

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Berith Laurimaa

**KAUBANDUSPIIRANGUTE ÕIGUSTAMINE KESKKONNAKAITSE
KAALUTLUSTEL – EL KOHTUPRAKTIKA NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja

dr. iur. Hannes Veinla

Tallinn

2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KAUBANDUSPIIRANGUTE ÕIGUSTAMINE KESKKONNAKAITSE KAALUTLUSTEL	8
1.1. Piirang ELTL-i artikli 34 või 35 tähenduses	8
1.2. Euroopa Liidu toimimise lepingust tulenev alus – ELTL artikkel 36	11
1.2.1. ELTL-i artikli 36 olemus ja tuginemise tingimused.....	11
1.2.2. Euroopa kohtupraktika ELTL-i artikli 36 rakendamisest.....	15
1.3. Euroopa Kohtu praktikast tulenev alus – kohustuslikud nõuded.....	20
1.3.1. Kohustuslike nõuete olemus ning tuginemise tingimused	20
1.3.2. Euroopa kohtupraktika keskkonnakaitse kohustusliku nõude rakendamisest....	24
2. KESKKONNAKAITSEKS VASTU VÕETUD MEETMETE DISKRIMINEERIVA ISELOOMU HINDAMINE EUROOPA KOHTU POOLT	27
2.1. Diskrimineerimise hindamine ELTL-i artiklile 36 tuginemise korral	27
2.2. Diskrimineerimise hindamine kohustuslikele nõuetele tuginemise korral	29
2.3. Vahekokkuvõte	36
3. KESKKONNAKAITSEKS VASTU VÕETUD MEETMETE PROPORTSIONAALSUSE HINDAMINE EUROOPA KOHTU POOLT	40
3.1. Proportsionaalsuse testist üldiselt	40
3.2. Proportsionaalsuse testi erinevate etappide rakendamine.....	43
3.2.1. Meetme sobivuse hindamine	43
3.2.2. Meetme vajalikkuse hindamine	49
3.2.3. Meetme proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamine.....	52
3.3. Vahekokkuvõte	55
KOKKUVÕTE	58
The justification of trade barriers on environmental grounds – on the example of European Court practice	65
LÜHENDID	70
KASUTATUD MATERJALID.....	71
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	75

Sissejuhatus

Kaupade vaba liikumine, isegi kui see kujutab endast üht asutamislepingu aluspõhimõtet, ei ole absoluutne. Sellele põhimõttele võib teataval juhtudel seada piiranguid.¹ Näiteks võib kaupade vaba liikumist piirata keskkonnakaitsest ajendatud kaubanduspiirang. Euroopa Kohus tõi juba 1985. aastal kohtuasjas *ADBHU* tehtud otsuses, et keskkonnakaitse on üks liidu põhieesmärke, mis võib piirata kaupade vaba liikumise põhimõtet.²

Hoolimata sellest, et keskkonnakaitse on üks liidu põhieesmärke, ei võimalda Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi *ELTL*) artikkel 36 tugineda liikmesriikidel kaubanduspiirangute õigustamisel otse keskkonnakaitsest ajendatud erandile.³ See tuleneb asjaolust, et *ELTL*-i artiklit 36 tuleb tõlgendada kitsendavalt ja seega ei oleks täiendava aluse, näiteks keskkonnakaitse, loetellu lisamine võimalik. Järelikult on liikmesriikidele pandud kohustus näidata, et keskkonnakaitseks vastu võetud kaubandust piiravatel meetmetel on vahetu mõju inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsele.⁴ Keskkonnakaitse kaalutlustele otse tuginemise võimaluse andis Euroopa Kohus, kui tunnistas, et keskkonnakaitse on kohustuslik nõue, mis võib piirata kaupade vaba liikumist.⁵

Järelikult on liikmesriikidele jäetud keskkonnakaitsele tuginemiseks kaks võimalikku alust – Euroopa Liidu toimimise lepingust tulenev erand ja kohtupraktika tulemusena lisandunud keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemine. Siiski tuleb käesoleva töö autoril tõdeda, et keskkonnakaitse kaalutlustele tuginemise tingimused ei ole piisavalt selged.

Esmalt tuleb liikmesriikidel Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud erandile tuginedes silmas pidada *ELTL*-i artikli 36 teises lauses sätestatud põhimõtet, mille kohaselt ei tohi liikmesriigi meede kujutada endast suvalise diskrimineerimise vahendit või

¹ EKo 12.06.2003, C-112/00, *Schmidberger*, p 78 (viidatud: N. de Sadeleer. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford: Oxford University press 2014, lk 285).

² EKo 07.02.1985, Case 240/83, *ADBHU*, p 13.

³ *ELTL*-i artikkel 36 kohaselt saab liikmesriik õigustada kaubandust piiravaid meetmeid üksnes kõlbluse, avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt; inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks; kunstilise, ajaloolise ja arheoloogilise väärtusega rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitsmiseks.

⁴ K. Relve. Kaupade vaba liikumine ja keskkonnakaitse Euroopa Liidus. - *Juridica* 2001/IX, lk 641.

⁵ EKo 20.09.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, p 9.

liikmesriikidevahelist kaubanduse varjatud piiramist.⁶ Kõnealune nõue kehtib ka keskkonnakaitse kohustuslikele nõuetele tuginemisel, kuid erinevus on, et inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmiseks on diskrimineerimine lubatud, kui tegemist pole just suvalise diskrimineerimise või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiranguga. Kui liikmesriik soovib tugineda otse keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele, siis väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et diskrimineerimine ei ole lubatud⁷.

Paraku on mitmed autorid toonud välja, et Euroopa Kohtu poolt kehtestatud mittediskrimineerimise nõue kohustuslikele nõuetele tuginemise puhul ei pruugi enam tähtsust omada. Euroopa Kohtu otsustest nähtub, et liikmesriikidel on võimalik põhjendada ka diskrimineerivaid keskkonnakaitseks vastu võetud kaubanduspiiranguid.⁸ Sellest tulenevalt on tekkinud Euroopa Liidus olukord, kus kohus on kehtestanud mittediskrimineerimise nõude, kuid sellest hoolimata võimaldab liikmesriikidel õigustada diskrimineerivaid keskkonnakaitseks vastu võetud meetmeid. Veel enam, kohtujurist Bot on esitanud ettepaneku, mille kohaselt tuleks Euroopa Kohtul õiguskindluse seisukohast tunnustada liikmesriikide õigust tugineda diskrimineerivate meetmete puhul keskkonnakaitsele ning peab kahetsusväärseks olukorda, et sellist võimalust ei tulene Euroopa Kohtu praktikast sõnaselgelt⁹.

Teine probleem tõusetub seoses liikmesriikide õigusega valida endale ise sobiv keskkonna kaitstuse tase. Euroopa Liit on võtnud endale siseturu rajamise eesmärgi kõrval eesmärgiks tagada säästvat arengut, kõrgetasemelist keskkonnakaitset ning keskkonna kvaliteedi parandamist.¹⁰ Lisaks võtab Euroopa Liidu keskkonnapoliitika arvesse liidu eri piirkondade

⁶ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-199, artikkel 36 teine lause.

⁷ EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, punkt 34 sätestab: „Pakilist vajadust saab tõepoolest arvestada ainult meetmete puhul, mida rakendatakse ilma vahet tegemata nii siseriiklikele kui imporditud toodetele“.

⁸ Vt näiteks N. de Sadeleer, lk 300; EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek, punktid 89 – 92; E. Reid. *Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade. Lessons from the EU Experience*. London: Bloomsbury Publishing 2015, lk 87; J. H. Jans., H. H. B. Vedder. *European Environmental Law*. Third edition. Groningen: Europa Law Publishing 2008, lk 248; M. Szydło. *How to reconcile national support for renewable energy with internal market obligations? The task for the EU legislature after Ålands Vindkraft and Essent*. - *Common Market Law Review* 2015/52, No. 2, lk 490.

⁹ EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek, punktid 92 – 93.

¹⁰ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 13-45, artikkel 3 lõige 3.

olukorra mitmekesisust ning seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme.¹¹ Vaatamata sellele, et liikmesriigid peavad aitama kaasa keskkonna kaitstuse kõrge taseme saavutamisele Euroopa Liidus, tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et nii ELTL-i artiklile 36 kui ka keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise puhul võivad kaubandust piirata üksnes sellised liikmesriigi meetmed, mis on proportsionaalsed. Järelikult on Euroopa Liidus tekkinud kahe tähtsa huvi vaheline konflikt, kus ühelt poolt on liikmesriikidele antud õigus ise valida sobiv keskkonna kaitstuse tase, kuid teisalt hinnatakse meetme proportsionaalsust kaupade vaba liikumise tähtsuse seisukohast.

Ideaalis tuleks kohtul hinnata meetme proportsionaalsust kolmest etapist koosneva testi abil ning selle hindamise kaudu peaks kohus tagama, et liikmesriikide poolt vastu võetud meetmed ei ületaks vältimatuid piiranguid, mida õigustab keskkonnakaitse eesmärgi saavutamine.¹² Samas on mitmed autorid kinnitanud, et kohus ei ole proportsionaalsuse hindamisel sugugi järjepidev¹³, mis võib sisuliselt vihjata, et Euroopa Kohus on seadnud keskkonnakaitse võrreldes kaupade vaba liikumise põhimõttega esiplaanile.

Ajendi magistritööd kõnealusel teemal kirjutada sai autor N. de Sadeleer erialasest kirjandusest ning kohtujurist Bot ettepanekust, mis mõlemad viitavad Euroopa Kohtu praktikas toimunud suunamuutustele seoses kaubanduspiirangute õigustamisega keskkonnakaitse kaalutlustel¹⁴. Kokkuvõtvalt on magistritöö autor seadnud eesmärgiks selgitada välja, millistel tingimustel on liikmesriikidel võimalik tugineda keskkonnakaitse kaalutlusest ajendatud kaubanduspiirangute õigustamisele, arvestades Euroopa Kohtu praktikas toimunud arenguid. Täpsemalt pööratakse rõhku mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisele Euroopa Kohtu poolt.

Käesoleva magistritöö autor on püsitanud kaks hüpoteesi:

¹¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-199, artikkel 191 lõige 2.

¹² EKo 20.09.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, punktid 6 ja 11.

¹³ Vt näiteks E. Reid, lk 88; K. Relve, lk 643; E. Scotford. The role of environmental principles in community article 28 jurisprudence. University of Zagreb: 2008, lk 11. - https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hOIq7skH20J:https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Dubrovnik_paper_-_environmental_principles_080414.doc+&cd=1&hl=et&ct=clnk&gl=ee, 12.03.2016.

¹⁴ N. de Sadeleer, lk 300; EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek, punktid 89 – 92.

1. Euroopa Kohus väldib kaudse diskrimineerimise kontrollimist keskkonnakaitse kaalutlusest ajendatud meetmete hindamisel olukordades, kus kaudne diskrimineerimine on ilmne.
2. Euroopa Kohtul on liidu tasandil ühtlustamata valdkondades kalduvus keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud meetmete hindamisel viia läbi proportsionaalsuse hindamist vähem, mis viitab, et keskkonnakaitse on muutunud tähtsamaks võrreldes kaupade vaba liikumise põhimõttega.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis annab autor ülevaate erinevatest võimalustest, kuidas liikmesriigid saavad kaubandust piiravaid meetmeid keskkonnakaitse kaalutlusel õigustada. Esmalt oleks vajalik selgitada Euroopa Kohtu praktika abil koguselise piirangu ning koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmete ulatust, sest viimane mõjutab kaubanduspiirangute õigustamise vajadust. Seejärel tuuakse välja ELTL-i artikli 36 ning keskkonnakaitse kohustusliku nõude olemus ning nendele tuginemise tingimused. Ühtlasi tuuakse välja näiteid Euroopa kohtupraktikast seoses ELTL-i artikli 36 ja keskkonnakaitse kohustusliku nõude rakendamisega.

Töö teises peatükis analüüsib autor Euroopa Kohtu praktikat seoses diskrimineerimise kontrollimisega keskkonna kaitsmise eesmärgil vastu võetud meetmete puhul. Täpsemalt uurib autor, kas ja kuidas hindab kohus diskrimineerimist ELTL-i artiklile 36 ja kohustuslikele nõuetele tuginemise puhul. Parema ülevaate saamiseks analüüsib autor kohtujuristide ettepanekuid, mis on kohtuotsustele tehtud. Vahekokkuvõttes tuuakse välja peamised arengusuunad diskrimineerimise kontrollimisel.

Viimases peatükis analüüsib autor Euroopa Kohtu praktikat seoses proportsionaalsuse kontrollimisega. Algselt antakse ülevaade proportsionaalsuse testist üldiselt ning seejärel analüüsib autor proportsionaalsuse testi erinevate etappide rakendamist Euroopa Kohtu ja kohtujuristide poolt. Viimasena annab autor ülevaate peamistest Euroopa Kohtu arengusuundadest seoses proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisega.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks ning hüpoteesidele vastuse saamiseks on autor kasutanud peamiselt analüütilist uurimismeetodit. Põhiliselt analüüsib autor Euroopa Kohtu otsuseid seoses keskkonnakaitse kaalutlusest ajendatud kaubanduspiirangute õigustamisega. Viiteid erinevatele kohtuotsustele on saanud autoritelt nagu näiteks N. de Sadeleer ja J. H. Jans. Lisaks analüüsitakse kohtujuristide ettepanekuid, mis on kohtuotsustele tehtud. Nimelt annavad kohtujuristid oma nägemuse sellest, kuidas Euroopa Kohus tegelikult peaks asja lahendama

ning sageli on kohtujuristide ettepanekud põhjalikuma õigusliku analüüsiga, kui on kohtuotsused¹⁵. Ühtlasi kasutatakse uuemaid teadusartikleid, mis kõnealust teemat käsitlevad.

Magistritöö piiratud mahu tõttu käsitleb autor üksnes selliseid liikmesriigi meetmeid, mis on Euroopa Liidu tasandil ühtlustamata. Euroopa kohtupraktikast parema ülevaate saamiseks on autor kasutanud läbivalt tänapäevast Euroopa Liidu toimimise lepingus sisalduvat numeratsiooni, sest peale numeratsiooni muutumise ei ole sätete sõnastused seoses kaupade vaba liikumise ja kaubanduspiirangute õigustamisega sisuliselt muutunud.¹⁶ Ühtlasi kasutab autor töös läbivalt sõna „Euroopa Liit“ või „liit“.¹⁷

¹⁵ S. Aulik., L. Ilomets-Černiauskiene. Euroopa Kohtu lahendite tõlkimine ja kasutamine praktikas. - Õiguskeel 2005-2007. Artiklikogumik. Tallinn: Juura 2008, lk 164.

¹⁶ Euroopa Liidu toimimise lepingu sätted, mida käesolevas töös kasutatakse: ELTL-i artikkel 34 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 28, endine EMÜ asutamislepingu artikkel 30); ELTL-i artikkel 35 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 29, endine EMÜ asutamislepingu artikkel 34); ELTL-i artikkel 36 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 30, endine EMÜ asutamislepingu artikkel 36).

¹⁷ Varasemad nimetused Euroopa Majandusühendus ning Euroopa Ühendus asendab autor nimetusega „Euroopa Liit“ või „liit“.

1. Kaubanduspiirangute õigustamine keskkonnakaitse kaalutlustel

1.1. Piirang ELTL-i artikli 34 või 35 tähenduses

Keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud meetmete õigustamise vajadust mõjutab Euroopa Kohtu praktika seoses koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmete ulatuse määramisega. ELTL-i artikkel 34 kohaselt on keelatud liikmesriikidevahelised koguselised impordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed ning artikkel 35 sätestab, et keelatud on liikmesriikidevahelised koguselised ekspordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed¹⁸.

Euroopa Kohtu käsitus impordi- ja ekspordipiirangutest on lai. Piirangud hõlmavad igat tüüpi tooteid ja kaupasad. Kui üldjuhul käsitletakse kaupadena asju, mille väärtus on rahaliselt hinnatav ning mis võiksid olla kaubandusliku tehingute objektiks¹⁹, siis keskkonnakaitse seisukohalt on kaupadeks muuhulgas jäätmed²⁰ ja elekter²¹. Näiteks sedastas Euroopa Kohus, et isegi, kui tegemist oleks ringlusesse võtmiseks ja korduskasutamiseks sobimatute jäätmetega ning kui jäätmed oleksid kaubandusliku väärtuseta ja neid ei saaks müüa, siis piisab faktist, et neid esemeid veetakse kaubandustehingu eesmärgil üle piiri. Ka sellisel juhul võivad jäätmed olla kaubandustehingute objektiks seoses kõrvaldamise või prügilasse ladestamisega.²²

Impordi- ja ekspordipiiranguid on kahte liiki – koguselised piirangud ning kõik samaväärse toimega meetmed. Koguseliste impordi- ja ekspordipiirangute kindlakstegemine, ei tohiks probleeme tekitada.²³ Euroopa Kohtu hinnangul on nendeks liikmesriigi meetmed, mis piiravad täielikult või osaliselt impordi, ekspordi või transiiti.²⁴ Näiteks on koguselise impordipiiranguga tegemist juhul, kui liikmesriik otsustab keelata konkreetse kauba impordi oma liikmesriiki. Seevastu koguseliste piirangutega samaväärse toimega meetmete äratundmine ei pruugi olla

¹⁸ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, artiklid 34 ja 35.

¹⁹ EKo 10.12.1968, Case 7/68, *Commission vs. Italy*, p 1.

²⁰ EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, p 28.

²¹ EKo 01.07.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, p 67.

²² EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, punktid 25-29.

²³ C. Poncelet. Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU law: A Troubled Relationship? - *International Community Law* 2013/15, lk 175.

²⁴ EKo 12.07.1973, Case 2/73, *Geddo vs. Ente Nazionale Risi*, p 7.

ilmne ning siinkohal mängibki suurt rolli Euroopa Kohus, kes on olnud abiks ELTL-i artiklite 34 ja 35 tõlgendamisel.

Koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme definitsiooni andis Euroopa Kohus kohtuotsuses *Dassonville*²⁵. Küsimus tõusetus seoses liikmesriigi poolt kehtestatud nõudega, mille kohaselt keelati päritolunimetust kandvate toodete import juhul, kui nendega ei ole kaasas päritolusertifikaati. Praktiliselt oli sellist formaalsust ilma suurte raskusteta võimalik täita ainult otsestel importijatel, mistõttu pidi kohus andma hinnangu, kas tegemist on koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmega.²⁶ Euroopa Kohus leidis, et koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks on isegi sellised meetmed, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust.²⁷ Koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme sisu tõlgendamisel pööras kohus rõhku pigem meetme toimele, mitte niivõrd meetme eesmärgile.²⁸ Seega oli Euroopa Kohtul algselt koguseliste piirangutega samaväärsete toimega meetmete sisu andmisel rõhk peamiselt kaubanduspiirangute kõrvaldamisel. Koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme definitsioon annab kinnitust, et koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmed on peaaegu kõikehõlmava ulatusega ning neid käsitletakse erakordselt laialt²⁹.

Euroopa Kohus ei piirdunud koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmete sõnastamisel üksnes *Dassonville* formuleerinuga ning laiendas seda mõistet ka oma järgmistes otsustes, mis näitab Euroopa Kohtu järjepidevust kõikvõimalike kaubandustakistuste kõrvaldamises. Kohtuotsuses *Cassis de Dijon*³⁰ otsustas Euroopa Kohus, et koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks võivad olla ühtlasi ka sellised kaubandust piiravad liikmesriigi meetmed, mida kohaldatakse ühtmoodi nii kodumaistele kui ka teistest liikmesriikidest pärinevatele toodetele.

Lisaks on koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeks meetmed, mille puhul takistus kaupade vabale liikumisele on väike.³¹ Näiteks nägi Saksamaa eeskiri ette, et loodusliku mineraalvee tootjad ja turustajad peaksid ühekorrapakendite jaoks sisse seadma tagatist ja

²⁵ EKo 11.07.1974, Case 8/74, *Dassonville*.

²⁶ Samas, punktid 3-5.

²⁷ Samas, p 5.

²⁸ C. Poncelet, lk 175.

²⁹ K. Relve, lk 635.

³⁰ EKo 20.02.1979, Case 120/78, *Rewe-Zentral*.

³¹ EKo 14.12.2004, C-463/01, *Commission vs. Germany*, p 63.

individuaalse tagasivõtmise süsteemi.³² Kui Saksamaal müüdi looduslikku mineraalvett peamiselt korduskasutuspakendites, siis välismaiste tootjate poolt müüdi looduslikku mineraalvett Saksamaal peamiselt ühekorrapakendites. Seega pidid teiste liikmesriikide tootjad ühekorrapakendite Saksamaal turustamiseks kohandama oma tooteid vastavat Saksamaa turu erinõuetele. Euroopa Kohus asuski seisukohale, et selline meede kujutab endast takistust ning sellist takistust tuleb pidada koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeks isegi juhul, kui takistus kaupade vabale liikumisele on väike.³³

Leidub otsuseid, kus Euroopa Kohus on piiranud koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme ulatust. Kohtuasja *Keck and Mithouard*³⁴ asjaolude kohaselt müüsid ettevõtjad tooteid edasi tegelikust ostuhinnast madalama hinnaga. Euroopa Kohtul tuli üle vaadata oma senine praktika ning pidas vajalikuks täpsustada koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmete ulatust. Nimelt hakkasid ettevõtjad üha sagedamini tuginema ELTL-i artiklis 34 välja toodud impordipiirangule ning seda isegi siis, kui meede ei olnud suunatud teistest liikmesriikidest pärit kaupadele. Välistamiseks ELTL-i artiklis 34 välja toodud piirangu kuritarvitamist otsustas Euroopa Kohus, et teistest liikmesriikidest pärit toodetele teatud müügitingimusi piiravate või keelavate siseriiklike sätete kohaldamine ei takista kaubandust kohtuasjas *Dassonville* tehtud otsuse mõttes.³⁵

Koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks on isegi sellised liikmesriikide meetmed, mis takistavad teistest liikmesriikidest pärit kaupade pääsu turule.³⁶ Näidetena võiks tuua Itaalia keelu, mille kohaselt keelati vedada järelhaagiseid mootorrattaga³⁷ või Rootsis kehtestatud abinõu, mis võimaldas jette kasutada üksnes avalikel laevatatavatel veeteedel³⁸. Nimelt vähendatakse kõnealuste toodete kasutamise piiramisega tarbijate huvi kaupadega edaspidi ostma.

Euroopa Kohtul on olnud keskkonnakaitse seisukohast tähtis ülesanne koguselise piiranguga samaväärse toimega meetme sisustamisel. Näiteks, kui esmapilgul tundub raskete veoautode liiklemise keeld ühe kiirtee lõigul igati sobiv vahend tagamaks välisõhu kvaliteet konkreetses

³² EKo 14.12.2004, C-463/01, *Commission vs. Germany*, p 57.

³³ Samas, p 63.

³⁴ EKo 24.11.1993, C-267/91, *Keck and Mithouard*.

³⁵ Samas, p 16.

³⁶ EKo 10.02.2009, C-110/05, *Commission vs. Italy*, p 36.

³⁷ Samas.

³⁸ EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*.

piirkonnas, siis Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt võib taoline meede takistada ühendusesisest kaubandust, sest ettevõtjad peavad kaupade vedamiseks otsima asenduslahendusi.³⁹

Lisaks võib tunduda, et liikmesriigi meede, millega keelatakse jettide kasutamine väljaspool selleks ette nähtud veeteid, on hea vahend keskkonna kaitsmiseks. Euroopa Kohtu hinnangul võib taoline keeld aga mõjutada tarbijate käitumist mitte ostma kõnealust kaupa selles piirkonnas ning sellest tulenevalt on piiratud jettide vaba pääs selle liikmesriigi turule.

Isegi siis, kui meetme eesmärk on algselt keskkonna kaitsmine, võib Euroopa Kohus pidada meedet koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeks, mis on keelatud kaubandust piirava mõju tõttu.⁴⁰ Järelikult, kuna Euroopa Kohus käsitleb koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeid erakordselt laialt, võivad nende meetmete hulka sattuda ka keskkonnakaitses ajendatud meetmed, mida liikmesriikidel tuleb asuda õigustama.

1.2. Euroopa Liidu toimimise lepingust tulenev alus – ELTL artikkel 36

1.2.1. ELTL-i artikli 36 olemus ja tuginemise tingimused

Kaupade vaba liikumise põhimõte ei ole absoluutne. Kui liikmesriigi kaubandust piirav meede kujutab endast kogulist piirangut või koguselise piiranguga samaväärse toimega meedet ELTL-i artiklite 34 või 35 tähenduses, saavad liikmesriigid tugineda Euroopa Liidu toimimise lepingus sisalduvale erandile. ELTL-i artikli 36 kohaselt ei ole välistatud ekspordi, impordi või transiitkaupade suhtes kehtestatud keelud või piirangud, kui need on õigustatud järgnevatel alustel:

- kõlblus;
- avalik kord;
- avalik julgeolek;
- inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmine;
- kunstilise, ajaloolise ja arheoloogilise väärtusega rahvusliku rikkuse või tööstus- ja kaubandusomandi kaitsmine.⁴¹

³⁹ EKo 15.11.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, p 25.

⁴⁰ EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*.

⁴¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, artikkel 36 esimene lause.

Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud erandis keskkonnakaitsele tuginemine on üsna piiratud. Esiteks põhjusel, et keskkonnakaitse ei kuulu ELTL-i artiklis 36 välja toodud õigustamisaluste hulka ning see välistab võimaluse tuginemaks otse keskkonnakaitse kaalutlustele.⁴² Näiteks ei saa liikmesriigi meetme peamiseks eesmärgiks olla ELTL-i artiklile 36 tuginemisel ainult jätmete vähendamine või pudelite taaskasutus, mis on keskkonnakaitse seisukohast vajalik, sest keskkonnakaitse, jätmete vähendamine või taaskasutus ei kuulu ELTL-i artiklis 36 välja toodud erandite hulka. Lisaks tuleneb kohtu väljakujunenud praktikast, et ELTL-i artiklis 36 loetletud erandeid ei saa laiendada juhtumitele, mida ei ole konkreetselt ette nähtud⁴³.

Teiseks, isegi kui teatud keskkonnaprobleem koonduks mõne ELTL-i artiklis 36 sätestatud erandi hulka, tuleks selliseid erandeid tõlgendada täpselt.⁴⁴ Nimelt rõhutas Euroopa Kohus kohtuasjas *Bauhuis*⁴⁵, et isegi kui kaubanduspiirang on õigustatud inimeste ja loomade elu ning tervise kaitse seisukohast, on ELTL-i artikkel 36 pigem erand põhireeglist, et kõik liikmesriikidevahelised kaupade vaba liikumise takistused tuleb kõrvaldada, mistõttu tuleb seda sätet tõlgendada täpselt.⁴⁶

Kohtuasjas *Dusseldorp*⁴⁷ oli Madalmaade valitsusel eesmärgiks tagada kodumaise ettevõtte piisav varustatus õlifiltritega kütusena kasutamise eesmärgil ning selleks keelati õlifiltrite vedu teistesse liikmesriikidesse. Valitsus õigustas kõnealust piirangut keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmise eesmärgiga ELTL-i artiklis 36 ette nähtud erandi alusel, sest meetme eesmärk oli seotud inimeste elu ja tervise kaitsega.⁴⁸ Kohus seevastu rõhutas, et õigustus oleks asjakohane üksnes siis, kui õlifiltrite vedu teistesse liikmesriikidesse peaks kujutama ohtu inimeste elule ja tervisele ning leidis, et ei ole tõendatud, kuidas piirang kujutaks ohtu keskkonnale või inimeste elule ja tervisele.⁴⁹

⁴² C. Poncelet, lk 183.

⁴² EKo 25.01.1977, Case 46/76, *Bauhuis*.

⁴³ Vt näiteks EKo 17.06.1981, Case 113/80, *Commission vs. Ireland*, p 7; EKo 09.06.1982, Case 95/81, *Commission vs. Italy*, p 27.

⁴⁴ C. Poncelet, lk 183.

⁴⁵ EKo 25.01.1977, Case 46/76, *Bauhuis*.

⁴⁶ Samas, p 12 (viidatud: C. Poncelet, lk 183).

⁴⁷ EKo 25.06.1998, C-203/96, *Dusseldorp*.

⁴⁸ Samas, punktid 43-45.

⁴⁹ Samas, p 46.

Näiteks on H. Veinla toonud välja, et väga paljud keskkonnakaitseks vastu võetud meetmed, näiteks loaprotseduurid või majanduslikud vahendid, kaitsevad inimesi, loomi ja taimi kaudselt. Kuna taolised meetmed mõjuvad aga inimestele, loomadele või taimedele kaudselt ning eesmärgiks on pigem kaitsta keskkonda üldiselt, siis ei saaks kaubanduspiirangu korral tugineda ELTL-i artiklile 36. Seega peaksid kaubandust piiravad meetmed olema suunatud näiteks otse ja vahetult inimeste, loomade või taimede tervise ja elu kaitseks.⁵⁰

Liikmesriigid saavad tugineda ELTL-i artiklile 36 üksnes juhul, kui Euroopa Liit ei ole konkreetset keskkonnaalast küsimust või probleemi liidu tasandil reguleerinud. Samas ei saa õigustustele tugineda lõpmatuseni, sest N. Sadeleer rõhutab, et õigustustele on võimalik tugineda üksnes seni, kuniks liidus pole saavutatud täielikku ühtlustatust.⁵¹ Näiteks käsitleti kohtuasjas *Sandoz*⁵² küsimust, mille kohaselt keelati vitamiinilisandiga toiduainete turustamine ilma eelneva loata. Euroopa Kohus võttis otsustamisel arvesse ühtlustamismeetmete olemasolu ning leidis, et liidu tasemel ühtlustamismeetmete puudumise korral saab liikmesriik tugineda inimeste tervise kaitsmise erandile.⁵³

Ühtlustamismeetmete puudumist võttis Euroopa Kohus arvesse ka kohtuasjas *Adriaan de Peijper*⁵⁴, mille faktiliste asjaolude kohaselt importis ettevõtja Ühendkuningriigist Madalmaadesse ravimpreparaate, kuid mille seaduslikuks turustamiseks Madalmaades ei antud kaasa vajalikke dokumente. Ettevõtja oli olukorras, kus ravimpreparaate turustada ei lubatud ning Euroopa Kohus pidi hindama, kas kõnealuste dokumentide nõue ravimpreparaatide turustamiseks on õigustatud inimeste elu ja tervise kaitsmiseks. Kohus leidis, et liidu tasemel ühtlustamismeetmed puudusid ning liikmesriik sai ise otsustada, milliseid eeskirjasid või tavasid tuleks kohaldada farmaatsiatoodete impordile.⁵⁵

Samas juhul, kui Euroopa Liit on mingis valdkonnas või küsimuses saavutanud täieliku ühtlustamise, on inimeste, loomade ja taimede kaitseks ajendatud õigustustele tuginemine välistatud ning siseriikliku meetme hindamisel tuleb lähtuda ühtlustamismeetme sätetest.⁵⁶ Taoline käsitlus tuleneb eeldusest, et ühenduse õigusakt lähtub asutamislepingust, mistõttu

⁵⁰ H. Veinla. Ettevaatusprintsiiip keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2004, lk 212.

⁵¹ N. de Sadeleer, lk 287.

⁵² EKo 14.07.1983, Case 174/82, *Sandoz*.

⁵³ Samas, p 16.

⁵⁴ EKo 20.05.1976, Case 104/75, *De Peijper* (viidatud: N. de Sadeleer, lk 287).

⁵⁵ Samas, punktid 14-15.

⁵⁶ J. H. Jans 2008, lk 88.

puudub vajadus eraldi kontrollida siseriiklike meetmete vastavust lepingule.⁵⁷ Kohtuasjas *Tedeschi*⁵⁸ rõhutas kohus, et kui ühenduse direktiivid on näinud ette loomade ja inimeste tervise kaitse tagamiseks vajalike meetmete ühtlustamise ning sellistele meetmetele on seatud kontrollikord, siis ei ole liikmesriikidel näiteks ELTL-i artiklile 36 tuginemine enam võimalik.⁵⁹

Lisaks ühtlustamismeetmete puudumise nõudele on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 36 tuginemine piiratud teiste tingimustega. ELTL-i artikli 36 teine lause sätestab, et „sellised keelud või piirangud ei kujuta endast siiski suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist“⁶⁰. Järelikult ei tohi inimeste, loomade või taimede tervise ja elu kaitseks vastu võetud meetmed viia kunagi suvalise diskrimineerimise või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramiseni.⁶¹ Seega on liikmesriikidel sisuliselt võimalik võtta vastu meetmed, mis on diskrimineeriva iseloomuga, kuid sellele on seatud tingimus, et tegemist ei tohi olla suvalise diskrimineerimise või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramisega.

Euroopa Kohus on rõhutanud kaubanduspiirangute hindamisel ELTL-i artikli 36 teisest lausest tulenevat proportsionaalsuse põhimõtet, mida täpsemalt selgitatakse käesoleva töö viimases peatükis. Näiteks kohtuasjas *Sandoz*⁶² rõhutas kohus, et ELTL-i artikli 36 teises lauses väljendatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peavad liikmesriikide kaubandust piiravad meetmed olema hõlmatud üksnes selliste meetmetega, mis on vajalikud legitiimse eesmärgi saavutamiseks.⁶³

Kui liikmesriik õigustab meedet inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmise eesmärgil, siis tuleb silmas pidada, et meetme eesmärgid ei tohi olla majanduslikud. Euroopa Kohus viitas, et ELTL-i artikkel 36 viitab meetmetele, mis ei ole majanduslikud.⁶⁴ Ka

⁵⁷ K. Relve, lk 636.

⁵⁸ EKo 05.10.1977, Case 5/77, *Tedeschi*.

⁵⁹ Samas, p 35.

⁶⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-199, artikkel 36 teine lause.

⁶¹ N. de Sadeleer, lk 293.

⁶² EKo 14.07.1983, Case 174/82, *Sandoz*.

⁶³ Samas, p 18.

⁶⁴ EKo 09.06.1982, Case 95/81, *Commission vs. Italy*, p 27.

kohtuasjas *Decker*⁶⁵ tehtud otsuses, rõhutati et „puhtalt majanduslikku laadi eesmärgid ei saa põhjendada kaupade vaba liikumise aluspõhimõtte piiramist“.⁶⁶ Peale selle osutas Euroopa Kohus tähelepanu mittemajanduslikele eesmärkidele kohtuasjas *Dusseldorp*⁶⁷. Kohus ei pidanud isegi vajalikuks kaaluda liikmesriigi meedet, mida õigustati keskkonnakaitsega, sest piirangut õigustati argumentidega, mis olid üksnes majanduslikud.⁶⁸

1.2.2. Euroopa kohtupraktika ELTL-i artikli 36 rakendamisest

Esiteks on keskkonnakaitse eesmärgil võimalik vastu võtta meetmeid, mis on suunatud inimeste tervise kaitseks. N. de Sadeleer on rõhutanud, et paljude keskkonnakaitsest ajendatud meetmete eesmärgiks on nimelt rahva tervise kaitse ning seda kinnitavad ka ELTL-i artiklid 191 lõige 1⁶⁹ ja 168 lõige 1⁷⁰. Selle tulemusena on liikmesriikidel võimalik vastu võtta meetmeid, mis aitavad kaasa keskkonna kaitsmisele üldiselt ning täpsemalt täidavad inimeste tervise kaitse eesmärki.⁷¹ Eelnevat kinnitab ka Euroopa Kohus, kui tõi välja, et keskkonnakaitse eesmärk ning inimeste ja loomade tervise kaitse eesmärk võivad olla omavahel tihedalt seotud, mistõttu oli kohtul võimalik analüüsida neid eesmärke koos.⁷²

Näitena oleks sobilik tuua kohtuasja *Biologische Producten*⁷³, milles keelati taimekaitsevahendite kasutamise ilma eelneva nõusolekuta. Taolise piirangu eesmärk oli eelkõige inimeste tervise kaitsmine.⁷⁴ Samas rõhutasid Taani, Itaalia, Madalmaade ning Ühendkuningriigi valitsus, et taimekaitsevahendid võivad olla kahjulikud nii inimeste tervisele kui ka keskkonnale.⁷⁵ Euroopa Kohus, võttes arvesse, et taimekaitsevahendeid puudutav

⁶⁵ EKo 28.04.1998, C-120/95, *Decker*.

⁶⁶ Samas, p 39.

⁶⁷ EKo 25.06.1998, C-203/96, *Dusseldorp*.

⁶⁸ Samas, p 44.

⁶⁹ ELTL-i artikkel 191 lõige 1 kohaselt aitab liidu keskkonnapoliitika kaasa inimese tervise kaitsmisele.

⁷⁰ ELTL-i artikkel 168 lõige 1 teine lause sätestab: „Liidu meetmed, mis täiendavad liikmesriikide poliitikat, on suunatud rahvatervise parandamisele, inimeste haiguste ennetamisele ja füüsilist ja vaimset tervist ohustavate tegurite kõrvaldamisele.“

⁷¹ N. de Sadeleer, lk 293.

⁷² EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*, p 33 (viidatud: C. Poncelet 2013, lk 184).

⁷³ EKo 17.12.1981, C-272/80, *Biologische Producten* (viidatud: N. de Sadeleer, lk 293).

⁷⁴ Samas, p 4.

⁷⁵ Samas, p 8.

küsimus oli kohtuotsuse tegemise hetkel liidu tasandil ühtlustamata, pidas võimalikuks ELTL-i artiklile 36 tuginemise.

Taimekaitsevahendite keelustamise osas seoses inimeste tervise kaitse eesmärgiga on Euroopa Kohtul tulnud teha ka teisi otsuseid. Taimekaitsevahendeid on käsitletud lisaks kohtuasjas *Nijman*⁷⁶. Liikmesriik keelas igasuguste taimekaitsevahendite müügi, turustamise või kasutamise ilma eelneva loata. Ka selles kohtuotsuses toodi õigustamisaluseks ELTL-i artikkel 36 ning piirangut õigustati põhjendusel, et taimekaitsevahendid võivad kujutada ohtu nii inimeste ja loomade tervisele kui ka keskkonnale üldiselt.⁷⁷ Euroopa Kohus kordas väljakujunenud kohtupraktikat ning pidas võimalikuks sellise piirangu õigustamist.⁷⁸

Inimeste tervisele ning ühtlasi keskkonnale võivad ohtu kujutada ka teatud keemilised ained, mille keelamine võiks olla õigustatud ELTL-i artikliga 36. Kohtuasjas *Toolex*⁷⁹ keelati andmast paljudele tööstusettevõtjatele keemilise aine, täpsemalt triklooretüleen, kasutamise luba tööstusettevõttes.⁸⁰ Taoline keeld kujutas endast koguselise piiranguga samaväärse toimega meetet, sest aine kasutamise keelamine oleks toonud endaga kaasa tõenäoliselt impordimahu vähenemise.⁸¹ Keeldu õigustati ELTL-i artiklis 36 sätestatud inimeste tervise ja elu kaitsega. Nimelt põhjustas triklooretüleen kahju inimeste tervisele näiteks sissehingamisega, mille tulemusena võib inimestel tekkida väsimus, peavalu ning keskendumisraskused. Veel enam, Rootsi valitsuse väitel võis kõnealune aine kahjustada inimeste närvisüsteemi ning maksa. Lisaks oli Maailma Terviseorganisatsioon katsete tulemusena teinud kindlaks, et triklooretüleen kujutab endast kantserogeeni.⁸² Kõnealuses kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et keeld on igati sobilik kaitsmaks inimeste elu ja tervist või keskkonda.

Samas ei ole igasugused piirangud inimeste elu ja tervise kaitseks lubatud. Kohtuasja *Schumacher*⁸³ faktiliste asjaolude kohaselt soovis eraisik importida teises liikmesriigis seaduslikult ilma retseptita müügil olnud ravimit, kuid liikmesriik keelas ravimit importida ning

⁷⁶ EKo 07.11.1989, Case 125/88, *Nijman* (viidatud: N. de Sadeleer, lk 294).

⁷⁷ Samas, p 13.

⁷⁸ Samas, p 15.

⁷⁹ EKo 11.07.2000, C-473/98, *Toolex* (viidatud: N. de Sadeleer, lk 294).

⁸⁰ Samas, p 25.

⁸¹ Samas, p 36

⁸² Samas, p 36-42.

⁸³ EKo 07.03.1989, Case 215/87, *Schumacher*.

õigustas piirangut inimeste tervise ja elu kaitsega ELTL-i artikkel 36 tähenduses⁸⁴. Euroopa Kohus leidis, et taoline piirang ei ole õigustatud rahva tervise kaitseks. Liikmesriik oleks üldise impordikeelu asemel pidanud piirama näiteks ravimi kogust, mida eraisik isiklikuks kasutamiseks teise liikmesriiki toob. Taoline piirang oleks olnud õigustatud, sest näiteks ravimi suures koguses importimine oleks võinud kahjustada inimese tervist või elu.⁸⁵ Samas üldine impordikeeld oli ilmselgelt ebamõistlik inimeste tervise ja elu kaitseks.

Seoses ravimi impordipiiranguga on kohus veel teinud otsuseid, milles leitakse, et meede ei ole vajalik inimeste elu ja tervise kaitsmiseks. Näiteks sooviti Saksamaale importida teistes liikmesriikides seaduslikult turul müügil olnud ravimeid, kuid Saksamaal müümiseks pidid importijad muutma ravimi pakendeid, et need vastaksid Saksamaa eeskirjadele.⁸⁶ Euroopa Kohus leidis, et ELTL-i artikliga 36 õigustamine on lubatud üksnes juhul, kui see on vajalik inimeste elu ja tervise kaitseks, kuid käesoleval juhul oleks Saksamaa saanud inimeste elu ja tervist kaitsta vähem kaupade vaba liikumist piiravate meetmega.⁸⁷ Seega ei pidanud kohus meedet sobivaks inimeste elu ja tervise kaitse eesmärgil.

Kohtuasjas *Ker-Optika* tuli kohtul hinnata, kas inimeste elu ja tervist aitab kaitsta nõue, mille kohaselt saab kontaktläätsi turustada üksnes meditsiinilistele abivahenditele spetsialiseerinud müügikohas või neid lõppkasutuseks koju tarnides.⁸⁸ Euroopa Kohus pidas võimalikuks taolise piirangu õigustamist ELTL-i artikliga 36 inimeste tervise ja elu kaitse eesmärgil, sest kontaktläätsed võisid kujutada ohtu rahvatervisele. Nimelt võis kontaktläätsede kandmine tuua endaga kaasa näiteks silmapõletiku või isegi püsivaid nägemiskahjustusi.⁸⁹

Lisaks on Euroopa Kohtul tulnud ELTL-i artiklis 36 sätestatud inimeste tervise ja elu kaitsmise eesmärki hinnata koos keskkonnakaitse eesmärgiga. Kohtuasjas *Mickellson and Roos*⁹⁰ keelati jettide kasutamine teatud veekogudel. Euroopa Kohus sedastas, et keskkonnakaitse on tihedalt seotud inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsega ning seetõttu tuleks neid eesmärke analüüsida koos.⁹¹ Ühest küljest tekitavad jettid müra, mis häiriks loomi, inimesi ning teatud

⁸⁴ Samas, p 2.

⁸⁵ Samas, punktid 12 ja 19.

⁸⁶ EKo 16.04.1991, C-347/89, *Freistaat Bayern vs. Eurim-Pharm*, p 3.

⁸⁷ Samas, p 27.

⁸⁸ EKo 02.12.2010, C-108/09, *Ker-Optika*, p 16.

⁸⁹ Samas, punktid 58-62.

⁹⁰ EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*.

⁹¹ Samas, p 33.

kaitse all olevaid linnuliike. Teisest küljest hoiaks jettide kasutamise piirang ära keskkonna lubamatu häirimise.⁹² Seega täiendab kõnealuses kohtuotsuses ELTL-i artiklis 36 välja toodud erandit keskkonnakaitse kaalutlus.

Teiseks on liikmesriikidel võimalus tugineda kaubanduspiirangu õigustamisel keskkonnakaitsele tuginedes ELTL-i artiklis 36 sätestatud erandile, mis puudutab loomade või taimede elu ja tervise kaitsmist.⁹³ Näiteks pooldas Euroopa Kohus bioloogilise mitmekesisuse säilitamist Saksamaa jõevähekide kohtuasjas, mille faktiliste asjaolude kohaselt oli keelatud tuua sisse teistest liikmesriikidest elusaid jõevähke ilma loata.⁹⁴ Liikmesriik piiras jõevähekide importi kindla jõevähi liigi väljasuremisohu tõttu. Peamiselt oli probleemiks vähikatki, mis ohustas Saksamaa jõevähkisid ning välistatud ei olnud, et ka teiste liikmesriikide jõevähekide liigid kannaksid vähikatku edasi.⁹⁵ Euroopa Kohus pidas võimalikuks meetme õigustamist ELTL-i artiklis 36 välja toodud eesmärgiga, mille kohaselt oli piirang vajalik loomade elu ja tervise kaitseks.

Kui tavaliselt nähtub kohtupraktikast, et ELTL-i artiklit 36 tuleb tõlgendada täpselt ehk meetmed peavad olema suunatud vahetult inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitseks⁹⁶, siis nn Taani mesilaste kohtuotsuses Euroopa Kohus väljakujunenud kohtupraktikat ei järginud.⁹⁷ Ühel Taani saarel lubati pidada vaid ühte kindlalt liiki mesilasi, mis takistas teiste mesilasliikide importi sellele saarele.⁹⁸ Norra valitsus väitis, et taoline piirang võiks olla õigustatud näiteks keskkonnakaitse kaalutlustel tulenevalt *Cassis de Dijon* kohtuasjas välja toodud alustel. Itaalia valitsus seevastu pidas alternatiivina võimalikuks haruldaste ja väljasuremisohus olevate liikide kaitse tagamise ELTL-i artiklit 36 abil, täpsemalt loomade elu ja tervise kaitse kaudu.⁹⁹ Euroopa Kohus leidis, et kõnealune piirang on hoopiski vajalik bioloogilise mitmekesisuse säilitamise seisukohast ning seda eesmärki täites suudetakse kaitsta loomade elu ja tervist ning kohus võimalikuks piirangut õigustada ELTL-i artikliga 36.¹⁰⁰ Kui varasemalt on kohus tõlgendanud ELTL-i artiklit 36 kitsalt ning nõudnud, et liikmesriigid

⁹² Samas, p 30.

⁹³ N. de Sadeleer, lk 294.

⁹⁴ EKo 13.07.1994, C-131/93, *Commission vs. Germany*, p 1.

⁹⁵ Samas, punktid 18-20.

⁹⁶ EKo 25.01.1977, Case 46/76, *Bauhuis*, p 12.

⁹⁷ E. Reid, lk 86.

⁹⁸ EKo 03.12.1998, C- 67/97, *Bluhme*, p 14.

⁹⁹ Samas, punktid 27-28.

¹⁰⁰ Samas, p 33.

tugineksid otse ja vahetult loomade elu ja tervise kaitsele, siis kõnealusel juhul rõhutab kohus loomade elu ja tervise kaitsmise asemel bioloogilise mitmekesisuse säilitamisele. Kõnealune kohtuotsus ei järgi seega kohtu varasemat praktikat, mille kohaselt tuli ELTL-i artiklit 36 tõlgendada kitsalt.

Käesoleva magistritöö autor arvab, et Euroopa Kohtul oli kindel põhjus, miks *Bluhme* kohtuotsuses ei järgitud varasemat traditsiooni, mille kohaselt tuleks ELTL-i artiklit 36 tõlgendada rangelt. Nimelt nõuab keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemine, et liikmesriikide meetmed oleksid mittediskrimineerivad, kuid ELTL-i artiklile 36 tuginemise puhul võib liikmesriik võtta vastu diskrimineerivaid meetmeid, kui need on vajalikud näiteks loomade elu ja tervise kaitsmiseks. Kui kohus oleks pidanud kinni ELTL-i artikli 36 rangest tõlgendamisest, siis ei oleks Taani saanud tugineda ELTL-i artiklile 36 ning ühtlasi ei oleks Taani saanud piirangut õigustada keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmise eesmärgiga, sest mesilaste impordikeeld oli diskrimineeriv. Niisiis tuli kohtul bioloogilise mitmekesisuse säilitamise tagamiseks olla järeleandlikum.

Lisaks võttis loomade tervise ja elu kaitseks ning ühtlasi keskkonnakaitse jaoks Belgia vastu kuningliku dekreeidi, millega kinnitati nimekiri loomadest, keda oli lubatud pidada.¹⁰¹ Eelnimetatud norm kujutas endast kaubanduspiirangut, sest loetelust välja jäetud loomasid ei olnud võimalik pidada ega müüa. Seega olid kõik loomaliigid, kes jäid loetelust välja, keelatud. Esmalt õigustas Belgia piirangut vangistuses hoitavate loomade heaolu põhjendusel, sest loomade kaitse on üldisest huvist kantud õiguspärane eesmärk. Lisaks võisid loetelust välja jäetud loomad kujutada ohtu loodusele, kui need peaksid põgenema loodusesse ja seal püsima jääma, mistõttu kujutasid loetelust välja jäetud loomad endast ökoloogilist ohtu.¹⁰² Euroopa kohus pidas võimalikuks sellist liikmesriigil piirangut õigustada nii loomade heaolu, kui ka keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks.

Lisaks 2014. aastal tehtud kohtuasjas *Essent*¹⁰³ oli liikmesriigi kaubanduspiirangu peamiseks eesmärgiks taastuvate energiaallikate kasutamine elektri tootmiseks, mis oli vajalik keskkonnakaitse seisukohaselt. Euroopa Kohus seevastu pidas võimalikuks tugineda liikmesriigil nii keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele kui ka inimeste, loomade või taimede

¹⁰¹ EKo 19.06.2008, C-219/07, *Andibel*, p 2.

¹⁰² *Samas*, p 29.

¹⁰³ EKo 11.09.2014, C-204/12, *Essent*.

elu ja tervise kaitsele.¹⁰⁴ Seega tundub käesoleva magistritöö autorile, et kohtu käsitus ELTL-i artikli 36 tõlgendamisest on muutunud leebemaks. Seda eelkõige põhjusel, et varasemalt tõlgendas kohus ELTL-i artiklit 36 kitsalt, mis oleks eeldanud, et meede peaks olema suunatud otse inimeste, loomade ja taimede tervise ja elu kaitseks. Käesoleval hetkel oli tegemist pigem üldisema keskkonnakaitse küsimusega, mis aitaks pigem inimeste tervise ja elu kaitsmisele kaudselt kaasa.

1.3. Euroopa Kohtu praktikast tulenev alus – kohustuslikud nõuded

1.3.1. Kohustuslike nõuete olemus ning tuginemise tingimused

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 36 ei tulene selget alust keskkonnakaalutlusest ajendatud meetme õigustamiseks. Liikmesriikidel tuleks tugineda otse ja vahetult inimeste, loomade ja taimede elu ja tervise kaitse eesmärgile ning üksnes seeläbi oleks võimalik saavutada keskkonnakaitse eesmärki, milleks võib olla näiteks bioloogiline mitmekesisus või õhusaaste. Samas oleks näiteks loodusvarade juhtimise ja säilitamisega seotud eesmäärke väga raske täita inimeste või loomade elu ja tervise kaitse eesmärgi kaudu. Võimaluse tuginemaks otse keskkonnakaitse kaalutlusele andis Euroopa Kohus.

Esimene samm, mis andis tõuke keskkonnakaitsest ajendatud meetmete õigustamiseks, tehti 1978. aastal kohtuotsusega *Cassis de Dijon*¹⁰⁵. Euroopa Kohtul tuli seista silmitsi olukorraga, kus arvesse tuli võtta uusi ülekaalukaid huve, mis ei sisaldunud ELTL-i artiklis 36 sätestatud erandite hulgas. Neid ülekaalukaid huve tuntakse kohustuslike nõuete või põhjendatuse reegli nime all.¹⁰⁶ Nimelt otsustas Euroopa Kohus, et ühiseeskirjade puudumisel on liikmesriikide õigusaktide lahknevustest tingitud kaubanduspiiranguid võimalik õigustada ka juhul, kui liikmesriigi poolt vastu võetud meede on vajalik kohustuslike nõuete täitmiseks. *Cassis de Dijon* kohtuasjas jättis kohus liikmesriikidele võimaluse tugineda meetmete põhjendamisel rahva tervise kaitse, fiskaalkontrolli tõhususe, äritehingute aususe ning tarbijakaitse kohustuslikele nõuetele.¹⁰⁷ Kohtuotsusest nähtub, et sel hetkel ei pidanud Euroopa Kohus keskkonna kaitsmist kohustuslikuks nõudeks.

¹⁰⁴ Samas, p 90-93.

¹⁰⁵ EKo 20.02.1979, Case 120/78, *Rewe-Zentral*.

¹⁰⁶ C. Poncelet, lk 182.

¹⁰⁷ EKo 20.02.1979, Case 120/78, *Rewe-Zentral*, p 8.

Oluline samm keskkonnakaitse kasuks tehti Euroopa Kohtu otsusega kohtuasjas *ADBHU*¹⁰⁸. Eriliseks saab kohtutotsust pidada seetõttu, et kohus pidas keskkonnakaitset esmakordselt üheks ühenduse põhieesmärgiks.¹⁰⁹ Sisuliselt tunnistas Euroopa Kohus kaudselt, et keskkonnakaitse võib olla kohustuslikuks nõudeks¹¹⁰, kuid kohtuotsusest otseselt see veel ei tulenenud.

Euroopa Kohus tunnistas esimest korda keskkonnakaitse kuulumist kohustuslike nõuete hulka *Danish Bottles* kohtuasjas.¹¹¹ Kõnealuses kohtuasjas õigustas Taani valitsus õlle ja karastusjookide tootepakendite kohustuslikku kogumisüsteemi keskkonnakaitsega seotud kohustusliku nõudega. Kohtujurist Slynn ettepanek oli, et selline siseriiklik meede, mis on vastu võetud keskkonnakaitseks, võiks kuuluda *Cassis de Dijon* kohtuasjas sõnastatud põhimõtte alla, mille kohaselt võivad liikmesriigid ühiseeskirjade puudumisel vastu võtta meetmeid, et täita kohustuslike nõudeid.¹¹² Euroopa Kohus, pidades silmas *ADBHU* kohtuotsuses väljatoodud seisukohta, mille kohaselt on keskkonnakaitse üks ühenduse põhieesmäärke, leidiski, et keskkonnakaitse on kohustuslik nõue, mis võib piirata ELTL-i artikli 34 kohaldamist.¹¹³ Selle otsusega lisati *Cassis de Dijon* kohtuasjas nimetatud kohustuslike nõuete nimekirja keskkonnakaitse.

Peale *Danish Bottles* kohtuasjas tehtud otsust on liikmesriigid üha rohkem kasutanud pigem kohustuslikele nõuetele tuginemise võimalust. Sellele on olemas ka loogiline selgitus. J. H. Jans avaldas arvamust, et keskkonnakaitse on silmnähtavalt põhjalikum mõiste võrreldes inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitse eesmärgiga. Nimelt võimaldab keskkonnakaitsele tuginemine täita eesmäärke, mida inimeste tervise ja kaitse eesmärgil võib olla keerulisem õigustada ELTL-i artiklile 36 tuginemisel. Sellisteks meetmeteks võivad olla näiteks jäätmete vältimine, energia säästmine või taaskasutamise edendamine.¹¹⁴ Veel enam, liikmesriikidel on rohkem otsustusruumi kaitsemeetmete vastuvõtmiseks ning J. H. Jans on isegi väitnud, et liikmesriikidel ei olekski vajalik tugineda ELTL-i artiklile 36, kui kohustuslikele nõuetele tuginemine on liikmesriikidele võimaldatud.¹¹⁵

¹⁰⁸ EKo 07.02.1985, Case 240/83, *ADBHU*.

¹⁰⁹ Samas, p 13.

¹¹⁰ K. Relve, lk 642.

¹¹¹ C. Poncelet, lk 186.

¹¹² EK 24.05.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, kohtujurist Slynn ettepanek, lk 4622.

¹¹³ EKo 20.09.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, punktid 8-9.

¹¹⁴ J. H. Jans 2008, lk 246.

¹¹⁵ Samas, lk 247.

Liikmesriikidel on võimalik keskkonnakaitsest ajendatud meetmeid õigustada üksnes juhul, kui Euroopa Liit ei ole konkreetset valdkonda liidu tasandil reguleerinud. Teadaolevalt kasutatakse keskkonnaalaste sätete ühtlustamiseks peamiselt direktiive. Samas tuleb tõdeda, et üheks põhjuseks, miks liikmesriikidel on liidu tasandil ühtlustatud valdkonnas olnud võimalus tugineda keskkonkaalutlustest ajendatud eranditele, on ebapiisav ühtlustatus liidu tasandil. Näitena, kuidas direktiiviga soovitakse saavutada ühtlustatust täies ulatuses, kuid mis jättis liikmesriikidele tegelikkuses osalise ühtlustatuse tõttu võimaluse tugineda eranditele, on sobilik välja tuua J. H. Jans võrdluse seoses patareide direktiividega.¹¹⁶ Nõukogu 18. märtsi 1991. aasta direktiiv 91/157/EMÜ¹¹⁷ teatavaid ohtlikke aineid sisaldavate patareide ja akude kohta eesmärk oli ühtlustada liikmesriigi õigusaktid ohtlikke aineid sisaldavate kasutatud patareide ja akude osas. Eelkõige oli direktiivi eesmärk keelata teatavate patareide ja akude turustamine nendes sisalduvate ohtlike ainete koguse tõttu. Direktiiv hõlmas ainult esimeses lisas käsitletud patareisid ja akusid. Seega oli liikmesriikidel jätkuvalt võimalik tugineda eranditele patareide ja akude osas, mida direktiiv ei hõlmanud. Kuna direktiiv ei täitnud oma eesmärki, tuli see tunnistada kehtetuks. Seevastu uus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta direktiiv 2006/66/EÜ¹¹⁸ hõlmas erinevalt vanast direktiivist kõiki patareisid ja akusid ning sellega välistati kõnealuses küsimuses eranditele tuginemine.¹¹⁹

Lisaks on liikmesriikidel võimalik tugineda eranditele juhul, kui teatud küsimus on liidu tasandil üksnes osaliselt harmoniseeritud. Osalise harmoniseerimise korral saab liikmesriik tugineda eranditele osas, kus ühtlustamine puudub.¹²⁰ Näiteks tuli Euroopa Kohtul hinnata *Walloon Waste* kohtuasjas Belgias kehtestatud keeldu, millega keelati jäätmete import Vallooniasse. Euroopa Kohus hindas esmalt meetme vastavust direktiivis sätestatud nõuetele ning osas, mida direktiiv ei reguleerinud, tuli kohtul hinnata asutamislepingu sätete alusel.¹²¹

Liikmesriikidel tuleb õigustamisel arvesse võtta tingimust, mille kohaselt võib kaubanduspiiranguid rakendada üksnes juhul, kui piiranguid rakendatakse vahet tegemata sõltumata päritolust. Teisisõnu ei tohiks liikmesriigi meetmed olla diskrimineeriva iseloomuga.

¹¹⁶ Samas, lk 89-90.

¹¹⁷ Nõukogu direktiiv 91/157/EMÜ, 18. märts 1991, teatavaid ohtlikke aineid sisaldavate patareide ja akude kohta. - EÜT L 78, lk 38-41.

¹¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/66/EÜ, 6. september 2006, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ. - ELT L 266, lk 1-14.

¹¹⁹ J. H. Jans 2008, lk 89-90.

¹²⁰ K. Relve, lk 636.

¹²¹ EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, punktid 20-22.

Samas, kui meede on oma olemuselt diskrimineeriv, ei saaks liikmesriik tugineda otse keskkonnakaitse kaalutlusele ning meedet tuleks põhjendada ELTL-i artiklis 36 välja toodud erandsättega.¹²² Taoline mittediskrimineerimise nõue tuleneb *Cassis de Dijon* kohtuasjas tehtud kohtuotsusest, milles kinnitati, et liikmesriikidevahelisi kaubanduspiiranguid aktsepteeritakse ainult siis, kui neid kohaldatakse ühtmoodi nii siseriiklikele kui ka imporditud kaupadele.¹²³ Mittediskrimineerimise põhimõtet rõhutati ka *Danish Bottles* kohtuasjas.¹²⁴

Käesoleva töö autor leiab, et mittediskrimineerimise nõue kohustuslikele nõuetele tuginemise puhul on ebamõistlik. Euroopa Kohus on võimaldanud liikmesriikidel tugineda ELTL-i artiklile 36 diskrimineerivate meetmete puhul, mis on vastu võetud inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitseks. Seevastu keskkonnakaitseks vastu võetud meetmeid, mis ei tohiks olla vähem olulisemad inimeste elu ja tervise kaitsmisest, on piiratud mittediskrimineerimise nõudega.

Euroopa Kohtu poolt kehtestatud mittediskrimineerimise keelu tõttu ei saa liikmesriigid keskkonnakaitsele tugineda ekspordipiirangute õigustamise puhul.¹²⁵ Vaatamata sellele, et impordi- ja ekspordipiirangu sätted on sõnastuselt sarnaselt, kohaldab Euroopa Kohus ELTL-i artiklit 35 erinevalt võrreldes impordipiirangu sättega. Nimelt kehtib ELTL-i artiklis 35 sätestatud keeld ainult meetmetele, mis on diskrimineeriva loomuga.¹²⁶ Alguse ELTL-i artiklite 34 ja 35 eristamiseks tegi Euroopa Kohtu otsus, mis tehti kohtuasjas *Groenveld*¹²⁷. Kohus leidis, et ekspordipiirang hõlmab üksnes neid siseriiklikke meetmeid, mille „konkreetne eesmärk või tagajärg on ekspordi takistamine ning liikmesriigi sisekaubanduse ja selle ekspordikaubanduse erinev kohtlemine, nii et asjaomase liikmesriigi omamaistele toodetele või koduturule on teiste liikmesriikide kaubanduse või toodete arvelt antud eriline eelis“.¹²⁸ See tähendab, et mittediskrimineerivad meetmed, mis piiravad eksporti, ei vaja õigustamist liikmesriikide poolt, sest need on lubatud.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et keskkonnakaitseks vastu võetud meetmed peavad olema proportsionaalsed. Euroopa Kohus põhjendas juba *Cassis de Dijon* kohtuasjas

¹²² EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek, p 87.

¹²³ K. Relve, lk 642.

¹²⁴ EKo 20.09.1988, C-302/86, *Commission vs. Denmark*, p 6.

¹²⁵ N. de Sadeleer, lk 296.

¹²⁶ J. H. Jans 2008, lk 239.

¹²⁷ EKo 08.11.1979, Case 15/79, *Groenveld*. (viidatud: N. de Sadeleer, lk 280.)

¹²⁸ Samas, p 7.

tehtud otsuses, et kaubanduspiiranguid saab õigustada üksnes juhul, kui need on vajalikud kohustuslike nõuete täitmiseks.¹²⁹ Lisaks toodi kohtuasjas *ADBHU* välja, et keskkonnakaitseks vastu võetud meetmed, ei tohiks ületada vältimatuid piiranguid, mida õigustab keskkonnakaitse eesmärgi saavutamine.¹³⁰ Keskkonnakaitseks vastu võetud meetmete proportsionaalsusele pööratakse täpsemalt rõhku töö viimases peatükis.

1.3.2. Euroopa kohtupraktika keskkonnakaitse kohustusliku nõude rakendamisest

Näiteks kehtestas Taani valitsus tühjadele tootepakenditele tagatisraha- ja tagastamissüsteemi. Lisaks sätestati lisatingimusena, et tootjad ja importijad pidid kasutama üksnes riikliku keskkonnakaitseameti poolt heakskiidetud tootepakendeid.¹³¹ Taani pidas taolisi nõudeid vajalikuks keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks ning Euroopa Kohus pidas esmakordselt võimalikuks tugineda liikmesriigil keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele. Kohus leidis, et tagatisraha- ja tagastamissüsteem võimaldaks liikmesriikidel tagada tootepakendite taaskasutamist, mis on keskkonnakaitse seisukohast vajalik.¹³² Veel enam, heakskiidetud tootepakendite nõue tagaks kohtu sõnul suurima taaskasutusmäära ning sellest tulenevalt väga ulatusliku keskkonnakaitse.¹³³

Seevastu kohtuasjas *Aher-Waggon* tehtud kohtuotsuse kohaselt keeldus Saksamaa registreerimast õhusõidukit. Vaidlus seisnes selles, et õhusõiduk oli varasemalt teises liikmesriigis registreeritud, kuid õhusõiduk ei vastanud Saksamaa eeskirjadega ette nähtud mürataseme normile.¹³⁴ Saksamaa valitsus tõi välja, et nimetatud kaubanduspiirang on õigustatud eelkõige rahva tervise kaitse ja keskkonnakaitse eesmärgil, sest Saksamaa Liitvabariik oli väga tihedalt asustatud riik ning seega oli riigil kohustus tagada, et elanikkonda kaitstaks üleliigse müra eest.¹³⁵ Tuleb rõhutada, et Euroopa Kohus pidas võimalikuks meetme õigustamist nii rahva tervise ja keskkonnakaitse eesmärgil.¹³⁶

¹²⁹ EKo 20.02.1979, Case 120/78, *Rewe-Zentral*, p 8.

¹³⁰ EKo 07.02.1985, Case 240/83, *ADBHU*, p 15.

¹³¹ EKo 20.09.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, p 3.

¹³² Samas, p 13.

¹³³ Samas, p 20.

¹³⁴ EKo 14.07.1998, C-389/96, *Aher-Waggon*, punktid 6-7.

¹³⁵ Samas, p 19.

¹³⁶ Samas, p 19.

Mitte alati ei ole liikmesriikidel võimalik tugineda keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele meetme õigustamisel. Näiteks nõudsid Belgia ametiasutused, et varasemalt teises liikmesriigis registreeritud sõidukid läbiksid uue tehnõlevaatus. Sisuliselt ei võtnud Belgia arvesse teistes liikmesriikides juba varasemalt läbi viidud ülevaatusi.¹³⁷ Belgia õigustas meetet tarbija- ja keskkonnakaitse eesmärgi saavutamise ning liiklusohutuse eesmärgiga.¹³⁸ Mis puudutab keskkonnakaitse eesmärki, siis Belgia väitis, et tehnõlevaatus võimaldaks vältida kasutusele võetud sõidukite mõju keskkonnale.¹³⁹ Euroopa Kohus ei mõistnud, kuidas aitaks taoline piirang saavutada soovitud eesmärki ning tõdes, et „üksnes abstraktsest viitamisest niisugustele eesmärkidele ei piisa sellise meetme õigustamiseks, nagu seda on vaidlusalune tehnõlevaatus“.¹⁴⁰ Järelikult ei piisa piirangu õigustamisel üksnes eesmärkidele viitamisest, vaid liikmesriigil tuleks tõendada, kuidas piirang aitab eesmärki saavutada.

Inimeste, loomade ja taimede kaitsele ning keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele soovis tugineda näiteks Austria, kes võttis vastu siseriikliku eeskirja, mille kohaselt keelati teatud kaupu vedavate üle 7,5-tonniste veoautode liiklemine eesmärgiga parandada õhu kvaliteeti ning inimtegevusega seotud heiteid.¹⁴¹ Kohtujurist *Geelhoeld* märkis, et meetet ei saa õigustada ELTL-i artikliga 36, sest oht inimeste tervisele peab olema vahetu ja kontrollitav.¹⁴² Vaatamata sellele, et Austria tugines nii inimeste elu ja tervise kaitsele ning keskkonnakaitsele, pidas Euroopa Kohus võimalikuks hinnata meetme õiguspärasust üksnes keskkonnakaitse kaalutlustel, eelkõige välisõhu kvaliteedi tagamise eesmärgi saavutamiseks konkreetses piirkonnas.¹⁴³

Kohtuasjas *Mickelsson and Roos*¹⁴⁴ piirati jettide kasutamist teatud veekogudel. Rootsi leidis, et piirang hoiaks ära keskkonna lubamatu häirimise. Nimelt kujutaks jettide kasutamine ohtu eelkõige siis, kui neid juhitakse näiteks suurel kiirusel või neid kasutatakse piiratud aladel pikema aja jooksul. Rootsi lisas, et jettidest tekkiv müra võib ühtlasi häirida loomi, inimesi ja osasid kaitse all olevaid linnuliike.¹⁴⁵ Euroopa Kohus leidis, et Rootsi piirang on sobiv

¹³⁷ EKo 06.12.2012, C-150/11, *Commission vs. Belgium*, p 51.

¹³⁸ Samas, p 55.

¹³⁹ Samas, p 56.

¹⁴⁰ Samas, p 57.

¹⁴¹ EKo 15.11.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, p 22.

¹⁴² EK 14.07.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, kohtujurist Geelhoed ettepanek, p 44.

¹⁴³ Samas, p 71.

¹⁴⁴ EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*.

¹⁴⁵ Samas, p 30.

keskkonnakaitse tagamiseks, mistõttu võib taolist kaubandustakistust pidada õigustatuks keskkonna kaitsekaalutlusel.¹⁴⁶

Lisaks on liikmesriigid saanud õigustada kaubandust piiravaid meetmeid juhul, kui piiratakse näiteks elektritarnijatel taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetuskavast osa saamast. Kohtuasjas *Essent*¹⁴⁷ pidas Euroopa Kohus võimalikuks tugineda liimesriigil keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele, sest taastuvate energiaallikate kasutamine elektri tootmiseks võib olla keskkonnakaitse seisukohast kasulik. Eelkõige aitaks roheline energia tootmine vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid, mis on üks peamisi kliimamuutuste põhjusi.¹⁴⁸

Sarnaselt *Essent* kohtuotsusele võimaldas Euroopa Kohus tugineda keskkonnakaitse kaalutlusele ka kohtuasjades *PreussenElektra*¹⁴⁹ ja *Ålands Vindkraft*¹⁵⁰ tehtud otsuses, milles käsitleti samuti taastuvate energiaallikate kasutamist elektri tootmiseks.

Kokkuvõtvalt tuleks sedastada, et keskkonnakaitse kohustusliku nõude lisandumine õigustamisalusena on aidanud palju kaasa keskkonnakaitse saavutamisele, sest paljud liikmesriikide meetmed, mis muidu kaitsevad inimeste, loomade, taimede elu ja tervist üksnes kaudselt, oleksid kõnealuse võimaluseta jäänud õigustamata.

¹⁴⁶ Samas, p 34.

¹⁴⁷ EKo 11.09.2014, C-204/12, *Essent Belgium*.

¹⁴⁸ Samas, p 91

¹⁴⁹ EKo 13.03.2001, C-379/98, *PreussenElektra*, p 73.

¹⁵⁰ EKo 01.07.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, punktid 77-82.

2. Keskkonnakaitseks vastu võetud meetmete diskrimineeriva iseloomu hindamine Euroopa Kohtu poolt

2.1. Diskrimineerimise hindamine ELTL-i artiklile 36 tuginemise korral

Esmalt mainitakse diskrimineerimist ELTL-i artikli 36 teises lauses. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 36 teise lause kohaselt on liikmesriikidel lubatud tugineda ELTL-i artikli 36 esimeses lauses välja toodud eranditele üksnes juhul, kui liikmesriigi meede ei kujuta endast “suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piiramist”.¹⁵¹ Ka kohtuasjas *Dassonville*¹⁵² rõhutas Euroopa Kohus, et liikmesriigi meede ei tohi mitte mingi juhul kujutada endast meelevaldse diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangut.¹⁵³

Eelkõige on ELTL-i artikli 36 teise lause eesmärgiks takistada liikmesriikidel kaubandustakistuste kasutamist teistel eesmärkidel ja viisil, mis kaitseksid mõningaid kodumaiseid tooteid või mis tekitaksid teistest liikmesriikidest pärit kaupadele diskrimineerimist.¹⁵⁴ Järelikult on kõik kaubanduspiirangud, mida kasutatakse eesmärgivastaselt ning mis tekitavad diskrimineeriva olukorra teistest liikmesriikidest pärit kaupadele või kaitsevad neid, keelatud.¹⁵⁵

Näiteks J. H. Jans on toonud välja, et kaubandusreeglid võivad kujutada endast varjatud kaubanduspiirangut juhul, kui nende piirav mõju ei piirdu sellega, mis on vajalik saavutamaks soovitud eesmärki.¹⁵⁶ Liikmesriikidevahelist varjatud kaubanduspiirangut käsitles Euroopa Kohus näiteks kohtuasjas *Biologische Producten*¹⁵⁷. Kohtuasja faktiliste asjaolude kohaselt keelati taimekaitsevahendi müük, turustamine ja kasutamine ilma eelneva loata, sest taimekaitsevahend sisaldas ainet, mis oli mürgine. Tuleb rõhutada, et sama taimekaitsevahendit

¹⁵¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-199, artikkel 36 teine lause.

¹⁵² EKo 11.07.1974, Case 8/74, *Dassonville*, p 7.

¹⁵³ Samas, p 7.

¹⁵⁴ EKo 25.07.1991, C-1/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior and Publivia*, p 19 (viidatud: N. de Sadeleer, lk 292).

¹⁵⁵ EKo 14.12.1979, Case 34/79, *Henn and Darby*, p 21.

¹⁵⁶ J. H. Jans 2008, lk 245.

¹⁵⁷ EKo 17.12.1981, C-272/80, *Biologische Producten* (viidatud: J. H. Jans, 2008, lk 245).

sai teises liikmesriigis seaduslikult turustada.¹⁵⁸ Taolist nõuet õigustati sellega, et toode võis kujutada ohtu inimeste tervisele ja keskkonnale üldiselt, kuid meedet õigustati ELTL-i artiklis 36 välja toodud ülekaaluka inimeste tervise kaitse huviga. Euroopa Kohus uuris, kas taoline nõue ei kujuta endast liikmesriikidevahelist varjatud kaubanduspiirangut.¹⁵⁹ Kohus rõhutas, et kõnealune nõue on lubatud, kuid selleks, et tegemist ei oleks liikmesriikidevahelise varjatud kaubanduspiiranguga, ei tohiks liikmesriik nõuda näiteks üleliigseid tehnilisi ja keemilisi analüüse või laboratoorseid teste, kui samad analüüsid ja testid on eelnevalt teises liikmesriigis läbi viidud ning nende tulemused on saadavad ametivõimudele.¹⁶⁰

Suvalise diskrimineerimise ja varjatud kaubanduspiirangu olemust oleks võimalik paremini selgitada näiteks kohtuasjaga, mis käsitleb kauba sissetoomisega seotud maksusid.¹⁶¹ Nimelt nõuti teistest liikmesriikidest toodud kaupadelt maksu, mida kodumaistelt kaupadelt ei nõutud. Euroopa Kohus leidis, et kõnealune maks oli kasulik eelkõige kodumaistele kaupadele, sest teistest liikmesriikidest toodud kaupadele tekib maksu näol lisamaksukoormus, mis lõppkokkuvõttes võib muuta teistest liikmesriikidest toodud kauba tootehinda.¹⁶² Seega võiks suvalise diskrimineerimise või varjatud kaubanduspiiranguga olla tegemist eelkõige juhul, kui teiste liikmesriikide ettevõtjad pannakse võrreldes kodumaiste ettevõtjatega ebasoodsamasse olukorda.

Suvalist diskrimineerimist ja varjatud kaubanduspiirangut aitab selgitada ka järgnev otsus. Kohus otsustas, et liikmesriigi meetme, mis on vastu võetud näiteks inimeste ja loomade tervise kaitseks või keskkonnakaitseks, eesmärk ei tohiks olla siseriiklike kaupade soodustamine, sest sellisel juhul oleks tegemist imporditud kaupade suvalise diskrimineerimise või varjatud kaubanduspiiranguga¹⁶³. Samas, kohtuasjas *Sandoz*¹⁶⁴ pidas Euroopa Kohus võimalikuks kaitsta inimeste tervist vitamiinide keelamise kaudu, kuid kohus rõhutas, et taolised meetmed ei tohiks kujutada endast siiski suvalist diskrimineerimist või liikmesriikidevahelist kaubanduse varjatud piiramist. Euroopa Kohtul tuli tõdeda, et tarbitavas toidus sisalduvate vitamiinide ohtu ei ole võimalik kindlaks teha tulenevalt teaduslike hinnangute ebakindlusest.¹⁶⁵ Kahjuks ei

¹⁵⁸ EKo 17.12.1981, C-272/80, *Biologische Producten*, punktid 2-3.

¹⁵⁹ Samas, p 11.

¹⁶⁰ Samas, p 16.

¹⁶¹ EKo 19.06.1973, Case 77/72, *Capolongo vs. Azienda Agricola Maya*.

¹⁶² Samas, punktid 12-13.

¹⁶³ EKo 19.06.2008, C-219/07, *Andibel*, p 39.

¹⁶⁴ EKo 14.07.1983, Case 174/82, *Sandoz*.

¹⁶⁵ Samas, p 17.

nähtu kohtuotsusest, et kohus oleks täpsustanud suvalise diskrimineerimise olemust. Samuti ei nähtu seda kohtujurist Mancini ettepanekus, mis tehti kohtuotsusele *Sandoz*¹⁶⁶.

Ka kohtuasjas *Mickelsson and Roos* viitas kohus, et ELTL-i artikli 36 teise lause kohaselt oleks liikmesriigi meetme õigustamine välistatud juhul, kui meede osutuks lihtsalt kaitsemeetmeks või suvalise diskrimineerimise vahendiks.¹⁶⁷ Tuleb tõdeda, et ELTL-i artikli 36 teises lauses sätestatud nõuet on Euroopa Kohus käsitleanud vähe. Pigem on selle artikli eesmärgiks rõhutada, et liikmesriigi meetmed, mis piiravad kaubandust, peavad olema näiteks konkreetselt suunatud inimeste ja loomade elu ja tervise kaitseks.¹⁶⁸ Ka J. H. Jans on osutanud tähelepanu asjaolule, et Euroopa Kohus ei ole korrapäraselt pööranud rõhku küsimusele, milline peaks olema või milline ei peaks olema liikmesriigi meede, mis kujutaks suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelist varjatud kaubanduse piirangut.

2.2. Diskrimineerimise hindamine kohustuslikele nõuetele tuginemise korral

Esmalt tuleb rõhutada, et ELTL-i artikli 36 teisest lausest tulenev suvalise diskrimineerimise või liikmesriikidevahelise varjatud kaubanduspiirangu keeld ei kehti üksnes ELTL-i artiklile 36 tuginemise korral. Liikmesriikide meetmed, mis on vastu võetud keskkonnakaitseks, peaksid samuti sellest nõudest kinni pidama.

Teadaolevalt tehakse vahet ELTL-i artiklile 36 ja keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise korral.¹⁶⁹ Kohtuasjas *Cassis de Dijon*¹⁷⁰ rõhutas Euroopa Kohus, et liikmesriikidel on võimalik tugineda kohustuslikele nõuetele üksnes juhul, kui liikmesriigi meetmeid kohaldatakse vahet tegemata. Vahet tegemata kohaldatavate meetmete hulka kuuluvad näiteks eeskirjad, mis sisaldavad kodumaiste ja importtoodete turustamist ühetaoliselt reguleerivaid sätteid. Seevastu eeskirjad, mida kohaldatakse üksnes importtoodetele, on diskrimineerivad ning need ei kohtle ühtmoodi kodumaiseid ning teiste liikmesriikide tootjaid.¹⁷¹ Keskkonnakaitse seisukohast on diskrimineerimise hindamine Euroopa Kohtu poolt väga oluline, sest viimane võib välistada keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise.

¹⁶⁶ EK 04.05.1983, Case 174/82, *Sandoz*, kohtujurist Mancini ettepanek.

¹⁶⁷ EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*, p 63.

¹⁶⁸ E. Scotford, lk 7.

¹⁶⁹ Vt käesoleva töö alapeatükki 1.3.1. Kohustuslike nõuete olemus ning tuginemise tingimused.

¹⁷⁰ EKo 20.02.1979, Case 120/78, *Rewe-Zentral*.

¹⁷¹ EKo 17.06.1981, Case 113/80, *Commission vs. Ireland*.

Euroopa Kohus on teinud mitmeid otsuseid, kus rõhutatakse kohustuslikele nõuetele tuginemise puhul meetmete vahet tegemata kohaldamise nõuet. Esmalt viitas kohus sellele *Danish Bottles* kohtuasjas. Euroopa Komisjoni (edaspidi *komisjon*) väitel diskrimineerisid Taani poolt kehtestatud nõuded teiste liikmesriikide tootjaid ja importijaid, sest kehtestatud nõuded muutsid toodete impordi Taani raskemaks.¹⁷² Kohtujurist Slynn tõdes, et peamiselt tekitasid Taanis kehtestatud reeglid raskusi pigem teiste liikmesriikide tootjatele ja importijatele.¹⁷³ Seega pidas kohtujurist võimalikuks, et meede diskrimineerib teiste liikmesriikide tootjaid ja importijaid ning sellest tulenevalt leidis, et Taani ei saa tugineda keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele. Euroopa Kohus seevastu pidas üksnes vajalikuks rõhutada, et liikmesriik võib tugineda kohustuslikele nõuetele tingimusel, et meetmeid kohaldatakse vahet tegemata nii kodumaiste kui ka imporditud toodete suhtes¹⁷⁴. Vaatamata kohtujuristi ettepanekule ei pidanud Euroopa Kohus vajalikuks hinnata meetme diskrimineerivat iseloomu. Järelikult vältis kohus kaudse diskrimineerimise hindamist olukorras, kus diskrimineerimise kindlakstegemine võiks välistada keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise.

Walloon Waste kohtuasjas piirati jäätmete import Belgia piirkonda Vallooniasse seoses keskkonnakaitsega seotud pakiliste vajadustega. Komisjon leidis, et Belgia ei saa kõnealust meetet keskkonnakaitsega õigustada, sest viimane diskrimineerib teiste liikmesriikide jäätmeid.¹⁷⁵ Kohtujurist Jacobs kinnitas samuti, et Belgia meetet ei kohaldata vahet tegemata, sest viimane soosib eelkõige kodumaiseid jäätmeid.¹⁷⁶ Komisjoni ja kohtujuristi seisukohaga nõustub ka käesoleva töö autor, kuid Euroopa Kohtu lähenemine diskrimineerimise hindamisse oli teistsugune. Selle asemel, et välistada keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemine tulenevalt meete diskrimineerivast iseloomust, pidas Euroopa Kohus vajalikuks võtta hindamiseks appi jäätmete erilist iseloomu. Nimelt rõhutati põhimõttele, mille kohaselt tuleks keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, mis eeldaks, et liikmesriigid kõrvaldaksid jäätmed nende tootmiskohtadele nii lähedal kui võimalik¹⁷⁷. Seega ei võtnud kohus üldse arvesse fakti, et Belgia meede faktiliselt teiste liikmesriikide jäätmeid diskrimineeris. Selle asemel pidas kohus vajalikuks võtta arvesse jäätmete erilist iseloomu ning osutas põhimõttele, mille kohaselt tuleb keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas

¹⁷² EKo 20.09.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, p 2.

¹⁷³ EK 24.05.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, kohtujurist Slynn ettepanek, lk 4624.

¹⁷⁴ EKo 20.09.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, p 6.

¹⁷⁵ EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, p 33.

¹⁷⁶ EK 19.09.1991, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, kohtujurist Jacobs ettepanek, lk 4467.

¹⁷⁷ Samas, p 34.

ja pidas meedet nendest põhimõtetest tulenevalt mittediskrimineerivaks.¹⁷⁸ Tuleb tõdeda, et kõnalune kohtuotsus on ajanud mitmed autorid seoses mittediskrimineerimise nõudega segadusse.¹⁷⁹

Walloon Waste kohtuotsust kritiseeris näiteks kohtujurist Jacobs *PreussenElektra* kohtuasja ettepanekus. Kohtujurist mainis, et Euroopa Kohtu põhjendused *Walloon Waste* kohtuasjas on lausa vigased ning neid ei tohiks kasutada. Kohtujurist tõi välja, et meedet kas kohaldatakse vahet tegemata või mitte ning selle hindamisel tuleks olla neutraalne ning lähtuda tuleks pigem loogikast. Tegelikult on diskrimineerimise tuvastamise peamiseks ülesandeks eelkõige olnud ju välja selgitada millistele õigustamisalustele liikmesriik saaks kaubanduspiirangu korral tugineda.¹⁸⁰ Kohtujuristi seisukohast näitab kohtuotsus pigem seda, et kohus soovib võimaldada liikmesriikidel tugineda otseselt diskrimineerivatele meetmetele keskkonnakaitse eesmärgil.¹⁸¹

Kohtuasjas *Aher-Waggon* käsitleti meedet, mille kohaselt keelduti Saksamaal registreerimast õhusõidukit, mis oli varasemalt teises liikmesriigis registreeritud, sest küsimuse all olev õhusõiduk ei vastanud mürataseme normile, mis Saksamaal oli kehtestatud.¹⁸² Euroopa Kohus pidas võimalikuks meetme õigustamist rahva tervise ja keskkonnakaitse eesmärgil.¹⁸³ Käesoleva töö autor soovib rõhutada, et kohus ei maininud, kas diskrimineerivad meetmed on lubatud või mitte ning selle asemel asuti proportsionaalsust hindama. Kohtujurist Geelhoed mainis, et Saksamaa meede oli selgelt diskrimineeriv, sest küsimuse all olevaid õhusõidukeid koheldi erinevalt tulenevalt asjaolust, et viimased olid registreeritud teises liikmesriigis.¹⁸⁴ Kohtujurist Jacobs tõi *PreussenElektra* kohtuasja ettepanekus samuti välja, et tema arvates diskrimineeris Saksamaa otseselt teiste liikmesriikide õhusõidukeid.¹⁸⁵ Seega võib väita, et kohus on ignoreerinud diskrimineerimise hindamist isegi otsese diskrimineerimise korral.

¹⁷⁸ Samas, p 34.

¹⁷⁹ N. de Sadeleer, lk 292; EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek, punktid 226-230; E. Reid, lk 87.

¹⁸⁰ EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 225.

¹⁸¹ Samas, p 225.

¹⁸² EKO 14.07.1998, C-389/96, *Aher-Waggon*, punktid 6-7.

¹⁸³ Samas, p 19.

¹⁸⁴ EK 14.07.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, kohtujurist Geelhoed ettepanek, p 102.

¹⁸⁵ EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 227.

Mittediskrimineerimisele ei pöörata rõhku ka *PreussenElektra*¹⁸⁶ kohtuasjas tehtud kohtuotsuses. Kohtuasja faktiliste asjaolude kohaselt pandi liikmesriigi ettevõtjatele kohustus hankida kindel protsent taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit siseriiklikult tarnijalt. See nõue takistas ettevõtjatel hankida taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit näiteks teiste liikmesriikide ettevõtjatelt.¹⁸⁷ Kõnealuse meetme eesmärgiks oli taastuvate energiaallikate kasutamise arendamine ning see omakorda oleks olnud kasulik keskkonnakaitse seisukohast, sest seeläbi aidatakse vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Samas oli meetme eesmärgiks ka inimeste või loomade elu ja tervise kaitse ning taimede säilitamine.¹⁸⁸ Kohtujurist Jacobs tõi välja, et meetme diskrimineeriv iseloom tuleks igal juhul välja tuua, et teha kindlaks, millistele õigustamisalustele liikmesriik kaubandust piirava meetme puhul saaks tugineda.¹⁸⁹ Kui meedet soovitakse õigustada näiteks keskkonnakaitsega, siis oleks diskrimineeriv meede välistatud.¹⁹⁰ Vaatamata kohtujuristi ettepanekule ei peatunud Euroopa Kohus diskrimineerimise kontrollimisel ning lubas kõnealust piirangut. Veel enam, kohtujurist Geelhoed on toonud välja, et taoline meede soodustas selgelt kodumaiseid roheline elektrienergia tootjaid, mistõttu kohus ei oleks seda saanud pidada meetmeks, mida kohaldatakse vahet tegemata nii kodumaistele kui imporditud elektrienergiale¹⁹¹.

Kohtujurist Geelhoed on leidnud, et Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades *Aher-Waggon*, *PreussenElektra* ja *Walloon Waste* näitavad, et kohus tunnistab vajadust lubada diskrimineerivaid keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud meetmeid, kuid jätkuvalt ei ole seda sõnaselgelt lubatud. Seetõttu tuleks tõdeda, et kohtupraktika keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud meetmete osas on ebaselge.¹⁹²

Euroopa Kohus ei pööranud diskrimineerimisele rõhku lisaks kohtuasjas, mille faktiliste asjaolude kohaselt keelati Austrias teatud kaupu vedavate üle 7,5-tonniste veoautode liiklemine kindlaksmääratud teelõigul keskkonnakaitse eesmärgil.¹⁹³ Komisjon leidis, et Austria ei saa tugineda keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele, sest piirang puudutas peamiselt

¹⁸⁶ EKo 13.03.2001, C-379/98, *PreussenElektra*.

¹⁸⁷ Samas, p 70.

¹⁸⁸ Samas, p 75.

¹⁸⁹ EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 225.

¹⁹⁰ Samas, p 221.

¹⁹¹ EK 14.07.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, kohtujurist Geelhoed ettepanek, p 103.

¹⁹² Samas, p 104.

¹⁹³ EKo 15.11.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*.

rahvusvahelist kaubatransiiti, mistõttu oli tegemist vähemalt kaudse diskrimineerimisega.¹⁹⁴ Kohtujurist Geelhoed võttis erinevalt komisjonist arvesse Austria erilist geograafilist asendit ning pidas vajalikuks hinnata meedet tervikuna, mitte üksnes meetmega kaasnevaid mõjusid. Vaatamata sellele, et piirang mõjutas paratamatult välismaist transiiti rohkem kui siseriiklike kaupade siseriiklikku vedu, pidas kohtujurist meedet mittediskrimineerivaks.¹⁹⁵ Kahjuks tuleb tõdeda, et Euroopa Kohus vältis kõnealust teemat järjekordselt.

Kohtuasjas *Ålands Vindkraft* tehtud otsus kinnitab Euroopa Kohtu järjepidevust diskrimineerimise hindamata jätmise osas. Kõnealuses kohtuasjas anti luba taastuenergia sertifikaatide saamiseks üksnes Rootsis asuvatele rohelist elektrienergiat tootvatele jaamadele eesmärgiga edendada roheline elektri tootmist. Meede oli kasulik nii keskkonnakaitse seisukohast, sest aitas kaasa kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisele, kui ka inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmise seisukohast.¹⁹⁶ Samas kujutas meede endast kaubanduspiirangut, sest viimane takistas teistest liikmesriikidest pärineva roheline elektri importi. Kohtujurist Bot leidis, et kõnealune meede annab majandusliku eelise kodumaisele toodangule võrreldes importkaubaga, sest teiste liikmesriikide elektritootjad ei saa taastuenergia sertifikaatide süsteemis osaleda ning seetõttu oli tegemist diskrimineeriva meetmega. Kohtujurist tõdes, et diskrimineerivat meedet võiks siiski põhjendada keskkonnakaitse eesmärgiga, kuid sellisel juhul tuleks diskrimineerivale meetmele rakendada rangem proportsionaalsuse nõue.¹⁹⁷ Euroopa Kohus meetme diskrimineerivale iseloomule jätkuvalt tähelepanu ei pööranud. Käesoleva magistritöö autor soovib juhtida tähelepanu kohtu arengusuunale seoses keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise osas. Nimelt nähtub Euroopa Kohtu otsustest, et kohus on vältinud vahet tegemata kohaldamise nõude rõhutamist ning selle asemel rõhutatakse hoopiski proportsionaalsusele.

Näiteks on arvatud, et kui Euroopa Kohus oleks kohaldanud *Ålands Vindkraft* kohtuasjas *Cassis de Dijon* kohtuasjas välja toodud põhimõtet, mille kohaselt on meetmed, mida ei kohaldata vahet tegemata, keelatud, siis ei oleks Rootsi saanud tugineda keskkonnakaitse kohustuslikule

¹⁹⁴ Samas, p 38.

¹⁹⁵ EK 14.07.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, kohtujurist Geelhoed ettepanek, punktid 94-95.

¹⁹⁶ EKo 01.07.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, p 78-80.

¹⁹⁷ EK 28.01.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, kohtujurist Bot ettepanek, punktid 75-79.

nõudele tulenevalt asjaolust, et teiste liikmesriikide rohelise elektrienergia ettevõtjad pandi tunduvalt keerukamasse olukorda.¹⁹⁸

Kohtuasjas *Mickelsson and Roos* rõhutas Euroopa kohus, et keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud meetmeid võib pidada õigustatuks, kui meede ei lähe kaugemale sellest, mis on keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks vajalik, kuid meetme vahet tegemata kohaldamise nõudele tähelepanu ei pööratud.¹⁹⁹ Seevastu pööras meetme diskrimineerimise hindamisele rõhku kohtujurist Kokott. Kohtujurist tunnustas kohtuasjas *Cassis de Dijon* väljakujunenud nõuet, mille kohaselt tuleks kaubandust piiravaid meetmeid kohaldada vahet tegemata. Samas leidis, et Rootsi meede ei tee vahet toote päritolu alusel, mistõttu on meede vahet tegemata kohaldatav nii kodumaistele ja teistest liikmesriikidest pärit toodetele.²⁰⁰

Essent kohtuasjas kohustasid Flandria õigusnormid esitada elektritarnijal taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetuskava kohaselt igal aastal teatud arv rohelisi sertifikaate, kuid Flandria ei aktsepteerinud Madalmaades ja Norras toodetud elektri kohta väljastatud rohelisi sertifikaate. Kuna Flandria ei aktsepteerinud teiste riikide sertifikaate, siis polnud elektritarnijal esitada piisaval arvul sertifikaate, mistõttu tuli tasuda tal haldustrahvi.²⁰¹ Elektritarnija leidis, et kõnealune piirang kaitseb kohalikke elektrienergia tootjaid ning lisas, et sellised õigusnormid on diskrimineeriva iseloomuga, sest teistes liikmesriikides väljastatud päritolutagatise ei aktsepteerita, mis tähendas tema arvates, et samasuguseid olukordasid koheldakse erinevalt.²⁰² Euroopa Kohus pidas põhjendatuks sellise piirangu õigustamist ülekaalukate keskkonnakaitse nõuetega või inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmise eesmärgil.²⁰³ Seega jättis kohus liikmesriigile võimaluse õigustada piirangut kahel erineval võimalusel. Eriti tuleks tähelepanu pöörata kohtujurist Bot seisukohale, kes leidis, et Flandria piirang on diskrimineeriv, sest viimane annab roheliste sertifikaatide müügist saadava eelise üksnes Flandria elektritootmisele võrreldes teistest liikmesriikidest pärineva rohelise elektri tootmisega.²⁰⁴ Samas tuleb kohtuotsuse pinnalt jätkuvalt tõdeda Euroopa Kohtu poolt

¹⁹⁸ A. Steinbach. Renewable Energy and the Free Movement of Goods. - Journal of Environmental Law 2015/27, No. 1, lk 11.

¹⁹⁹ EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*, p 34.

²⁰⁰ EK 14.12.2006, C-142/05, *Mickelsson and Roos*, kohtujurist Kokott ettepanek, p 73.

²⁰¹ EKo 11.09.2014, C-204/12, *Essent Belgium*, punktid 15-31.

²⁰² Samas, p 41.

²⁰³ Samas, punktid 90-93.

²⁰⁴ EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek, p 83.

väljakujunenud trendi, mille kohaselt kohus ei hinda meetme diskrimineerivat iseloomu juhul, kui diskrimineerimine võiks tulla kõne alla.

Viimasena oleks asjakohane tuua välja kohtuasi, mis puudutas keemiatoodete impordile sätestatud formaalsust.²⁰⁵ Rootsi õigusnormid kohustasid keemiatoodete importijaid registreerima oma tooteid ning see kujutas endast koguselise piiranguga samaväärse toimega meetet.²⁰⁶ Kõnealuse õigusnormi eesmärgiks oli tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase.²⁰⁷ Kohtujurist Sharpston käsitles meetme diskrimineerivat iseloomu ning leidis, et õigusnorme kohaldatakse vahet tegemata.²⁰⁸ Vaatamata sellele, et tegemist oli ilmselt mittediskrimineeriva meetmega, Euroopa Kohus meetme vahet tegemata kohaldamisele tähelepanu ei pööranud.

Kohtujurist Jacobs leiab, et Euroopa Kohtu praktika seoses diskrimineerimise hindamisega kohustuslikele nõuetele tuginemise puhul on ebaselge ning kohtul tuleks õiguskindluse seisukohast selgitada täpsemalt asjaolu, kas liikmesriigid saavad kaubanduspiirangute puhul tugineda keskkonnakaitse kohustuslikele nõuetele otseselt diskrimineerivate meetmete puhul.²⁰⁹ Sama arvamust avaldas kohtujurist Bot kohtuasja *Essent* ettepanekus. Kohtujurist pidas kahetsusväärseks fakti, et otsese diskrimineerimise õigust ei ilmne Euroopa Kohtu praktikast selgelt. Pigem tuleneb taoline õigus Euroopa Kohtu otsustest varjatult ning iga erineva juhtumi puhul eraldi arutluskäikudest, mis järgivad lihtsalt erinevat loogikat.²¹⁰

F. Jacobs on pakkunud välja kaks lahendust, kuidas Euroopa Kohus võiks mittediskrimineerimise probleemi lahendada. Üheks võimaluseks on *Cassis de Dijon* kohtuasjas välja toodud kohustuslike nõuete puhul diskrimineerimise sõnaselge lubamine.²¹¹ Selle tulemusena oleksid diskrimineerivad meetmed lubatud ka teiste kohustuslike nõuete täitmisel. Näiteks oleks diskrimineerimine lubatud ka maksukontrolli tõhususe või äritehingute aususe kohustusliku nõude täitmiseks. Teise võimalusena võiks kohus diskrimineerimist

²⁰⁵ EKo 17.03.2016, C-472/14, *Canadian Oil Company Sweden and Rantén*.

²⁰⁶ Samas, p 44.

²⁰⁷ Samas, p 4.

²⁰⁸ EK 10.12.2015, C-472/14, *Canadian Oil Company Sweden and Rantén*, kohtujurist Sharpston ettepanek, p 56.

²⁰⁹ EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 229.

²¹⁰ EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek, p 92.

²¹¹ F. Jacobs. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. - Journal of Environmental Law 2006/18, No. 2, lk 193.

sõnaselgelt lubada ainult keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmise korral²¹². Sellisel juhul oleks diskrimineerimine lubatud üksnes keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmiseks.

Ka kohtujurist Bot ettepaneku kohaselt tuleks Euroopa Kohtul ametlikult tunnustada võimalust, et liikmesriigid saaksid diskrimineeriva meetme puhul ametlikult tugineda kaubanduspiirangute korral keskkonnakaitsele.²¹³ Näiteks tõi kohtujurist välja kolm põhjust, miks Euroopa Kohus peaks tunnustama võimalust tugineda otseselt või kaudselt diskrimineerivate meetmete puhul keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele. Esmalt saaksid liikmesriigid õiguskindluse selles, et neil oleks võimalik ametlikult tugineda keskkonnakaitsele kui ülekaalukast üldisest huvist tulenevale nõudele. Lisaks kehtiks diskrimineerivate meetmete puhul rangem proportsionaalsuse nõue, mis välistaks võimaluse, et liikmesriigi meetmed läheksid kaugemale, kui eesmärgi saavutamiseks vajalik.²¹⁴ Viimaseks annaks diskrimineerimise ametlik lubamine keskkonnakaitsele väljapaistva koha liidu õiguskorras, mis kinnitaks keskkonnakaitse tähtsust võrreldes teiste kaalutlustega.²¹⁵

Euroopa Kohtu otsuste analüüsi tulemusena selgus, et mittediskrimineerimisele ei pöörata keskkonnakaitse kohustuslike nõuete puhul enam rõhku. Veel enam, kohtuotsused näitavad, et kohus on vältinud kaudse diskrimineerimise hindamist olukordades, kus näiteks komisjon või kohtujurist sellele otse on viidanud. Seega valitseb keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud erandite tegemisel segadus ning seda on kinnitanud ka mitmed teised autorid²¹⁶.

2.3. Vahekokkuvõte

Kokkuvõtvalt on Euroopa Kohus keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud meetmete hindamisel puutunud kokku diskrimineerimise hindamisega kahel erinevalt juhul.

Esmalt ELTL-i artikli 36 teises lauses sõnastatud tingimus, mida kohtuasjas *Dassonville* rõhutati. Nimelt ei tohiks liikmesriigi meetmed kujutada endast meelevaldse diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangut. Euroopa Kohtu praktikat kõnealuse tingimuse kohta on vähe ning kui seda on, siis peamiselt kohus üksnes rõhutab, et liikmesriigid sellest tingimusest kinni peaksid. Ka J. H. Jans on osutanud tähelepanu asjaolule,

²¹² Samas, lk 193.

²¹³ EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek, p 92.

²¹⁴ Samas, p 93-94.

²¹⁵ Samas, p 95-96.

²¹⁶ J. H. Jans 2008, lk 248; N. de Sadeleer, lk 292; E. Reid, lk 87.

et Euroopa Kohus ei ole korrapäraselt pööranud rõhku küsimusele, milline peaks olema või milline ei peaks olema liikmesriigi meede, mis kujutaks suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelist varjatud kaubanduse piirangut.

Teiseks on väga palju kõneainet saanud põhimõtte, mille kohaselt tuleb liikmesriikidel kaubandust piiravaid meetmeid kohaldada vahet tegemata. Kõnealune mittediskrimineerimise nõue tulenes kohtuotsusest *Cassis de Dijon*. Keskkonnakaitse seisukohast on diskrimineerimise hindamine väga oluline, sest viimane välistaks keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise. Samas näitab kohtupraktika analüüs, et ainult varasemad kohtuotsused pöörasid diskrimineerimisele rõhku.

Teatavat segadust keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud piirangute õigustamisel näitab juba esimene Euroopa Kohtu poolt tehtud otsus *Danish Bottles* kohtuasjas, mil puututi kokku keskkonnakaitse kohustusliku nõudele tuginemisega. Euroopa Kohus rõhutas mittediskrimineerimise olulisust, kuid jättis sellegipoolest hindamata, kas liikmesriigi meede diskrimineerib teisi tootjaid või mitte. Käesoleva magistratöö autori seisukohast on veel kummalisem asjaolu, et kohus ei pööranud sellele tähelepanu vaatamata kohtujuristi vihjele, et meede võib kaudselt teiste liikmesriikide tootjaid diskrimineerida.

Selgust diskrimineerimise osas ei too ka *Walloon Waste* kohtuasjas tehtud otsus. Pigem on kõnealune kohtuotsus saanud palju kriitikat ning ajanud paljusid autoreid veel suuremasse segadusse. Kõnealuses kohtuasjas pidas Euroopa Kohus jätkuvalt vajalikuks rõhutada nõuet, mille kohaselt peaksid kaubandust piiravad meetmed olema mittediskrimineerivad. Samas tunnistas Euroopa Kohus kõigile üllatuslikult diskrimineeriva meetme mittediskrimineerivaks ning diskrimineerimise hindamisel ei hinnanud kohus mitte seda, kas meede teeb vahet kodumaistel ning teiste liikmesriikide jäätmetel, vaid selle asemel võttis appi põhimõtte, mille kohaselt tuleks keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas.

Käesoleva magistratöö autori seisukoht *Walloon Waste* vastuolulise kohtuotsuse pinnalt on, et kohus soovis ühelt poolt näidata muret kaupade vaba liikumise üle ning rõhutas diskrimineerimise keelule, kuid teisalt mõistis, et keskkonnaprobleem võib kaaluda ülesse kaupade vaba liikumise tähtsuse. Samas ei olnud kohus valmis seda otse tunnistama, mistõttu rakendati põhimõtet, mille kohaselt tuleks keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas. Järelikult ei olnud Euroopa Kohus mittediskrimineerimise nõudest valmis loobuma.

Walloon Waste kohtuasjale järgnenud kohtuasjas *Aher-Waggon* eristub Euroopa Kohtu otsus seoses diskrimineerimise hindamisega varasematest otsustest. Nimelt pidas Euroopa Kohus vajalikuks üldse mitte hinnata diskrimineerimist keskkonnakaitse kaalutlusest ajendatud meetme õigustamise puhul ning pidas võimalikuks liikmesriigil tugineda keskkonnakaitse ning rahva tervise kaitse eesmärgile. Ka siinkohal arvas kohtujurist Jacobs, et liikmesriik ei oleks saanud keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tugineda, sest meede diskrimineeris otse kodumaist ning imporditud õhusõidukit.

Edaspidistes otsustes nagu näiteks *PreussenElektra*, nn raskete veoautode liiklemise keelu kohtuasi, *Mickelsson and Roos* ja *Essent* kohtuasjas ei käsitlenud Euroopa Kohus üldse diskrimineerimise hindamist vaatamata kohtujuristide või komisjoni ettepanekutele. *Ålands Vindkraft* kohtuasja kohta leidub isegi arvamus, et kui kohus oleks hinnanud mittediskrimineerimise nõuet, siis ei oleks Rootsi saanud tugineda keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele.

Esile tuleks tõsta ka kohtujurist Geelhoed ettepanek, milles mainiti, et Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades *Walloon Waste*, *Aher-Waggon* ja *PreussenElektra* kinnitavad, et kohus tunnustab vajadust lubada diskrimineerivaid keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud meetmeid. Teadmata põhjusel ei ole Euroopa Kohus siiski sellist võimalust sõnaselgelt lubanud, mistõttu on keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud meetmete kohtupraktika ebaselge.

Tuleb tunnustada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika seoses diskrimineerimise hindamisega on tekitanud palju segadust. Käesoleva töö autor nõustub kohtujuristide Bot ja Jacobs seisukohtadega, mille kohaselt tuleks kohtul sõnaselgelt tunnustada võimalust, et liikmesriigid saaksid diskrimineeriva meetme puhul tugineda ametlikult kaubanduspiirangute õigustamisele keskkonnakaitse kaalutlustel.

Diskrimineerivate meetmete ametlik tunnustamine oleks kasulik mitmel põhjusel. Esiteks on ametlik tunnustamine vajalik õiguskindluse seisukohast. Teiseks kehtib diskrimineeriva meetme puhul rangem proportsionaalsuse nõue, mis välistaks liikmesriikide meetmed, mis läheksid kaugemale, kui eesmärgi saavutamiseks vajalik. Lisaks annaks diskrimineerimise ametlik lubamine keskkonnakaitsele Euroopa Liidu õiguskorras väljapaistva koha, mis kinnitaks keskkonnakaitse tähtsust võrreldes teiste kaalutlustega.

Kokkuvõtvalt on käesoleva magistritöö autor jõudnud järeldusele, et Euroopa Kohus on vältinud kaudselt diskrimineerivate meetmete puhul diskrimineerimise hindamist, mis vihjab,

et keskkonnakaitse kohustuslikele nõuetele tuginemise osas on toimumas suunamuutused. Kui kohus seda otse tunnistaks, saaks jõuda järeldusele, et keskkonnakaitse tähtsus on muutunud tähtsamaks kaupade vaba liikumise põhimõttest.

3. Keskkonnakaitseks vastu võetud meetmete proportsionaalsuse hindamine Euroopa Kohtu poolt

3.1. Proportsionaalsuse testist üldiselt

Enne, kui asuda Euroopa Kohtu peamiste arengusuundade juurde proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisel, oleks asjakohane anda lühike ülevaade proportsionaalsuse põhimõtte rakendamise vajalikkusest, selle põhimõtte kujunemisest Euroopa Kohtu poolt ning selle olemusest.

Euroopa kohtupraktikast tuleneb, et liikmesriikidel on Euroopa Liidu tasemel ühtlustamismeetmete puudumisel õigus ise otsustada, millist kaitset ning millisel tasemel nad soovivad keskkonnale tagada. See omakorda tähendab, et liikmesriikidel on keskkonnakaitseks vastu võetud meetmete valiku osas suur otsustusõigus. Järelikult saaks liikmesriik võtta vastu kaubandust piirava meetme ning õigustada seda ELTL-i artikliga 36 või kohustusliku nõudega. Näiteks on Euroopa Kohus andnud liikmesriikidele liidu tasandil ühtlustamata valdkonnas võimaluse võtta vastu omal valikul sobiv meede kohustusliku nõude täitmiseks, kuid sealhulgas ei toonud kohus kohtuasjas *Cassis de Dijon* otseselt välja, milline võiks olla liikmesriikide poolt määratud kaitstuse tase.²¹⁷

Selleks, et liikmesriikide meetmed ei osutuks ilmselgelt ebamõistlikuks ning üleliigselt kaubandust piiravaks, on Euroopa Kohus rakendanud proportsionaalsuse kontrolli.²¹⁸ Tegemist on kohtu poolt tunnustatud põhimõttega, mille kohaselt peaksid kaubandust piiravad meetmed olema proportsionaalsed, sest vastasel juhul muutuks kaupade vaba liikumise põhimõtte tähtsusetuks.²¹⁹

Selge definitsiooni andmine proportsionaalsuse põhimõttele on olnud keeruline ning isegi Euroopa Kohus väljendab proportsionaalsuse põhimõtet hoopiski kolmest etapist koosneva testi abil, andmata sellele konkreetset definitsiooni.²²⁰ Samas on autoreid, kes käsitlevad proportsionaalsuse printsiipi kui vahendit, mille kaudu üritatakse leida vastus küsimusele, kas

²¹⁷ EK 24.05.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, kohtujurist Slynn ettepanek, lk 4622.

²¹⁸ S. B. Escámez. Restrictions to the free movement of goods. The protection of the environment as a mandatory requirement in the ECJ case law. Master thesis. University of Lund: 2006, lk 36.

²¹⁹ N. de Sadeleer, lk 308.

²²⁰ Samas, lk 308.

vastandlike huvide vahel on leitud sobiv tasakaal.²²¹ Käesoleva magistritöö kontekstis aitaks proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine seega näidata, kas kaupade vaba liikumise huvi ning keskkonnakaitse huvi vahel on saavutatud sobiv tasakaal. Teisisõnu näitaks Euroopa Kohtu poolne proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine, et kaupade vaba liikumise tähtsus pole keskkonnakaitse huvi kõrval sugugi vähetähtsam.

Euroopa Liidu õiguse kontekstis on proportsionaalsuse põhimõtte kujundatud eelkõige kohtupraktika poolt. Ajendi selle põhimõtte tunnustamiseks ja rakendamiseks andis Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Internationale Handelsgesellschaft*.²²² Käesolevas kohtuasjas tuli Euroopa Kohtul anda hinnang, kas teravilja ekspordilitsentside ning nendega seotud tagatiste süsteem koormab ülemääraselt kaubandust ehk kas selline tagatiste süsteem on proportsionaalne. Euroopa Kohus võttis hindamisel arvesse kõnealuse tagatise esitamisega seotud kulusid ja tulusid ning võrdles neid kaupade väärtuse ja muude ärikuludega ning jõudis järeldusele, et kõnealune tagatiste süsteem on proportsionaalne eelkõige kahel põhjusel. Esiteks olid tagatiste esitamisega seotud kulud proportsionaalsed võrreldes asjaomaste kaupade koguväärtuse ja muude kaubanduskuludega. Teiseks leidis kohus, et sellised kulud olid vajalikud tagamaks põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase ning kindlustamaks, et toiduained jõuavad tarbijateni mõistliku hinnaga.²²³ Nagu nähtub, ei andnud Euroopa Kohus proportsionaalsuse põhimõttele konkreetset definitsiooni või selgitust. Kohtuotsuse pinnalt ei saaks vastust ka küsimusele, millistest etappidest selle põhimõtte rakendamine peaks koosnema, kuid ometigi annab kohtuotsus kaudse vihje, et kohus pidas vajalikuks hinnata meetme proportsionaalsust.

Proportsionaalsuse põhimõttest ja selle elementidest annab parema ülevaate kohtuasi *Fedesa*.²²⁴ Lisaks sellele, et Euroopa Kohus tunnistas proportsionaalsuse põhimõtte kuulumist ühenduse üldpõhimõtete hulka, otsustas kohus sõnastada kolm kriteeriumi, millest proportsionaalsuse põhimõtte koosneb.²²⁵ Kohtuotsusest nähtub, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt:

- 1) meede peab olema asjakohane ja vajalik õigusaktidega taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks;
- 2) kui on valida mitme asjakohase meetme vahel, tuleks valida kõige vähem koormav meede;

²²¹ T. I. Harbo. *The Function of Proportionality Analysis in European Law*. Leiden: Brill 2015, lk 166.

²²² M. Triipan. Proportsionaalsuse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses. – *Juridica* 2006/III, lk 153.

²²³ EKo 17.12.1970, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, punktid 14-16.

²²⁴ EKo 13.11.1990, C-331/88, *Fedesa*.

²²⁵ N. de Sadeleer, lk 308.

3) meetmega kaasnev ebasoodne olukord ei tohiks olla eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.²²⁶

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 36 alusel meetme õigustamisel proportsionaalsuse hindamist oleks asjakohane näitlikustada Euroopa Kohtu tehtud otsusega, mis tehti kohtuasjas *Sandoz*²²⁷. Eelnevalt nimetatud kohtuasjas oli liikmesriikidel õigus ise otsustada, millist kaitset soovitakse inimeste tervisele ja elule tagada, sest ühtlustamismeetmed puudusid. Seega oli liikmesriikidele jäetud lai otsustusruum.²²⁸ Selleks, et kaupade vaba liikumine ei jääks liikmesriikide ulatusliku kaalutusõiguse varju, viitas kohus ELTL-i artikli 36 viimases lauses väljendatud proportsionaalsuse põhimõttele. Euroopa Kohus võttis seisukoha, mille kohaselt saavad liikmesriigid kaubanduspiiranguid õigustada üksnes siis, kui need vastavad proportsionaalsuse põhimõttele. Teisisõnu peaks kaupade vaba liikumine olema piiratud nii, et liikmesriikide meetmed hõlmaksid vaid selliseid meetmeid, mis on vajalikud legitiimse eesmärgi saavutamiseks.²²⁹

Proportsionaalsuse kontrolli peetakse vajalikuks ka kohustuslikele nõuetele tuginemise korral. Kui Euroopa Kohus tegi esimese otsuse kohtuasjas *Cassis de Dijon*²³⁰, mis puudutas kohustuslikele nõuetele tuginemist, rõhutati, et kaubandustakistused on aktsepteeritavad niivõrd, kuivõrd need on vajalikud kohustuslike nõuete täitmiseks.²³¹ Veel enam, kohtuasjas *ADBHU*²³² rõhutati, et ka keskkonnakaitseks vastu võetud meetmed, mis takistavad kaupade vaba liikumist, ei tohi „ületada vältimatuid piiranguid, mida õigustab keskkonnakaitse eesmärgi saavutamine“.²³³ Seega tuleneb proportsionaalsuse nõue juba Euroopa Kohtu varasest praktikast.

²²⁶ EKo 13.11.1990, C-331/88, *Fedesa*, p 13.

²²⁷ EKo 14.07.1983, Case 174/82, *Sandoz*.

²²⁸ Samas, p 16.

²²⁹ Samas, p 18.

²³⁰ EKo 20.02.1979, Case 120/78, *Rewe-Zentral*.

²³¹ Samas, p 8.

²³² EKo 07.02.1985, Case 240/83, *ADBHU*.

²³³ Samas, p 15.

3.2. Proportsionaalsuse testi erinevate etappide rakendamine

3.2.1. Meetme sobivuse hindamine

Tulenevalt Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas *Fedesa* on proportsionaalsuse esimeseks kriteeriumiks meetme sobivus, mis eeldab, et liikmesriigi poolt vastu võetud meetmed peaks olema asjakohased ja vajalikud saavutamaks taotletavat eesmärki.²³⁴ Eelkõige on meede sobiv juhul, kui kõik asjakohased, objektiivsed ja omavahel kokkusobivad tõendid kinnitaksid, et meede on vastu võetud peamiselt või eranditult selleks viidatud eesmärgi jaoks.²³⁵

Näiteks, kui ohtliku toote või aine impordipiirang on suunatud otseselt keskkonnakaitseks, siis peab taoline meede aitama ära hoida kahju, mis sellest keskkonnale võib tekkida. Samuti peaks kaubandust piirav mootorsõidukite liiklemise keeld aitama parandada õhusaastet konkreetses piirkonnas. Kui sõidukite liiklemise piirang õhusaastet ei mõjutaks, puuduks põhjuslik seos meetme ja eesmärgi vahel. Keskkonnakaitse seisukohast viitab meetme sobivuse kriteerium eelkõige seda, et meetme ja keskkonnakaitse eesmärgi saavutamise vahel peab olema põhjuslik seos²³⁶. Järelikult on liikmesriikidel kohustus näidata kuidas kaubanduspiirang aitab keskkonnakaitse eesmärki saavutada.

Keskkonnakaitsest ajendatud meetme sobivust tuli Euroopa Kohtul hinnata esmakordselt *Danish Bottles* kohtuasjas. Taani valitsus püüdis kaitsta keskkonda ning kehtestas esiteks tühjade tootepakendite tagatisraha- ja tagastamissüsteemi. Kõnealuse süsteemi eesmärk oli eelkõige tootepakendite taaskasutamine, mis väidetavalt oli keskkonna kaitsmise seisukohast vajalik. Euroopa Kohus pidas tootepakendite tagatisraha- ja tagastamissüsteemi taaskasutamise seisukohast samuti vajalikuks, sest tegemist oli taaskasutamise süsteemi lahutamatu osaga ning järelikult oli selline süsteem sobilik keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks.²³⁷ Peale tagatisraha- ja tagastamissüsteemi pidid tootjad ja importijad kasutama lisaks üksnes riikliku keskkonnakaitseameti poolt heakskiidetud tootepakendeid. Selle nõude osas tunnistas kohus samuti, et heakskiidetud tootepakendite tagastussüsteem aitab tagada suurimat taaskasutusmäära ning luges meetme sobivaks.²³⁸ Kõnealune kohtuotsus näitab, et Euroopa

²³⁴ EKo 13.11.1990, C-331/88, *Fedesa*.

²³⁵ EKo 14.12.2004, C-210/03, *Swedish Match*, p 75.

²³⁶ J. H. Jans 2008, lk 252.

²³⁷ EKo 20.09.1988, C-302/86, *Commission vs. Denmark*, p 13.

²³⁸ Samas, punktid 20-21.

Kohus pidas meetme sobivuse hindamist oluliseks ning rakendas seda lausa kahel korral – algselt analüüsis tagatistrahaj- ja tagastamissüsteemi sobivust ning hiljem heakskiidetud tootepakendite sobivust.

Kui *Danish Bottles* kohtuasjas rõhutas Euroopa Kohus, et liikmesriigi meede peab olema proportsionaalne asjaomase eesmärgiga ning hinnati meetme sobivust, siis *Walloon Waste* kohtuasi varasemat väljakujunenud kohtupraktikat ei toetanud. Kohtuotsuse põhjendustest nähtub, et Valloonia piirkonda, mis asub Belgias, keelati tuua jäätmeid teistest liikmesriikidest või muudest Belgia piirkondadest ning piirangut õigustati keskkonnakaitsega seotud pakiliste vajaduste ning tervisekaitse eesmärgiga.²³⁹ Jäätmete sissetoomise piiramisega püüdis Belgia tõkestada jäätmete juurdevoolu Vallooniasse naaberriikidest. Lisaks rõhutas Belgia, et eelnimetatud eesmärgid on kaupade vaba liikumise eesmärgi suhtes ülimuslikud, sest esiteks on tegemist tõsise ohuga keskkonnale ning teiseks on tegemist erakorraliste ning ajutiste kaitsemeetmega.²⁴⁰ Euroopa Kohus nentis, et jäätmete näol on tegemist eriliste ainetega ning nende kogunemine, isegi enne inimeste tervisele ohtlikuks muutumist, võib olla ohtlik keskkonnale.²⁴¹ Sama tões ka kohtujurist Jacobs, kui mainis, et jäätmete sissetoomise piiramine võib olla keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks sobiv.²⁴² Olgugi, et kohus pidas jäätmeid ohtlikuks, ei pidanud kohus vajalikuks hinnata Belgia küllaltki piirava meetme sobivust. Käesoleva töö autor rõhutab, et kohus isegi ei maininud proportsionaalsuse nõuet.

Kohtuotsusest, mis tehti kohtuasjas *Dusseldorp*²⁴³ nähtub seevastu intensiivsem meetme sobivuse hindamine. Kohus pidas ebasobivaks meedet, millega kohustati ettevõtjaid andma taaskasutatavaid õlifiltreid üle kodumaistele ettevõtjatele, kellele on antud jäätmete põletamise ainuõigus. Madalmaade valitsus õigustas kõnealust meedet ülekaaluka keskkonnakaitse nõudega. Nimelt olid taaskasutatavad õlifiltrid vajalikud selleks, et kodumaine ettevõtte saaks tasuvalt tegutseda, kuid ebapiisava varustatuse korral oleks ettevõtte sunnitud hankima kütuseid, mis pole niivõrd keskkonnahoidlikud ning teine argument oli, et keskkonnasäästlikumad kütused on kulukamad.²⁴⁴ Euroopa Kohus hindas meetme sobivust ning leidis, et keskkonnakaitse ei ole meetme tegelik eesmärk. Kohus leidis, et meetme tegelik eesmärk oli

²³⁹ EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, p 29.

²⁴⁰ Samas, punktid 29-31.

²⁴¹ Samas, p 32.

²⁴² EK 19.09.1991, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 27.

²⁴³ EKo 25.06.1998, C-203/96, *Dusseldorp*.

²⁴⁴ Samas, p 43.

majanduslik, sest Madalmaade valitsuse argumendid puudutasid eelkõige kodumaise ettevõtja tasuvust ja kulusid ning seetõttu ei olnud meede sobiv.²⁴⁵ Kohtuotsustest nähtub, et sobivuse hindamine on vajalik eelkõige seetõttu, et välistataks liikmesriikide muud eesmärgid, sealhulgas kaupade vaba liikumist ja ühisturgu takistavad protektsionistlikud eesmärgid.²⁴⁶

*PreussenElektra*²⁴⁷ kohtuotsust võib pidada *Walloon Waste* kohtuasjaga sarnaseks. Ettevõtjatele pandi kohustus hankida teatud protsent taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit siseriiklikult tarnijalt ning see nõue takistas ettevõtjatel hankida taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrit teiste liikmesriikide ettevõtjatelt.²⁴⁸ Kõnealuse meetme eesmärgiks oli taastuvate energiaallikate kasutamise arendamine ning see omakorda oleks olnud kasulik keskkonnakaitse seisukohast, sest seeläbi aidatakse vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Ühtlasi oli meetme eesmärgiks ka inimeste ja loomade elu ja tervise kaitse ning taimede säilitamine.²⁴⁹ Sarnaselt *Walloon Waste* kohtuasjaga jättis Euroopa Kohus hindamata meetme proportsionaalsuse ning seeläbi ka meetme sobivuse ning pidas liikmesriigi piirangut õigustatuks. Muidugi tuleb lisada, et näiteks kohtujurist leidis, et ka teistes liikmesriikides taastuvatest energiaallikatest toodetud elekter aitaks vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid²⁵⁰.

Kohtuasja *Ålands Vindkraft*²⁵¹ faktiliste asjaolude kohaselt nägi Rootsi riiklik toetuskava ette taastuvatest energiaallikatest elektri tootjatele rohelisi sertifikaate, kuid väljaspool Rootsit asuvatele elektrijaamadele keelduti rohelisi sertifikaate andmast. Rootsi väitis, et taoline meede oli kasulik keskkonnakaitse seisukohast, sest viimane aitaks vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid. Ühtlasi oli meetme eesmärgiks inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitsmine.²⁵² Seekord pidas kohus vajalikuks mainida meetme sobivust ning piirang loeti sobivaks, sest viimane aitaks kaasa taastuvate energiaallikate kasutamise suurendamisele elektri tootmises ning seega saaks kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise kaudu täita keskkonnakaitse eesmärgi.²⁵³ Kohtujurist Bot ei olnud Euroopa Kohtu otsusega siiski samal

²⁴⁵ EKo 25.06.1998, C-203/96, *Dusseldorp*, p 43.

²⁴⁶ J. H. Jans, lk 253.

²⁴⁷ EKo 13.03.2001, C-379/98, *PreussenElektra*.

²⁴⁸ Samas, p 70.

²⁴⁹ Samas, p 75.

²⁵⁰ EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 236.

²⁵¹ EKo 01.07.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*.

²⁵² Samas, punktid 77-80

²⁵³ Samas, p 93.

arvamusel. Kohtujurist nõustus, et roheline sertifikaatide süsteemid aitavad keskkonda kaitsta, kui stimuleerivad roheline energia tootmist, kuid tema arvates oleks vääri olla seisukohal, et teistest liikmesriikidest pärinev roheline elektrienergia import kahjustaks keskkonda.²⁵⁴ Veel enam, kohtujurist leidis, et Rootsi piirang annab „vaieldamatult majandusliku eelise, mis tõenäoliselt seab Rootsis asuvad roheline elektri tootjad eelisolukorda võrreldes teistes liikmesriikides asuvate tootjatega, kuna samas kui esimesed saavad roheline sertifikaatide müügist lisatulu, mis toimib tootmistoetusena, saavad teised tasu ainult roheline elektri müügi eest“.²⁵⁵ Seega avaldas kohtujurist Bot sama seisukohta, mida kunagi kohtujurist Jacobs oli esitanud kohtuasjas *PreussenElektra* seoses meetme sobivusega. Lisaks rõhutas kohtujurist, et roheline elektriga piiriüleline kauplemine aitaks hoopiski keskkonnakaitse eesmärgi saavutamisele kaasa.²⁵⁶ Riiklike toetuskavade välismaal avamisega soodustatakse koostöölepingute sõlmimisi, mis võivad julgustada liikmesriike oma toetuskavasid kooskõlastada.²⁵⁷ Kõike eeltoodut arvesse võttes leidis kohtujurist erinevalt Euroopa Kohtust, et kõnealune piirang ei sobi keskkonnakaitse eesmärgi saavutamiseks.²⁵⁸

Käesoleva magistratöö autor peab vajalikuks juhtida tähelepanu kohtuasjades *Inter-Huiles*²⁵⁹ ning *Ålands Vindkraft* tehtud otsustele. Kohtuasjas *Inter-Huiles* ei pidanud kohus sobivaks keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud kaubandust piiravat meetet, mis vastas pigem majanduslikele eesmärkidele. Kohus rõhutas, et keskkonda oleks näiteks võimalik kaitsta sama hästi, kui õlijäätmeid eksporditakse teistesse liikmesriikidesse.²⁶⁰ Seevastu kohtuasjas *Ålands Vindkraft* ei juhtinud Euroopa Kohus tähelepanu kohtujurist Bot vihjele, et piirang annab liikmesriigile vaieldamatult majandusliku eelise ning majanduslikul aspektil ei peatunud.

Kohtuasjas *Essent* käsitleti samuti taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergiat. Põhimõtteliselt ei aktsepteerinud Flandria roheline sertifikaate, mida taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia toetuskava nõudis.²⁶¹ Meedet oli võimalik õigustada nii ülekaalukate keskkonnakaitse nõuetega ning inimeste, loomade või taimede elu ja tervise

²⁵⁴ EK 28.01.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, kohtujurist Bot ettepanek, p 92-93.

²⁵⁵ Samas, p 76.

²⁵⁶ Samas, p 109.

²⁵⁷ Samas, p 101.

²⁵⁸ Samas, p 108.

²⁵⁹ EKo 10.03.1983, Case 172/82, *Inter-Huiles*.

²⁶⁰ Samas, punktid 13-14.

²⁶¹ EKo 11.09.2014, C-204/12, *Essent*, p 15.

kaitsmise eesmärgil.²⁶² Kohtujuristi ettepanek oli, et esmalt võib piirang soodustada majanduslikult Flandria piirkonnas asuvaid roheline elektri tootjaid võrreldes teiste liikmesriikide roheline elektri tootjatega.²⁶³ Meetme sobivuse osas oli kohtujurist Bot ettepanek sarnane kohtujuristide ettepanekutega, mis tehti *PreussenElektra* ja *Ålands Vindkraft* kohtuasjades ning rõhutas, et kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise põhjendus ei ole veenev. Nimelt aitaks teistes liidu liikmesriikides toodetud elekter aidata samuti vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid ning lisas, et kliimamuutuste vastu tuleks võidelda kogu Euroopas, mitte ainult siseriiklikul tasandil.²⁶⁴ Kokkuvõtvalt leidis kohtujurist Bot, et Flandria ei tohiks saada piirangut põhjendada ülekaalukate keskkonnakaitse nõuetega.²⁶⁵ Euroopa Kohtu otsus erines jällegi kohtujuristi omast ning leidis, et põhimõtteliselt võiks Flandria piirangu eesmärgiks olla taastuvate energiaallikate kasutamise suurendamine elektri tootmises. Põhjenduseks toodi, et eelkõige aitaks see kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada, mis on keskkonnakaitse seisukohast vajalik.²⁶⁶

Kohtuasjas *Mickelsson and Roos*²⁶⁷ piiras Rootsi jettide kasutamist eesmärgiga hoida ära keskkonna lubamatu häirimine. Taolist piirangut õigustati mitmetel põhjusel. Esiteks toodi välja, et jettide piiratud alal pikema aja jooksul või suurel kiirusel kasutamine tooks kaasa negatiivseid tagajärgi faunale. Teiseks häiriks jettide poolt tekkiv müra loomi, inimesi ning samuti teatud kaitse all olevaid linnuliike. Kolmandana toodi välja, et jettide vaba kasutamine võib hõlbustada loomahaiguste levikut.²⁶⁸ Kohtujurist Kokott pidas oma ettepanekus meedet kahtlemata kohaseks, sest jettide kasutamine kahjustaks keskkonda heitgaaside ja müra tõttu. Peale selle ohustaksid jetid kudemis- ja haudepaikasad.²⁶⁹ Euroopa Kohus kinnitas samuti, et taoline meede peab olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv. Samas oli Euroopa Kohus sobivuse põhjendamisel küllaltki napolisõnaline ning üksnes nentis, et jettide kasutamise piiramine või keelamine on keskkonnakaitse tagamiseks sobilik vahend.

Mis puudutab keskkonnakaitsega tihedalt seotud inimeste tervise kaitsmist, siis Euroopa Kohus on meetme sobivuse hindamisel lähtunud kohtupraktikast, mille kohaselt saab meetme sobivuse

²⁶² Samas, punktid 90-93.

²⁶³ EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent*, kohtujurist Bot ettepanek, p 80.

²⁶⁴ Samas, punktid 104-110.

²⁶⁵ Samas, p 115.

²⁶⁶ Samas, punktid 97-98.

²⁶⁷ EKO 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Joakim Roos*.

²⁶⁸ Samas, p 30.

²⁶⁹ EK 14.12.2006, C-142/05, *Mickelsson and Joakim Roos*, kohtujurist Kokott ettepanek, p 75.

õigustamisel tugineda ettevaatusprintsibile. Näiteks kohtuasja *Sandoz* faktiliste asjaolude kohaselt keelati liikmesriigi õigusnormidega turustada ilma eelneva loata toiduaineid, mis sisaldasid A- ja D-vitamiine ning seda õigustati ELTL-i artikliga 36 põhjendusel, et meede on vajalik tervise kaitse saavutamiseks.²⁷⁰ Sisuliselt tunnistati, et vitamiinid ei ole inimestele kahjulikud, kuid kahjulikke mõjusid võis põhjustada toiduainetes sisalduvate vitamiinide ülemäärane tarbimine. Kuna vitamiinide kahjulikud mõjud olid teaduslike hinnangute ebakindluse tõttu kindlaks tegemata, siis ei olnud nende oht ja tõsidus tervisele kindlaks tehtud.²⁷¹ Euroopa Kohus võttis meetme sobivuse hindamisel arvesse ettevaatusprintsipi ning pidas kõnealust meetet sobivaks.

Hilisem kohtuotsus seoses meetme sobivuse hindamisega on natukene piiritlenud ettevaatuspõhimõtte kasutamist. Euroopa Kohus leidis näiteks, et tervisekaitse kaalutlustele ei saa tugineda, kui ohu hindamisel tuginetakse puhtalt hüpoteetilistele kaalutlustele, mis ohu hindamisel tehakse.²⁷² Samas ei pea oht siiski olema kindlaks tehtud, sest isegi oletuse puhul, et oht realiseerub, oleks ettevaatuspõhimõte kaubandust takistava meetme puhul õigustatud. Seda eriti siis, kui väidetavat ohtu või selle ohu ulatust ei ole võimalik kindlalt teha võttes arvesse teostatud uuringute tulemuste ebapiisavust, lõplikkust või täpsust.²⁷³

Loomade elu ja tervise kaitse eesmärgil vastu võetud meetme sobivust hindas kohus näiteks nn Saksa jõevähkide kohtuasjas. Kohtul tuli analüüsida Saksamaa keeldu, mille kohaselt oli keelatud tuua sisse teistest liikmesriikidest elusaid jõevähke ilma loata.²⁷⁴ Kusjuures vähkide import oli lubatud üksnes teadus- või õppetöö eesmärgil. Saksamaa õigustas meetet loomade elu ja tervise kaitse eesmärgiga. Nimelt oli Saksamaa jõevähk väljasuremisohus ning üheks väljasuremisohu põhjuseks oli väidetavalt vähikatk. Teiste liikmesriikide jõevähkide loodusesse viimise lubamine oleks aga tähendanud vähikatku edasi levimist, mis omakorda põhjustaks kodumaise jõevähi liigi väljasuremise.²⁷⁵ Euroopa Kohus ei peatunud meetme sobivusele hinnangu andmisel pikalt ning mainis, et ei ole kahtluski, et jõevähkide elu ja tervise kaitsmise eesmärgiks on selline meede vajalik.²⁷⁶

²⁷⁰ EKo 14.07.1983, Case 174/82, *Sandoz*, p 4.

²⁷¹ Samas, punktid 16 -19

²⁷² EKo 23.09.2003, C-192/01, *Commission vs. Denmark*, p 49.

²⁷³ Samas, p 50.

²⁷⁴ EKo 13.07.1994, C-131/93, *Commission vs. Germany*, p 1.

²⁷⁵ Samas, punktid 18-20.

²⁷⁶ EK 13.07.1994, C-131/93, *Commission vs. Germany*, p 17.

3.2.2. Meetme vajalikkuse hindamine

Juhul, kui Euroopa Kohus leiab, et liikmesriigi keskkonnakaitse kaalutlusest ajendatud meede ei ole sobiv, siis meetme vajalikkuse hindamist läbi ei viida. Samas, kui kohus leiab, et meede on sobiv eesmärgi saavutamiseks, oleks edasi vajalik läbi viia meetme vajalikkuse hindamine.

Meetme vajalikkus eeldab esmalt erinevate meetmete võrdlust, mis suudaksid tõenäoliselt saavutada soovitud eesmärgi ning teiseks, et nende sobivate meetmete seast valitaks meede, mis põhjustaks kaupade vabale liikumisele vähem kahju. Meetme vajalikkuse hindamise osas on Euroopa Kohus lisaks rõhutanud, et isegi kui teised liikmesriigid võtaksid näiteks vastu vähem piiravaid meetmeid, ei pruugi see tähendada automaatselt, et liikmesriigi meede on ebaproportsionaalne.²⁷⁷

Peamiselt on Euroopa Kohus kaubandust piirava meetme vajalikkust hinnanud juhtudel, kui on olemas valik erinevate sobivate meetmete vahel. Näiteks on mõnel juhul ilmne, et on olemas meetmeid, mis piiravad kaubandust vähem ning saavutavad sama hästi soovitud eesmärgi. Seda, kas vähem koormavaid meetmeid üldse eksisteerib, on faktide, tõenduse ning teatud juhtudel veendumuse küsimus.²⁷⁸

Esmakordselt keskkonnakaitse kohustuslikke nõudeid käsitlevas *Danish Bottles* kohtuasjas Euroopa Kohus meetmete vajalikkust ei hinnanud. Näiteks piirdus Euroopa Kohus tagatisraha- ja tagastamissüsteemi nõude osas üksnes meetme sobivuse hindamisega. Käesoleva töö autori seisukoht on, et meetme vajalikkuse hindamata jätmisega soovitakse kinnitada keskkonnakaitse olulisust ning seda isegi juhul, kui kaupade vaba liikumine võib olla piiratud. Taolisele seisukohale annab kinnitust näiteks kohtujurist Slynn ettepanek *Danish Bottles* kohtuasjas²⁷⁹, milles käsitleti erinevaid alternatiive Taani piiravale meetmele, kuid millele kohus sellegipoolest tähelepanu ei pööranud. Kohtujurist nõustus, et oleks raske saavutada muude meetoditega samasugust kõrget keskkonna kaitstuse taset, kuid samal ajal on oluline, et kaupade vaba liikumise ja keskkonnakaitse vahel oleks sobiv tasakaal. Sobiva tasakaalu saaks leida aga siis, kui keskkonna kaitstuse tase jääks mõistliku tasemeni. Sealjuures osutas kohtujurist nõukogu direktiivile 85/339/EMÜ, mis käsitleb inimtoiduks ettenähtud vedelike pakendeid. Kõnealuses direktiivis olid välja toodud muud alternatiivid nagu näiteks tarbija harimine,

²⁷⁷ C. Poncelet, lk 194.

²⁷⁸ T. I. Harbo, lk 34.

²⁷⁹ EK 24.05.1988, C-302/86, *Commission vs. Denmark*, kohtujurist Slynn ettepanek.

tehnilise arengu saavutamine selles valdkonnas ning vabatahtlikud tagastamissüsteemid. Olgugi, et keskkonnakaitstuse kõrgeima taseme saavutamine poleks võimalik nagu tagatisraha- ja tagastamissüsteemi puhul, kuid sellegipoolest kahjustaks alternatiivid kaupade vaba liikumine oluliselt vähem.²⁸⁰ Kuna Euroopa Kohus jättis meetme vajalikkuse käsitlemata, mis oleks võinud otsuse tulemust muuta, saab jõuda järeldusele, et keskkonnakaitse kõrge taseme saavutamine oli kõnealuses kohtuotsuses olulisem.

Meetmete vajalikkust ei käsitlenud Euroopa Kohus lisaks *Walloon Waste* kohtuasjas.²⁸¹ Erinev seisukoht oli kohtujuristil. Kohtujurist tõi välja, et liikmesriikide poolt kehtestatud koguselised piirangud ei ole kaupade vaba liikumise seisukohast kõige õigem lahendus keskkonna kaitsmiseks. Keskkonnakaitse eesmärki tuleks selle asemel saavutada näiteks pigem jäätmekäitlusjaamade või jäätmete tootmise vähendamise kaudu.²⁸²

Sarnaselt nn *Walloon Waste* kohtuasjaga ei hinnatud meetme vajalikkust *PreussenElektra*²⁸³ kohtuasjas. Kohtujurist Jacobs leidis oma ettepanekus, et kõige õigem oleks meetme proportsionaalsust lasta hinnata liikmesriigi kohtul endal²⁸⁴.

Samas Austria siseriikliku eeskirjaga kehtestatud 7,5-tonniste veoautode liiklemise keelu osas hindas Euroopa Kohus meetme vajalikkust ning leidis, et õhu kvaliteedi kaitsmise eesmärgil vastu võetud piirang rikub proportsionaalsuse põhimõtet.²⁸⁵ Euroopa Kohus leidis, et Austria oleks pidanud kaaluma ka teisi alternatiive, mis piiraksid kaupade vaba liikumist vähem ning Austria oleks tulnud loobuda alternatiividest üksnes siis, kui nende meetmete sobimatus taotletava eesmärgi saavutamiseks oleks tõendatud.²⁸⁶ Lisaks vihjas kohus kohtujuristi ettepanekule, mille kohaselt Austria ei olnud tõendanud, et näiteks saasteainete heidete vähendamise eesmärki ei oleks võimalik saavutada teiste vahenditega.²⁸⁷

Jõevähkide kohtuasjas tõi komisjon ise välja, et täieliku impordipiirang elusatele jõevähkidele ei ole ilmingimata vajalik meede, sest vähkide elu ja tervise kaitse eesmärki oleks võimalik

²⁸⁰ EK 24.05.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, kohtujurist Slynn ettepanek.

²⁸¹ EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*.

²⁸² EK 19.09.1991, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 27.

²⁸³ EKo 13.03.2001, C-379/98, *PreussenElektra*.

²⁸⁴ EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek, p 237.

²⁸⁵ EKo 15.11.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, p 91.

²⁸⁶ Samas, p 87.

²⁸⁷ Samas, p 89.

saavutada vähem piiravate meetmetega.²⁸⁸ Täieliku impordipiirangu asemel oleks üheks võimalikuks alternatiiviks võinud olla näiteks jõevähkidele tervisekontrolli tegemine.²⁸⁹ Euroopa Kohus võttis seisukoha, et ka alternatiivid suudaksid ära hoida vähikatku ja täita jõevähkide väljasuremise ärahoidmise eesmärgi ning sellest tulenevalt pidas meetet ebaproportsionaalseks, sest meede ei olnud vajalik eesmärgi saavutamiseks.²⁹⁰

Kohtuasjas *Mickelsson and Roos*²⁹¹ kohus isegi tõdes, et kaupade vaba liikumist takistav jettide kasutamise keelamine ei pruugi olla ainuke meede, mis aitaks tagada teatavat keskkonna kaitstuse taset. Seega pidas kohus võimalikuks, et kõnealune meede ei olnud vajalik eesmärgi saavutamiseks. Vaatamata võimalike alternatiivide olemasolule leidis kohus, et liikmesriikidele tuleb jätta võimalus saavutada keskkonnakaitse eesmärgi näiteks juhul, kui kõne alla tulevad liikmesriigi geograafilised eripärad.²⁹²

Rohelise elektrienergia toetuskavasid puudutavates kohtuasjades *Ålands Vindkraft*²⁹³ ja *Essent*²⁹⁴ viitas kohus väljakujunenud praktikale, mille kohaselt ei tohi meede minna kaugemale, kui eesmärgi saavutamiseks oleks vajalik. Siiski tuleb tõdeda, et Euroopa Kohus piirdus üksnes viitega meetme vajalikkusele, sest erinevaid alternatiive, mis oleksid kaupade vaba liikumist vähem piiranud, ei kaalutud. Ühtlasi ei antud siseriiklikule kohtule juhiseid, kuidas meetme vajalikkust võiks hinnata siseriiklikul tasandil.²⁹⁵

Hiljutises kohtuasjas, milles hinnati Rootsisis keemiatoodete importijatele kehtestatud toodete registreerimiskohustust, pidas Euroopa Kohus vajalikus rõhutada, et koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meetet on võimalik õigustada üksnes siis, kui liikmesriigi meede on sobiv ning vajalik.²⁹⁶ Nimelt võimaldaks kõnealune registreerimiskohustus liikmesriigil saada ülevaate oma riigi territooriumil asuvatest kemikaalidest, mida Euroopa Kemikaaliametis toimuv registreerimine ei võimalda. See

²⁸⁸ EKo 13.07.1994, C-131/93, *Commission vs. Germany*, p 24.

²⁸⁹ Samas, p 25.

²⁹⁰ EKo 13.07.1994, C-131/93, *Commission vs. Germany*, p 27.

²⁹¹ EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*.

²⁹² Samas, p 36.

²⁹³ EKo 01.07.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, p 76.

²⁹⁴ EKo 11.09.2014, C-204/12, *Essent Belgium*, p 89.

²⁹⁵ M. Szydło, lk 505.

²⁹⁶ EKo 17.03.2016, C-472/14, *Canadian Oil Company Sweden and Rantén*, p 45.

omakorda aitaks tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrget taset.²⁹⁷ Euroopa Kohus leidis, et meede on sobiv ja vajalik. Ka kohtujurist Sharpston hindas üksnes meetme sobivust ja vajalikkust²⁹⁸.

Käesoleva magistritöö autoril tuleb tõdeda, et meetme vajalikkust on Euroopa Kohus hinnanud vähem, kui meetme sobivust. Üheks tõenäoliseks põhjuseks võib olla liikmesriikidele jäetud õigus ise otsustada, kuidas saavutada keskkonna kaitstuse kõrget taset. On ilme, et kohus võiks leida mitmeid erinevaid alternatiive, mis piiraksid kaupade vaba liikumist oluliselt vähem, kuid sellisel juhul ei saaks liikmesriigid saavutada soovitud keskkonna kaitstuse kõrget taset. Ühtlasi väärrib märkimist eelnevalt välja toodud kohtujurist Jacobs seisukoht, mille kohaselt tulekski liikmesriikide kohtutel ise hinnata meetme proportsionaalsust.

3.2.3. Meetme proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamine

Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, et liikmesriigi keskkonnakaitsest ajendatud meetmed ei tohiks olla eesmärgi suhtes eproporsionaalsed ehk teisisõnu peaksid meetmed olema proportsionaalsed kitsamas tähenduses.²⁹⁹ Kõnealuse proportsionaalsuse testi elemendi kasutamisel on sageli kasutatud ka määratlust proportsionaalsus *stricto sensu*.³⁰⁰

Proportsionaalsus kitsamas tähenduses kujutab endast huvide tasakaalumist. Täpsemalt öeldes, mida suuremat kahju tekitab liikmesriigi meede kaupade vabale liikumisele, seda tähtsam peaks olema küsimuse all oleva eesmärgi ehk huvi täitmine, millele liikmesriik meetme õigustamisel tugineb.³⁰¹ Seega on proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamise juures liikmesriigile pandud kohustus tõendada, et plaanitav keskkonnakaitse tase vastaks liidusisesele kaubandusele põhjustatava häirimise tasemele. Kohtujurist Maduro on toonud välja, et proportsionaalsuse kitsamas tähenduses analüüsimise kaudu võivad liikmesriigid olla kohustatud võtma hoopiski meetmeid, mis piiraksid kaupade vaba liikumist vähem ning seda

²⁹⁷ Samas, punktid 46-47.

²⁹⁸ Samas, punktid 58-61

²⁹⁹ EKo 13.11.1990, C-331/88, *Fedesa*, p 13; EKo 20.09.1988, C-302/86, *Commission vs. Denmark*, p 6.

³⁰⁰ N. de Sadeleer, lk 321.

³⁰¹ R. Alexy. On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. - *Ratio Juris* 2003/16, No. 4, lk 436 (viidatud: EK 13.07.2006, C-434/04, *Ahokainen and Mati Leppik*, kohtujurist Maduro ettepanek, p 26).

isegi juhul, kui selle tagajärjel saaksid liikmesriigi õigustatud huvid vähemalt määral kaitstud.³⁰²

Samas on J. H. Jans avaldanud arvamust, et juhul kui liikmesriikidel oleks ühiseeskirjade puudumisel õigus otsustada, millist kaitset soovitakse keskkonnale tagada, siis võiks sama hästi väita, et proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisele kitsamas tähenduses ruumi ei ole. Teisisõnu oleksid liikmesriigid justkui immuunsed proportsionaalsuse kitsamas tähenduses kontrollimise eest, sest Euroopa Kohus on kohtupraktika kaudu ise andnud liikmesriikidele sellise kaalutusõiguse.³⁰³ Siinkohal tekibki kaupade vaba liikumise tähtsuse ja keskkonnakaitse vaheline konflikt, kus kohus ühelt poolt kinnitab, et liikmesriigi meede peab olema proportsionaalne ning samal ajal jätab liikmesriikidele keskkonnakaitse määramisel kaalutusõiguse. Seda, kas kaupade vaba liikumine tõepoolest jääb keskkonna kaitsmisel tagaplaanile, peaks näitama Euroopa Kohtu praktika proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamise kaudu.

Esmakordselt rõhutas Euroopa Kohus keskkonnakaitsest ajendatud meetmete analüüsimisel proportsionaalsust kitsamas tähenduses *Danish Bottles* kohtuasjas. Kohus rõhutas vajalikkust kaaluda, kas kõik kaubandustakistused, mis on kehtestatud kaupade vaba liikumise suhtes, on tegelikult vajalikud taotletava eesmärgi saavutamiseks³⁰⁴. Taani piirang koosnes peamiselt kahest kriteeriumist. Esiteks kehtestas Taani tühjadele tootepakenditele tagatisraha- ja tagastamissüsteemi. Kõnealuse kriteeriumi osas ei pidanud kohus vajalikuks proportsionaalsust *stricto sensu* analüüsida. Teine kaubandust takistav kriteerium kujutas endast nõuet, mille kohaselt pidid importijad ja tootjad kasutama vaid riikliku keskkonnakaitseameti poolt heakskiidetud tootepakendeid.³⁰⁵ Kohus nentis, et heakskiidetud tootepakendite tagastussüsteem võiks tõepoolest tagada suurima taaskasutusmäära ning sealhulgas ulatusliku keskkonnakaitse, kuid samal ajal võimaldaks ka heakskiitmata tootepakendite tagastussüsteem keskkonda kaitsta, mistõttu oli nõue taotletava eesmärgiga võrreldes ebaproportsionaalne.³⁰⁶ Euroopa Kohtuga oli üksmeelel ka kohtujurist Slynn, kes rõhutas, et kaupade vaba liikumise ja keskkonnakaitse vahel peab olema tasakaal.³⁰⁷ Kokkuvõtlikult nähtub *Danish Bottles*

³⁰² EK 13.07.2006, C-434/04, *Ahokainen and Mati Leppik*, kohtujurist Maduro ettepanek, p 26.

³⁰³ J. H. Jans. Proportionality Revisited. – *Legal Issues of Economic Integration* 2000/27, No. 3, lk 249.

³⁰⁴ EKo 20.09.1988, C-302/86, *Commission vs. Denmark*, p 12.

³⁰⁵ EKo 20.09.1988, C-302/86, *Commission vs. Denmark*, p 14.

³⁰⁶ Samas, punktid 20-21.

³⁰⁷ EK 24.05.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, kohtujurist Slynn ettepanek.

kohtuotsusest, et Taani poolt seatud keskkonna kaitstuse tase oli seatud liiga kõrgeks, mistõttu kohtul oli võimalik pidada nõuet ebaproportsionaalseks.

Danish Bottles kohtuasjaga sarnane oli Saksamaa meede, millega kohustati ettevõtjaid seadma ühekorrapakenditele tagatisraha ja individuaalse tagasisüsteemi. Euroopa Kohus rõhutas, et liikmesriigi meetmeid saab põhjendada ülekaalukate keskkonnakaitse nõuetega juhul, kui meetmed on proportsionaalsed taotletava eesmärgiga ning tuletas meelde, et kontrollida ei tule mitte üksnes seda, et kasutatavad meetmed oleksid kohased taotletava eesmärgi saavutamiseks, vaid kontrollida tuleb lisaks, et meetmed ei läheks kaugemalt kui eesmärgi saavutamiseks vajalik.³⁰⁸

Meetme proportsionaalsust kitsamas tähenduses hindas Euroopa Kohus ka põgusalt Euroopa Kohus kohtuasjas *Toolex*³⁰⁹, kus kohtul tuli hinnata meedet, mille kohaselt keelati keemilise aine, triklooretüleen, kasutamine tööstusettevõtetes ilma loata. Triklooretüleen kujutas ohtu nii inimeste tervisele kui ka keskkonnale. Näiteks võis aine kahjustada töötajate närvisüsteemi ja maksa ning põhjustada vähki.³¹⁰ Kohus võttis arvesse meditsiinilisi hinnanguid selles valdkonnas ning sedastas, et kõnealune meede ei lähe kaugemale, kui on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Nimelt seati triklooretüleen kasutamiseks loa saamine sõltuvaks sellest, et tootmisettevõtjad esitaksid plaani, mis näitavad, et selle aine kasutamist kavatsetakse vähendada. Taoline nõue oli kohtu sõnul mõistlik selleks, et tootjad vähendaksid niivõrd kahjuliku aine kasutamist ning otsiksid ainele alternatiive.³¹¹

Kohtuasjas *Essent*³¹² käsitles Euroopa Kohus samuti meetme proportsionaalsust kitsamas tähenduses. Kohus leidis, et liikmesriigi poolt kehtestatud haldustrahv roheliste sertifikaatide puudumise eest on proportsionaalne üksnes juhul, kui haldustrahvi arvutamise kord ja suurus vastaks sellele, mis on tegelikult vajalik innustamiseks tootjaid suurendama oma roheline elektri tootmist.³¹³ Vaatamata sellele, et taoline meede oli sobilik taotletava eesmärgi saavutamiseks, ei võimaldanud kohus liikmesriigil minna kaugemale sellest, mis on tegelikult vajalik eesmärgi saavutamiseks.

³⁰⁸ EKo 14.12.2004, C-463/01, *Commission vs. Germany*, punktid 75-78.

³⁰⁹ EKo 11.07.2000, C-473/98, *Toolex*.

³¹⁰ Samas, punktid 36-42.

³¹¹ Samas, punktid 36-47.

³¹² EKo 11.09.2014, C-204/12, *Essent Belgium*.

³¹³ Samas, p 116.

3.3. Vahekokkuvõte

Euroopa Kohus on rõhutanud nii ELTL-i artiklile 36 kui ka kohustuslikele nõuetele tuginemise puhul, et liikmesriigi kaubandust piiravad meetmed peaksid olema proportsionaalsed. Proportsionaalsuse hindamine on Euroopa Kohtule heaks vahendiks, et hinnata keskkonnakaitse ning kaupade vaba liikumise vahel saavutatud tasakaalu. Samas tuleb tõdeda, et algselt kohtuasjas *Fedesa* välja toodud proportsionaalsuse kolme elementi Euroopa Kohus keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud meetmete hindamisel alati ei rakenda.

Esiteks ei ole proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine Euroopa Kohtu poolt olnud käesoleva autori arvates järjepidev. Kohtupraktika analüüsi käigus selgus, et esineb kohtuotsuseid, kus kohus on jätnud proportsionaalsuse nõude välja toomata ning rakendamata. Samuti leidub otsuseid, mil kohus otsustab hinnata kõiki proportsionaalsuse elemente. Lisaks sellele leidub otsuseid, kus käsitletakse vaid ühte proportsionaalsuse elementi või siis kahte korraga.

Näiteks ei käsitletud proportsionaalsuse kontrolli üldse *Walloon Waste* kohtuasjas. Seda isegi vaatamata kohtujurist Jacobs ettepanekus välja toodud võimalusele, mille kohaselt saaks keskkonnakaitse eesmärki saavutada koguseliste impordipiirangute asemel jäätmekäitlusjaamade või jäätmete tootmise vähendamise kaudu. Lisaks *Walloon Waste* kohtuasjale pidas kohus vajalikuks mitte hinnata meetme proportsionaalsust ka *PreussenElektra* kohtuasjas. Käesoleva töö autor nõustub kohtujurist Jacobs seisukohaga, mille kohaselt olekski kõige õigem lasta meetme proportsionaalsust hinnata liikmesriigi kohtul endal.

Vaatamata liikmesriikide õigusele valida endale liidu tasandil ühtlustamata valdkonnas sobiv keskkonna kaitstuse tase, on Euroopa Kohus olnud meetme sobivuse hindamise osas üpriski järjepidev, kui välja arvata *Walloon Waste* ja *PreussenElektra* kohtuasi. Nimelt selgus kohtupraktika analüüsi käigus, et meetme sobivuse hindamist on Euroopa Kohtu poolt rakendatud võrreldes teiste proportsionaalsuse elementidega kõige rohkem.

Näiteks on hinnatud meetme sobivust *Danish Bottles*, *Dusseldorp*, *Ålands Vindkraft*, *Mickelsson and Roos* ja *Essent* kohtuasjas. Meetme õigustamisel on Euroopa Kohus lubanud liikmesriikidel tugineda isegi ettevaatusprintsibiile nagu nähtub kohtuasjast *Sandoz*. Mis puudutab meetme majanduslikku eesmärki taastuva elektrienergiaga seonduvates kohtuasjades, siis kohtujuristide ja Euroopa Kohtu arvamused ei ole kattunud. Näiteks leidsid kohtujuristid kohtuasjades *PreussenElektra*, *Ålands Vindkraft* ja *Essent*, et liikmesriigi meede ei ole sobiv soovitud eesmärgi saavutamiseks, sest ka teises liikmesriikides toodetud taastuvatest

energiaallikatest toodetud elektrienergia suudaks täita keskkonnakaitse eesmärki. Ühtlasi rõhutasid kohtujuristid, et meetmetel kaldub olema majanduslik eesmärk. Seega on Euroopa Kohus erinevalt kohtujuristidest seadnud esiplaanile pigem keskkonnakaitse eesmärkide täitmise. Näiteks, kui kohtuasjas *Inter-Huiles* pidas kohus meedet mittesobivaks majandusliku eesmärgi tõttu, siis kohtuasjas *Alands Vindkraft* pidas kohus sobivaks keskkonnakaitseks vastu võetud meedet, mille üks eesmärk oli samuti majanduslik.

Meetme vajalikkust on võrreldes meetme sobivusega hinnatud vähem. Vaatamata sellele, et esmakordselt keskkonnakaitse kohustuslikke nõudeid käsitlenud *Danish Bottles* kohtuasjas meetme vajalikkust ei hinnatud, on kohus kasutanud meetme vajalikkuse hindamist edaspidistes kohtuotsustes. Näiteks leidis Euroopa Kohus kohtuasjas, mis käsitles 7,5-tonniste veoautode liiklemiskeeldu, et liikmesriik oleks pidanud vähemalt kaaluma teisi alternatiive. Samas, kohtuasjas *Mickelsson and Roos* kohus ei välistanud, et liikmesriigil oleks võimalik olnud vastu võtta teisi meetmeid, kuid lasi sellegipoolest liikmesriigil tugineda keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele. Kokkuvõtvalt võib kohtuotsuste analüüsi käigus teha järelduse, et kaubandust piiravat meedet peetakse proportsionaalseks peamiselt läbi meetme sobivuse ja vajalikkuse hindamise.

Meetme proportsionaalsust kitsamas tähenduses on Euroopa Kohus hinnanud harva. Algselt hinnati meetme proportsionaalsust kitsamas tähenduses *Danish Bottles* kohtuasjas, milles käsitleti esmakordselt keskkonnakaitse kohustuslikke nõudeid. Pärast *Danish Bottles* kohtuasjas tehtud otsust kaldub kohus proportsionaalsuse kolmandat etappi vältima.

Meetme proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamise vähenemist võib põhjendada liikmesriikidele jäetud kaalutusõigusega, mille kohaselt on liikmesriikidel õigus ise valida, millist keskkonna kaitstuse taset soovitakse tagada. Veel enam, liidu ainsaks eesmärgiks ei ole üksnes siseturu rajamine. Siseturu rajamise kõrval on liit ühtlasi võtnud eesmärgiks tagada säästvat arengut, kõrgetasemelist keskkonnakaitset ning keskkonna kvaliteedi parandamist. Lisaks sätestab ELTL-i artikkel 191 lõige 2, et Euroopa Liidu keskkonnapoliitika võtab arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust ning seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. Seega ei ole üllatav, et Euroopa Kohus ei ole enamikes kohtuotsuses pidanud õigeks hinnata meetme proportsionaalsust kitsamas tähenduses.

Eeltoodu tõttu leiab autor, et kohus on asetanud keskkonnakaitse ja kaupade vaba liikumise vahelise konflikti korral esiplaanile pigem keskkonnakaitse. Seisukoht oleks vastupidine, kui

kohus näitaks suuremat initsiatiivi meetme vajalikkuse või meetme proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamise osas.

KOKKUVÕTE

Magistritöö autor soovis selgitada välja, millistel tingimustel on liikmesriikidel võimalik tugineda kaubanduspiirangute õigustamisele keskkonnakaitse kaalutlustel ning millised arengusuunad on seoses sellega toimunud.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 34 ja 35 kohaselt on keelatud liikmesriikidevahelised koguselised impordi- ja ekspordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed. Keskkonnakaitse seisukohalt tuleb nentida tõsiasja, et Euroopa Kohtu käsitus koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmetest on erakordselt lai, mistõttu võivad paljud algselt keskkonna kaitsmiseks vastu võetud liikmesriigi meetmed kuuluda ELTL-i artiklites 34 või 35 sätestatud keelu alla. Euroopa Kohus peab koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks selliseid meetmeid, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada ühendusesisest kaubandust.

Koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeteks on isegi sellised liikmesriikide meetmed, mis takistavad teistest liikmesriikidest pärit kaupade pääsu turule. Näiteks on Euroopa Kohus pidanud koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmeks keskkonnakaitseks vastu võetud abinõu, mille kohaselt lubati jette kasutada üksnes avalikel laevatatavatel veeteedel. Kuna liikmesriik piirab teatud kauba kasutamist oma liikmesriigi territooriumil, siis tarbijate huvi konkreetse keelatud kauba suhtes võib hakata vähenema. Järelikult on Euroopa Kohtu käsitus koguselise piiranguga samaväärse toimega meetmetest muutunud erakordselt laiaks ning seetõttu tuleb liikmesriikidel hakata kaubandust piiravaid meetmeid õigustama.

Üheks võimaluseks õigustada keskkonnakaitse kaalutlusest ajendatud kaubanduspiirangut on tugineda Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 36. Käesoleva töö autor soovib juhtida tähelepanu Euroopa Kohtu otsustes toimunud arengutele seoses ELTL-i artikli 36 tõlgendamisega.

Euroopa Kohus rõhutas varasemalt, et kuivõrd ELTL-i artikkel 36 kujutab endast erandit kaupade vaba liikumise põhimõttest, siis tuleks seda sätet tõlgendada rangelt. Järelikult pidid keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud kaubanduspiirangud olema suunatud otse ja vahetult inimeste, loomade või taimede elu ja tervise kaitseks ning keskkonna kaitsmise eesmärki oli võimalik saavutada üksnes kaudselt. Lisaks tulenes, et ELTL-i artiklis 36 loetletud erandeid ei

saa laiendada juhtumitele, mida ei ole konkreetselt ette nähtud. Seega ei saanud liikmesriigid tugineda keskkonnakaitsele, sest viimane ei sisaldunud ELTL-i artiklis 36.

Hilisemate kohtuotsuste analüüs kinnitas, et ELTL-i artikli 36 tõlgendamine Euroopa Kohtu poolt on muutunud erinevalt varasemast kitsast tõlgendamisest leebemaks. Näiteks võimaldas kohtuasjas *Bluhme* Euroopa Kohus liikmesriigil bioloogilise mitmekesisuse säilitamise eesmärgil tugineda ELTL-i artiklile 36, sest bioloogilise mitmekesisuse säilitamise eesmärki täites oleks võimalik kaitsta ühtlasi loomade elu ja tervist. Kohtuasjas *Mickelsson and Roos* pidas kohus võimalikuks analüüsida keskkonnakaitse ning inimeste ja loomade tervise kaitse eesmärki koos, sest viimased võivad olla isegi omavahel tihedalt seotud. Taastuvate energiaallikate kasutamise edendamise eesmärk, mille peamine ülesanne on siiski kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine, võib lisaks keskkonnakaitse eesmärgile olla õigustatud ka inimeste ning loomade tervise ja elu kaitse säilitamise seisukohast. Seetõttu julgeb autor väita, et Euroopa Kohtu käsitus ELTL-i artikli 36 rangest tõlgendamisest on muutunud järeleandlikumaks.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 36 tuginemine ei ole ainuke võimalus õigustada keskkonnakaitsekaalutlusest ajendatud kaubanduspiirangut. Euroopa Kohus andis kohtuasjas *Danish Bottles* tehtud otsusega liikmesriikidele võimaluse tugineda kaubandust piirava meetme põhjendamisel keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele.

Samas on Euroopa Kohus ELTL-i artiklile 36 ning keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemiseks seadnud piiranguid. Esiteks eeldab õigustamisalustele tuginemine, et Euroopa Liidus pole saavutatud küsimuse all olevas valdkonnas täielikku ühtlustatust, sest ühtlustamismeetmete olemasolu korral tuleks lähtuda ühtlustamismeetmete sätetest, mitte asutamislepingu sätetest.

Liikmesriikidel tuleb võtta arvesse ELTL-i artikli 36 teises lauses sätestatud põhimõtet, mille kohaselt ei tohi liikmesriigi meede kujutada endast suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelist kaubanduse varjatud piirangut. Euroopa Kohus ei ole korrapäraselt pööranud rõhku küsimusele, milline võiks olla liikmesriigi meede, mis kujutab endast suvalise diskrimineerimise vahendit või liikmesriikidevahelist varjatud kaubanduse piirangut. Samas on leitud, et ELTL-i artikli 36 teise lause eesmärgiks on üksnes rõhutada, et kaubandust piiravad meetmed peaksid olema suunatud üksnes näiteks inimeste ja loomade elu ja tervise kaitsmiseks.

Suvalise diskrimineerimise või liikmesriikidevahelise varjatud kaubanduse piirangu keeld kehtib nii ELTL-i artiklile 36 kui ka keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemisel. Siiski, üllatuslikult on Euroopa Kohus piiranud keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemist erinevalt ELTL-i artiklist 36.

Kui ELTL-i artikliga 36 saab õigustada diskrimineerivaid meetmeid, siis *Danish Bottles* kohtuasjast nähtub, et keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise puhul on diskrimineerivate meetmete õigustamine välistatud. Järelikult eristab Euroopa Kohus keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemist.

Käesoleva magistritöö autor arvab, et taoline eristus ei ole mõistlik, sest keskkonnakaitse ei ole tegelikult vähetahtsam inimeste ning loomade elu ja tervise kaitsmisest. Veel enam, taoline eristus võib olla üheks paratamatuks põhjuseks, miks Euroopa Kohtul on tulnud ELTL-i artiklit 36 tõlgendada leebemalt. Euroopa Kohus on rõhutanud, et ELTL-i artiklis 36 loetletud erandeid ei saa laiendada juhtumitele, mida ei ole konkreetselt ette nähtud ning seega oleks välistatud näiteks bioloogilise mitmekesisuse säilitamise eesmärgile tuginemine. Sellest hoolimata võimaldas Euroopa Kohus kohtuasjas *Bluhme* Taanil eelnevalt nimetatud eesmärgile tugineda. Nimelt oli Taani meede diskrimineeriv, mistõttu keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmisega piirangut õigustada ei saadud. Järelikult oli liikmesriigil ainsaks võimaluseks tugineda ELTL-i artiklile 36 ning kohtul tuli olla järeleandlikum ja võimaldas bioloogilise mitmekesisuse kaitsmise tagamiseks tugineda ELTL-i artiklile 36.

Vaatamata mittediskrimineerimise nõudele, mis on kehtestatud keskkonnakaitse kohustuslikele nõuetele tuginemise puhul, esineb kohtuotsuseid nagu näiteks *PreussenElektra* ja *Essent* kohtuasi, millest ilmneb, et liikmesriigid saavad õigustada otseselt või kaudselt diskrimineerivaid kaubanduspiiranguid. Sellest lähtuvalt püstitas autor esimeseks hüpoteesiks, et Euroopa Kohus väldib kaudse diskrimineerimise hindamise rakendamist keskkonnakaitsekaalutlusest ajendatud meetmete hindamisel olukordades, kus kaudne diskrimineerimine on ilmne. Euroopa Kohtu otsuste ning kohtujuristide ettepanekute analüüsimise käigus sai autor kinnitust esimesele hüpoteesile.

Esmakordselt keskkonnakaitse kohustuslikku nõuet käsitlenud *Danish Bottles* kohtuasjas rõhutas Euroopa Kohus, et meedet tuleks kohaldada vahet tegemata. Vaatamata kohtujuristi vihjele meetme kaudselt diskrimineerivast iseloomust ei peatunud diskrimineerimise hindamisel. Seevastu *Walloon Waste* kohtuasjas hindas kohus meetme diskrimineerivat iseloomu, sest otsustada tuli, kas jäätmete täielik impordipiirang on otseselt diskrimineeriv.

Siinkohal soovib autor rõhutada, et Euroopa Kohus luges otseselt diskrimineeriva meetme mittediskrimineerivaks tänu põhimõttele, mille kohaselt tuleks keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas. Pole ka ime, et kohtujurist Jacobs kohtuotsusega rahul ei olnud ning leidis, et põhjendused *Walloon Waste* kohtuasjas ei ole õiged, sest diskrimineerimist on varasemalt hinnatud siiski lähtuvalt sellest, kas meedet kohaldatakse vahet tegemata või mitte.

Walloon Waste kohtuotsusele järgenud kohtuotsuses nähtub Euroopa Kohtu trend vältida diskrimineerimise kontrollimist olukordades, kus diskrimineerimine võiks tulla kõne alla. Seda kinnitavad näiteks *PreussenElektra ja Essent* kohtuasjades tehtud Euroopa Kohtu otsused, mille ettepanekutes tõid kohtujuristid välja, et meede võib olla diskrimineeriv. Üheks põhjuseks, miks kohus on vältinud diskrimineerimise hindamist, võib olla asjaolu, et kohus ise tunnistab vajadust lubada keskkonnakaitse eesmärgil vastu võtta diskrimineerivaid meetmeid. Siiski ei ole kohus sellist võimalust sõnaselgelt lubanud. Järelikult väide, mille kohaselt keskkonnakaitse eesmärgil vastu võetud meetmete osas tehtud kohtupraktika on ebaselge, on kahtlemata õige.

Lisaks selgus Euroopa Kohtu otsuste analüüsi käigus Euroopa Kohtu uus suund jätta mittediskrimineerimise nõue üldse mainimata nagu seda tegi kohus näiteks *Aher-Waggon* kohtuasjas. Seda isegi juhtudel, mil kohtujuristid pidasid oma ettepanekutes meetmeid mittediskrimineerivateks. Sellisteks kohtuotsusteks olid näiteks nn teatud kaupu vedavate üle 7,5-tonniste veoautode kohtuasi ja *Mickelsson and Roos* ning *Canadian Oil Company Sweden* kohtuasjad.

Magistritöö autor nõustub kohtujuristide Jacobs ja Bot ettepanekutes esitatud seisukohaga seoses mittediskrimineerimise nõude tunnustamise vajadusega keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise puhul. Nimelt tuleks Euroopa Kohtul õiguskindluse seisukohast tunnustada diskrimineerimise õigust keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmisel.

Euroopa Kohtul on diskrimineerivate meetmete ametlikuks tunnustamiseks kaks erinevat võimalust. Ühe võimalusena võiks kohus lubada kõikide kohustuslike nõuete täitmiseks võtta vastu diskrimineerivaid meetmeid. Sellisel juhul oleks diskrimineerimine lubatud näiteks ka maksukontrolli tõhususe või äritehingute aususe kohustusliku nõude täitmiseks. Teise võimalusena võiks kohus diskrimineerimist sõnaselgelt lubada ainult keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmise korral, kuid siis oleks diskrimineerimine lubatud üksnes keskkonnakaitse kohustusliku nõude täitmiseks.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et nii ELTL-i artiklile 36 kui ka keskkonnakaitse kohustuslikule nõudele tuginemise puhul võivad kaubandust piirata üksnes sellised liikmesriigi meetmed, mis on proportsionaalsed. Teisalt on kohus leidnud, et liikmesriikidel on õigus valida endale ise sobiv keskkonna kaitstuse tase, sest Euroopa Liit on siseturu rajamise kõrval võtnud eesmärgiks tagada ka säästvat arengut, kõrgetasemelist keskkonnakaitset ning keskkonna kvaliteedi parandamist. Seega on liikmesriikidele ühest küljest antud õigus ise valida sobiv keskkonna kaitstuse tase, kuid teisalt hinnatakse selliste meetmete proportsionaalsust kaupade vaba liikumise tähtsuse seisukohast. Tulenevalt kahe huvi vahelisest konfliktist võttis töö autor eesmärgiks selgitada välja proportsionaalsuse kontrollimise kaudu, kas kohus on leidnud sobiva tasakaalu kaupade vaba liikumise ja keskkonnakaitse vahel.

Kohtuotsusest *Fedesa* nähtub, et proportsionaalsuse põhimõtte koosneb kolmest elemendist. Esiteks peab meede olema asjakohane ja vajalik õigusaktidega taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks. Teiseks, kui on valida mitme asjakohase meetme vahel, tuleks valida kõige vähem koormav meede ning viimasena ei tohiks meetmega kaasnev ebasoodne olukord olla eesmärgi suhtes eaproportsionaalne. Mis puudutab keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud kaubanduspiirangute õigustamist, siis ka kohtuasjas *Danish Bottles* nimetas Euroopa Kohus kõiki kolme proportsionaalsuse elementi.

Proportsionaalsuse esimest elementi ehk meetme sobivust on Euroopa Kohus küllaltki järjepidevalt hinnanud. Meede on sobiv eelkõige siis, kui liikmesriigi kaubanduspiirang aitab saavutada keskkonnakaitse eesmärki. Näiteks hindas kohus meetmete sobivust kohtuasjades *Danish Bottles*, *Ålands Vindkraft*, *Essent* ja *Mickelsson and Roos*.

Meetme sobivuse hindamisel võtab kohus arvesse ka meetme mittemajanduslikku eesmärki nagu selgus kohtuasjas *Dusseldorp* tehtud otuses. Nimelt kinnitab väljakujunenud kohtupraktika, et meede on sobiv üksnes juhul, kui eesmärk on mittemajanduslik. Autor soovib juhtida tähelepanu kohtuotsustele, mis puudutavad taastuvate energiaallikate kasutamise edendamise eesmärki. Kohtujuristid rõhutasid oma ettepanekutes, mis tehti *PreussenElektra*, *Essent* ja *Ålands Vindkraft* kohtuasjades, et meetme eesmärk on majanduslik. Vaatamata kohtujuristide ettepanekutele leidis kohus, et majanduslik eesmärk võib olla põhimõtteliselt sobiv, sest viimane aitaks kaasa taastuvate energiaallikate kasutamise edendamise eesmärgile.

Lisaks võtab Euroopa Kohus hindamisel arvesse ettevaatusprintsipi nagu selgus kohtuasjas *Sandoz*. Kohus ei võimalda ettevaatusprintsibiile tugineda puhtalt hüpoteetilistel kaalutlustel,

kuid samas ei pea oht olema siiski kindlaks tehtud, sest isegi oletuse puhul, et oht realiseerib, oleks ettevaatuspõhimõte kaubandust takistava meetme puhul õigustatud.

Meetme vajalikkuse hindamist on Euroopa Kohus hinnanud meetme sobivusest tunduvalt vähem. Meetme vajalikkus eeldab erinevate meetmete võrdlust, mis suudaksid tõenäoliselt saavutada soovitud eesmärki ning seejärel tuleks nende sobivate meetmete seast valida meede, mis põhjustaks kaupade vabale liikumisele vähem kahju. Esmakordselt keskkonnakaitse kohustuslikke nõudeid käsitletud *Danish Bottles* kohtuotsuses rõhutas Euroopa Kohus, et meede peab olema vajalik, kuid vaatamata kohtujurist Slynn ettepanekule, erinevaid alternatiive ei kaalunud. Meetme vajalikkust hinnati seevastu 7,5-tonniste veoautode kohtuasjas. Kohtu lähenemine meetme vajalikkuse hindamise osas oli natukene erinev. Nimelt leidis kohus, et liikmesriik oleks vähemalt pidanud kaaluma teisi alternatiive, mis piiraksid kaupade vaba liikumist vähem ning nendest alternatiividest oleks tulnud loobuda üksnes siis, kui nende meetmete sobimatus taotletava eesmärgi saavutamiseks oleks tõendatud.

Kaupade vaba liikumise tähtsuse seisukohast on üllatuslik *Mickelsson and Roos* kohtuasi, kus kohus leidis, et isegi kui jettide kasutamise keelamine ei pruugi olla ainuke meede, mis aitaks tagada keskkonna kaitstuse taset, tuleks liikmesriikidele jätta võimalus saavutada keskkonnakaitse eesmärki näiteks juhul, kui kõne alla tulevad liikmesriigi geograafilised eripärad.

Proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamist rakendab Euroopa Kohus harva. Meetme proportsionaalsus *stricto sensu* eeldab, et mida suuremat kahju tekitab liikmesriigi meede kaupade vabale liikumisele, seda tähtsam peaks olema küsimuse all oleva eesmärgi ehk huvi täitmine, millele liikmesriik meetme õigustamisel tugineb. Näiteks hinnati proportsionaalsust *stricto sensu* kohtuasjades *Danish Bottles* ja *Toolex*. Seega tuleb tunnistada, et pärast *Danish Bottles* kohtuasjas tehtud kohtuotsust on Euroopa Kohus proportsionaalsuse kolmandat etappi pigem vältinud.

Eriti üllatuslikud on *PreussenElektra* ja *Walloon Waste* kohtuasjad. Nimelt otsustas kohus vältida kõiki proportsionaalsuse testi elemente, mis seadis keskkonnakaitse kindlalt esiplaanile võrreldes kaupade vaba liikumise põhimõttega.

Kohtupraktika analüüsi käigus sai autor kinnitust teisele hüpoteesile, mille kohaselt Euroopa Kohtul on liidu tasandil ühtlustamata valdkondades kalduvus keskkonnakaitse kaalutlustest ajendatud meetmete puhul viia proportsionaalsuse kontrolli vähem, mistõttu võiks väita, et

keskkonnakaitse on muutunud tähtsamaks võrreldes kaupade vaba liikumise põhimõttega. Seega on Euroopa Kohus keskkonnakaitse ja kaupade vaba liikumise vahelise konflikti korral seadnud esiplaanile pigem keskkonnakaitse. Seisukoht oleks vastupidine, kui kohus näitaks suuremat initsiatiivi meetme vajalikkuse või meetme proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamise osas.

The justification of trade barriers on environmental grounds – on the example of European Court practice

Summary

The purpose of this Master Thesis was to determine, through analysis of the European Court of Justice case law, on which conditions Member States may justify trade restrictions on environmental grounds, taking into consideration the developments that have occurred in the European Court of Justice practice. A special attention was given to the implementation of the principles of discrimination and proportionality by the European Court of Justice.

The aim of the European Union is to establish and ensure the functioning of the internal market. Achieving this aim is not possible without prohibition of quantitative restrictions between Member States. According to articles 34 and 35 of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter: TFEU), quantitative restrictions on imports and exports and all measures having equivalent effect, are prohibited between Member States. It should be noted that the European Court of Justice have interpreted the measures having equivalent effect extremely extensively. For that reason many of the measures initially adopted by a Member State, with the aim of protecting the environment, may fall within the scope of the ban stipulated in article 34 or 35 of the TFEU.

At first, the court decided that the measures which may directly or indirectly, actually or potentially hinder internal market, are measures having an effect equivalent to quantitative restrictions. Now it is even found that if a Member State restricts the use of some goods on their territory, consumers' interest in that particular banned product may start to decrease. Therefore, even such restrictions might constitute measures having equivalent effect. Consequently, the European Court of Justice interpretations of the measures having equivalent effect is significantly broad, and the Member States should inevitably start justifying their trade restrictions.

One of the possibilities to justify the trade restrictions between the Member States is to rely on article 36 of the TFEU, which allows the Member States to justify the trade restrictions on ground of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Protection of the environment, which is also one of the essential objectives of the Union, is not included in a list

of exceptions specified in article 36 of the TFEU. However, the European Court of Justice has held that article 36 should be interpreted strictly, therefore, protection of the environment cannot be added to the list. Thus, the trade restrictions had to be directly aimed at protection of human, animal or plant life or health, while the aim of the environmental protection can be only achieved indirectly.

On the other hand, there are some court decisions which confirm that interpretation of the article 36 TFEU is not so strict anymore. For instance, in *Bluhme*, the European Court of Justice allowed to rely on article 36 TFEU with a purpose of preserving biological diversity of a state as seeking the aim of preserving biological diversity would also serve the aim of the animal life and health protection. With regard to *Mickelsson and Roos* case the court held that the aim of protecting the environment and the aim of protecting health and life of animals, humans and plants may be closely linked together, which gave to the court opportunity to examine these objectives together. Promotion of the renewable energy sources, the main aim of which is, however, reduction of greenhouse gases emissions, may, besides the aim of the environment protection, be justified by protecting human or animal health and life. Therefore, the author concluded that the European Court of Justice interpretation of Article 36 TFEU is more flexible now according to the case law.

Article 36 of the TFEU is not the only possibility to justify trade restriction on environmental grounds. The European Court of Justice decided in *Cassis De Dijon* that trade restrictions may be justified by overweighing interests (mandatory requirements) which are not contained in the list of exceptions in article 36 of the TFEU. By the court decision on *Danish Bottles*, a Member State was for the first time given an opportunity to justify the trade barrier with environmental protection mandatory requirement.

Thus, there are two possible choices for the Member States to rely on the protection of the environment – an exception on a basis of the TFEU, and the possibility which arises from the court practice regarding the mandatory requirement. However, it must be admitted that the conditions of relying on the environmental grounds are not sufficiently clear.

First, confusing is a demand established by the European Court of Justice, according to which restriction can be justified by the environmental protection mandatory requirement only if a measure is applicable without distinction. To be more exact, if a Member State wants to protect human, animal or plant life and health, the trade restrictive measure may discriminate, if the measure does not constitute a means of arbitrary discrimination or disguised trade restriction.

Although, if a Member State wants to justify the restriction with the mandatory requirement, the established case law does not allow such discrimination.

Regardless of the non-discrimination requirement that was established in case of relying on the environmental protection mandatory requirement, there are such court decisions (e.g. *Walloon Waste*, *Aher-Waggon*, *PreussenElektra* and *Essent*) which provide evidence that the Member States could justify also discriminatory trade restrictions. Proceeding from the above, the author formulated the first hypothesis, that the European Court of Justice avoids controlling the indirect discrimination while evaluating measures, triggered by the environmental reasons, whenever the indirect discrimination is evident. By analysing the European Court of Justice decisions and the Advocate General opinions, the author received confirmation to the first hypothesis.

In *Danish Bottles* case, when the European Court handled the environmental protection mandatory requirement for the first time, the court stated that the trade restriction can be only justified if a measure is applied without distinction. Despite the opinion of Advocate General that the barrier might discriminate indirectly, the court didn't analyse whether such a measure discriminates or not. On the contrary, in *Walloon Waste*, the court evaluated the discriminative character of the measure as it was necessary to decide whether a total ban for the import of wastes is directly discriminative.

After *Walloon Waste* case, the European Court of Justice has a tendency to not control whether the measure is applicable without distinction, when such a measure might actually discriminate. For example, when Advocate General explained in *PreussenElektra* and *Essent* opinion that measure might discriminate the court did not pay attention to it. Thus the author got a confirmation that the court avoids to control whether the measure applied without distinction when discrimination is evident.

In addition, the analysis of the case law of European Court of Justice showed that the new tendency of the court is not to mention the non-discrimination requirement at all (see for example *Aher-Waggon* case). The tendency was evident even in the cases where the Advocates General had described measures in their proposals as non-discriminative. Among such decisions, there are, for instance, *Mickelsson and Roos* and *Canadian Oil Company Sweden*.

One of the reasons why the European Court of Justice avoid evaluation of discrimination, may be the fact that the court has previously also admitted a need to permit the adoption of

discriminative measures for environmental protection purpose. However, the court has failed to clearly confirm such possibility, and therefore, it is claimed that the case law in regard to the measures adopted with the aim of the environment protection is unclear. To avoid such confusion, many Advocates General have proposed that the European Court of Justice should declare the right of discrimination when complying with the mandatory requirement.

The European Court of Justice has two different ways for the official declaration of the discriminative measures. One of the possibilities is the court would permit to adopt the discriminative measures for all mandatory requirements. In such case, discrimination would be permitted, e.g. for the effectiveness of fiscal supervision or the defence of the consumer also. Another possibility could be that the court would clearly permit the discrimination only with environmental protection mandatory requirement.

Another problem arises in regard to the right of the Member States to choose the appropriate level of environmental protection. Regardless of the fact that the Member States should promote achieving high level environmental protection in the European Union, based on the established practice of the European Court of Justice, both on relying on article 36 of the TFEU and the mandatory requirement, the trade can be only restricted using proportional measures by the Member States. Proportionality control of the trade restriction could help to show whether an appropriate balance between free movement of goods and environmental protection is achieved.

The European Court of Justice has evaluated the first element of the proportionality test, i.e. suitability of the measure. A measure is appropriate, on the first place, if the Member State trade restriction helps to achieve the environment protection aim. In addition, when evaluating, the European Court of Justice takes into consideration a precautionary principle. When evaluating the appropriateness of the measure, the court has emphasized that that the aim of the member state trade restriction should not be economical. Therefore, for example in the case *Dusseldorp*, Member State could not rely on the measure, the aim of which was mainly economical. However, the court decisions that concern a purpose of promoting the renewable energy sources should be noted. The Advocates General stressed in opinions for *PreussenElektra*, *Essent* and *Ålands Vindkraft* cases that the aim of the member states measure may be economical. Despite of the Advocates General opinions, the court explained that the economical aim might principally be appropriate as the latter would serve the aim of the renewable energy source promotion.

The necessity of the measure requires a comparison of different measures which would achieve the desired aim, and, then, such measure which would cause the least damage to the free movement of goods should be chosen among all appropriate measures. The court decision analysis revealed that the European Court of Justice evaluated a measure appropriateness much less. The surprising is a case of *Mickelsson and Roos*, when the court decided that if a prohibition on use of jets is not the only measure that would help ensure the environmental protection level, the member state should be given an opportunity to achieve the aim of the environmental protection, for instance, if there are some specific geographic characteristics of the member state.

In the strict sense of the proportionality the European Court of Justice seldom applies evaluation use. *Stricto sensu* of the proportionality assumes that the bigger damage to free movement of goods is caused by the member state measure, the more important should be the execution of the relevant aim, or, the interest, on which the member state relies in the measure justification. For example, the proportionality was assessed *stricto sensu* in the case *Danish Bottles*. It should be admitted that after the court decision on *Danish Bottles*, the European Court of Justice has rather avoided the third stage of proportionality.

Especially surprising are the judiciary cases of *PreussenElektra* and *Walloon Waste*, when the court decided not to control the measure proportionality at all, which reliably put the environmental protection in the forefront compared to the principle of free movement of goods.

In the course of the case law analysis, the author got a confirmation to the second hypothesis, pursuant to which the European Court of Justice in the areas not harmonized on the EU level has been inclined to carry out less proportionality control in regard to measures caused by the environmental reasons, therefore, author might state that the environmental protection has become more important compared to the principle of free movement of goods. So, in the event of a conflict between the environmental protection and free movement of goods, the European Court of Justice obviously put the environmental protection in the forefront. The position might be contrary if the court would have shown more initiative concerning the necessity test or measure proportionality in a stricter sense.

LÜHENDID

EL – Euroopa Liit

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

EK – Euroopa Kohus

EKo – Euroopa Kohtu otsus

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. - Ratio Juris 2003/16, No. 4.
2. Aulik, S., Ilomets-Černiauskiene, L. Euroopa Kohtu lahendite tõlkimine ja kasutamine praktikas. - Õiguskeel 2005-2007. Artiklikogumik. Tallinn: Juura 2008.
3. de Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford: Oxford University press 2014.
4. Escámez, S. B. Restrictions to the free movement of goods. The protection of the environment as a mandatory requirement in the ECJ case law. Master thesis. University of Lund: 2006.
5. Harbo, T. I. The Function of Proportionality Analysis in European Law. Leiden: Brill 2015.
6. Jacobs, F. The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. - Journal of Environmental Law 2006/18, No 2.
7. Jans, J. H. Proportionality Revisited. – Legal Issues of Economic Integration 2000/27, No. 3.
8. Jans, J. H., Vedder, H. H. B. European Environmental Law. Third edition. Groningen: Europa Law Publishing 2008.
9. Poncelet, C. Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU law: A Troubled Relationship? - International Community Law 2013/15.
10. Reid, E. Balancing Human Rights, Environmental Protection and International Trade. Lessons from the EU Experience. London: Bloomsbury Publishing 2015.
11. Relve, K. Kaupade vaba liikumine ja keskkonnakaitse Euroopa Liidus. - Juridica 2001/IX.
12. Scotford, E. The role of environmental principles in community article 28 jurisprudence. University of Zagreb: 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hOInq7skH20J:https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Dubrovnik_paper_-_environmental_principles_080414.doc+&cd=1&hl=et&ct=clnk&gl=ee, 12.03.2016.
13. Steinbach, A. Renewable Energy and the Free Movement of Goods. - Journal of Environmental Law 2015/27, No. 1.
14. Szydło, M. How to reconcile national support for renewable energy with internal market obligations? The task for the EU legislature after Ålands Vindkraft and Essent. - Common Market Law Review 2015/52, No. 2.

15. Triipan, M. Proportsionaalsuse põhimõtte Euroopa Liidu õiguses. – Juridica 2006/III.
16. Veinla, H. Ettevaatusprintsiipt keskkonnaõiguses. Doktoritöö. Tartu Ülikool. Tartu: 2004.

Kasutatud Euroopa Kohtu praktika

17. EKo 10.12.1968, Case 7/68, *Commission vs. Italy*.
18. EKo 17.12.1970, Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.
19. EKo 19.06.1973, Case 77/72, *Capolongo vs. Azienda Agricola Maya*.
20. EKo 12.07.1973, Case 2/73, *Geddo vs. Ente Nazionale Risi*.
21. EKo 11.07.1974, Case 8/74, *Dassonville*.
22. EKo 20.05.1976, Case 104/75, *De Peijper*.
23. EKo 25.01.1977, Case 46/76, *Bauhuis*.
24. EKo 05.10.1977, Case 5/77, *Tedeschi*.
25. EKo 20.02.1979, Case 120/78, *Rewe-Zentral*.
26. EKo 08.11.1979, Case 15/79, *Groenveld*.
27. EKo 14.12.1979, Case 34/79, *Henn and Darby*.
28. EKo 17.06.1981, Case 113/80, *Commission vs. Ireland*,
29. EKo 17.12.1981, Case 272/80, *Biologische Produkten*.
30. EKo 09.06.1982, Case 95/81, *Commission vs. Italy*.
31. EKo 10.03.1983, Case 172/82, *Inter-Huiles*.
32. EKo 14.07.1983, Case 174/82, *Sandoz*.
33. EKo 07.02.1985, Case 240/83, *ADBHU*.
34. EKo 20.09.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*.
35. EKo 07.03.1989, Case 215/87, *Schumacher*.
36. EKo 07.11.1989, Case 125/88, *Nijman*.
37. EKo 13.11.1990, C-331/88, *Fedesa*.
38. EKo 16.04.1991, C-347/89, *Freistaat Bayern vs. Eurim-Pharm*.
39. EKo 25.07.1991, C-1/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior and Publivia*.
40. EKo 09.07.1992, C-2/90, *Commission vs. Belgium*.
41. EKo 24.11.1993, C-267/91, *Keck and Mithouard*.
42. EKo 13.07.1994, C-131/93, *Commission vs. Germany*.
43. EKo 28.04.1998, C-120/95, *Decker*.
44. EKo 25.06.1998, C-203/96, *Dusseldorp*.
45. EKo 14.07.1998, C-389/96, *Aher-Waggon*.
46. EKo 03.12.1998, C-67/97, *Bluhme*.

47. EKo 11.07.2000, C-473/98, *Toolex*.
48. EKo 13.03.2001, C-379/98, *PreussenElektra*.
49. EKo 12.06.2003, C-112/00, *Schmidberger*.
50. EKo 23.09.2003, C-192/01, *Commission vs. Denmark*.
51. EKo 14.12.2004, C-210/03, *Swedish Match*.
52. EKo 14.12.2004, C-463/01, *Commission vs. Germany*.
53. EKo 15.11.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*.
54. EKo 19.06.2008, C-219/07, *Andibel*.
55. EKo 10.02.2009, C-110/05, *Commission vs. Italy*.
56. EKo 04.06.2009, C-142/05, *Mickelsson and Roos*.
57. EKo 02.12.2010, C-108/09, *Ker-Optika*.
58. EKo 06.12.2012, C-150/11, *Commission vs. Belgium*.
59. EKo 01.07.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*.
60. EKo 11.09.2014, C-204/12, *Essent Belgium*.
61. EKo 17.03.2016, C-472/14, *Canadian Oil Company Sweden and Rantén*.

Kasutatud kohtujuristide ettepanekud

62. EK 04.05.1983, Case 174/82, *Sandoz*, kohtujurist Mancini ettepanek.
63. EK 24.05.1988, Case 302/86, *Commission vs. Denmark*, kohtujurist Slynn ettepanek.
64. EK 19.09.1991, C-2/90, *Commission vs. Belgium*, kohtujurist Jacobs ettepanek.
65. EK 26.10.2000, C-379/98, *PreussenElektra*, kohtujurist Jacobs ettepanek.
66. EK 14.07.2005, C-320/03, *Commission vs. Austria*, kohtujurist Geelhoed ettepanek.
67. EK 13.07.2006, C-434/04, *Ahokainen and Leppik*, kohtujurist Maduro ettepanek.
68. EK 14.12.2006, C-142/05, *Mickelsson and Roos*, kohtujurist Kokott ettepanek.
69. EK 08.05.2013, C-204/12, *Essent Belgium*, kohtujurist Bot ettepanek.
70. EK 28.01.2014, C-573/12, *Ålands Vindkraft*, kohtujurist Bot ettepanek.
71. EK 10.12.2015, C-472/14, *Canadian Oil Company Sweden and Rantén*, kohtujurist Sharpston ettepanek.

Kasutatud õigusaktid

72. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 13-45.
73. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-199.

74. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ, 20. detsember 1994, pakendite ja pakendijäätmete kohta. – L 365/10, lk 349-362.
75. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/66/EÜ, 6. september 2006, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ. - ELT L 266, lk 1-14.
76. Nõukogu direktiiv 91/157/EMÜ, 18. märts 1991, teatavaid ohtlikke aineid sisaldavate patareide ja akude kohta. - EÜT L 78, lk 38-41.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Berith Laurimaa**,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Kaubanduspiirangute õigustamine keskkonnakaitse kaalutlustel – EL kohtupraktika näitel

mille juhendaja on dr. iur. **Hannes Veinla**,

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

Tallinnas, **29.04.2016**