

EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

Õiguskomisjon
Esimees

1.4.2009

Pr Arlene McCarthy
Esimees
Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon
BRÜSSEL

Teema: Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus hülgetoodetega kauplemise kohta (KOM(2008)0469 – C6-0295/2008 – 2008/0160(COD)) – arvamus õigusliku aluse kohta

Austatud proua McCarthy

31. märtsil 2009. aastal otsustas õiguskomisjon tõstatada küsimuse eespool mainitud määruse ettepaneku õigusliku aluse kohta omal algatusel vastavalt kodukorra artikli 35 lõikele 3¹. Õiguskomisjon arutas eelnimetatud küsimust 31. märtsi 2009. aasta koosolekul.

Küsimus ei ole selles, et pädev komisjon oleks püüdnud õiguslikku alust muuta, vaid selles kas õigusakti ettepanekut koos komisjoni soovitatud muudatustega on võimalik vastu võtta selleks valitud õigusliku aluse kohaselt. Nimetatud õiguslik alus on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 95 koos artikliga 133.

Taust

Siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon esitas muudatusettepanekuid Euroopa Komisjoni ettepanekule võtta vastu määrus hülgetoodetega kauplemise kohta, et keelata hülgetoodete turuleviimine, ühendusse importimine, transiidina läbi ühenduse vedamine ja ühendusest eksportimine (artikkel 1), nii et see kehtiks kõikide hülgeleikide kohta (artikli 2 lõige 1). Selle keelu ainus erand puudutab tooteid, mis saadakse inuiti või muude põliselanike kogukondade elatise saamiseks peetavatel hülgejahtidel kütitud hüljestest, millega kaubeldakse osana

¹ 3. Õiguskomisjon võib ka omal algatusel tõstatada küsimusi, mis puudutavad komisjoni esitatud ettepanekute õiguslikku alust. Sellisel juhul teavitab ta nõuetekohaselt vastutavat komisjoni.

kaubavahetusest inuittide kogukondade vahel kultuurilistel, haridus- ja/või tseremooniaeesmärkidel (artikkel 1). Termin „inuit“ on määratletud artikli 2 lõikes 3a. Erandit selgitatakse täpsemalt artikli 3 lõikes 2, milles sätestatakse, et „keeldu ei kohaldata hülgetoodete suhtes, mis on saadud inuittide kogukondade hülgejahil kütitud hüljestest ja mis moodustavad osa väikesemahulises kaubavahetusest, mis on eluliselt oluline isiklike vajaduste rahuldamiseks ja elatuseks või kultuurilistel, haridus- või tseremooniaeesmärkidel.“ Artikli 2 lõikes 7a määratletakse „traditsiooniline hülgejaht“ ja artikli 2 lõikes 7b „elatis eesmärk“¹ kui „inuittide kogukondade tavakohane ja traditsiooniline hülgetoodete kasutus otseselt isiklikuks või perekonna tarbeks toidu, eluaseme, kütuse, riiete või tööriistadena; hüljestest saadud mittesöödavatest kõrvalsaadustest käsitööesemete valmistamiseks ja nende müümiseks isiklikuks või perekonna tarbeks; ning hüljeste või nende osade vahetamiseks, kui kaubavahetus on piiratud laadi, või see on mõeldud isiklikuks või perekonna tarbeks“. Artikli 2 lõikest 4 järeldeb, et ärilistel eesmärkidel ei tohi importida isegi inuittide kogukonna toodetud hülgetooteid.

Määruse ettepaneku muudetud põhjendustega näidatakse selgelt ära hülgetoodetega kauplemise keelustamise vajalikkus.

Põhjenduses -1 viidatakse Euroopa Parlamendi resolutsioonile, milles kutsutakse üles hülgetoodetega kauplemist keelustama, ning Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioonile. Põhjenduses 3 viidatakse selgetele tõenditele, et hüljeste tapmisel ja nülkimisel ei hoita ära valu, stressi ja muid kannatusi, ning osutatakse üldsuse murele, mida kirjeldatakse üksikasjalikumalt põhjenduses 3b. Põhjenduses 4 viidatakse kaheksas liikmesriigis ja viies mitte-liikmesriigis kehtivatele või kavandatavatele keeldudele, mis on kehtestatud seoses murega loomade heaolu pärast. Põhjenduses 6 öeldakse, et „praeguse killustatuse kõrvaldamiseks on vaja kehtestada ühtlustatud eeskirjad“, võttes samal ajal arvesse looduskaitse kaalutlusi. Põhjenduses 10 viidatakse jälle loomade heaolule ja üldsuse murele loomade kaitse pärast. Põhjenduses 13 käsitletakse erandeid inuittide kogukondadele. Selles põhjenduses on teatav sisemine vastuolu, samuti selle ja jõustamistingimuste vahel. Tundub siiski, et ka siin on kõige tähtsam küsimus mure loomade heaolu pärast. Vastavalt muudatusettepanekute selgitustele olid loomade heaolu kaalutlused ka põhjuseks, miks komisjon otsustas mitte kiita heaks Euroopa Komisjoni kavandatud erandit toodetele, mis on saadud hüljestest, kes on tapetud ja nülitud nii, et neile ei ole põhjustatud asjatut valu, stressi ja muid kannatusi (vt näiteks muudatusettepaneku 10 selgitust: „Hülgejaht kaubanduslikul eesmärgil on oma olemuselt ebahumaanne, kuna humaanseid tapmismeetodeid ei ole võimalik tõhusalt ja järjekindlalt kasutada tingimustes, kus hülgejahid toimuvad. Lisaks peetakse hülgejahti kaugetes kohtades ning sellega tegelevad tuhanded inimesed väga suurtel, ligipääsmatutel aladel, mistõttu tõhus järelevalve hülgejahi üle on võimatu. Seega saaks kodanike nõudmisele vastu tulles lõpetada hülgetoodetega kauplemise ainult üldise keeluga, ilma komisjoni kavandatud eranditeta.“)

Komisjoni valitud õiguslikku alust – EÜ asutamislepingu artikkel 95 koos artikliga 13 – muuta ei soovita.

Tuleb märkida, et komisjoni alguses määruse ettepanekus nähti ette (lisaks laiemale erandile, mis käsitles inuittide kogukondade traditsioonilise jahi teel saadud hülgetooteid) "võimalus

¹ Määruse ettepaneku tekstis seda väljendit ei esine.

teha erandeid hülgetoodete turustamise, ühendusse importimise ja ühendusest eksportimise üldisest keelust, niivõrd kui loomade heaolu kaalutlustele tuginevad asjakohased tingimused on täidetud. Selleks tuleks sätestata kriteeriumid, mille täitmine peaks tagama, et hüljeste tapmisel ja nülgmisel ei põhjustata neile asjatut valu, stressi ja muid kannatusi. Kõik sellised erandid tuleks teha ühenduse tasandil, nii et kogu ühenduses kohaldatakse nende erandite raames lubatud kauplemise suhtes ühetaolisi tingimusi ning et säilitatakse siseturu sujuv toimimine (põhjus 11 ja vt artikli 2 lõige 7). Artikli 4 kohaselt on hülgetoodete turuleviimine, import, transiidina läbi ühenduse vedamine või eksport lubatud, kui „need tooted on saadud hüljestest, kes on tapetud riigis (või isikute poolt), mille (või kelle) suhtes kohaldatakse piisavaid õigusnorme, millega tõhusalt tagatakse, et hüljeste tapmisel ja nülgmisel ei põhjustata asjatut valu, stressi ja muid kannatusi“; selleks on vajalik nende õigussätete ja teiste nõuete tulemuslik jõustamine ning asjakohase sertifitseerimiskava olemasolu, samuti nõuetele vastavate toodete sertifitseerimine, märgistamine ja turustamine (artiklites 5, 6 ja 7 käsitleti vastavalt erandeid, sertifitseerimist ja märgistamist ning turustamist).

Lisaks tuleb märkida, et raportöör soovitas oma raporti projektis võtta kasutusele märgistamissüsteem, samuti õigusliku aluse piirdumist artikliga 95. Siseturukomisjon lükkas selle ettepaneku lõpuks tagasi.

Analüüsi alus

On oluline selgitada, miks on õigusliku aluse valik tähtis. Ühest küljest, nagu Euroopa Kohus on märkinud, on see valik „põhiseadusliku tähtsusega“, ¹ kuna ühendust juhitakse volituste andmise põhimõttel. Lihtsamalt öelduna tähendab see, et ühendus saab tegutseda ainult siis, kui talle on asutamislepingutega antud vastav pädevus.

Euroopa Kohus on koostanud järgmised kriteeriumid, mida tuleb õigusliku alusel asjakohasuse hindamisel meeles pidada:

(1) Meetme õigusliku aluse valik peab rajanema objektiivsetel teguritel, mis alluvad kohtulikule läbivaatusele.

(2) Need tegurid hõlmavad eelkõige meetme eesmärki ja sisu.

(3) Asjaolu, et mõni institutsioon soovib osaleda antud meetme vastuvõtmisel suuremal määral, meetmega hõlmatud valdkonnas teiste aspektidega seotud töö ega asjaolud, mille taustal meede vastu võeti, ei oma tähtsust².

Kaalutlemisel olev õiguslik alus

Käepärasuse mõttes on allpool esitatud EÜ asutamislepingu kõnealused sätted:

Artikkel 95

¹ 6. detsembri 2001. aasta arvamus nr 2/00 Cartagena protokolli kohta, 2001, EKL, I-9713.

² Kohtuasi C-269/97: komisjon v. nõukogu, EKL 2000, lk I-2257, punktid 43 ja 44.

1. Erandina artiklist 94 ning kui käesolevas lepingus ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse artiklis 14 seatud eesmärkide saavutamiseks järgmisi sätteid. Vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtab nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.
2. Lõiget 1 ei kohaldata maksusätete, isikute vaba liikumist käsitlevate sätete ega nende sätete suhtes, mis käsitlevad töötajate õigusi ja huvisid.
3. Lõikes 1 ettenähtud tervishoidu, ohutust, keskkonnakaitset ja tarbijakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi. Oma vastavate volituste piires püüavad ka Euroopa Parlament ja nõukogu saavutada sama eesmärki.
4. Kui pärast seda, kui nõukogu või komisjon on ühtlustamismeetme vastu võtnud, peab liikmesriik artiklis 30 märgitud oluliste vajaduste tõttu või seoses keskkonna või töökeskkonna kaitsega vajalikuks säilitada siseriiklikke norme, teatab ta nendest normidest ja nende säilitamise põhjustest komisjonile.
5. Lisaks sellele ja ilma et see piiraks lõike 4 kohaldamist, kui pärast ühtlustamismeetme võtmist nõukogus või komisjonis liikmesriik peab vajalikuks ühtlustamismeetme võtmise järel ainuomaset selles liikmesriigis ilmneva probleemi tõttu kehtestada keskkonna ja töökeskkonna kaitsega seotud uutel teaduslikel tõenditel põhinevaid siseriiklikke norme, teatab ta kavandatavatest normidest ja nende kehtestamise põhjustest komisjonile.
6. Komisjon kinnitab kõnealused siseriiklikud normid või lükkab need tagasi kuue kuu jooksul pärast lõigetes 4 ja 5 osutatud teatamist, olles eelnevalt kindlaks teinud, kas need on või ei ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud, ja kas need kujutavad või ei kujuta endast takistust siseturu toimimisele. Kui komisjon selles ajavahemikus otsust ei tee, loetakse lõigetes 4 ja 5 osutatud siseriiklikud normid kinnitatuks. Kui seda õigustab küsimuse keerukus ja kui puudub oht inimeste tervisele, võib komisjon asjaomasele liikmesriigile teatada, et käesolevas lõikes osutatud ajavahemikku võidakse pikendada veel kuni kuus kuud.
7. Kui liikmesriik on vastavalt lõikele 6 volitatud säilitama või kehtestama siseriiklikke norme, mis erinevad ühtlustamismeetmest, uurib komisjon viivitamata, kas teha ettepanek selle meetme kohandamiseks.
8. Kui liikmesriik tõstatab rahvaterviseiga seotud konkreetse küsimuse valdkonnas, kus varem on võetud ühtlustusmeetmeid, juhib ta sellele komisjoni tähelepanu, kes siis viivitamata uurib, kas teha nõukogule ettepanek sobivate meetmete kohta.
9. Erandina artiklites 226 ja 227 osutatud menetlusest võib komisjon või liikmesriik anda asja otse Euroopa Kohtusse, kui ta arvab, et mõni teine liikmesriik kasutab käesolevas artiklis ettenähtud volitusi väärilt.
10. Asjakohastel juhtudel on eespool märgitud ühtlustamismeetmetes kaitseklausel, mis volitab liikmesriike ühel või mitmel artiklis 30 osutatud majandusvälisel põhjusel võtma ühenduse kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid.

Artikkel 133

1. Ühine kaubanduspoliitika rajaneb ühtsetel põhimõtetel, eriti mis puutub tariifimäärade muutmisse, tolli- ja kaubanduskokkulepete sõlmimisse, liberaliseerimismeetmete ühtlustamisse, ekspordipoliitikasse ning kaubanduse kaitsemeetmetesse, näiteks nendesse, mis on vajalikud dumpingu või subsiidiumide puhul.

2. Komisjon teeb nõukogule ettepanekuid ühise kaubanduspoliitika rakendamise kohta.
3. Kui ühe või mitme riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga sõlmitavate lepingute üle on vaja pidada läbirääkimisi, annab komisjon soovitusi nõukogule, kes volitab komisjoni alustama vajalikke läbirääkimisi. Nõukogu ja komisjoni ülesandeks on tagada, et lepingud oleksid kooskõlas ühendusesisese poliitika ja ühendusesiseste eeskirjadega. Komisjon peab läbirääkimisi, konsulteerides erikomiteega, mille nõukogu määrab selle ülesande täitmisel abistama komisjoni, ning niisuguste direktiivide raames, mida nõukogu peab vajalikuks komisjonile adresseerida. Komisjon esitab komiteele korrapäraselt aruandeid nende läbirääkimiste edenemise kohta. Kohaldatakse artikli 300 asjakohaseid sätteid.
4. Käesoleva artikliga talle antud volituste kasutamisel teeb nõukogu otsused kvalifitseeritud häälteenamusega. ...

Hinnang

Komisjon põhjendas EÜ asutamislepingu artiklitele 95 ja 113 tuginemist järgmiselt:

Kõnealune ettepanek põhineb EÜ asutamislepingu artiklitel 95 ja 133. Käesoleva ettepaneku koostamisel on komisjon võtnud asjakohasel viisil arvesse Euroopa Kohtu pretsedendiõigust, milles kohus sätestas artiklile 95 tuginemise tingimused.

Kuna käesoleva ettepaneku eesmärk on keelata ka kõnealuste toodete import ühendusse väljastpoolt ühendust ja eksport ühendusest, on viide artikli 133 sätetele samuti vajalik. Ettepanekul on kaks tahku, sest sellega taotletakse üheaegselt kaht eesmärki (ühendusesisese kaubanduse keelamine ning impordi ja ekspordi keelamine), mis on omavahel lahutamatu seotud, ilma et kumbki oleks teise suhtes teisejärguline või kaudne.

Ühenduse õigusaktide vastuvõtmiseks kehtestatud menetlused vastavalt EÜ asutamislepingu artiklitele 95 ja 133 ei ole üksteisega vastuolus.

Komisjon kaalus peamisi poolt- ja vastuargumente küsimuses, kas ühendusel on võimalik EÜ asutamislepingu artikli 95 alusel kehtestada täielik keeld hülgetoodetega kauplemisele ja nende impordile ning ekspordile, nagu soovitati siseturukomisjoni raportis. Kuna keegi ei ole välja pakkunud toimivat alternatiivset õiguslikku alust, siis ei ole alternatiive kaalutud.

Kohtuasi artikli 95 vastu

Siseturukomisjoni poolt muudetud määruse ettepanek kehtestaks täieliku keelu hülgetoodete turuleviimisele, nende impordile ja ekspordile ning transiidina läbi ühenduse vedamisele, ning võimaldaks vaid väga piiratud erandi inuitide kogukondade toodetud hülgetoodetele.

Selle keelu põhjuseks on üldsuse mure hüljeste valu, stressi ja kannatuste pärast (komisjoni sõnul „kodanike ja tarbijate eetilised mured loomade heaolu pärast“) ning siseturu killustumine, mille on tinginud asjaolu, et mõned liikmesriigid on keelustanud või kavatsevad keelustada hülgetoodete impordi ja tootmise.

Küsimus on selles, kas seda keeldu saab pidada siseturu meetmeks. *Tubakatoodete reklaami*

*käsitleva kohtuasja*¹ puhul selgitas Euroopa Kohus artikli 95 kohaldamisala väga täpselt: EÜ asutamislepingu artiklis 95 osutatud meetmete eesmärk on siseturu rajamise ja toimimise tingimuste parandamine. Tõlgendada seda artiklit nii, nagu annaks see ühenduse õigusele üldised volitused siseturu reguleerida, ei oleks vastuolus üksnes EÜ asutamislepingu siseturu-alaste sätete selge sõnastusega (artiklid 13 ja 14), vaid ka sama lepingu artiklis 5 sisalduva põhimõttega, et ühenduse volitused on ainult nendel, kellele need konkreetselt antud on².

Asjaolu, et mõned liikmesriigid on hülgetooded keelustanud või kavatsevad seda teha, tähendab, et siseturg on killustunud, mis võib olla aluseks õigusakti vastuvõtmisele³.

Täielik keeld ei edendaks siiski kaupade vaba liikumist, kuigi *Swedish Matchi kohtuasja*⁴ puhul väitis Euroopa Kohus, et suukaudseks tarbimiseks mõeldud tubakatoodete müügi keelustamine soodustab tubakatoodete turu ebaühtlast arengut ning on seega takistuseks kaupade vabale liikumisele⁵. Tuleb siiski meeles pidada, et Euroopa Kohtu otsus *Swedish Matchi kohtuasjas* võis olla mõjutatud asjaolust, et EÜ asutamislepingu artikli 152 lõike 1 esimeses lõigus sätestatakse, et kõikide ühenduse poliitikate ja tegevuste väljatöötamisel ja rakendamisel peab olema tagatud inimeste tervise kaitse kõrge tase, ning et artikli 95 lõikes 3 sätestatakse selgelt, et ühtlustamise saavutamisel peab olema tagatud inimeste tervise kaitse kõrge tase⁶. Väidetakse, et erinevalt tervishoiust ja keskkonnakaitsest ei ole artiklis 95 loomade heaolu selgelt nimetatud. Isegi kui loomade heaolu võiks olla põhjenduseks siseturu meetmele, võib väita, et hülgetoodete keelustamise peamine motiveeriv tegur ei ole mitte loomade heaolu, vaid üldsuse pahameel, sest kui hülgetoodete import täielikult keelustatakse, ei ole hülgeküttidel motivatsiooni võtta kasutusele humaansemaid hüljeste tapmise viise. Tuleb ka märkida, et *Swedish Matchi kohtuasja* puhul oli keeld ainult osaline, kuna ülejäänud tubakatoodete turgu see ei puudutanud. Praegusel juhtumil on meil tegemist aga täieliku keeluga, juhul kui hülgetoodete turgu ei saa pidada osaks suuremast turust või turgudest, nimelt nahkade ja rasvade turust. Ei seletuskirjas, komisjoni algses määruse ettepanekus ega siseturukomisjoni muudatusettepanekutega määruse ettepanekus ei ole aga ühtegi viidet, et see nii oleks. Juhuslikud tõendid näitavad siiski, et hülgetooded võivad konkureerida teiste toodetega (nahad, kalarasvad). Faktilised tõendid õigusakti põhjendustes selle kohta, et hülgetooded moodustavad osa suurematest turgudest, oleks võinud anda keelule tugevama aluse.

Määruse (EÜ) nr 1523/2007, millega keelatakse kassi ja koera karusnahkade ning neid karusnahku sisaldavate toodete turuleviimine ja ühendusse import või ühendusest eksport⁷, preambulis on viidatud olemasolevatele erinevustele riiklikes õigusaktides, mis takistavad karusnahkadega kauplemist üldiselt. On ka huvitav märkida, et selle keelu ajendiks oli

¹ *Saksamaa vs Euroopa Parlament ja nõukogu*, kohtuasi C-376/98, (2000) ECR I-2247.

² *Ibid*, lk 83.

³ Kohtuasi C-201/03 *Swedish Match*, [2004] EKL I-11893: kui lihtsalt erinevuste leidmine riiklikes reeglites ei ole piisav põhjus, et tugineda EÜ asutamislepingu artiklile 95, ...on see teisiti, kui liikmesriikide õigusaktides, määrustes ja haldussätetes on erinevusi, mis takistavad põhivabadusi ja mõjutavad seega otseselt siseturu (punkt 29). Õigusakte võib vastu võtta ka selleks, et hoida ära kaubandustõkete tekkimist tulevikus: Kohtuasi C-350/92 *Hispaania v. nõukogu*, 1995, EKL I-1985

⁴ Vt eespool.

⁵ Punkt 38.

⁶ Vt ka *Tubakatoodete reklaami käsitlev kohtuasi eespool*.

⁷ ELT L 343, 27.12.2007, lk 1.

avalikkuse mure. Lisaks märgitakse põhjendustes, et õigusnõuete mitmekesisus liikmesriikides tekitab üldist segadust ja takistab kaubandust (põhjendus 7), ning et siseturu praeguse killustatuse kõrvaldamiseks on vaja ühtlustamist, mille puhul on erinevatest riiklikest nõuetest tulenevate kaubandustõkete kõrvaldamisel kõige tõhusamaks ja proportsionaalsemaks vahendiks kassi ja koera karusnahkade ning neid karusnahku sisaldavate toodete turuleviimise ja ühendusse impordi või ühendusest ekspordi keelamine (põhjendus 8).

Ilma selliste selgitusteta tundub tuginemine artiklile 95 raske, kui mitte võimatu.

Lisaks jääb küsimus, kas kavandatud täielik keeld läbib proportsionaalsuse testi.

Tuleb muidugi märkida, et siseturukomisjoni raportöör soovitas algselt märgistamissüsteemi¹. Selline süsteem on võimalik välja töötada nii, et see oleks kooskõlas artikliga 95 ning võikski ilmselt tugineda üksnes EÜ asutamislepingu artiklile 95. Euroopa Komisjon leidis aga, et märgistamissüsteem oleks vähem tõhus kui algselt pakutud variant, kuna sellel puuduks jõustamismehhanism. Siseturukomisjon lükkas tagasi komisjoni pakutud erandi, mis oleks kaasanud sertifitseerimis/märgistamissüsteemi järgmistel alustel: *Hülgejaht kaubanduslikul eesmärgil on oma olemuselt ebahumaanne, kuna humaanseid tapmise meetodeid ei ole võimalik tõhusalt ja järjekindlalt kasutada tingimustes, kus hülgejahid toimuvad. Lisaks peetakse hülgejahti kaugetes kohtades ning sellega tegelevad tuhanded inimesed väga suurtel, ligipääsmatutel aladel, mistõttu tõhus järelevalve hülgejahi üle on võimatu. Seega saaks kodanike nõudmisele vastu tulles lõpetada hülgetoodetega kauplemise ainult üldise keeluga, ilma komisjoni kavandatud eranditeta.*² On ka väidetud, et on õiguslikult, halduslikult ja praktiliselt võimatu luua ja jõustada ülemaailmset märgistamissüsteemi, mis teeks vahet humaanselt tapetud hüljestest saadud toodete ja teiste hülgetoodete vahel³.

Kohtuasi artikli 95 poolt

On juhitud tähelepanu sellele, et artiklile 95 tuginevates siseturu-alastes õigusaktides on olemas keeldusid (näiteks asbesti ja osoonikihti kahandavate ainete keeld)⁴. Need keelud on aga kehtestatud inimeste tervise ja/või keskkonna kaitseks, mis käib selgelt artikli 95 lõike 3 alla. Lähim paralleel kõnealuse määruse ettepanekuga on määrus nr 1523/2007 (millega keelatakse kassi ja koera karusnahkade ning neid karusnahku sisaldavate toodete turuleviimine ja ühendusse import või ühendusest eksport), millele on juba viidatud. Järelikult on siseturu-alastes õigusaktides täielike keeldude pretsedendid olemas.

Konkreetsemalt on väidetud⁵, võttes arvesse eelnimetatud kohtuotsuseid, et on olemas

¹ Vt IMCO komisjoni raporti projekti ja seletuskirja: Raportöör on seepärast seisukohal, et asjakohaselt ja tugevalt ülesehitatud kohustuslik märgistussüsteem aitaks suurema tõenäosusega saavutada mõlemat parlamendi poliitilist eesmärki, võimaldades avalikul arvamusel informeeritud tarbijate kaudu palju tõhusamalt tagada kõrged loomade heaolu standardid, samas aidates ka inuitide kogukondi. Samuti näitaks selline ettepanek rohkem rahvusvahelise kaubandusõiguse ELi poolset järgimist, suurendades seega kindlustunnet ja minimeerides liikmesriikide või kolmandate riikide õigusliku vaidlustamise ohtu.

² IMCO raporti muudatusettepanekute 10 ja 28 selgitus.

³ Professor Ludwig Krämeri koostatud dokument IFAW-le (International Fund for Animal Welfare).

⁴ *Ibid.*

⁵ Kate Cook'i (Matrix Chambers) nõuanne RFA-le (Respect for Animals)

tegelikud ja/või potentsiaalsed takistused kaupade vabale liikumisele, mis võivad häirida siseturu toimimist. Võttes arvesse Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-434/02 *Arnold André*¹ ja kohtuasjas C-380/03 *Saksamaa v Euroopa Parlament ja nõukogu*², ollakse seisukohal, et kuigi ulatuslikku ühendusesisest kauplemist hülgetoodetega ei toimu, ei välista see ühenduse meetmete vastuvõtmist. Igal juhul, võttes arvesse põhjendust 4, mida on muudetud siseturukomisjoni raporti muudatusettepanekuga 11, ning Euroopa Kohtu otsust eelnimetatud kohtuasjas C-350/92 *Hispaania v nõukogu*, ei saa tõsiselt vaidlustada, et siseturg on killustatud või häiritud.

Mis puudutab küsimust, kas siseturukomisjoni soovitatud täielik keeld on võimalik, väidetakse eelmainitud kohtuasja C-380/03 *Saksamaa v Euroopa Parlament ja nõukogu* kohtuotsusele tuginedes, et selline keeld võib olla õigustatud, kui suudetakse näidata, et see aitab ära hoida takistusi ühendusesisesele kauplemisele teiste kaupadega. Kohtuasjas *Saksamaa v Euroopa Parlament ja nõukogu* väitis Euroopa Kohus, et tubakatoodete reklaami keelustamine on õigustatud, kuna see edendab meedia vaba liikumist, milles nimetatud reklaami avaldati. Kuigi komisjon viitab asjaolule, et üldsus mõistab hülgetoodetega kauplemise hukka hülgejahi ebahumaansete tingimuste tõttu, ei viita ei komisjon ega ka siseturukomisjon oma muudatusettepanekutes võimalusele, et tarbijaid võidakse valeinfo põhjal meelitada ostma hülgetooteid, mis on eristamatud muust materjalist valmistatud samasugustest toodetest (karusnahast tooted, nahast kingad ja kotid, omega 3 kapslid). Arvatakse, et see argument, kui seda piisavalt põhjendada, on tugevaim siseturu argument hülgetoodetega kauplemise piiramiseks. Siiski ei kajastu see määruse ettepaneku põhjendustes ega ka muudatusettepanekute selgitustes.

Nagu õiguskomisjon täpselt teab, olles vastava toimikuga tutvunud, väitis Euroopa Kohus *British American Tobacco* kohtuasjas³, et juhul, kui tingimused EÜ asutamislepingu artikli 95 kasutamiseks õigusliku alusena on täidetud (vt eespool), ei saa takistada ühenduse õigusaktide tuginemist sellele õiguslikule alusele põhjendusel, et rahvatervise kaitse on tehtavate valikute puhul otsustav tegur⁴.

On väidetud, et juhul, kui tingimused artikli 95 kasutamiseks õigusliku alusena on täidetud (vt eespool), võib ühenduse õigusakt tugineda sellele õiguslikule alusele isegi siis, kui tehtavate õiguslike valikute puhul on otsustav tegur loomade heaolu. Probleem on antud juhul selles, et artikli 95 lõikes 3 viidatakse konkreetselt rahvatervisele⁵, mitte loomade heaolule. EÜ asutamislepingu protokollis nr 33 on aga kirjas:

KÕRGED LEPINGUOALISED,

SOOVIDES tagada loomade kui aistimisvõimeliste olendite parema kaitse ja nende heaolu

¹ EKL 2004, I-11825, punkt 38.

² EKL 2006, I-11573, punktid 40 ja 41.

³ Otsus kohtuasjas C-491/01: *British American Tobacco (Investments) v. Imperial Tobacco*, EKL 2002, lk I-11453.

⁴ *Ibid.*, punkt 62. Tekst jätkub järgmiselt: Lisaks sätestatakse EÜ asutamislepingu artikli 152 lõikes 1, et kõikide ühenduse poliitikate ja tegevuste väljatöötamisel ja rakendamisel peab olema tagatud inimeste tervise kaitse kõrge tase, ning artikli 95 lõikes 3 sätestatakse selgelt, et ühtlustamise saavutamisel peab olema tagatud inimeste tervise kaitse kõrge tase.

⁵ "Lõikes 1 ettenähtud tervishoidu, ohutust, keskkonnakaitset ja tarbijakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme."

respekteerimise,

ON LEPPINUD KOKKU järgmises sättes, mis lisatakse Euroopa Ühenduse asutamislepingule.

Ühenduse põllumajandus-, transpordi-, siseturu- ja teaduspoliitika kavandamisel ning rakendamisel pööravad ühendus ja liikmesriigid täit tähelepanu loomade heaolu nõuetele, respektides samal ajal liikmesriikide õigusnorme või haldussätteid ja tavasid, mis iseäranis käsitlevad riitusi, kultuuritraditsioone ja piirkondlikku pärandit.

Jippesi kohtuasjas¹ juhtis Euroopa Kohus tähelepanu asjaolule, et loomade heaolu tagamine ei kuulu asutamislepingu eesmärkide hulka ja et protokollis nr 33 ei ole sätestatud mingeid ühenduse õiguse selgelt määratletud üldpõhimõtteid, mis oleks ühenduse institutsioonidele siduvad². Nimetatud kohtuotsuse lõikeid 76, 77, 78 ja 79 tuleks tsiteerida tervikuna:

Lõpetuseks, ehkki on olemas mitmesuguseid teiseste õigusaktide sätteid loomade heaolu kohta, ei ole ka nendes viiteid selle kohta, et vajadust tagada loomade heaolu tuleks pidada ühenduse õiguse üldpõhimõtteks.

Euroopa Kohus on siiski mitmetel juhtudel väitnud, et loomade tervis ja kaitse kuulub ühenduse huvide hulka (liidetud kohtuasjad 141/81 kuni 143/81 Holdijk jt, EKL 1982, 1299; kohtuasi 13186 Ühendkuningriik v. nõukogu, EKL 1988, lk 905; kohtuasi C-405/92 Mondiet, 1993, EKL, lk I-6133; vt ka Hedley Lomas ja Compassion in World Farming).

Nii on kohus väitnud Ühendkuningriik v nõukogu kohtuasja otsuse lõikes 17, et püüdlustes saavutada ühise põllumajanduspoliitika eesmärke ei saa jätta tähelepanuta avaliku huvi nõudeid, nagu näiteks... loomade ja inimeste elu ja tervise kaitse, mida ühenduse institutsioonid peavad oma volitusi kasutades arvesse võtma.

Protokolliga püütakse tugevdada kohustust võtta arvesse loomade tervist ja kaitset, sätestades, et ühenduse poliitika, eriti põllumajanduspoliitika väljatöötamisel ja rakendamisel tuleb täiel määral arvesse võtta loomade heaolu nõudeid, tunnistades samas, et liikmesriikides valitsevate meeleolude ja vastavate liikmesriikide seaduste vahel on praegu lahnevusi. Selle kohustuse täitmist saab kontrollida eeskätt meetme proportsionaalsuse läbivaatamise kontekstis.

Lisaks otsustas kohus Viamexi³ kohtuasjas, et loomade heaolu kaitse on õiguspärane eesmärk üldsuse huvides, mille tähtsus on kajastunud eelkõige loomade kaitse ja heaolu protokollis vastuvõtmises liikmesriikide poolt (protokoll on lisatud Euroopa Ühenduse asutamislepingule).

Ollakse siiski seisukohal, et artikli 95 lõike 3 ja protokollis nr 33 vahel on väga suur erinevus. Esiteks on need kaks sätet süstemaatiliselt erinevad. Teiseks, on keelelisi erinevusi: artikli 95 lõikes 3 sätestatakse, et komisjon „võtab... aluseks kaitstuse kõrge taseme“, samas kui protokollis nr 33 öeldakse, et „tuleb võtta täiel määral arvesse“. Kolmandaks, kohus tundub väitvat, et selle peamine ülesanne on seotud proportsionaalsuse põhimõtte järgimisega.

¹ Kohtuasi C-189/01: Jippes jt, EKL 2001, lk I-5689,

² *Ibid*, lõiked 71 ja 73.

³ Liidetud kohtuasjad C-37/06 ja C-58/06, Viamex Agrar Handel ja ZVK, EKL 2008, lk I-69;

On väidetud, et protokoll ei kehti metsloomade kohta. On tõsi, et neil vähestel juhtudel, kui see on Euroopa Kohtu menetlustesse jõudnud, on see olnud seoses koduloomadega, kuid ei ole mingit põhjust arvata, et see on nii piiratud (vt näiteks viiteid protokollis teadusuuringute poliitikale).

On märgitud, et kõnealuse määruse ettepaneku preambulis ei ole sellele protokollile viidatud. Selline viide võiks olla vajalik.

Artikli 133 küsimus

Vastavalt komisjonile:

Kuna käesoleva ettepaneku eesmärk on keelata ka kõnealuste toodete import ühendusse väljastpoolt ühendust ja eksport ühendusest, on viide artikli 133 sätetele samuti vajalik. Ettepanekul on kaks tahku, sest sellega taotletakse üheaegselt kaht eesmärki (ühendusesisese kaubanduse keelamine ning impordi ja ekspordi keelamine), mis on omavahel lahutamatu seotud, ilma et kumbki oleks teise suhtes teisejärguline või kaudne.

Ühenduse õigusaktide vastuvõtmiseks kehtestatud menetlused vastavalt EÜ asutamislepingu artiklitele 95 ja 133 ei ole üksteisega vastuolus¹.

Mis puudutab siseturukomisjoni poolt muudetud määruse ettepanekut, tundub see väide olevat kehtiva õigusega kooskõlas. Kui komisjon oleks järginud raporti projektis tehtud ettepanekut võtta kasutusele märgistamissüsteem, oleks tuginemine artiklile 133 olnud tarbetu, kuna määruse raskuskeske oleks olnud siseturu toimimisel.

Proportsionaalsus

Lepingu protokoll nr 30 tagab, et igas institutsioonis „järgitaks proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt ükski ühenduse meede ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik lepingu eesmärkide saavutamiseks”.

Vastavalt komisjonile:

Ettepanek on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas järgmistel põhjustel.

Pelgalt hülgetoodete märgistamine ei ole alternatiiv nende toodetega kauplemise keelustamisele, kuna märgistamine leevendaks kodanike ja tarbijate eetilisi muresid loomade heaolu pärast vaid juhul ja siis, hülgejahiga tegelevates riikides kehtivad tapmis- ja nülgimismeetodid vastaksid käesolevas määruses sätestatud kriteeriumidele. Seepärast peaksid riikidel, kus tegeldakse hülgeküttimisega, olema stiimulid oma õigusaktide ja tavade kohandamiseks, mida on võimalik saavutada ainult kauplemise keelustamisega.

Sellises olukorras on keelustamine koos võimalusega teha erandeid kõige vähem koormav meede, mida võtta soovitud eesmärgi edukaks saavutamiseks.

¹ Seletuskiri, 3. jagu.

Tuleks sätestada asjakohased nõuded, et tagada, et käesoleva määruse alusel on võimalik nõuetekohaselt jõustada erandeid kehtivatest kauplemisskeeldudest. Seepärast tuleks ette näha sätted nii sertifitseerimiskavade kui ka märgistamise ja tähistamise kohta.

Sertifitseerimiskavad peaksid tagama, et hülgetoodete puhul on tõendatud, et need on saadud hüljestest, kes on tapetud ja nülitud asjakohaste, tõhusalt jõustatud nõuete kohaselt, ning et hüljeste tapmisel ja nülgimisel ei põhjustatud asjatut valu, stressi ja muid kannatusi.

Arvestades, et siseturukomisjoni poolt muudetud määruse ettepanekust on välja jäetud „riikide jaoks, kus tegeldakse hülgeküttimisega, stiimulid oma õigusaktide ja tavade kohandamiseks“, võib väita, et määrus on eaproportsionaalne. Samas on märgitud, et kui küsimuse all on proportsionaalsuse põhimõte, seab Euroopa Kohtu kohtupraktika lati kõrgele.

WTO

WTO sekkumise oht on reaalne: paistab, et Kanada on juba taotlenud WTO vaidluste lahendamise korra raames konsultatsioone ühendusega, et arutada hülgetoodetega kauplemisskeelustamist Belgias ja Madalmaades. Sekretariaadi hinnangul võivad WTO vaidluse kaitsekulud ulatuda 300 000 kuni 800 000 dollarini. Sellise vaidluse tulemuseks võivad olla vastumeetmed kõrgemate eksporditariifide näol osapooltele, kes leitakse olevat süüdi WTO kohustuste rikkumises.

Et meetmele võimaldataks erandit teistest GATTi sätetest, peab see kuuluma ühe alla kolmest erandist, mis on ette nähtud GATTi artiklis XX. Ollakse üksmeelel selles, et ainuke sobiv erand võiks olla artikli XX punkt a ehk meede, mis on „vajalik avaliku moraali kaitseks“. Selle sätte kohta WTO otsuseid ilmselt ei ole, kuid nõukogu õigusteenistus leiab, et oleks võimalik kohtuasi tõestamiseks, et hüljeste tapmine ja nülgimine viisil, mis põhjustab valu, stressi ja muid kannatusi, on vale ja riivab ühenduse avalikkuse moraali. Mure, mida selles küsimuses on väljendatud, võiks olla selles otsustava tähtsusega. Siiski leiab nõukogu õigusteenistus, et ühendusel oleks raske tõestada „vajadust“, st näidata, et impordi täielik keelustamine on ainuke viis Euroopa kodanike moraalsete tõekspidamiste kaitsmiseks, ning et ei ole mõistlikku alust alternatiivsete meetmete (nagu märgistamine) kasutuselevõtmiseks, eriti kuna komisjoni algne ettepanek ja sellele lisatud mõju hindamine põhinesid kitsama keelu kehtestamisel ning sertifitseerimise/märgistamise süsteemi kasutuselevõtul. Samas ei saa väita, et oleks võimatu tõestada, et sertifitseerimise/märgistamise süsteem oleks ebatõhus, arvestades, kui raske on hülgejahti kontrollida ja humaanseid tapmisviise juurutada.

Et oleks võimalik kohaldada artikli XX punkti a erandit, peab meede vastama ka artikli sissejuhatava osa (*chapeau*) nõuetele, st seda ei tohi kohaldada „viisil, mis kujutaks endast meelevaldset või õigustamatut diskrimineerimist riikides, kus kehtivad samad tingimused“. Nõukogu õigusteenistus leiab, et on selge, et peaaegu täielik keelustamine ilma erandite võimaluseta ei pakuks mingit paindlikkust võtta arvesse erinevate eksportivate riikide eritingimusi. Seepärast on õigusteenistus seisukohal, et selline määrus ei läbiks nn paindlikkuse testi. See seisukoht tugineb *süvameregarneeli ja kilpkonna* kohtuasjale, milles otsustati, et USA ohustatud liikide õigusakti jao 609 nõue, et USA valitsus tõendaks, et kõik riiki imporditavad garneelid on püütud meetoditega, mis välistavad merekilpkonnade hukkamise garneelipüügivõrkudes, on artikliga XX vastuolus. Indiast, Pakistanist, Malaisiast ja Taist tulnud kaebuste tõttu langetas WTO vaidluste lahendamise organ 1998. aastal otsuse

krevetiembargo vastu, väites, et see kujutab endast ühepoolset meetet, mis – kuna see võib kahjustada mitmepoolset kaubandussüsteemi – ei kuulu artikli XX alla.

Vastuargumendina on väidetud, et *chapeau*'d antud juhul ei kohaldata, kuna ei ole diskrimineerimist – keeld kehtiks nii ühendusesisesele kaubandusele kui ka ekspordile ja impordile, kuid sama võis öelda ka USA ohustatud liikide akti kohta.

On ka väidetud, et *chapeau*'d ei saa kohaldada, kuna määruse ettepaneku eesmärgid ei ole kaubandusega seotud.

Järeldus

Enne järelduste esitamist on oluline selgitada, miks peab ühendusel olema tegevuse jaoks sobiv õiguslik alus. Ühendusel on ainult need volitused, mis on talle asutamislepinguga antud, sealhulgas kaudsed volitused, mis on vajalikud kindla volituse täitmiseks. Ühenduse õigusandlikud volitused on piiratud asutamislepinguga, nii nagu liikmesriikide volitused on piiratud nende riikliku põhiseadusega. Kuigi meil võib olla kahju, et ühenduse pädevus on asutamislepinguga piiratud, on õiguskomisjon konkreetse õigusliku aluse sobivust hinnates kohustatud otsustama ausalt ja objektiivselt selle üle, mis jääb ühenduse pädevusse ja mis mitte. Teisiti käitudes mindaks vastuollu EÜ asutamislepingu artikliga 6: *liit on rajatud...õigusriigi põhimõtetele*. Siiski on vahel juhtumeid, kus võib täheldada tugevat poliitilist taht võtta teatud kindel tegevuskurss ja lepingut tuleb selle poliitilise tahte läbiviimiseks moonutada.

Ilma samasuguste põhjendusteta, nagu kassi ja koera karusnahkade määrusel (ja kõige parem, kui ka koos mõju hindamisega) on äärmiselt raske tõestada, et hülgetoodete impordi täielik keelustamine on õiguspärane. On praktiliselt võimatu õigustada keeldu ainult loomade heaolu argumendiga, kuna EÜ asutamisleping ei anna loomade heaolu küsimuses mingit õiguslikku alust. Võttes arvesse tubakatoodete reklaami kohtuvaidlust, oleks äärmiselt raske niisugust keeldu kaitsta, kuna sel juhul oli võimalik tugineda artikli 95 lõikele 3 ning oli võimalik väita, et keeld lihtsustas toodete ringlemist, mis oleks vastasel juhul olnud takistatud. Tõsiasi on ka see, et on täiesti võimalik väita – nagu paljud on ka teinud –, et täielik keeld ei aitaks kaasa hüljeste heaolule, kuna hülgeküttidel ei oleks mingit motivatsiooni võtta kasutusele humaansmaid tapmisviise.

Samas oleks ka raske väita, et keeld ei ole ebaproportsionaalne, eriti võttes arvesse komisjoni selgitust oma algele ettepanekule, mida võidakse igas kohtuvaidluses insitutsioonide vastu kasutada, kuigi protokollist nr 33 oleks teatud määral abi.

Siiski ei ole võimatu tõestada artiklile 95 tuginemise asjakohasust. See aga ei tähenda, et need argumendid kohtus edukaks osutuksid. Kuid et oleks mingitki lootust edu saavutada, peaks parlament täiendama vähemalt määruse preambulit, vastasel juhul võidakse kaotada põhjusel, et põhjendav osa on puudulik.

Mis puudutab artiklit 133, tundub sellele viitamine vajalik, arvestades kavandatava määruse mõju rahvusvahelisele kaubandusele.

Paistab vältimatu, et WTOs astutakse ühenduse suhtes samme, juhul kui määrus vastu

võetakse. „Avaliku moraali“ erandit arvatavasti tunnistatakse, kuid „vajalikkuse“ kriteeriumiga võib probleeme tekkida, ning siin võidakse komisjoni seletuskirja ja mõju hindamist jällegi ühenduse vastu kasutada. On tõsiseid kahtlusi, kas keeld läbiks nn paindlikkuse testi sarnaselt süvameregarneeli ja kilpkonna kohtuasjaga.

Järeldus

31. märtsi 2009. aasta koosolekul otsustas õiguskomisjon 17 poolt- ja ühe vastuhäälega (erapooletuid ei olnud)¹, et EÜ asutamislepingu artiklite 95 ja 133 kasutamine kavandatava määruse (muudatusettepanekutega) õigusliku alusena võib olla põhjendatud, juhul kui preambulile lisatakse samasuguseid põhjendusi nagu kassi ja koera karusnahkade määruisel.

Lugupidamisega

Giuseppe Gargani

¹ Lõpphääletuse ajal olid kohal: Giuseppe Gargani (esimees), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (aseesimees), Francesco Enrico Speroni (aseesimees), Monica Frassoni (raportöör), Carlo Casini, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Véronique Mathieu, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Jacques Toubon, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka.