oleks mitmeid võimalusi: rakenduspädevuse üleandmine EL institutsioonidele või agentuuridele, ühetaoliste rakendusmeetmete määramine õigusaktides, koostöö intensiivistamine, tõlgenduste ühtlustamine eelotsusemenetluse ja suuniste kaudu jne. Nii ühetaoliste rakendusmeetmete määramine kui ka rakenduspädevuse üleandmine ei ole iseenesest välistatud ELTL ja ka EL teisese õiguse kohaselt, kuid neil lähenemistel esineb mitmeid puudujääke – peamiselt liikmesriigi autonoomiasse ja suveräänsusesse sekkumise riskid, samuti subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse testi kõrvalejätmine.

Mitmed autorid on leidnud, et tuginemine üksnes siseriiklikule rakendamisele võib osutada suureks Euroopa Liidu õiguse puuduseks ning teatavate haldusõiguslike funktsioonide üleandmine EL tasandile oleks EL õiguse ühtlase ja ühetaolise täitmise huvides ja aitaks kaasa siseturu toimimisele.<sup>173</sup> Arvestades liikmesriikide autonoomia põhimõtet, ei tohiks mis tahes volituspädevuste delegeerimine sekkuda liigselt liikmesriikide otsustuspädevusse ning ühtlustamine peaks olema üheltpoolt vajalik lähtuvalt EL aluspõhimõtetest, teiselt poolt proportsionaalne hinnates invasiooni liikmesriikide autonoomiasse ning sellega saavutatavat kasu liikmesriigile ja EL üldiselt.

Näitena, kus sanktsioneerimise pädevus on paralleelselt liikmesriikide rakendusametite ja kohtutega üle antud Euroopa Komisjonile, võib tuua ELTL artiklid 101 ja 102, mis puudutavad ettevõtete suhtes kohaldatavaid konkurentsieeskirjasid. Seejuures on ELTL artikliga 103 antud nõukogule õigus komisjoni ettepanekul ja pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist kehtestada määruseid ja direktiive, millega võib ühtlasi määratleda üksikasjalikud eeskirjad artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks ning neist kinnipidamise tagamiseks. Artiklid 101–103 võimaldavad seega vajaduse korral võtta asjakohaseid meetmeid liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks.

Nimetatud artiklite alusel on vastu võetud Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta, mis annab Euroopa Komisjonile õiguse rikkumise tuvastamisel nõuda ettevõttelt rikkumise lõpetamist, võtta parandusmeetmeid, samuti määrata rahatrahve ja karistumakse.<sup>174</sup> Samas säilivad ka liikmesriikide siseriiklik konkurentsiasutuste ja kohtute menetluspädevused.<sup>175</sup> Selliselt on Euroopa Komisjonil ja liikmesriikidel ELTL-st tulenevate kohustuste tagamiseks paralleelne vastutus, kuid komisjonil on võimalik suunata määruse rakendamist üldiselt.

Eeltoodust tulenevalt on teoreetiliselt võimalik püüelda määruste EL ülese ühetaolise rakendamise poole Komisjonile otseste pädevuste kehtestamise kaudu, sh selliselt, et rakenduspädevus on jagatud Euroopa Komisjoni ning liikmesriikide kohtute ja

---

173 Ottow, lk. 192-193; Oppermann, lk. 206

174 Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. – EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1-25, artiklid 7, 23, 24

175 Määrus nr 1/2003, artiklid 5 ja 6

rakendusasutuste vahel. Siinkohal tuleb aga tähelepanu pöörata neljale asjaolule.

Esiteks hõlmavad sellised administratiivsed korraldused keerulist otsustusprotsessi nii liidu kui liikmesriigi tasandil, mistõttu on vastutuse küsimus sageli ebaselge, mis omakorda tekitab küsimuse, millist õiguskaitset tuleb määruse subjektile nõuda.<sup>176</sup> Töö autor lisab täiendavalt, et ülal kirjeldatud poliitikvaldkondadega seoses on toodud ELTL-s või teiseses õiguses konkreetselt välja Komisjoni pädevused tegutsemiseks, samas kui mitmetes teistes poliitikavaldkondades ei pruugi tuleneda volitust ELTL-st või teisest õigusest. Kolmandaks probleemiks peab autor subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid - kas õigusakti eesmärki ei ole võimalik sama efektiivselt saavutada siseriikliku reguleerimise tasandil, arvestades mitmetasandilise valitsemise ideed võimalikult kodanikulähedasest otsustamisest, ning kas määrusega reguleeritud poliitikavaldkonna rikkumised on niivõrd ulatuslikud ja kahjustavat majanduslikku mõju omavad, et õigustada Euroopa Komisjoni sekkumist sanktsioonidega. Neljandaks võib autori hinnangul kaasneda rakenduspädevuste üleandmisega EL institutsioonidele kulude kasv tööjõule EL institutsioonides.

Siinkohal tekib küsimus, kas tsentraliseerimine või segahaldus on põhjendatud kõigis poliitikavaldkondades. Määruse nr 261/2004 puhul on see küsitav – alternatiivse teekonna pakkumata jätmisel ei ületa reisijale tekitatav kahju üldiselt 1000 eurot, või siseriiklikult kehtestatud sanktsioonid määruse nr 261/2004 rikkumise korral ei ületa keskmiselt 10 000 eurot. Taolises olukorras on EL tasandil sekkumise proportsionaalsus ja vajalikkus kaheldavad.

Eeltoodust tulenevalt ei ole otstarbekas anda Euroopa Komisjonile igas poliitikavaldkonnas liikmesriikidega paralleelset rakenduspädevust või ainupädevust. See ei tähenda aga et teatav rakenduspraktika ühtlustamine EL tasandil ei oleks võimalik ka teistes poliitikavaldkondades.

Üheks taoliseks võimaluseks on näiteks vahetult ja ühetaoliselt rakendatavate määruste alusel esitatud tarbija avalduste menetlemise ühtlustamine. 21.05.2013 on vastu võetud

---

<sup>176</sup> Jan H. Jans, R. de, Roel de Lange, Sacha Prechal, Rob J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law* (Groningen: European Law Publishing, 2007), lk. 31-32

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, mille eesmärk on aidata tarbijakaitse kõrge taseme saavutamiseks kaasa siseturu nõuetekohasele toimimisele, tagades, et tarbijad saavad vabatahtlikkuse alusel esitada kauplejate vastu kaebusi üksustele, kes pakuvad sõltumatuid, erapooletuid, läbipaistvaid, tõhusaid, kiireid ja õiglasi vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusi.<sup>177</sup> Kõik viis transpordivaldkonnas vastu võetud vahetult ja ühetaoliselt kohaldatavat reisijate õiguste määrust sisaldavad sätet, mis võimaldavad reisijal esitada kaebuse määruse rikkumise korral siseriikliku õiguse alusel määratud pädevale rakendusametile.<sup>178</sup> Samas ei näe ükski nimetatud määrustest ette, millistel alustel tuleks kaebuseid menetleda, vaatamata ülal nimetatud tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi kehtivusele. Nagu eelnevalt selgitatud, on liikmesriikidele jäetud vabad käed määruste rakendusametite ja –meetodite valikul, mistõttu liikmesriigil on õigus valida, kas kohaldada määruste alusel esitatud kaebuste menetluse protseduurile tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi või mitte.

Tähelepanu tasub pöörata kohtujuristi seisukohale Euroopa Kohtu kohtuasjas *Ruijssenaars ja Jansen*, mille järgi „kui jätta määruse nr 261/2004 jõustamise eest vastutavale siseriiklikule ametile ülesanne rakendada subjektiivseid õigusi, mis lennureisijatele selle määruse alusel on antud, ja sundida lennukitevõtjaid maksma selle määruse sätete alusel tasumisele kuuluvat hüvitist, viiks see vältimatult liidu õiguse tõlgendamise erinevusteni, mis on lähtekohaks lennureisijate õiguskindluse puudumisele.“<sup>179</sup> Seega ühest küljest on kohtujurist hukka mõistnud sunnimeetmete rakendamise individuaalkaebuste lahendamisel. Teisalt on kohtujurist viidanud, et liikmesriigile on jäetud kaalutlusruum määrata, kas määruse nr 261/2004 artikli 16 lg 2

---

<sup>177</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21. mai 2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv). – ELT L 165, 18.6.2013, lk 63–79, artikkel 1  
<sup>178</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1371/2007, 23. oktoober 2007, rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta. – ELT L 315, 3.12.2007, lk 14–41, artikkel 30 lg 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 181/2011, 16. veebruar 2011, mis käsitleb bussisõitjate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004. – ELT L 55, 28.2.2011, lk 1–12, artikkel 28 lg 3; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1177/2010, 24. november 2010, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004, ELT L 334, 17.12.2010, lk 1–16, artikkel 25 lg 3; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1107/2006, 5. juuli 2006, puudega ja liikumispuudega isikute õiguste kohta lennureisi puhul, ELT L 204, 26.7.2006, lk 1–9, artikkel 15 lg 2; määrust nr 261/2004, artikkel 16 lg 2

<sup>179</sup> EKo *Ruijssenaars ja Jansen*, kohtujuristi Yves Bot ettepanek, p. 39



alusel kaebuseid menetleva asutuse „ülesanne on kohtuväliselt lahendada lennuettevõtjate ja reisijate vahelisi vaidlusi ja olla vahendaja rollis või võib tema roll olla piiratud tema poole kaebusega pöördunud lennureisijate teavitamisega muu hulgas sellest, kuidas edasi toimida, nt esitada lennuettevõtjale kaebus või kasutada selleks ELi kaebuse vormi.“<sup>180</sup> Nimetatud lähenemise järgi ei ole siiski tagatud reisijate võrdne kohtlemine määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuste menetlemisel, kuivõrd esimesel juhul võtab rakendusasutus aktiivse rolli lahenduse saavutamisel kohtuväliselt, hoides sellega märkimisväärselt kokku ajalist ja rahalist ressursi, teisel juhul jätab aga reisija ilma võimalusest saavutada kokkulepe kohtuväliselt. Reisija õiguste ulatus taandub sellele, millise rakendusasutuse poole reisija pöördub tulenevalt territoriaalsest pädevusest.

Kaebuste menetluse viisi määratlemisest tuleneb hüve ka lennuettevõtjatele. Sarnaselt reisijatega väheneb lennuettevõtjate majanduslik kulu olukorras, kus kaebused suunatakse esmalt vaidluste kohtuvälise menetluse üksusesse, mis eelduslikult on tasuta või minimaalsete kuludega. Samas näiteks sunnimehhanismide rakendamise puhul rakendusasutuste poolt kaebuste lahendamisel, kaasneb lennuettevõtjatele oluliselt kõrgem majanduslik kulu haldusaktide vaidlustamisel kohtus.

Kuivõrd kaebuste menetlemise ning ka otsuste siduvuse erisused seavad nii reisijad kui ka turuosalised ebavõrdsesse seisu, tuleks kaaluda ühtsetel alustel kaebuste menetlemise sätete sisseviimist vahetult kohaldatavatesse määrustesse. Autori hinnangul oleks taoline määratlus majanduslikult kasulik nii ettevõtjatele kui tarbijatele, samuti suureneks nimetatud osapoolte jaoks õigusselgus menetlusprotseduuride osas, arvestades, et kehtiva regulatsiooni järgi ei pruugi ettevõtjad ega tarbijad olla teadlikud, milliseid menetlusnõudeid nad peavad täitma rakendusasutuse menetluses. Kahtlemata ei saa osapooltelt ära võtta kohtusse pöördumise õigust, kuid, nagu ülal viidatud, kohtuvälise vaidluse lahendamise etapi läbimine võimaldaks hoida kokku mõlema osapoolte ressursse.

Kaebuste menetlemise sätete sisseviimine vahetult kohaldatavatesse määrustesse ei tähenda uute eraldiseisvate protseduureeglite välja töötamist EL tasandil, vaid viidet, et kaebuste menetlemisele kohaldatakse tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi

---

180 EKo *Ruijssenaars ja Jansen*, kohtujuristi Yves Bot ettepanek, p 32

ja siseriiklikke õigusakte, millega vastav direktiiv on siseriiklikku õigusesse üle võetud, arvestades, et tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv on üle võetud kõigis liikmesriikides – arvestades, et liikmesriigid on osalenud direktiiv 2013/11/EL otsustusprotsessis ning nõustunud suveräänsuse delegeerimisega läbirääkimiste protsessis, ei tohiks käesoleva töö autori hinnangul kaasneda ulatuslikku vastuseisu liikmesriikide poolt.

Sarnast praktikat saaks rakendada ka muude kui transpordisektori otsekohalduvate reisija õiguste määruste puhul, määratledes määruses, millisest EL õigusaktist lähtudes toimub määruse alusel esitatud kaebuste lahendamine. Näiteks on äärmiselt täpselt reguleeritud kaebuste esitamise kord Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009 määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise korra kohta.<sup>181</sup>

Seoses määrustes määratletud sanktsioonidega, mida liikmesriigid peavad määruste täitmise tagamiseks siseriiklikult kehtestama, esinevad liikmesriikides märkimisväärsed erinevused nii sanktsiooni rakendamise menetlustes kui sanktsioonide suuruses. Kui sanktsioonide rakendamise menetluste ühtlustamine võib olla liigne sekkumine liikmesriigi autonoomiasse, millega võib kaasneda liikmesriikide vastuseis, tasuks kaaluda esiteks liikmesriikide poolt sanktsioonidega saavutatavate eesmärkide täpsustamist ning teiseks alam- või ülempiiride seadmist vahetult kohaldatavate määruste alusel võetavatele sanktsioonidele, vältimaks olukorda, kus sanktsioonide erisused ulatuvad miljonitesse eurodesse. Eelkirjeldatud olukord ei tekita mitte üksnes ebavõrdsust turuosaliste vahel, vaid võib mõjutada ka ettevõtteid piirama oma tegevust teatud liikmesriikides, mis omakorda kahjustab teenuste ja kapitali vaba liikumise põhimõtet. Samuti on viidatud, et aktiivsetel turuosalistel ei tohiks olla võimalust jätta kohaldamata teatavaid standardeid jurisdiktsiooni valiku alusel, kuivõrd sellega ohustab turuintegratsiooni nn *race to the bottom*.<sup>182</sup>

---

181 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, 16. september 2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord. - ELT L 284, 30.10.2009, lk 1—42, artiklid 71-85

182 Norbert Reich, Christopher Goddard, Ksenija Vasiljeva, *Understanding EU Law* (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia (2003), lk. 179

## 4.2. Tõlgenduste ühtlustamine

Kuigi tõlgendusühtsust on püütud saavutada eelotsusemenetluse institutsiooni loomise läbi, samuti võrgustike kaudu, mis võimaldavad informatsiooni ja parimate praktikate jagamist, siis praktikas on nende võimaluste kasutamine pigem kaootiline. Julia Laffranque on välja toonud, et „Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise dialoogi efektiivsus sõltub suuresti liikmesriigi õigussüsteemist, kohtute korraldusest, kohtunike kvalifikatsioonist ja tasemest, aga ka liikmesriikide õiguskultuurist, õiguspoliitikast ja suhtumisest EL õigusesse ja Euroopa Liitu üldse.“<sup>183</sup> Loogiliselt järgnevalt sõltub nendest aspektidest ka asjaolu, kui alati on liikmesriikide kohtud, eriti madalama astme kohtud, kellel ei ole kohustust eelotsust küsida, eelotsusemenetlust kasutama.

Eeltoodust tulenevalt tuleks liikmesriikide kohtuid julgustada rohkem pöörduma eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtu poole, kui kohtu menetluses on hagi, mis eeldab EL õiguse sätte kasutamist või sisustamist ning kohus peab kohaldamisele kuuluvat ühenduse õiguse sätet tõlgendamist vajavaks või kahtleb õigustatult ühenduse õiguse asjakohase sätte õiguspärasuses.<sup>184</sup> Vajalikuks võib osutada kohtunike ja kohtupersonali koolitamine nende teadmiste laiendamiseks eelotsuse esitamise protseduuri reeglitest ja eelotsusemenetluse üldisest mõjust.

Üheks võimaluseks tõlgenduste ühtlustamisel on Euroopa Komisjoni poolt juhendite loomine. Kui mõningates ELTL sätetes (näiteks ELTL artikkel 156) on konkreetselt välja toodud Euroopa Komisjoni õigus luua suuniseid ja näitajaid konkreetsete poliitikvaldkondade või õigusaktide tõhusaks rakendamiseks, siis näiteks transpordi sektoris vastavat sätet kehtestatud ei ole. Hofmann *et al* on arutlenud, kas spetsiifilise viite puudumine aluslepingutes või teistes õigusaktides tähendab justkui juhendid, suunised ja muud taolised meetmed ei ole lubatud selles sektoris, ning leidnud, et sellisel juhul on üsna kindlalt tegemist tahtmatu halduspädevuse ja paindlikkuse piiramisega ning tuleb eeldada, et see ei olnud eesmärk ELTL loomisel.<sup>185</sup> Arvestades EL õiguse vahetu kohaldatavuse doktriini eesmärki tagada EL õigusaktide ühetaoline tõlgendamine ja

---

183 Laffranque, *Euroopa Liidu õigussüsteem*, lk. 452

184 Oppermann, lk. 251

185 Hofmann *et al*, lk. 549

rakendamine EL üleselt, pärsiks suuniste andmise keelamine teatud sektorites EL õiguse rakendamise eesmärki. Järelikult on juhendite ja suuniste andmine lubatud mis tahes EL poliitikavaldkonnas, mis võib kuuluda nii EL ainupädevuse kui jagatud pädevuse hulka.

Eelnevat kinnitab ka asjaolu, et Euroopa Komisjon on andnud transpordisektoris määruste tõhusamaks rakendamiseks juhendeid ja suuniseid. Näiteks on 2012. antud Komisjoni poolt välja tõlgendavad juhised Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1107/2006, 5. juuli 2006, puudega ja liikumispuudega isikute õiguste kohta lennureisi puhul.<sup>186</sup> Vastavad juhised sisustavad erinevad määruse nr 1107/2006 mõisted, samuti määrusest nr 1107/2004 tulenevad kohustused nii lennuettevõtjatele, lennujaamadele kui ka reisibüroodele, lähtudes rakendusametite poolt esitatud ja kaebustest esile kerkinud küsimustest. Tähelepanuväärselt sisaldavad juhised ka suuniseid selle kohta, kuidas peaks toimuma koostöö rakendusametite vahel kaebuste edastamisel pädevale rakendusametile territoriaalsuse põhimõttel.<sup>187</sup>

Sarnaselt on Euroopa Komisjon andnud välja suunised Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1371/2007, 23. oktoober 2007, rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta ühetaoliseks ja tõhusaks rakendamiseks.<sup>188</sup> Suunistes esitab komisjon määruse mitme sätte kohta täiendavaid selgitusi ning samuti parimaid tavasid hõlmavaid suuniseid. Ka antud juhul sisalduvad suunistes käitumisjuhised rakendusametite vahelise koostöö edendamiseks. Samuti on lühidalt kirjeldatud kaebuste menetlemise võimalusi kohtumenetluse ja vaidluste kohtuvälise lahendamise organi kaudu, kuigi määruses ei ole sätestatud täpselt kaebuste menetlemise korda, ning põhimõtteid, millest kaebuste menetlemisel lähtuda tuleks, nagu näiteks hea haldustava.<sup>189</sup>

---

186 Commission Staff Working Document. Interpretative Guidelines on the application of Regulation (EC) N° 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air. Brussels, 11.6.2012 SWD(2012) 171 final; kättesaadav: [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/prm/2012-06-11-swd-2012-171\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/prm/2012-06-11-swd-2012-171_en.pdf) (29.03.2016)

187 *Ibid.*, lk. 17

188 Komisjoni teatis – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1371/2007 (rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta) tõlgendamise suunised. – ELT C 220, 4.7.2015, lk 1—10

189 Komisjoni teatis – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1371/2007 (rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta) tõlgendamise suunised, lk. 9

Ka määruse nr 261/2004 puhul on käesoleval hetkel uued suunised Euroopa Komisjoni poolt koostamisel, arvestades ühelt poolt, et Euroopa Komisjoni poolt 2013. aastal esitatud ettepanek määruse nr 261/2004 muutmiseks ei jõustu tõenäoliselt enne 2018. aastat, ning teiselt poolt asjaolu, et seoses määrusega nr 261/2004 on selle 12aastase kehtivuse jooksul Euroopa Kohtu poolt tehtud 20 eelotsusemenetluse otsust, millega on kohati nii laiendatud määruse nr 261/2004 kohaldamisala, teisalt ka piiritletud. Vastavate suuniste eelnõust, mille osas toimuvad veel konsultatsioonid turuosaliste ja rakendusametustega, nähtub, et suunistesse planeeritakse hõlmata ka üldised juhised kaebuste esitamiseks ning välja on toodud nii kaebuse esitamise võimalus rakendusametusele, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise organile, samuti on rõhutatud ka CPC võrgustiku ja ECC võrgustiku kasutamise võimalust. Samas pole määratletud, milline eelkirjeldatust on soovituslik kaebuse menetlemise viis.<sup>190</sup>

Ülal kirjeldatud ning mis tahes muud Euroopa Komisjoni poolt koostatud suunised ei ole EL õigusaktide tõlgendused, kuivõrd EL õiguse tõlgendamise pädevus on üksnes Euroopa Kohtul. Siiski tagavad juhendid ja suunised määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise, kuivõrd selgitavad ambivalentseid sätteid, sh Euroopa Kohtu praktikaga kooskõlas, ning annavad soovitusi määruste kohaldamiseks. Euroopa Komisjoni poolt suuniste välja töötamine ei tohiks teoreetiliselt tekitada ka diskussiooni erinevate integratsiooniteooriate pooldajate vahel, samuti õiguspositivistide ja pluralistide vahel, kuivõrd suunised on ennekõike soovitusel ega ole siduvad. Selliselt peaks suuniste andmine olema soositud nii liikmesriikide kui EL institutsioonide poolt, arvestades, et liikmesriigid saavad säilitada suveräänsuse soovitud valdkondades.

### 4.3. Võrgustike koostöö tõhustamine

Määruste vahetut ja ühetaolist rakendamist on võimalik tagada ka erinevate võrgustike toimimise tõhustamise kaudu – nii määruse järgsete rakendusametuste gruppide, EL õigusaktide alusel loodud võrgustike ja ka muude poliitikavaldkondade informaalsete

---

190 Commission Notice Draft. Interpretative Guidelines on Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and on Council Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents as amended by Regulation (EC) No 889/2002, lk 23-24. Eelnõu on autori valduses (ei ole veel ametlikult avaldatud)

võrgustike ja koostöövormide.

Rakendusasutuste tasandil on võimalik koondada käesolevas magistritöös esitatud ettepanekud rakendusmehhanismide ühtlustamise, tõlgenduste ühtlustamise ja võrgustike koostöö tõhustamise osas koondada ühte paketti. Olukorras, kus määruste rakendamise peavad tagama siseriiklikult kehtestatud rakendusasutused, on määruse ühetaolise kohaldamise seisukohast määrava tähtsusega vastavate rakendusasutuste koostöö. Seetõttu tuleks julgustada rakendusasutusi tihedamalt koostööd tegema ning informatsiooni vahetama. Konkreetselt määruse nr 261/2004 puhul on Steer Davies Gleave 2012. aastal läbiviidud uurimuse tulemusel tehtud ka ettepanek luua lennureisijate õiguste nõuandev grupp.<sup>191</sup>

Kui sageli kasutatakse informatsiooni vahetamiseks rakendusasutuste vahel e-posti aadresside nimekirja, siis ülevaatlikum oleks *online*-süsteem, kus rakendusasutused saaksid avaldada informatsiooni olulisema rakenduspraktika kohta nii kohaldatud sanktsioonide kui kohtumenetluste osas, avaldada rakendusasutuste poolt määruse nr 261/2004 kohaldamiseks koostatud siseriiklikke suuniseid ja käsiraamatuid, mida saavad näitena kasutada ka teised rakendusasutused, esitada tõlgendamist või teiste rakendusasutuste ja komisjoni seisukohti vajavaid küsimusi ning samuti saada tagasisidet küsimustele teistelt rakendusasutustelt ja komisjonilt. Nimetatud meetodid võiksid anda ühtlasi sisendi määruse ühetaolise rakendamise jaoks koostatavatele juhenditele ja suunistele. Juhendid ja suunised võivad omakorda sisaldada selgitusi ja ettepanekuid rakendusmeetmete ühtlustamise kohta.

Kuivõrd rakendusasutuste koostöö toimib üldiselt informaalsetel alustel ning puuduvad konkreetsed eeskirjad ja juhised, oleks määruste rakendusasutuste koostöö konkretiseerimiseks ja koordineerimiseks kasulik luua töökorrareeglid, mis sisaldavad soovitusi nii omavahelise suhtluse kui ka rakendusasutuste ja komisjoni vahelise suhtluse

---

191 Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012), lk. 346

suunamiseks. Eeltoodust tulenevalt tuleks kaaluda määruste formaalsete võrgustike loomist, mis alluvad töökorrareeglitele ning kasutavad oma töös tõhusaid süsteeme.

Vastava ettepaneku kriitikana võib välja tuua liigse võrgustike rohkuse, mis raskendab nii määruste järgsete rakendusasutuste kui Euroopa Komisjoni tööd. Nimelt, eelduslikult täidaks Euroopa Komisjon võrgustike haldamise protsessi või vähemalt osaleks nende töös suuniste andjana või pealtvaatajana. Arvestades, et ainuüksi 2015. aastal võeti vastu 846 määrust alusaktina ning 2016. aasta 5 kuuga on vastav arv 237,<sup>192</sup> vajaks eelnimetatud võrgustike loomine ka haldussüsteemi väljaarendamist Euroopa Komisjoni poolt ning ametkonna hulga suurendamist. Liikmesriikide seisukohast võib tekkida probleeme asjaolu, et üks ametiasutus võib olla rakendusasutuseks väga mitmete määruste, mistõttu iga määruse võrgustiku töös osalemine ja haldamine nõuab samuti ametkonna suurendamist. Tarbijate ja turuosaliste seisukohast võib määramatu hulk võrgustikke aga tekitada ebaselgust pädevate asutuste ja vastutuse osas.

Hoidumaks suurel hulgal uute võrgustike loomisest, tasub propageerida juba olemasolevate võrgustike kasutamist nii Euroopa Liidu institutsioonide kui liikmesriikide tasandil. Määruse nr 2006/2004 tarbijakaitsealase koostöö kohta alusel on loodud CPC süsteem määruses määratletud õigusaktide tõhusa rakendamise tagamiseks. Vastava võrgustiku peamiseks probleemiks on aga selle vähene kasutusaktiivsus, millele on viidatud nii Steer Davies Gleave läbiviidud uuringus<sup>193</sup> kui ka Euroopa Komisjon 2012. aasta aruandes määruse nr 2006/2004 kohaldamise kohta.<sup>194</sup> Peamiseks põhjuseks, miks rakendusasutused pigem hoiduvad CPC võrgustiku kasutamisest on see, et CPC võrgustik keskendub pigem tarbijate kollektiivseid huve kahjustada võivatele rikkumistele,<sup>195</sup> samas kui rakendusasutused tegelevad sagedamini individuaalkaebustega.<sup>196</sup> Selleks, et suurendada CPC võrgustiku kasutatavust, peaks suurenema CPC võrgustiku kasutegur rakendusasutuste jaoks, mida on keeruline saavutada olukorras, kus rakendusasutuste

---

192 Seadusandlikud aktid – statistika, kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2015/legislative-acts-statistics.html?locale=et>, <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2016/legislative-acts-statistics.html> (12.05.2016)

193 Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012), lk. 362

194 Komisjoni aruanne määruse (EÜ) 2006/2004 kohaldamise kohta, , lk. 12

195 Määrus 2006/2004, artikkel 3 punktid b, k

196 Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012), lk. 362

omavaheline sisesuhtlus on tõhusam. Samas võib CPC võrgustikku kasutada konsultatsioonideks jõustamisele ühise lähenemisviisi leidmisel ning turujärelevalve kooskõlastatud korraldamisel vastavalt määruse nr 2006/2004 artiklile 9.<sup>197</sup>

Ühe eelisenä CPC puhul saab välja tuua CPC võrgustiku suunatuse väljapoole. Kui rakendusastute omavaheline koostöö informaalsetel alustel on pigem konfidentsiaalne, siis CPC võrgustiku kaudu teostatud ühistegevusi on võimalik paremini kajasta avalikkusele.

Ottow on asunud seisukohale, et selleks, et lahendada kõiki ebakõlasid ja jõustamise puuduseid, peaks võrgustikel olema märkimisväärselt rohkem pädevust ning hästitoimiva võrgustiku puhul peaks olema täidetud kolm tingimust: vastastikune usaldus ja koostöö, professionaalsus ja ühine regulatiivne filosoofia.<sup>198</sup> See vastab ka ülal välja toodud vajadusele luua rakendusastute koostööle konkreetsem raamistik, mis hõlmab ühtlasi töökorda ja juhiseid koostöö koordineerimiseks. Samas võrgustike pädevuse suurendamise vajadus ja eelistatus liikmesriikide seisukohast on küsitav, kuivõrd see eeldaks võimu üleandmist tseentraliseeritud üksusele.

Kokkuvõttes leiab töö autor, et EL õiguse vahetut ja ühetaolist kohaldamist tõhustaks rakendusmeetmete ühtlustamise selliselt, et määruses tuuakse välja, millisel alusel toimub määrusejärgsete kaebuste lahendamine. See looks õigusselguse, samuti vähendaks turuosaliste kulutusi menetlusprotsessidele. Töö autori hinnangul on kaebuste menetluse praktika ühtlustamine võimalik ka teiste otsekohalduvate määruste puhul, mis hõlmavad kaebuse esitamise õigust. Autori arvates võiks kaaluda ülem- ja alampiiiride seadmist sanktsioonidele ning selgitamist, millised sanktsioonid on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Tõlgendusühtsuse tagamiseks võiks Euroopa Komisjon võtta aktiivsema rolli suuniste koostamisel, samuti tuleks propageerida koostöövõrgustike loomist määruste rakendamise jaoks või olemasolevate võrgustike aktiivsemat kasutamist.

---

197 Komisjoni aruanne määruse (EÜ) 2006/2004 kohaldamise kohta, lk 13

198 Ottow, lk 204



## KOKKUVÕTE

EL õiguse vahetu ja ühetaoline kohaldamine on üks EL õiguse kui õigussüsteemi iseloomulikke omadusi, mille eesmärk on tagada üksikisikute ja turuosaliste võrdne kohtlemine EL-s ning õiguskindluse ja efektiivsuse põhimõtte täitmine. EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise doktriin põhineb ideel, et EL õigus võib anda otse üksikisikutele õigusi ja kohustusi, mille kaitsmist saab siseriiklikus kohtus nõuda.

EL õiguse vahetu kohaldatavuse ja ülimuslikkuse doktriinid olid ka lahutamatuks osaks Euroopa Liidu integratsiooni teooriast, võimaldades ennekõike ühisturu integratsiooni kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumise tõhustamise kaudu. EL õiguse vahetu kohaldatavuse doktriin on ühelt poolt soodustanud tsentraliseerimist, kuivõrd Euroopa Komisjonil on teatud ulatuses pädevus võtta vastu vahetult kohaldatavaid õigusakte, teisalt on doktriin olnud oluliseks mõjuriks detsentraliseerimisel, viies EL õiguse otsese rakenduspädevuse liikmesriikide tasemele.

Magistritöö probleempüstitus põhineb aga hüpoteesil, et määrustes ettenähtud rakendusmehhanismid ei täida Euroopa Liidu õiguse ühetaolise kohaldamise eesmärki, st aluslepingute ja teisese õigusega reguleeritud rakendusmeetmed ei taga määruste vahetut ja ühetaolist kohaldamist kõigis liikmesriikides selliselt, et tagatud oleks üksikisikute isikute ja ettevõtete võrdne kohtlemine ning õiguskindluse ja tõhususe põhimõtete täitmine. Töö eesmärgiks oligi välja tuua Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaolise kohaldamise kitsaskohad ja takistused, samuti pakkuda välja meetodeid ja lahendusi, kuidas edendada õiguse ühetaolist kohaldamist, kuid mis samas ei põhjustaks liigset sekkumist liikmesriikide suveräänsuse ja institutsioonilisse ja menetlusautonoomiasse ning mahutuks mitmetasandilise valitsemise teooriasse.

Toomaks välja määruste rakendamisel ilmnevaid probleeme, kasutati näitena määrust nr 261/2004, mille eesmärgiks on tagada lennureisijate kaitse kõrge tase olukordadeks, kus lennuettevõtja jätab reisijad lennureisist maha, tühistab lennu või lend hilineb.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteesi tõestamiseks viidi magistritöö raames läbi kvalitatiivne uurimus, mille käigus paluti rakendusametustel anda informatsiooni liikmesriigis kasutatavate rakendusmeetmete ja tõlgenduspraktikate kohta. Uurimuse

valim ei olnud küll suur, hõlmates üksnes Eestit, Soomet ja Ühendkuningriike, samas olid valimi aluseks käesoleva töö autori jaoks teadaolevalt keskmisest rakenduspraktikast kõige enam kõrvale kalduvad meetmed. Selleks, et tuua sisse Euroopa ülest mõõdet ning teatud määral valimit laiendada, kasutati ka Euroopa Komisjoni taotlusel Steer Davies Gleave'i poolt läbi viidud uuringut määruse nr 261/2004 rakendamise ja määruse nr 261/2004 võimaliku redigeerimise kohta ning Euroopa Komisjoni analüüsi määruse nr 261/2004 kaebuste menetlemise ja jõustamise kohta liikmesriikides.

Uurimuse tulemusel leiti esmalt, et liikmesriikides määratud rakendusasutused, samuti nende ülesanded ja pädevused erinevad märkimisväärselt. Määruse nr 261/2004 rakendamise ülesanded võivad olla pandud nii ühele asutusele, kelle pädevuses on nii määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuste lahendamine kui ka järelevalve teostamine, kui ka jaotatud mitme erineva asutuse vahel selliselt, et järelevalve teostamine ja sanktsioonide kohaldamine kuulub ühele asutusele ning kaebuste lahendamine teisele. Pädevuste jaotus mitme rakendusasutuste vahel võib oluliselt mõjutada määruse nr 261/2004 rakendamist, kuivõrd informatsioonivahetus, mis võimaldaks järelevalvet teostada, võib olla häiritud. Samuti esinevad olulised erisused määruse nr 261/2004 alusel kaebuste lahendamisel nii selles osas, kas rakendusasutus üldse menetleb reisijate individuaalkaebuseid, kui kaebuse lahendi siduvuse osas. Samuti lahknevad rakendatavad sanktsioonid liikmesriigiti olenevalt menetluse olemusest ja sanktsioonide suuruselt. Kui mõnes üksikus riigis teostatakse järelevalvet üksnes haldusõiguslikel alustel (nagu näiteks Eestis), siis enamustes riikides on tagatud ka karistusõiguslikud sanktsioonid. Sanktsioonide suurused aga erinevad oluliselt alates 588 euro suurusest sanktsioonist Rumeenias ja lõpetades 4,5 miljoni euro suuruse sanktsiooniga Hispaanias.

Eelkirjeldatud lähenemised, hoolimata liikmesriikide administratiivõiguslikust autonoomiast, takistavad määruse nr 261/2004 ühetaoliste kohaldamist Euroopa üleselt, kuivõrd nii reisijate kui ka ettevõtjate õigused, kohustused ja võimalused sõltuvad intsidendi toimumise kohast, kuigi teenuse puhul, mida määrus nr 261/2004 reguleerib on olemuslikult tegemist piiriülese teenusega.

Samuti tuvastati uurimuse tulemusel, et liikmesriigid rakendavad määruse nr 261/2004 kohaldamisel mitmete sätete osas erinevaid tõlgendusi. Kõige enam tõlgenduserisusi

esineb tehniliste rikete kui erakorraliste asjaolude sisustamisel.

Viimasena uuriti kas ja millised muid meetmeid liikmesriigid kasutavad määruse nr 261/2004 ühetaolise rakendamise tagamiseks. Tuvastati, et liikmesriikide rakendusametid ei kasuta aktiivselt määruse nr 2006/2004 alusel loodud tarbijakaitse koostöö võrgustiku, samuti Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskuste võrgustikku ECC-Net. Kõige enam kasutatakse rakendusametite informaalset e-posti nimekirja informatsiooni jagamiseks, kuid sellel süsteemil puuduvad formaalsed alused.

Vähendamaks eeltoodud erisusest tingitud negatiivseid mõjusid määruste vahetule ja ühetaolisele rakendamisele on käesoleva töö autor pakkunud välja mitmeid võimalikke lahendusi. Esimese taoliseks võimaluseks oleks rakendusmehhanismide ühtlustamine. Siinkohal ei pea töö autor vajalikuks liikuda suurema tsentraliseerituse suunas, andes veelgi enam rakenduspädevust üle Euroopa Komisjonile. Autori hinnangul saab siin lähtuda mitmetasandilise valitsemise teooriast, kus vahetult kohaldatavaid EL õigusakte loetakse küll supranatsionaalsel ja valitsustevahelisel tasandil liikmesriikide osalusega otsustusprotsessis, kuid rakenduspädevus jääb liikmesriikide tasandile.

Kuigi liikmesriikide autonoomia tõttu on ühtlustamise võimalused piiratud, leiab töö autor, et vahetult ja ühetaoliselt rakendatavate määruste alusel esitatud kaebuste menetlemist oleks võimalik ühtlustada ühtsetel alustel kaebuste menetlemise protseduuri sisseviimisega vahetult kohaldatavatesse määrustesse. Eeltoodu ei tähenda uute eraldiseisvate protseduurireeglite välja töötamist EL tasandil, vaid viidet, et kaebuste menetlemisele kohaldatakse tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi ja siseriiklike õigusakte, millega vastav direktiiv on siseriiklikku õigusesse üle võetud, arvestades, et direktiiv on üle võetud kõigis liikmesriikides. Autor leiab, et ka teiste otsekohalduvate määruste, mis näevad ette kaebuste menetlemise liikmesriikide rakendusametite poolt, puhul oleks võimalik määratleda, millise õigusakti alusel toimub kaebuste lahendamine. Sanktsioonide osas tasuks kaaluda esiteks liikmesriikide poolt sanktsioonidega saavutatavate eesmärkide täpsustamist ning teiseks alam- või ülempiiride seadmist vahetult kohaldatavate määruste alusel võetavatele sanktsioonidele, vältimaks olukorda, kus sanktsioonide erisused ulatuvad miljonitesse eurodesse, võides põhjustada nii nimetatud *race to the bottom* ettevõtjate poolt.

Tõlgenduste ühtlustamiseks pakub käesoleva töö autor välja Euroopa Komisjoni poolt aktiivsemat suuniste koostamist, milles küll Euroopa Komisjoni pole õigust sätteid olemuslikult tõlgendada, kuivõrd vastav pädevus on üksnes Euroopa Kohtul, kuid on võimalus anda juhiseid liikmesriikide poolt rakendatavate praktikate ühtlustamiseks. Juhul, kui liikmesriikide ei ole alati kaebuste menetlemise protseduure ühtlustama õigusaktide tasemel, on võimalik kajastada kaebuste kohtus või vaidluste kohtuvälise lahendamise organis menetlemise soovitusi suunistes. Komisjoni poolt suuniste välja töötamine ei tohiks teoreetiliselt tekitada diskussiooni erinevate integratsiooniteooriate pooldajate vahel, samuti õiguspositivistide ja pluralistide vahel, kuivõrd suunised on ennekõike soovitusel ega ole siduvad. Selliselt peaks suuniste andmine olema soositud nii liikmesriikide kui EL institutsioonide poolt, arvestades, et liikmesriigid saavad säilitada suveräänsuse soovitud valdkondades.

Viimasena leiti, et määruste vahetut ja ühetaoliste rakendamist on võimalik tõhusamalt tagada erinevate võrgustikke aktiivsuse tõstmisel. Seejuures on oluline just konkreetse määruse rakendusasutuste koostöö, mistõttu tasuks kaaluda formaalsete, reguleeritud alustel võrgustike loomist konkreetsete määruste jaoks. Vastava ettepaneku kriitikana võib välja tuua liigse võrgustike rohkuse, mis raskendab nii määruste järgsete rakendusasutuste kui Euroopa Komisjoni tööd. Tarbijate ja turuosaliste seisukohast võib määramatu hulk võrgustikke aga tekitada ebaselgust pädevate asutuste ja vastutuse osas.

Magistritöö autor leiab, et kuigi määruste vahetu ja ühetaoline kohaldamine ei ole täielikult tagatud EL üleselt, on see teatud juhtudel soovitud nii tarbijate kui turuosaliste poolt. Määruste rakendamise tõhustamiseks ja ühtsuse suurendamiseks on võimalik rakendada mitmeid meetmeid, mis samas on olemuselt sellised, et ei sekku liigselt liikmesriikide suveräänsusesse ja autonoomiasse ning võimaldavad EL õiguse rakendamist liikmesriigi ametiasutuste tasandil.

EL õiguse vahetu ja ühetaolise kohaldamise doktriin tõhusaks kohaldamiseks viisil, mis on soovitud nii tarbijate, ettevõtjate, liikmesriikide kui ka EL institutsioonide poolt, tuleb leida tasakaal ühelt poolt ühetaolisuse ja sulandumise ning teiselt poolt pluralismi ja mitmekesisuse vahel.

## Kasutatud allikate loetelu

### Kasutatud kirjandus

1. Azoulay, Loïc, „The complex weave of harmonization“, raamatus *The Oxford Handbook of European Union Law*, toim. Anthony Arnall and Samian Chalmers (New York: Oxford University Press, 2015), 589-611
2. Dawson, Catherine, *Practical Research Methods* (Oxford: How To Books Ltd, 2002)
3. de la Mare, Thomas ja Catherine Donnelly, „Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Stasis“, raamatus *The Evolution of EU Law*, toim. Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2011), 363-406
4. de Witte, Bruno, „Direct Effect, Primacy and the Nature of Legal Order“ raamatus *The Evolution of EU Law*, toim. Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2011), 323-362
5. Cini, Michelle, „Intergovernmentalism“, raamatus *European Union Politics*, toim. Michelle Cini, Nieves Pérez- Solórzano Borragán (Oxford: Oxford University Press, 2013), 71-84
6. Craig, Paul, *EU Administrative Law* (New York: Oxford University Press, 2006)
7. Craig, Paul, Gráinne de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and materials*, 6th edn. (Oxford: Oxford University Press, 2015)
8. Craig, Paul, „Integration, democracy, and Legitimacy“ raamatus *The Evolution of EU Law*, toim. Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2011), 13-40
9. Hofmann, Herwig C.H., Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2011)
10. Jans, H. Jan, R. de, Roel de Lange, Sacha Prechal, Rob J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law* (Groningen: European Law Publishing, 2007)
11. Jensen, Carsten Strøby, „Neo-functionalism“, raamatus *European Union Politics*, toim. Michelle Cini, Nieves Pérez- Solórzano Borragán (Oxford: Oxford University Press, 2013), 59-70

12. Laffranque, Julia, *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles* (Tallinn: Kirjastus Juura, 2006)
13. Laffranque, Julia, *Euroopa Kohtu lahendid I* (Tallinn: Kirjastus Juura, 2001)
14. Letsas, George, „Harmonic Law: The Case Against Pluralism“, raamatus *Philosophical Foundations of European Union Law*, toim. Julie Dickson and Pavlos Eleftheriadis (Oxford: Oxford University Press, 2012), 77-108
15. Neville, Colin. *Introduction to Research and Research Methods* (Bradford: University of Bradford, School of Management, 2007)
16. Oppermann, Thomas, *Euroopa õigus*, jur. toim Julia Laffranque (Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002)
17. Pollack, Mark A., „Realist, Intergovernmentalist, and Institutional Approaches“, raamatus *The Oxford Handbook of the European Union*, toim. Erik Jones, Anand Menon, Stephen Weatherill (Oxford: Oxford University Press, 2012), 3-17
18. Prechal, Sacha, Bert van Roermund, „Binding Unity in the EU Legal Order: An Introduction“, raamatus *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, toim. Sacha Prechal, Bert van Roermund (New York: Oxford University Press, 2008), 1-20
19. Reich, Norbert, Christopher Goddard, Ksenija Vasiljeva, *Understanding EU Law* (Antwerp-Oxford-New York: Intersentia (2003)
20. Verdun, Amy, „Merging Neofunctionalism and Intergovernmentalism: Lessons from EMU“, raamatus *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, toim. Amy Verdun (Lanham: Rowman ja Littlefield Publishers, Inc., 2002), 9-28

### Kasutatud artiklid

21. Acceto, Matej, Stefan Zleptnig, „The Principle of Effectiveness: Rethinking Its Role in Community Law“, *European Public Law*, 11.3 (2005), 375-403
22. Dam, Cees van, „Air Passenger Rights after *Sturgeon*“, *Air and Space Law* 36.4/5 (2011), 259-274
23. Haanappel, Peter, „The New EU Denied Boarding Compensation Regulation of 2004“, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 54.1 (2005), 22-31

24. Hinton, Eric F., „Strengthening the Effectiveness of Community Law: Direct Effect, Article 5 EC, and the European Court of Justice“, *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, 31 (1999), 307-348
25. Milner, Alexander, „Regulation EC 261/2004 and „Extraordinary Circumstances““, *Air and Space Law*, 34.3 (2009), 215-220
26. Ottow, Annetje, „Europeanization of the Supervision of Competitive Markets“, *European Public Law*, 18.1 (2012), 191-221
27. Sein, Karin, Age Värvi, „Lennureisija õigus saada hüvitist: Euroopa Liidu lennureisijate õiguste määrus“, *Juridica*, 2 (2013), 107-117
28. Sirg, Kadri, „Otsese õiguse mõju doktriin. Selle kohaldamine keskkonnamõju hindamise direktiivi sätetele“, *Juridica*, 9 (2001), 626-634
29. Verstraelen, Sarah, „The Temporal Limitation of Judicial Decisions: The Need for Flexibility Versus the Quest for Uniformity“, *German Law Journal*, 14.9 (2013), 1687-1730
30. Vukadinović, Radovan D., „The Concept and Faces of the Principle Direct Effect of European Community Law“, *Review of the European Law*, 13.1 (2011), 35-48

## Kasutatud normatiivmaterjalid

### Euroopa Liit (ajalises järjestuses)

31. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Rooma 25.03.1957, viimati parandatud Liitumislepinguga 2003. a. Konsolideeritud versioon, 01.05.2004
32. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to air passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights /\* COM/2001/0784 final - COD 2001/0305 \*/. – EÜT C 103E , 30.4.2002, lk 225—229
33. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. – EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1-25
34. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 261/2004, 11. veebruar 2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning

lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 295/91. – ELT L 46, 17.2.2004, lk 1–8

35. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2006/2004, 27. oktoober 2004, tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus). – ELT L 364, 9.12.2004, lk 1–11

36. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1107/2006, 5. juuli 2006, puudega ja liikumispuudega isikute õiguste kohta lennureisi puhul, ELT L 204, 26.7.2006, lk 1–9

37. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EÜ) nr 1371/2007, 23. oktoober 2007, rongireisijate õiguste kohta. – ELT L 315, 3.12.2007, lk 14–41

38. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, 16. september 2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord. – ELT L 284, 30.10.2009, lk 1–42

39. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1177/2010, 24. november 2010, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004, ELT L 334, 17.12.2010, lk 1–16

40. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 181/2011, 16. veebruar 2011, mis käsitleb bussisõitjate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004. – ELT L 55, 28.2.2011, lk 1–12

41. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390

42. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/11/EL, 21. mai 2013, tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv). – ELT L 165, 18.6.2013, lk 63–79

## Eesti

43. Kaubandusliku meresõidu seadus. – RT I 2002, 55, 345; RT I, 30.05.2013, 8

44. Korrakaitseadus. – RT I, 22.03.2011, 4, RT I, 23.03.2015, 207

45. Lennundusseadus. – RT I 1999, 26, 376, RT I, 21.10.2015, 4

46. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 21.06.2014, 1; RT I, 25.11.2015, 6



47. Raudteeseadus. – RT I 2003, 79, 530; RT I, 24.03.2016, 3
48. Tarbijakaitse seadus. - RT I, 31.12.2015, 1; RT I, 11.03.2016, 8
49. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216; RT I, 12.03.2015, 106
50. Täitemenetluse seadustik. – RT I 2005, 27, 198; RT I, 17.12.2015, 81
51. Ühistranspordi seadus. - RT I, 23.03.2015, 2, RT I, 24.03.2016, 4

#### Soome

52. Ilmailulaki 07.11.2014/864 (viimati muudetud 61/2016, 01.02.2016)
53. Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastostosta 30.11.2012/661 (muudetud 1018/2015, 01.01.2016)
54. Laki kuluttajariitalautakunnasta 12.1.2007/8 (muudetud 1697/2015, 09.01.2016)

#### Ühendkuningriigid

55. Enterprise Act 2002, 07.11.2002, 8. peatükk; kättesaadav: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/pdfs/ukpga\\_20020040\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/pdfs/ukpga_20020040_en.pdf) (08.04.2016)
56. The Civil Aviation (Denied Boarding, Compensation and Assistance) Regulations, Statutory instrument No. 975 (2005), 23.04.2005; kättesaadav: [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/975/pdfs/uksi\\_20050975\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/975/pdfs/uksi_20050975_en.pdf) (06.04.2016)

#### Euroopa Kohtu otsused (ajalises järjestuses)

57. Euroopa Kohtu 05.02.1963 otsus kohtuasjas C-26/62 *N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Madalmaade Maksuamet*, eesti keeles kättesaadav Julia Laffranque, *Euroopa Kohtu lahendid I* (Tallinn: Kirjastus Juura 2001)
58. Euroopa Kohtu 15.07.1964 otsus kohtuasjas C-6/64 *Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*, kättesaadav: <http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-ET-ARRET-C-0006-1964-200406979-05N00.html> (26.02.2016)
59. Euroopa Kohtu 30.06.1966 otsus kohtuasjas C-61/65 *G. Vaassen-Göbbels'i lesk v. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*
60. Euroopa Kohtu 12.11.1974 otsus kohtuasjas C-152/73 *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost*

61. Euroopa Kohtu 08.04.1976 otsus kohtuasjas C-43/75 *Gabriella Defrenne vs. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*
62. Euroopa Kohtu 16.12.1976 otsus kohtuasjas 33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG, Rewe-Zentral AG ja Landwirtschaftskammer für das Saarland*
63. Euroopa Kohtu 11.06.1987 otsus kohtuasjas C-14/86 *Pretore di Salò v. X*
64. Euroopa Kohtu 21.04.1988 otsus kohtuasjas C-338/85 *Fratelli Pardini SpA v. Ministero del commercio con l'estero ja Banca toscana (filiale di Lucca)*
65. Euroopa Kohtu 30.03.1993 otsus kohtuasjas C-24/92 *Pierre Corbiau v. Administration des contributions*
66. Euroopa Kohtu 15.05.1997 otsus kohtuasjas C-250/95 *Futura Participations ja Singer v. Administration des contributions*
67. Euroopa Kohtu 11.01.2001 otsus kohtuasjas C-403/98 *Azienda Agricola Monte Arcosu Sri v. Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale No 24 della Sardegna, Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)*
68. Euroopa Kohtu 20.09.2001 otsus kohtuasjas C-453/99 *Courage Ltd vs. Bernard Crehan ja Bernard Crehan v. Courage Ltd jt*
69. Euroopa Kohtu 20.03.2003 otsus kohtuasjas C-187/00 *Helga Kutz-Bauer v. Freie und Hansestadt Hamburg*
70. Euroopa Kohtu 11.09.2003 otsus kohtuasjas C-13/01 *Safalero Srl v. Prefetto di Genova*
71. Euroopa Kohtu 11.09.2003 otsus kohtuasjas C-77/02 *Erika Steinicke v. Bundesanstalt für Arbeit*
72. Euroopa Kohtu 24.06.2004 otsus kohtuasjas C-278/02 *Herbert Handlbauer GmbH*
73. Euroopa Kohtu 09.09.2004 otsus kohtuasjas C-304/01 *Hispaania v. komisjon*
74. Euroopa Kohtu 14.12.2004 otsus kohtuasjas C-210/03 *The Queen, Swedish Match AB ja Swedish Match UK Ltd. v. Secretary of State for Health*
75. Euroopa Kohtu 07.09.2006 otsus kohtuasjas C-470/04 *N v. Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo*
76. Euroopa Kohtu 06.03.2007 otsus kohtuasjas C-292/04 *Wienand Meilicke, Heidi Christa Weyde, Marina Stöffler v. Finanzamt Bonn-Innenstadt*

77. Kohtujuristi Eleanor Sharpston 27.09.2007 ettepanek Euroopa Kohtu kohtuasjas C-396/06 *Eivind F. Kramme v. SAS Scandinavian Airlines Danmark A/S*, p. 53, 58-61
78. Euroopa Kohtu 22.12.2008 otsus kohtuasjas C-549/07 *Friederike Wallentin-Hermann vs. Alitalia – Linee Aeree Italiane SpA*
79. Euroopa Kohtu 19.11.2009 otsus kohtuasjas C-402/07 ja C-432/07 *Christopher Sturgeon, Gabriel Sturgeon, Alana Sturgeon v. Condor Flugdienst GmbH (C-402/07) ja Stefan Böck, Cornelia v. Air France SA (C-432/07)*
80. Euroopa Kohtu 28.10.2010 otsus kohtuasjas C-367/09 *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau v. SGS Belgium NV, Firme Derwa NV, Centraal Beheer Achmea NV*
81. Euroopa Kohtu 14.04.2011 otsus liidetud kohtuasjades C-42/10, C-45/10 ja C-57/10 *Vlaamse Dierenartsenvereniging VZW (C-42/10, C-45/10 ja C-57/10), Marc Janssens (C-42/10 ja C-45/10) v. Belgische Staat*
82. Euroopa Kohtu 13.10.2011 otsus kohtuasjas C-83/10 *Aurora Sousa Rodríguez, Yago López Sousa, Rodrigo Manuel Puga Lueiro, Luis Ángel Rodríguez González, María del Mar Pato Barreiro, Manuel López Alonso, Yaiza Pato Rodríguez v. Air France SA*
83. Euroopa Kohtu 23.10.2012 otsus kohtuasjas C-581/10 ja C-629/10 *Emeka Nelson, Bill Chinazo Nelson, Brian Cheimezie Nelson v. Deutsche Lufthansa AG (C-581/10) ja TUI Travel plc. British Airways plc, easyJet Airline Company Ltd. International Air Transport Association v. Civil Aviation Authority (C-629/10)*
84. Euroopa Kohtu 31.01.2013 otsus kohtuasjas C-12/11 *Denise McDonagh v. Ryanair Ltd*
85. Euroopa Kohtu 26.09.2013 otsus kohtuasjas C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr AG v. Schienen-Control Kommission, Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie*
86. Euroopa Kohtu 04.09.2014 otsus kohtuasjas C-452/13 *Germanwings GmbH v. Ronny Henning*
87. Euroopa Kohtu 14.11.2014 otsus kohtuasjas C-394/14 *Sandy Siewert, Emma Siewert, Nele Siewert v. Condor Flugdienst GmbH*
88. Euroopa Kohtu 17.09.2015 otsus kohtuasjas C-257/14 *Corina van der Lans v. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV*

89. Kohtujuristi Yves Bot 14.01.2016 ettepanek Euroopa Kohtu liidetud kohtuasjades C-145/15 ja C-146/15 K. *Ruijsenaars, A. Jansen (C-145/15), J. H. Dees-Erf (C-146/15) v. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*, p. 39-40

## Muud kohtuotsused

90. Royal Courts of Justice, 11.06.2014 Case No: B2/2013/3277/CCRTF *Jet2.com v Huzar*

## Euroopa Komisjoni aruanded ja analüüsid

91. Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report (London: Steer Davies Gleave, 2012)

92. Commission Notice Draft. Interpretative Guidelines on Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and on Council Regulation (EC) No 2027/97 on air carrier liability in the event of accidents as amended by Regulation (EC) No 889/2002, lk 23-24. Eelnõu on autori valduses (ei ole veel ametlikult avaldatud)

93. Commission Staff Working Document. Complaint handling and enforcement by Member States of the Air Passenger Rights Regulations, Brussels, 7.5.2014 SWD(2014) 156 final

94. Commission Staff Working Document. Interpretative Guidelines on the application of Regulation (EC) N° 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air. Brussels, 11.6.2012 SWD(2012) 171 final; kättesaadav: [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/prm/2012-06-11-swd-2012-171\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/prm/2012-06-11-swd-2012-171_en.pdf) (29.03.2016)

95. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) 2006/2004 (tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus)) kohaldamise kohta, Brüssel, 12.3.2012 COM(2012) 100 final, lk 12

96. Komisjoni teatis – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1371/2007 (rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta) tõlgendamise suunised. – ELT C 220, 4.7.2015, lk 1—10

### Kasutatud veebileheküljed

97. Civil Aviation Authority kaebuste lahendamise veebilehekülg  
<http://www.caa.co.uk/Passengers/Resolving-travel-problems/How-the-CAA-can-help/Code-of-Practice/> (08.04.2016)

98. Civil Aviation Authority tarbijavaidluste kohtuvälise menetlemise asutuste veebilehekülg <http://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airlines/Alternative-dispute-resolution/> (08.04.2016)

99. Eesti Euroopa tarbija nõustamiskeskuse veebilehekülg  
<http://www.consumer.ee/keskusest/> (08.04.2016)

100. Euroopa Komisjoni veebilehekülg, kättesaadav:  
[http://ec.europa.eu/competition/ecn/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html) (02.04.2016)

101. Euroopa Liidu veebilehekülg europa.eu. EL lühidalt; kättesaadav:  
[http://europa.eu/about-eu/basic-information/about/index\\_et.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/about/index_et.htm) (03.03.2016)

102. Euroopa Liidu Infokeskuse veebilehekülg, kättesaadav: <http://elik.nlib.ee/el-teavitajad/euroopa-komisjoni-vorgustikud/> (02.04.2016)

103. Kuluttajariitalautakunta veebilehekülg,  
<http://www.kuluttajariita.fi/en/index/valituksenteko/valituksenkasittely.html>  
(07.04.2016)

104. Riigikohtu veebilehekülg; kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=872> (30.03.2016)

105. Seadusandlikud aktid – statistika, kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2015/legislative-acts-statistics.html?locale=et>,  
<http://eur-lex.europa.eu/statistics/2016/legislative-acts-statistics.html> (12.05.2016)

## Lisad

### Lisa 1. Küsimustik (eesti keeles)

1. Milliseid menetlusi viib rakendusasutus läbi seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 alusel esitatud individuaalkaebuste lahendamise? Palun tooge välja siseriiklikud õigusaktid, mille alusel reisijate individuaalkaebusi lahendatakse.
2. Kas rakendusasutus kasutab rakendusmeetmeid seoses lennureisijate individuaalkaebustega? Kui jah, siis milliseid rakendusmeetmeid ja milliseid sanktsioone saab rakendada? Palun tooge välja asjakohased siseriiklikud sätted, mille alusel neid meetmeid saab võtta.
3. Kas rakendusasutus kasutab rakendusmeetmeid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 üldiseks rakendamiseks? Kui jah, siis milliseid rakendusmeetmeid ja milliseid sanktsioone saab kohaldada? Palun tooge välja siseriiklikud sätted, mille alusel vastavaid meetmeid võetakse.
4. Kas Te tõlgendate mõnda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 sätet teisiti kui Euroopa Komisjon või Euroopa Kohus? Kui jah, siis seoses milliste sätetega ning kuidas neid tõlgendatakse Teie rakendusasutuses?
5. Kas Teie rakendusasutus tõlgendab mõnda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 sätet teisiti kui teised rakendusasutused? Kui jah, siis milliseid ja kuidas neid tõlgendatakse Teie rakendusasutuses.
6. Milliseid asjaolusid ei käsitle rakendusasutus erkorralisena Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 artikli 5 lg 3 ja põhjenduste 14 ja 15 alusel (tehnilised rikked (kõik, mõned), ilmastikutingimused, streigid (lennuliikluskeskuse, lennujaama, lennuettevõtja), poliitiline ebastabiilsus, turvalisuse ohud, lennuliikluskeskuse või lennujaama poolt kehtestatud piirangud)?
7. Milliseid teisi meetodeid kasutab teie rakendusasutus individuaalkaebuste tõhusaks lahendamiseks või Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 ühetaoliseks rakendamiseks (näiteks koostöö teiste rakendusasutustega, suhtlus tarbijakaitse võrgustikega jne)?

Lisa 2. Tabel 1. Määruse nr 261/2004 rakendamise võrdlustabel

Tabelis on andmed esitatud küsimustiku ülesehituse järjekorras. Number esimeses veerus viitab küsimustiku küsimuse numbrile.

	Liikmesriik		
	Eesti	Soome	Ühendkuningriigid
1.	<p>Üks rakendusamet: Tarbijakaitseamet. Tarbijakaitseamet pädevus tuleneb lennundusseaduse § 58<sup>4</sup>. Tegeleb nii üldise määruse nr 261/2004 rakendamise kui määruse nr 261/2004 kohaste individuaalkaebustega. Tarbijakaitseametile õigus lennundusseaduse § 60<sup>3</sup> lg 2 alusel haldusõigusliku sunnimeetme rakendamiseks olukorras, kus Tarbijakaitseamet on läbiviidud menetluse käigus leidnud, et tarbija kaebus tuleb rahuldada. Tegemist on siduva otsusega. Lennuettevõtja võib ettekirjutuse vaidlustada halduskohtus, reisija võib ettekirjutuse tegemata jätmise vaidlustada kohtus.</p>	<p>Kolm rakendusametust: Transpordiohutusamet (lahendab kaebusi, mille on esitanud juriidilised isikud või piiratud liikumisvõimega või puudega isikud), Tarbijavaidlusteamet (lahendab individuaalkaebusi), Tarbija Ombudsman (eesmärk mõjutada ettevõtet rikkumisest lõpetama vabatahtlikult või tegevuse peatamisega). Transpordiohutusameti pädevus ja ülesanded tulenevad seadusest Ilmailulaki 07.11.2014/864 (viimati muudetud 61/2016, 01.02.2016). Transpordiohutusametis pole määratletud täpseid kaebuste menetlemise protseduurireegleid. Praktikas menetletakse sarnaselt Tarbijavaidluste Ametile (arvestavad ainult kirjalikke tõendeid, otsus ei ole siduv)</p>	<p>Üks rakendusamet: Lennuamet. Kaebuste lahendamisel pakub vahendamise tüüpi menetlust. Kui lennuettevõtja keeldub kaebust lahendamast, pole Lennuametil õigust lennuettevõtjat selleks kohustada. Reisijale esitatakse Lennuameti seisukoht, mida reisija saab kasutada kohtusse pöördumisel. Pädevus menetleda kaebusi tuleneb õigusaktist The Civil Aviation (Denied Boarding, Compensation and Assistance) Regulations, Statutory instrument No. 975 (2005), 23.04.2005. Lennuametil pädevus määrata asutusi, kes lahendavad individuaalkaebusi tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivi alusel</p>
2.	<p>Jah. Kui lennuettevõtja ei täida lennundusseaduse § 60<sup>3</sup> lg 2 alusel määratud ettekirjutust, on õigus lennundusseaduse § 60<sup>3</sup> lg 6 alusel rakendada sunniraha summas 3500 eurot, mille tasumist saab nõuda täitemenetluses.</p>	<p>Ei</p>	<p>EI</p>
3.	<p>Jah. Lennundusseaduse § 58<sup>4</sup> tuleneb kohustus tagada määruse nr 261/2004 järgimine. Järelevalvemenetluses rakendab</p>	<p>Jah. Seadusest Ilmailulaki 07.11.2014/864 (viimati muudetud 61/2016, 01.02.2016) § 151 tuleneb õigus rakendada sanktsioone, mida tänaseni</p>	<p>Jah. Nii kriminaal- kui tsiviilsanktsioonid. Kriminaalsanktsioon, mis tuleneb õigusaktist The Civil Aviation (Denied Boarding, Compensation</p>

	<p>korrakaitseadust. Korrakaitseaduse § 28 lg 1 alusel õigus ohu või korrarikkumise tuvastamisel teha ettekirjutus, mille järgimata jätmisel õigus rakendada sunniraha 9600 eurot. Kui ettekirjutus täidetakse, sunniraha ega muud sanktsiooni ei järgne.</p>	<p>siiski kordagi tehtud ei ole. Võib rakendada nii korraldust tegevuse peatamiseks või lõpetamiseks kui rahatrahvi.</p>	<p>and Assistance) Regulations, Statutory instrument No. 975 (2005), 23.04.2005, võimaldab määrata trahvi kuni 5000 naela, kuid keeruline kasutada ja ebaoproportsionaalne enamuste rikkumiste puhul. Tsiiviilsanktsioonid tulenevad Enterprise Act 2002, 07.11.2002, 8. peatükk, mis annab õiguse võtta ettevõttelt lubadus tegutseda seadusega kooskõlas. Kui lennuettevõtja rikub jõustamise korraldust, loetakse seda kohtu solvamiseks ning kohus saab määrata rahatrahvi või vangistuse.</p>
4.	<p>Rakendab Euroopa Kohtu tõlgendusi.</p>	<p>Ei nõustu alati Euroopa Kohtu seisukohtadega, nagu näiteks kohtuasjades C-394/14, C-452/13, kuid rakendab siiski Euroopa Kohtu seisukohti.</p>	<p>Nõustub ja kohaldab Euroopa Kohtu otsuseid. Samas 2014. aastal tegi UK kohus otsuse kohtuasjas <i>Jet2.com v Huzar</i>, mille järgi tehnilised rikked ei ole erakorralised. Taoline seisukoht erines Euroopa Kohtu arvamusest kohtuasjas <i>Wallentin-Hermann</i></p>
5.	<p>Aktsepteerib kaebusi ka reisijate esindajatelt.</p> <p>Leiab, et lennuettevõtja peab lennukatkestuse korral ise aktiivselt tegutsema reisijale majutuse leidmiseks.</p>	<p>Ei</p>	<p>Aktsepteerib kaebusi ka reisijate esindajatelt, samas kui paljud rakendusasutused aktsepteerivad nõudeid üksnes reisijatelt endilt.</p> <p>Peab aktsepteeritavaks, kui lennuettevõtja palub reisijal lennukatkestuse korral majutus ise leida, eeldusel, et lennuettevõtja annab selged juhised kulutuste kohta.</p>
6.	<p>Kuni Euroopa Kohtu otsuseni kohtuasjas C-257/14 käsitleti paljusid tehnilisi rikkeid erakorralisena</p>	<p>Kuni Euroopa Kohtu otsuseni kohtuasjas C-257/14 käsitleti paljusid tehnilisi rikkeid erakorralisena</p>	<p>Ei käsitle alates 2014. aastast tehnilisi rikkeid erakorralisena, v.a tootmisdefektid. Lennuliikluskontrolli ja</p>



			lennujaama meeskonna streiki käsitletakse erakorralisena, lennuettevõtja meeskonna streiki mitte.
7.	Koostöö teiste määruse nr 261/2004 rakendusastutustega ja EL tarbija nõustamiskeskusega. Informatsiooni jagamine veebileheküljel, üritustel.	Koostöö teiste Soome rakendusastutustega, teiste määruse nr 261/2004 rakendusastutustega, Euroopa Komisjoniga ja EL tarbija nõustamiskeskusega. Informatsiooni jagamine veebileheküljel, sotsiaalmeedias, laatadel	Koostavad kooskõla aruandeid, teevad koostööd teiste määruse nr 261/2004 rakendusastutustega. On osalenud CPC võrgustiku töös.

Lisa 3. Eesti Tarbijakaitseameti vastusleht

**Küsimustik magistritöös teemal “Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaolise rakendamise probleemid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 näitel“**

Omandan hetkel magistrikraadi Tartu Ülikooli Johann Skytte poliitikauuringute instituudis ning palun Teil käesolevaga anda sisend minu magistritöö jaoks.

Magistritöö teemal “Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaolise rakendamise probleemid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 näitel“ keskendub probleemidele, mis tekivad Euroopa Liidu määruste rakendamisel ning määruste vahetu ja ühetaolise rakendamise tagamisel. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust nr 261/2004 kasutatakse näitena analüüsi läbiviimisel. Kolm põhilist aspekti, mis välja tuuakse on määruste tõlgendamine, rakendusasutused ja –meetmed ning muud meetmed määruste ühetaolise kohaldamise tagamisel (tarbija koostöö võrgustikud jne). Magistritöö eesmärk hõlmab erinevate liikmesriikide praktikate võrdlust.

Selleks, et analüüsi teostada, palun vastata järgmistele määruse nr 261/2004 rakendamisega seotud küsimustele:

1. Milliseid menetlusi viib rakendusasutus läbi seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 alusel esitatud individuaalkaebuste lahendamise? Palun tooge välja siseriiklikud õigusaktid, mille alusel reisijate individuaalkaebusi lahendatakse.

Määruse nr 261/2004 artikli 16 kohaseks rakendusasutuseks on lennundusseaduse § 58<sup>4</sup> alusel määratud Tarbijakaitseamet. Tarbijakaitseamet tegeleb nii üldise määruse nr 261/2004 rakendamise kui määruse nr 261/2004 kohaste individuaalkaebuste lahendamise. Kaebuseid ei menetleta vaidluste kohtuvälise lahendamise üksuses, kuivõrd Tarbijakaitseametile on lennundusseaduse § 60<sup>3</sup> lg-ga 2 antud õigus haldusõigusliku sunnimeetme rakendamiseks olukorras, kus Tarbijakaitseamet on läbiviidud haldusmenetluse käigus leidnud, et tarbijal on õigus hüvitisele lennureisist mahajätmise, lennu tühistamise või lennu hilinemise korral. Seega määruse nr 261/2004 alusel esitatud kaebuseid ei edastata Tarbijakaitseameti kui sekretariaadi kaudu

tarbijavaidluste komisjonile, vaid Tarbijakaitseamet on lõppinstantsiks otsustamisel, kas tarbijal on õigus hüvitisele või mitte, tehes seda haldusaktiga. Juhul, kui lennuettevõtja ei nõustu haldusõigusliku sunnimehhanismi rakendamise või reisija ei nõustu haldusõigusliku sunnimehhanismi rakendamata jätmisega, on mõlemal osapoolel õigus pöörduda vaidluse lahendamiseks kohtusse. Sisuliselt on tegemist erinevate õigusvaldkondade segunemisega, kuivõrd lennuettevõtja peaks haldusakti vaidlustama halduskohtus, samas kui reisija peaks reisija ja lennuettevõtja vaidluse lahendamiseks pöörduma tsiviilkohtusse. Samuti tuleb kõne alla haldusakti andmata jätmise vaidlustamine halduskohtus.

Lennundusseadus § 58<sup>4</sup>: Tarbijakaitseamet tagab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 261/2004 rakendamise. Vajaduse korral võtab Tarbijakaitseamet kasutusele vajalikud meetmed reisijate õiguse kaitsmise tagamiseks.

Lennundusseadus § 60<sup>3</sup> lg 2: Tarbijakaitseametil on õigus reisijate lennureisist mahajätmise, lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise korral teha lennuettevõtjale ettekirjutus reisijatele hüvitise maksmise ja abi osutamise nõudega.

Lennundusseadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103052016007?leiaKehtiv>

2. Kas rakendusasutus kasutab rakendusmeetmeid seoses lennureisijate individuaalkaebustega? Kui jah, siis milliseid rakendusmeetmeid ja milliseid sanktsioone saab rakendada? Palun tooge välja asjakohased siseriiklikud sätted, mille alusel neid meetmeid saab võtta.

Jah. Rakendusmeetmed on välja toodud eelmise küsimuse juures. Juhul, kui lennuettevõtja ei täida ettekirjutust, on Tarbijakaitseametil vastavalt lennundusseaduse § 60<sup>3</sup> lg-le 6 õigus rakendada sunniraha kuni 3500 eurot. Sunniraha sissenõudmine toimub kohtutäituri kaudu täitemenetluse seadustiku alusel.

Täitemenetluse seadustik: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113062012002?leiaKehtiv>

3. Kas rakendusasutus kasutab rakendusmeetmeid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 üldiseks rakendamiseks? Kui jah, siis milliseid

rakendusmeetmeid ja milliseid sanktsioone saab kohaldada? Palun tooge välja siseriiklikud sätted, mille alusel vastavaid meetmeid võetakse.

Eesti seadusandluses ei ole kehtestatud lennuettevõtjatele karistusõiguslikke sanktsioone määruse nr 261/2004 täitmata jätmise olukorraks. Määruse nr 261/2004 täitmine lennuettevõtjate ja lennujaamade poolt tagatakse lennundusseaduses ja korrakaitseaduses sätestatud haldusmeetmetega. Tarbijakaitseametil on õigus ohu või korrarikkumise esinemisel koostada korrakaitseaduse § 28 lg 1 alusel ettekirjutus rikkumise kõrvaldamiseks ning juhul kui lennuettevõtja ei täida Tarbijakaitseameti poolt muu kui hüvitise väljamaksmiseks koostatud ettekirjutust, on Tarbijakaitseametil õigus rakendada korrakaitseaduse § 28 lg 3 alusel sunniraha kuni 9600 eurot.

Korrakaitseadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015207>

4. Kas Te tõlgendate mõnda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 sätet teisiti kui Euroopa Komisjon või Euroopa Kohus? Kui jah, siis seoses milliste sätetega ning kuidas neid tõlgendatakse Teie rakendusasutuses?

Tarbijakaitseamet järgib Euroopa Kohtu ja Euroopa Komisjoni tõlgendusi määruse nr 261/2004 rakendamisel.

5. Kas Teie rakendusasutus tõlgendab mõnda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 sätet teisiti kui teised rakendusasutused? Kui jah, siis milliseid ja kuidas neid tõlgendatakse Teie rakendusasutuses.

Tarbijakaitseamet võtab tsiviilseadustiku üldosa seaduse regulatsioonist lähtuvalt vastu kaebusi ka esindajate kaudu, samas kui mitmed liikmesriigid võtavad kaebusi vastu üksnes reisijatelt.

Hoolitsuskohustuse osas leiab Tarbijakaitseamet, et lennuettevõtja on lennu tühistamise või hilinemise korral kohustatud ise aktiivselt reisijale majutust otsima, samas kui mõned rakendusasutused leiavad, et lennuettevõtja peab üksnes hüvitama majutusega seotud kulud.

6. Milliseid asjaolusid ei käsitle rakendusasutus erakorralisena Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 artikli 5 lg 3 ja põhjenduste 14 ja 15 alusel (tehnilised rikked (kõik, mõned), ilmastikutingimused, streigid (lennuliikluskeskuse, lennujaama, lennuettevõtja), poliitiline ebastabiilsus, turvalisuse ohud, lennuliikluskeskuse või lennujaama poolt kehtestatud piirangud)?

Kuni 17.09.2015 Euroopa Kohtu ostuseni kohtuasjas *van der Lans* käsitles Tarbijakaitseamet paljusid tehnilisi rikkeid erakorralisena, v. a juhul, kui need ilmusid hoolduse käigus või nõuetekohase hoolduse puudumise tõttu või kui tegemist oli korduva veaga. Pärast selle kohtuotsuse vastuvõtmist käsitletakse erakorralisena üksikuid tehnilisi rikkeid, mis vastavad kohtuotsuse tingimustele.

Tarbijakaitseamet ei käsitle erakorralisena ka streike ja lennujaama poolt kehtestatud piiranguid, millest on mõistliku aja jooksul ette teatatud.

7. Milliseid teisi meetodeid kasutab teie rakendusasutus individuaalkaebuste tõhusaks lahendamiseks või Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 ühetaoliseks rakendamiseks (näiteks koostöö teiste rakendusasutustega, suhtlus tarbijakaitse võrgustikega jne)?

Tarbijakaitseamet teeb aktiivset koostööd Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskusega. Arvestades, et Eesti Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskus tegeleb piiriüleste kaebustega, samas kui Tarbijakaitseamet on rakendusasutuseks seoses intsidentidega, mis toimuvad Eesti territooriumil, siis Euroopa Liidu tarbija nõustamiskeskuse kaudu suunatakse Tarbijakaitseametile kaebused, mille on esitanud mõne teise EL liikmesriigi kodanik.

Tarbijakaitseamet osaleb aktiivselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse rakendusasutuste töös.

Tarbijate teavitamiseks kasutatakse veebilehekülge, samuti osaletakse laatadel, messidel jne informatsiooni jagamiseks.

Lisa 4. Soome Transpordihutusameti vastusleht

**Questionnaire for master's thesis on subject „The problems of direct and uniform application of European Union regulations based on the example of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council“**

I am at the moment obtaining my second master's degree from the Johan Skytte Institute of Political Studies of University of Tartu and I am hereby kindly asking your input for the master's thesis.

The master's thesis on subject „The problems of direct and uniform application of European Union regulations based on the example of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council“ focusses on the issues arising from the application of European Union regulations and difficulties on guaranteeing the direct and uniform application of regulations. As my main work area in the Consumer Protection Board of Estonia is air passenger's rights, I decided to take Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council as an example for such analysis. Three main aspects that will be brought out in the thesis are: interpretation of the regulations, enforcement bodies and measures, other measures to assure the uniform application of regulations (consumer protection networks, etc.). The plan of the master thesis entails the comparison of the practices of the different member states.

In order to carry out analysis, I kindly ask you to answer to the following questions that are related to application of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council:

1. What kind of procedures does your authority conduct in relation to handling of an individual complaint of a passenger under Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council? Please provide relevant national provision under which the complaints of the passenger are handled.
- The Finnish Transport Safety Agency is one of the 3 Finnish NEBs. The other Finnish NEBs are the Consumer Ombudsman and the Consumer Disputes Board. The primary goal of the Consumer Ombudsman activities is to influence the

business that is non-compliant with the law to cease such activities or alter them voluntarily. The Consumer Ombudsman does not resolve individual disputes. These cases are handled by the Consumer Disputes Board.

- The Finnish Transport Safety Agency handles those complaints, which the Consumer Disputes Board cannot handle, i.e. complaints from business travellers (=situations where the employer pays the ticket, the contract is thus made between two companies) and the complaints from people with restricted mobility (only regarding problems with accessibility, lack of assistance etc.). The competence of our Agency is described in very general nature in the Aviation Act 2014/864, art. 3, paragraph 2. (unofficial translation):

*In addition to the provisions on the competence of consumer authorities contained in other legislation, the Finnish Transport Safety Agency shall be competent authority referred to in (29.1.2016/61):*

*1) Regulation (EC) No 261/2004 of the Parliament and of the Council establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights and repealing Regulation (EEC) No 295/91, as well as in*

*2) Regulation (EC) No 1107/2006 of the Parliament and of the Council concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air.*

- Unfortunately there are no precise legal provisions regarding the complaint handling within the Finnish Transport Safety Agency. In practise the process is carried out in a similar way than in the Consumer Disputes Board (e.g. process is based only in written evidence, the verdict is not of binding nature, there is no possibility to complain from the result etc.)
- The competence of the Consumer Ombudsman is prescribed in the Act No. 30.11.2012/661 (Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta/Act regarding the Competition and Consumer Authority) and the competence of the Consumer Disputes Board in the Act No. 12.1.2007/8 (Laki kuluttajariitalautakunnasta). Unfortunately there do not exist any English translations of these two, but there is

an excellent English summary of the complaint handling process within the Consumer Disputes Board on their website: <http://www.kuluttajariita.fi/en/index/valituksenteko/valituksenkasittely.html>

2. Does your authority take enforcement actions in relation to individual complaints of the air passengers? If yes, what kind of enforcement actions and which sanctions can be applied? Please provide relevant national provision under which such enforcement actions can be taken.
  - The Finnish Transport Safety Agency does **not** take enforcement actions in relation to individual complaints. (The complaints can of course be, and indeed are, one of the inputs to enforcement actions.)
3. Does your authority take enforcement actions in relation to application of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council in general? If yes, what kind of enforcement actions and which sanctions can be applied? Please provide relevant national provision under which such enforcement actions can be taken.
  - Yes, we can take enforcement actions and use sanctions to make them more persuasive, although so far we have never had to use the different sanctions mentioned in the Aviation Act. At the moment we are actually for the first time considering the necessity to lay down sanctions against an airline.
  - The sanctions are prescribed in the Aviation Act article 151 (unofficial translation):

#### *Conditional fines and conditional orders of execution*

*The Finnish Transport Safety Agency may, so as to make an order or prohibition issued on the basis of this Act or the European Union regulations more effective, impose conditional fines or orders of execution or suspension as provided for in the Conditional Fine Act (1113/1990).*

4. Does your understanding and interpretation of some provisions of the Regulation



(EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council diverge from the interpretations given by European Commission and/or European Court? If yes, in relation to which provisions and how are they applied and interpreted by your authority?

- We do not necessary agree with all of the rulings of the European Court of Justice, but will however follow them. E.g. the Siewert Case C-394/14, where the ECJ ruled that a situation where an airport's set of mobile boarding stairs collides with an aircraft cannot be categorised as 'extraordinary circumstances', does not make much sense to me. Personally I would have found this situation (when using common sense) so rare and atypical that it would have fallen within the scope of 'extraordinary circumstances', but the verdict as such is clear and has to be followed nationally.
  - The Germanwings Case C-452/13 is also peculiar, since the Court says that the concept of 'arrival time' (which is used to determine the length of the delay to which passengers on a flight have been subject) refers to the time at which at least one of the doors of the aircraft is opened, the assumption being that, at that moment, the passengers are permitted to leave the aircraft. I found this problematic since this time is not recorded anywhere and the passengers are not de facto free to leave the aircraft and go anywhere they like (e.g. walk freely in the apron).
5. According to your knowledge, does your authority interpret some provisions of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council differently as other national authorities? If yes, which provisions and how are they applied and interpreted by your authority.
- Not to my knowledge.
6. Which kind of circumstances does your authority **NOT** consider as extraordinary under Article 5(3) and recitals 14 and 15 of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council (technical defects (all, some), weather conditions, strikes (of the air traffic control crew, airport crew, air carrier crew),

political instability, security risks, restrictions applied by air traffic control or airports)?

- In the past there were quite a lot of situations where we did consider some of the technical defects extraordinary, but van der Lans Case C-257/14 has made it clear that technical problems which occurred unexpectedly, which are not attributable to poor maintenance and which were also not detected during routine maintenance checks, do not fall within the definition of ‘extraordinary circumstances’. This ruling has narrowed the need to examine and analyse each defect in details.
7. Does your authority also use other means of action in order to guarantee the most effective handling of the complaints of the passengers or uniform application of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council (for example cooperation with other enforcement bodies, communication with consumer networks, etc.)
- The Finnish Transport Safety Agency does active cooperation with other Finnish NEBs and the whole NEB network and the Commission. We put a lot of effort to versatile information sharing through our website, social media and different happenings and fairs. The European Consumer Centre Finland is also very active regarding complaint handling and information sharing.
  - More information on air passenger rights and the activities of the Finnish actors in the field of air passenger rights can be found on these websites:

[http://www.trafi.fi/en/aviation/for\\_passengers/passenger\\_rights](http://www.trafi.fi/en/aviation/for_passengers/passenger_rights)

<http://www.kkv.fi/en/facts-and-advice/travelling-and-travel-agencies/travelling-and-transport/air-passenger-rights/>

<http://www.ecc.fi/en/themes/traveling/air-travel/>

I kindly ask you to provide any relevant national legal acts or provisions, or guidance materials in English (if present) which can be helpful in responding to the previous questions. **If the answers to those questions can be derived directly from your**

**national legal acts or provisions, or guidance materials, reference to such materials or submitting them with an e-mail is sufficient and separate answers to the questions are not necessary.**

**I am sincerely grateful for any help you can provide in relation to my master's thesis.**

Best regards

Hedi Jüriöö

Lisa 5. Ühendkuningriikide Lennuameti vastusleht

**Questionnaire for master's thesis on subject „The problems of direct and uniform application of European Union regulations based on the example of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council“**

I am at the moment obtaining my second master's degree from the Johan Skytte Institute of Political Studies of University of Tartu and I am hereby kindly asking your input for the master's thesis.

The master's thesis on subject „The problems of direct and uniform application of European Union regulations based on the example of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council“ focusses on the issues arising from the application of European Union regulations and difficulties on guaranteeing the direct and uniform application of regulations. As my main work area in the Consumer Protection Board of Estonia is air passenger's rights, I decided to take Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council as an example for such analysis. Three main aspects that will be brought out in the thesis are: interpretation of the regulations, enforcement bodies and measures, other measures to assure the uniform application of regulations (consumer protection networks, etc.). The plan of the master thesis entails the comparison of the practices of the different member states.

In order to carry out analysis, I kindly ask you to answer to the following questions that are related to application of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council:

1. What kind of procedures does your authority conduct in relation to handling of an individual complaint of a passenger under Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council? Please provide relevant national provision under which the complaints of the passenger are handled.

The CAA offers a free complaint handling service to consumers. It takes up the consumer complaint with the airline and asks the airline to explain its position. It offers a mediation type service and challenges the airline in cases where it thinks the consumer is due redress. If an airline refuses to compensate the passenger, the

CAA has no powers to require the airline to do so. In these cases we provide our view to the consumer and they can use this if they wish to do to court. The following link is to the UK legislation which delegates the Air Transport Users Council as the body to deal with complaints under Regulation 261. This organisation was not a separate legal body, but was actually a department within the CAA. The department no longer exists and was merged into another part of the CAA and is now called the Passenger Advice and Complaints Team.

[http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/975/pdfs/ukxi\\_20050975\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2005/975/pdfs/ukxi_20050975_en.pdf)

There is information on the CAA website about the complaint handling role:

<http://www.caa.co.uk/Passengers/Resolving-travel-problems/How-the-CAA-can-help/Code-of-Practice/>

The CAA is also the competent authority for approving bodies to handle aviation complaints under the Alternative Dispute Resolution Directive. We have currently approved two bodies to handle aviation complaints and they will handle complaints about Regulation 261. You can find information about this on our website:

<http://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airlines/Alternative-dispute-resolution/>

2. Does your authority take enforcement actions in relation to individual complaints of the air passengers? If yes, what kind of enforcement actions and which sanctions can be applied? Please provide relevant national provision under which such enforcement actions can be taken.

We do not take enforcement actions based on individual complaints.

3. Does your authority take enforcement actions in relation to application of Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council in general? If yes, what kind of enforcement actions and which sanctions can be

applied? Please provide relevant national provision under which such enforcement actions can be taken.

We do take enforcement action in relation to the general application of Regulation 261. We have criminal and civil powers. The criminal powers allow the court to impose a fine of up to £5,000, but they are difficult to use and disproportionate for most of the offences. The powers are set out in the legislation in answer to Q1.

Our preference is to use our civil powers and these are based on us taking action in the collective interest of consumers and they come from Part 8 of the Enterprise Act 2002. They allow us to obtain undertakings from businesses that they will change their practices and comply, we can also seek an Enforcement Order from the court. If a business breaches an Enforcement Order they can commit contempt of court and the court could then impose a fine, or even imprisonment.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>

We have also published some guidance on how we use our enforcement powers and how we prioritise our work.

[www.caa.co.uk/cap1018](http://www.caa.co.uk/cap1018)

[www.caa.co.uk/cap1233](http://www.caa.co.uk/cap1233)

We publish details of our enforcement actions on the website:

<http://www.caa.co.uk/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=4294978703>

4. Does your understanding and interpretation of some provisions of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council diverge from the interpretations given by European Commission and/or European Court? If yes, in relation to which provisions and how are they applied and interpreted by your authority?

We recognise and apply the decisions of the European Court. We supported the NEB list of extraordinary circumstances, as we thought that it was compatible with the Wallentin judgment. However, following the ruling in the UK courts in 2014 in the *Jet2.com v Huzar* case, we changed our interpretation and required airlines to compensate passengers for technical faults. The van der Lans decision provided further clarification on this.

With regard to the European Commission I can't think of anything particular, but we are currently reviewing their draft interpretative guidelines.

5. According to your knowledge, does your authority interpret some provisions of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council differently as other national authorities? If yes, which provisions and how are they applied and interpreted by your authority.

We accept complaints from claims agencies and solicitors, subject to the consumer confirming they have appointed them to act on their behalf. I think some other authorities refuse to accept complaints from claims agencies. We also consider it is acceptable for airlines to ask passengers to organise their own hotel accommodation/refreshments in major disruption, as this can be more efficient, subject to airlines providing clear guidelines on expenditure. I think that some other authorities would expect airlines to organise the accommodation.

6. Which kind of circumstances does your authority **NOT** consider as extraordinary under Article 5(3) and recitals 14 and 15 of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council (technical defects (all, some), weather conditions, strikes (of the air traffic control crew, airport crew, air carrier crew), political instability, security risks, restrictions applied by air traffic control or airports)?

We do not consider technical defects are extraordinary, apart from hidden manufacturing defects. We consider weather, political instability, security risks and restrictions applied by ATC or airports are extraordinary. We also agree that strikes by ATC and airports are extraordinary, but not strikes by airline crew. I

have attached a list of the incidents that we consider are extraordinary – this is not currently on the website as the site is being updated.

7. Does your authority also use other means of action in order to guarantee the most effective handling of the complaints of the passengers or uniform application of the Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council (for example cooperation with other enforcement bodies, communication with consumer networks, etc.)

We have begun to take a pro-active approach to compliance and we have published two compliance reports which reviewed the activities of the largest 15 airlines flying from the UK. We are continuing with this approach and will be publishing another report in the next few weeks.

[www.caa.co.uk/cap1227](http://www.caa.co.uk/cap1227)

[www.caa.co.uk/cap1275](http://www.caa.co.uk/cap1275)

The announcement that we were taking enforcement action against a number of airlines gained a lot of publicity and had a positive effect on improving awareness of consumer rights.

We work with other authorities in the UK who provide advice to consumers to ensure that they are aware of rights in Regulation 261. We worked with other NEBs on developing the NEB list and find it very helpful to seek the views of other NEBs when we have questions. We have also participated in seminars organised by the CPC network looking at contract terms in aviation.

I kindly ask you to provide any relevant national legal acts or provisions, or guidance materials in English (if present) which can be helpful in responding to the previous questions. **If the answers to those questions can be derived directly from your national legal acts or provisions, or guidance materials, reference to such materials or submitting them with an e-mail is sufficient and separate answers to the questions are not necessary.**



**I am sincerely grateful for any help you can provide in relation to my master's thesis.**

Best regards

Hedi Jüriöö

# **THE PROBLEMS OF DIRECT AND UNIFORM APPLICATION OF EUROPEAN UNION REGULATIONS BASED ON AN EXAMPLE OF REGULATION (EC) No 261/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**

Hedi Jüröö

## **Summary**

Contemporary European Union (hereinafter the EU) is not considered only as an economic union, but has developed also into political union. The political spheres that the EU regulates and in which it holds exclusive competence or shared competence with the member states has broaden over time.

In order to guarantee the effective functioning and the validity of the EU law and general principle on even terms in all member states, the Court of Justice of the European Union (hereinafter the CJEU) has developed the doctrine of direct effect. Although some authors consider the concepts of direct effect and direct applicability to be separate doctrines, the CJEU has used the terms equivalently which is the reason why in this master's thesis such separation will not be made. The doctrine of direct effect entitles the individuals to rely on the rights and obligations provided for in the EU law and expect the application of such rights from the national courts and administration. The purpose of the doctrine is to ensure the uniform application of EU law in all member states in order to secure fulfilment of the principles of equal treatment of the consumers and traders, effectiveness and legal certainty. The doctrine has been an important actor in the integration of the EU by facilitating the free movement of goods, persons, services and capital.

The classical examples of directly applicable legislative acts of the EU are the regulations, which means that the individuals are entitled to claim the compliance with the rights guaranteed to them. The CJEU has broadened the scope of direct effect also to some provisions of the EU treaties and directives.

The unifying impact of the principle of direct effect is, however, obstructed by different aspects. Although the supporters of pluralism praise the distinctions of legal systems of

the member states, those distinctions do not guarantee the uniform application of EU legal acts in member states. Namely, although the regulations are directly applicable, they often require enforcement acts or provisions that oblige member states to assign competent authority to carry out the enforcement acts and enact effective sanctions for the infringements of regulations. Nevertheless, the EU relies on the principle of autonomy of the member states, which means that the EU does not intervene with the administrative structure and measures of the member states. This in turn purports that the enforcement measures of the member states may differ substantially.

Another problem for direct and uniform application of the EU regulations is the lack of uniformity in interpretations by the member states and their courts. Although the institution of the preliminary ruling has been introduced in the EU court system, the courts of member states hesitate to use this and often rely on the interpretations that are common to their cultural heritage.

Although, different cooperation measures and networks have been created in order to guarantee the uniform application of the directly applicable regulations, such methods are not effective since the enforcement authorities use these methods only occasionally.

Thus, on the one hand it is questionable whether the combination of 28 different legal systems with different institutional structures and sanctioning measures is capable of enforcing the EU regulations in a way that the equal treatment of the consumers and traders, effectiveness of proceedings and expeditious functioning of the market are guaranteed. On the other hand, there are doubts whether the uniform application of EU law is desirable under idea of pluralistic and diversified legal order and how the sovereignty of the member states fits in the picture. Also the debate about the direction of the EU towards centralization or decentralization comes forth.

The objective of the master's thesis was to identify the obstacles of the direct and uniform applicability of the EU regulations and provide methods and solutions to ensure the uniform application of the EU regulations. The question about the necessity and desirability of the direct and uniform application of the EU regulations was also brought into focus. Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to

passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91 was used as an example. The thesis was based on the hypothesis that the enforcement measures of the regulations do not fulfill the objectives of equal treatment and uniform application of the EU regulations.

Derived from the objective and the hypothesis of the master's thesis the following study tasks were set:

1. To identify the enforcement bodies and enforcement measures of the Regulation 261/2004 of the different member states and evaluate the problems of differing enforcement measures.
2. To identify interpretation disparities and explain whether and how they impair the principle of equal treatment.
3. To determine other methods for ensure the uniform application of the regulations and explain the effectiveness or ineffectiveness of those methods.
4. To determine the solutions in accordance with the EU law for overcoming the problems of direct and uniform applicability of the EU regulations.
5. To identify the necessity and desirability of the doctrine of direct and uniform application from the standpoint of the consumers, traders, member states and EU institutions.

For collecting empirical data for the master's thesis, a qualitative questioning was conducted in the enforcement bodies of the Regulations 261/2004. The sample was selected based on the most diverging enforcement systems and measures of the member states. The questioning was conducted in Civil Aviation Authority of the United Kingdom, Transport Safety Authority of Finland and Consumer Protection Board of Estonia. To broaden the scope of sample, also the data from "Exploratory study on the application and possible revision of Regulation 261/2004: Final report" conducted by Steer Davies Gleave on the request of the European Commission and „Commission Staff Working Document. Complaint handling and enforcement by Member States of the Air Passenger Rights Regulations" conducted by European Commission was used.

Based on the analysis, the author suggested the following methods for ensuring the effective functioning of the doctrine of direct effect of the regulations without intervening

too excessively into institutional and procedural autonomy of the member states.

One of the possible solutions would be harmonization of enforcement measures. The author does not consider it necessary to provide European Commission with more extensive competences, rather the multilevel governance approach should be taken into account where the legal acts having direct effect are drafted on supranational and intergovernmental level with the participation of the member states, but the enforcement competences remain with the member states.

Nevertheless, the author is on the position that the harmonization of complaint handling procedures to some extent is possible with the introduction of uniform base for complaint handling procedures into directly applicable regulations. This does not mean the evolvment of new separate requirements of procedure on EU level, rather reference to Directive on alternative dispute resolution for consumer disputes and national acts that transposed the Directive into national legislation, taking into account that all member states of the EU have transposed the Directive. The author is on the position that it is possible to determine the legal act under which the complaints should be handled also in relation to other directly applicable regulations if the regulation entails the right to submit a complaint to competent authority.

Considering the criminal and administrative sanctions imposed by the enforcement authorities, the objectives of the sanctions could be clarified (what kind of sanctions could be considered as effective, proportionate and dissuasive). Also floor and cap of the sanctions could be enacted in order to prevent the situations where the disparities between the sanctions of the member states reach to millions of euros and may cause the *race to the bottom* of the traders.

As for the unification of interpretations, the author suggest the active drawing of guidelines by the European Commission. In case the member states are not susceptible to harmonization of enforcement practices, it would be possible to reflect the suggestions to handle the complaints in court or extrajudicial proceedings in the guidelines. The provision of guidelines shouldn't theoretically cause debates between the supporters of different integration theorists nor between legal positivists and pluralists, since the guidelines are recommended, not binding. This way the guidelines should be acceptable

by both, member states and EU institutions, considering the conservation of sovereignty in desired spheres.

As a last point, the author took the position that it would be possible to guarantee the direct and uniform application of the regulations through increasing the activity of different cooperation networks. In this context, the cooperation of enforcement authorities of specific regulations is important which is why the creation of regulation specific networks with clear tasks and managing systems should be considered. The criticism to this suggestions is the excessive amount of cooperation networks that may aggravate the work of both, national enforcement authorities and European Commission. From the position of the consumers and the trades, the large amount of cooperation networks may cause confusion about competent authorities and their responsibilities.

As a conclusion, the author finds that although the direct and uniform application of regulation is not always guaranteed, it is often in desired by the consumers and traders. It is possible to implement couple of enforcement measures for ensuring the direct and uniform application of the regulations that are not, at the same time, too invasive to the principle of sovereignty and autonomy.

**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Hedi Jüriöö (48705120347), annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Euroopa Liidu määruste vahetu ja ühetaolise rakendamise probleemid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 261/2004 näitel“, mille juhendaja on Karin Sein,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 20.05.2016

---

*(allkiri)*