

## **Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 25. juuni 2002. aasta määruse nr 205 „Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid“ muutmise“ eelnõu seletuskiri**

### **1. Sissejuhatus**

#### **1.1. Sisukokkuvõte**

Riigipiiri seaduse järgi on Vabariigi Valitsusele antud pädevus määrata piiripunktid, mille kaudu toimub isikute, transpordivahendite ja kaupade rahvusvaheline liiklus. Valitsus määrab ka piiripunktide lahtioleku ajad lähtudes Eesti huvidest ning arvestades kaubavahetuse ja isikute piiriülese liikumise vajadustega.

Maanteepiiripunkte on Eestis kolm. Narva piiripunkt Ida-Virumaal ning kaks suhteliselt kõrvuti asetsevat piiripunkti Kagu-Eestis – Koidula ja Luhamaa. Alates 2024. aasta veebruarist on Narva maanteepiiripunkt avatud ainult jalakäijatele, selle kaudu transpordivahendid ei liigu ning kaubavedu ei toimu. Luhamaa ja Koidula on piiripunktid, mille kaudu toimub maanteel kogu rahvusvaheline kaubavedu. Kuna Soome on sulgenud kõik Venemaaga piirnevad maanteepiiripunktid, Leedu Valgevenega piirnevad piiripunktid ja Läti kaks riigi kirdeosasse jäävat maanteepiiripunkti, on Eesti riik, mille kaudu toimub nii Eesti kui teiste Euroopa riikide vedajate ida-suunaline kaubavahetus.

Vabariigi Valitsus kinnitas 2022. aasta aprillis Venemaaga suhtlemise lähtealustes põhimõtte, et kahepoolsed majandussuhted tuleb viia miinimumini. 2023. aasta juunis heaks kiidetud Eesti sanktsioonipoliitika põhimõtted Ukraina toetamisel annavad samuti aluse piiripunktide töökorralduse ülevaatamiseks ning muudatuste tegemiseks.

Eelnõuga muudetakse Koidula maanteepiiripunkti lahtioleku aegasid. Alates käesoleva aasta 1. juulist ei saa Koidula piiripunkti kaudu riigipiiri ületada enam ööpäevaringselt, vaid piiripunkt jäetakse piirikontrolli ja tollikontrolli teostamiseks avatuks päevasel ajal vahemikus 5:30-21:30. Kavandatav määrusemuudatus ei puuduta Koidula raudtee piiripunkti töökorraldust.

#### **1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna nõunik Eve-Ly Kübard (tel: 5885 1341, e-post: [eve-ly.kybard@fin.ee](mailto:eve-ly.kybard@fin.ee)). Juriidilist kvaliteeti kontrollis personali- ja õigusosakonna Agnes Peterson (tel: 5885 1301, e-post: [@fin.ee](mailto:@fin.ee)), keeleliselt toimetab sama osakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (tel: 5885 1468, e-post: [sirje.lilover@fin.ee](mailto:sirje.lilover@fin.ee)).

#### **1.3. Märkused**

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu, Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 25. juuni 2002. aasta määruse nr 205 „Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid“ 01.05.2024 jõustunud redaktsiooni (RT I, 23.04.2024, 8).

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Riigipiiri seaduse (RipS) § 10 lg 1 järgi on piiripunkt rahvusvaheliseks liikluseks avatud maanteelõigu või veekogu, raudtee- või lennujaama, jõe-, järve- või meresadama ehitise ja territooriumi piiratud ja tähistatud osa, kus toimub piirikontroll. Piirikontroll hõlmab isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kontrolli, kaupade tollikontrolli ning vajadusel kaupade sanitaar-, veterinaar- või fütosanitaarkontrolli (RipS § 11 lg 1). Seadusandja on volitanud Vabariigi Valitsust otsustama, millised on need piiripunktid, mille kaudu võib toimuda rahvusvaheline liiklus (RipS § 10 lg 4). Seaduse järgi korraldab maanteedel asuvate piiripunktide haldamist Rahandusministeerium (RipS § 10 lg 2).

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 25. juuni 2002. aasta määrust nr 205 „Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid“ ning määruse lisa 1 kehtestatakse uues sõnastuses. Lisas 1 esitatakse loetelu maanteepiiripunktide ning teave piiriületuse võimaluste ja piirangute kohta. Kehtiva määruse järgi on Võru maakonnas Setomaa vallas Karisilla-Petseri maanteel asuvas Koidula piiripunktis võimalik piiripunkti läbida ööpäevaringselt. Kavandatava muudatusega seatakse piiri- ja tollikontrolli läbimiseks ajaline piirang ning edaspidi on Koidula piiripunkt avatud päevasel ajal kell 5:30-21:30.

Vajaduse piiripunkti töökorralduse muutmiseks on tinginud julgeolekuolukord Euroopas ning Ukrainas toimuv Vene sõjaline agressioon. Piiripunkti öise sulgemise teiseks põhjuseks on riigile kuuluva piiritaristu ja kinnisvaraobjektide efektiivne haldus ning piiril töötavate ametnike tööaja mõistlik planeerimine.

Kuna julgeolekuolukord Euroopas ei ole paranenud, kehtestab Euroopa Liit (EL) Venemaa suhtes jätkuvalt uusi sanktsioone. Hetkel räägitakse ELis läbi 14. paketti, kuhu kavandatakse täiendavaid majandussanktsioone. Pea iga eelneva sanktsioonipaketiga on kehtestatud kaubanduspiiranguid, mis tähendab seda, et üha vähem on kaubanomenklatuuris selliseid kaupu, mida on lubatud Venemaale eksportida või sealt ELi importida. Kaubandussanktsioonide eesmärk on nõrgestada Venemaa majandust ning sõjatööstust. Embargokaupade nimekirjas on sadu kaubagruppe, mille sisse- ja väljavedu on keelatud ning mille ebaseadusliku piiriületuse tõkestamisega Maksu- ja Tolliamet (MTA) igapäevaselt tegeleb. Eelmisel 2023. aastal tuvastas ning tõkestas toll üle 1500 embargokauba rikkumise. Kaitsepolitsei ameti menetluses on ligikaudu 50 rahvusvahelise sanktsiooni rikkumise kuritegu.

Vene agressiooni tõttu ning kogu tänast julgeolekuolukorda arvestades ei ole Eesti huvides idasuunalise kaubavahetuse igakülgne soodustamine. Eesti on ELis olnud Venemaa suunalise sanktsioonipoliitika eestkõneleja, kes nõuab jõulisi ja strateegilise mõjuga majandussanktsioone. Arvestades meie geopoliitilist olukorda, saab Eesti eestkõneleja rolli täita juhul, kui on ise majanduspiirangute rakendamisel eeskujuks.

Hetkel on Eesti olukorras, kus Koidula ja Luhamaa maanteepiiripunktid on kui „aken Euroopasse“, mille kaudu toimub Venemaa ja ELi vaheline kaubavahetus. Soome on sulgenud kõik maismaapiiripunktid, Läti on sulgenud kaks Venemaaga piirnevat maismaapiiripunkti riigi kirdeosas ning Leedu kõik Valgevenega piirnevad piiripunktid.

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) andmetel näitab isikute ja transpordivahendite piiriületuse statistika, et välisriigi kodanike ja välisriigis registreeritud sõidukite piiriületuse osakaal on Koidula maanteepiiripunktis kasvanud. Osaliselt on see seotud Narva piiripunkti sulgemisega alates käesoleva aasta veebruarist, kuid mõju on avaldanud ka naaberriikide piiripunktide sulgemine. Kui 2024. a jaanuaris moodustasid Eesti numbrimärgiga sõidukid Koidula piiriületusest ligikaudu 50%, siis järgnevatel kuudel langes see 34%-le. Järgnesid Läti sõidukid

31%-ga, Leedu 13%-ga ning Soome 7%-ga. Sealjuures on hüppeliselt kasvanud Serbia, Moldova ja Saksamaa numbrimärgiga sõiduautode ja veoautode piiriületused Koidula maanteepiiripunkti kaudu.

**Veoautode** piiriületuse läbilaskevõime on Koidula piiripunktis 400 veoautot ööpäevas, see on 200 mõlemas suunas. Piiriületuse tegelik statistika jääb sellele oluliselt alla. Keskmise veoautode piiriületuste arv ööpäevas oli jaanuaris 193, veebruaris 204 ja märtsis 230. Piiriületuse kiirus ei sõltu ainult ühe riigi piiriasutuse taristu võimalustest, vaid ka naaberriigi läbilaskevõimest ja piiriasutuse töökorraldusest. Koidula maanteepiiripunktis on elavas ootejärjekorras igapäevaselt ligikaudu 300 veoautot ning samas suurusjärgus ootavad veoautod piiriületust ka eelbroneeringu järjekorras.

**Isikute** piiriületus näitab jätkuvat kasvavat trendi, tõus 40% võrreldes 2024. a jaanuari andmetega. Jaanuaris ületas Koidulas piiri keskmiselt 403 isikut ööpäevas, veebruaris 465 ning märtsis 557 isikut. Samas osakaalus on kasvanud ka sõiduautode ööpäevaringne piiriületus. Sealjuures tuleb märkida, et 80% isikute piiriületusi tehakse päevasel ajal vahemikus 6:00-22:00 ning öösel piiri ületavatest isikutest on Eesti kodakondsaid vaid viiendik.

Viidatud andmetest saab järeldada, et isikute piiriületuse kontekstis mõjutab piiripunkti õine sulgemine eelkõige välisriigi kodanikke. Seda arvestades ei ole tänases julgeolekuolukorras piiripunkti õine lahti hoidmine põhjendatud ega mõödapääsmatult vajalik.

### **3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

3.1. Isikute piiriülest liikumist reguleerivad Schengeni piirieskirjad<sup>1</sup>, mille artikli 5 lõike 2 kohaselt võib lubada piiriületust piiripunkti kindlaksmääratud lahtiolekuaegadest erineval ajal, kui tegu on erivajadusega või ettenägematu hädaolukorraga Schengeni piirieskirjade tähenduses. Eelnõu ei mõjuta erivajadusega juhtumite puhul piiriületuse lubamist öisel ajal, sest Koidula piiripunktis tagatakse PPA kohalolek. Piirikontrolli teostav asutus saab igakordselt objektiivsetele asjaoludele tuginedes otsustada, kas tegemist on Schengeni piirieskirjade mõttes erivajaduse või ettenägematu hädaolukorraga. Liikmesriikide piirivalveasutustel on Schengeni piirieskirjade rakendamisel lai kaalutusruum.

Schengeni piirieskirjade artikli 39 lõike 1 punkti b kohaselt tuleb Euroopa Komisjoni piiripunkti töökorralduses tehtud muudatusest teavitada.

3.2. Tollivaldkonnas reguleerib tolliasutuste asukohtade ja tollikontrolli teostamisega seonduvat liidu tolliseadustik<sup>2</sup>. Tolliseadustiku artikli 159 lõike 1 kohaselt antakse liikmesriigile pädevus otsustada, kus erinevad tolliasutused paiknevad ning milliseid tolliformaalsusi vastavates tolliasutustes teha saab. Sama artikli lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid sealjuures tagama, et tolliasutustele määratakse põhjendatud ja asjakohased ametlikud lahtiolekuajad. Arvesse tuleb võtta transpordi ja kauba liiki ning rahvusvahelisi vedusid ei tohi sealjuures takistada ega kahjustada.

Võib tekkida küsimus, et kui kaubavahetusele seatakse osaline ajaline piirang, mida Koidula maanteepiiripunkti õine sulgemine endast kujutab, siis kas tegemist on rahvusvahelise veo takistamisega liidu tolliseadustiku artikli 159 tähenduses. Siinkohal tuleb asuda eitavale seisukohale, kuna tolliasutuse lahtioleku aja määramisel on täidetud põhjendatuse ja

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad). – [ELT L 77, 23.3.2016, lk 1–52](#).

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, 9. oktoober 2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud). – [ELT L 269 10.10.2013, lk 1-162](#).

asjakohasuse tingimused, mida on pikemalt selgitatud seletuskirja osas 2 ja 4. Liikmesriigil on pädevus põhjendatud piiranguid kehtestada.

#### 4. Määruse mõjud

Koidula piiripunkti sulgemise kohta on Sotsiaalteaduslike Rakendusuringute Keskus RAKE koostöös Tartu Ülikooliga koostanud 2023. a sügisel Siseministeeriumi tellimisel sotsiaalmajanduslike mõjude eelhindangu<sup>3</sup> (edaspidi *RAKE uuring*). Uuringust selgus, et piiripunkti täieliku sulgemisega kaasneksid kohalikule kogukonnale ja ettevõtjatele olulised negatiivsed mõjud. Uuringu ülesandepüstitus ei hõlmanud sulgemise kõrval alternatiivide võrdlust, nagu näiteks piiripunkti öine sulgemine ja kaasnevad mõjud. Seda teades on oluline märkida, et RAKE uuringu järeldusi ei saa üle kanda käesoleva määruse muutmise mõjudele. Kavandatav määrusemuudatus näeb ette, et piiripunkt on tavapärasteks piiritoiminguteks avatud 16h (5:30-21:30) ning suletud öisel ajal 8h.

Käesolev määrusemuudatus, millega piiratakse isikute, transpordivahendite ja kaupade liikumist Koidula maanteepiiripunkti kaudu öisel ajal, ei too kaasa olulist ja suurt negatiivset mõju, vaid eeldab piirkonna elanikelt ja ettevõtjatelt mõõdukat kohanemist. Enim saavad mõjutatud kaubaveoga tegelevad ettevõtted, kuna ootejärjekorrad pikenevad.

#### Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Koidula maanteepiiripunkti lähim suurim asula Eesti poolel on Värskas asula, mis asub piiripunktist 18 km kaugusel ning Vene Föderatsiooni poolel Petseri linn, mis on piiripunktist 5 km kaugusel. Lähimad piiripunktid on Koidula raudteepiiripunkt (ca 1 km), Luhamaa piiripunkt (vahemaa 37 km) ja Saatse piiripunkt (25 km). Kui Luhamaa ja Koidula piiripunktid on avatud kõikidele transpordiliikidele, siis Saatse piiripunkt on avatud jalakäijatele ning seda saavad kasutada ainult Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni elanikud. Läbi Koidula raudteepiiripunkti reisirongiliiklust ei toimu, piiripunkti läbib kaks kuni kolm kaubarongi ööpäevas (sisenev ja väljuv suund kokku). Koidula maanteepiiripunkti öiseks ajaks sulgemise korral on isikutel võimalik piiri ületada Luhamaa piiripunkti kaudu, kui piiriületus on öisel ajal vältimatult vajalik.

Koidula maanteepiiripunkt on oluline transpordisõlm Setomaa, Kagu-Eesti piirkonna ja Petseri linna elanikele, kuna selle kaudu toimub liiklus ning ühendus kahe riigi vahel. Piirkonna elanikud kasutavad piiripunkti igapäevaselt tööle käimiseks, pereliikmete külastamiseks ning kultuuritraditsioonide hoidmisega seotud tegevusteks. Kagu-Eesti tööandjad (n Värskas Sanatoorium, Värskas Südamekodu) sõltuvad topehtkodakondsetest, kelle elukoht on Vene Föderatsioonis ning kes käivad Eesti poolel tööl.

RAKE uuringus toodi välja, et Koidula maanteepiiripunktis on jalgsi piiripunkti läbimine valdavaks piiriületusviisiks. Piiripunktini jõudmiseks kasutatakse aktiivselt ühistransporti või jäetakse auto piiripunkti ees olevasse parklasse või tee äärde ning piir ületatakse ootejärjekordade vältimiseks jalgsi. Teisel pool piiri jätkatakse teekonda teise autoga, ühistranspordiga või Petseris ka taksoga.

Määrusemuudatusega kavandatava piiripunkti lahtioleku aja määramisel (5:30-21:30) on arvestatud isikute piiriülese liikumise vajadusega töölt koju ja tööle ning ühistranspordi sõidugraafiku kellaaegadega (n Elroni rongiliikluse sõidugraafik).

---

<sup>3</sup> Koidula piiripunkti töö ümberkorraldamisega kaasnevate sotsiaalsete ja majanduslike mõjude eelhindang 2023. <https://www.siseministeerium.ee/ministeerium-ja-kontaktid/ministeerium-ja-minister/uuringud-ja-analuusid>

Sihtrühm on isikud, kes ületavad riigipiiri pereliikmete külastamiseks, töötamiseks, sisseostude tegemiseks, teenuste tarbimiseks, kultuuritraditsioonide hoidmisega seotud tegevusteks.

Mõju ulatust võib pidada pigem väikeseks. Võib eeldada, et piiriületuseks teise kellaaja valimine ei nõua piirkonna elanikelt ülemäära suuri pingutusi, kuna piiriametnike hinnangu kohaselt ei ole öisel ajal piiriületus piirkonna elanike seas tavapärane, vaid pigem harv. Vajalikud piiritoimingud tööle ja koju jõudmiseks ning pereliikmete külastamiseks tehakse päevasel ajal.

Mõju avaldumise sagedust ei saa täpselt määrata, sest PPA ei kogu otseselt isikustatud statistikat selle kohta, millisel kellaajal konkreetset isikud riigipiiri ületavad. Siiski saab piiriametnike ning piirkonna töandjate hinnangu kohaselt teha järelduse, et kohalike elanike regulaarne piiriületus toimub päevasel ajal.

Mõjutatud sihtrühma suurus on väike. Piiriületusstatistika järgi toimub 80% piiriületusi päevasel ajal ning öösel piiri ületavatest isikutest on Eesti kodakondselt viiendik. Sellest saab järeldada, et mõjutatud isikute ring ei ole suur võrdluses kogu sihtrühmaga, kelleks on kõik piiriületajad.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk. Võimalikku ebasoovitavat mõju ei tuvastatud.

### **Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

Sihtrühm: PPA ja MTA

Mõju ulatus on väike. Muudatus võimaldab PPAI ja MTAI oma ressursse ümber planeerida. Piiripunkti öösel täielikult ei suleta, tagatakse piiripunkti valve ning valmisolek lahendada erandlikke olukordi.

Mõju avaldumise sagedus on väike.

Mõjutatud sihtrühma suurus on väike võrreldes PPA ja MTA ametnike koguarvuga.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riski ei tuvastatud, sest töökorralduse muudatusega ei kaasne piiripunktis töötavate ametnike töökoha kaotamist, vaid muudatused tehakse asutuse struktuuris, vajadusel muutub töö tegemise asukoht.

### **Mõju valdkond: majanduslik mõju**

Sihtrühm: rahvusvahelise kaubavahetusega tegelevad ettevõtjad ning piirkonnas tegutsevad äriühingud.

Mõju ulatus. Kaubavahetusega tegelevate ettevõtjate jaoks on mõju ulatus keskmine. Kui öisel ajal tollivormistust ei teostata, pikenevad kaubaveoautode ootejärjekorrad. Öösel ületab piiri 10-15 veoautot.

Kagu-Eesti äriühingute jaoks on mõju ulatus pigem väike. RAKE uuringu kohaselt elab arvestatav hulk Setomaal ja selle lähipiirkonnas töötavatest inimestest teisel pool piiri. Kümnest piirkonna suurimast ettevõttest kaheksal on palgal märkimisväärse hulga Eesti Vabariigi kodanikke, kelle elukoht asub teisel pool piiri Ida-Petserimaal. Ettevõtjad ja kohalike omavalitsuste juhid hindasid, et Eestis töötavaid, ent teisel pool piiri elavaid Eesti kodanikke on vahemikus 100-150.

Mõju avaldumise sagedus on kaubaveoga tegelevate ettevõtjate jaoks keskmine. Tuleb arvestada, et kuna Soomes ja Leedus on kõik maismaapiiripunktid suletud ning Lätis viiest piiripunktist kaks, siis ongi Eesti piiripunktide liikluskoormus kordades suurenenud võrreldes 2023. a sügisega, kui kõik naaberriikide piiripunktid olid avatud. Koidula piiripunkti öine teenindamine läbilaskevõime probleemi ei lahendaks ega vähendaks märkimisväärselt. Läti kaguosa piiripunktides on kaubaveoautode ootejärjekorrad pikemad kui Eestis. Seda kõike arvestades ei saa üle kahe aasta kestnud sõja taustal olla ettevõtjatel ootust, et kaubavahetus Vene Föderatsiooniga, mille suhtes on kehtestatud ELi majandussanktsioonid, kulgeb kiiresti, ootuspäraselt ja riskivabalt.

Eesti äriühingute jaoks, kes sõltuvad Venemaal elavast tööjõust, on mõju avaldumise sagedus väike. Piiripunkti lahtiolekuaegade määramisel (5:30-21:30) on arvestatud töötajate tööle ja koju jõudmise võimalusega ning ühistranspordi liinigraafikutega.

Mõjutatud sihtrühma suurus on keskmine.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on keskmine. On tõenäoline, et piirijärjekorrad pikenevad.

## **5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

Määruse rakendamine ei too kaasa riigieelarvelisi lisakulusid. PPA ega MTA ei ole kavandanud töötajate arvu vähendada, vaid muudatusi on võimalik teha asutuste struktuuriüksuste koosseisudes ning kokkuleppel suunata ametnikud Luhamaa piiripunkti. MTA kulude kokkuhoid aastas on 75 000 eurot, mis suunatakse rahvusvaheliste sanktsioonide järelevalve tõhustamiseks.

## **6. Määruse jõustumine**

Määruse jõustumine on kavandatud 2024. aasta 1. juuliks. Määruse vastuvõtmise ja jõustumise vahele on jäetud muudatustega kohanemiseks ligikaudu üks kalendrikuu.

## **7. Eelnõu kooskõlastamine ja huvirühmade kaasamine**

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Siseministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Välisministeeriumile. Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Maksu- ja Tolliametile, Setomaa Vallavalitsusele, Räpina Vallavalitsusele, Võru Vallavalitsusele, Võru Linnavalitsusele, Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonile, Railservis ASile ning Kaubandus- ja Tööstuskojale.