



Õiguskomisjon
Esimees

28.4.2010

Hr Herbert Reul
Esimees
Tööstuse, teadusuuringute ja energeetikakomisjon
BRÜSSEL

Teema: Arvamus õigusliku aluse kohta ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv energiamõjuga toodete energiatarbimise ja muude ressursside tarbimise näitamise kohta märgistuses ja ühtses tootekirjelduses (KOM(2008)0778 – C7-0412/2008 – 2008/0222(COD))

Austatud härra esimees

Palusite 28. märtsi 2010. aasta kirjas õiguskomisjonilt vastavalt kodukorra artikli 37 lõikele 2 arvamust komisjoni kõnealuse ettepaneku õigusliku aluse sobivuse kohta.

Õiguskomisjon arutas eespool mainitud küsimust 28. aprilli 2010. aasta koosolekul.

23. märtsi 2010. aasta kirjas teatasite õiguskomisjonile õigusliku aluse muutmisest vastavalt nõukogu soovitusele seoses energiamärgistuse direktiivi¹ kavandatud ümbersõnastamisega. Nõukogu on teatanud kavatsusest kasutada seda uut õiguslikku alust oma peatses ühises seisukohas ning Teie komisjon näib olevat väljendanud toetust nimetatud muudatuse heakskiitmisele. Jättes siinkohal kõrvale näiliselt täieliku üksmeele selle muudatuse toetamisel, loetakse kodukorra artikli 37² kohaselt vajalikuks saada õiguskomisjonilt arvamus õigusliku aluse muutmise kohta võrreldes komisjoni algse ettepanekuga.

¹ Nõukogu 22. septembri 1992. aasta direktiiv 92/75/EMÜ kodumasinatate energia ja muude ressursside tarbimise näitamise kohta märgistuses ja ühtses tootekirjelduses (EÜT L 297, 13.10.1992, lk 16).

² Artikli 37 lõige 5: Täiskogul esitatud muudatuseettepanekud, mille eesmärk on muuta õigusakti ettepaneku õiguslikku alust, ilma et sisu arutav kõnealuse valdkonna eest vastutav komisjon või õigusasjade eest vastutav komisjon oleks vaidlustanud õigusliku aluse kehtivuse või sobivuse, ei ole vastuvõetavad.

Käesoleva kirja eesmärk on seepärast määrata kindlaks sobiv õiguslik alus komisjoni ettepanekule võtta vastu direktiiv energiamõjuga toodete energiatarbimise ja muude ressursside tarbimise näitamise kohta märgistuses ja ühtses tootekirjelduses¹ (edaspidi „ettepanek“), mille eesmärk on nõukogu direktiivi 92/75/EMÜ (edaspidi „energiamärgistuse direktiiv“ või „EMD“) ümbersõnastamine. Komisjoni ettepanek oli võtta õiguslikuks aluseks Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 114, nõukogu teeb aga ettepaneku asendada see ELTLi artikliga 194.

Üldised tähelepanekud

Õigusliku aluse valik on tähtis sellepärast, et ELi põhiseaduslikuks aluseks on pädevuste üleandmise põhimõte; ühenduse institutsioonid saavad tegutseda üksnes viisil, mis on kooskõlas neile aluslepinguga antud pädevusega².

Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse põhjal ei ole õigusliku aluse valik subjektiivne küsimus. Õige õigusliku aluse valimiseks on välja töötatud ühtne kriteeriumite kogum. Lõpliku valiku aluseks peavad olema sellised kohtulikule läbivaatusele alluvad objektiivsed tegurid nagu kõnealuse õigusakti sisu, eesmärk ja subjekt³. Tähtsust ei oma ei asjaolu, et mõni institutsioon soovib osaleda antud meetme vastuvõtmisel suuremal määral, meetmega hõlmatud valdkonna teiste aspektide osas tehtav töö ega ka meetme vastuvõtmise kontekst.⁴

Arutusel olev õiguslik alus

Energiamärgistuse direktiivi õiguslik alus oli EÜ asutamislepingu artikkel 95, mis asendas endise EÜ asutamislepingu artikli 100a. 2009. aasta detsembris vihjas komisjon vajadusele jätta käesoleva ettepaneku aluseks ELTLi artikkel 114. Sellele vastuseks teeb nõukogu ettepaneku kasutada ELTLi artiklit 194, mis võeti esmakordselt kasutusele Lissaboni lepingu põhjal ja milles käsitletakse konkreetselt energiapoliitikat. Järgnevad kõnealuste õigusnormide tekstid.

Artikkel 114

(endine EÜ asutamislepingu artikkel 95)

- 1. Kui aluslepingutes ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse artiklis 26 seatud eesmärkide saavutamiseks järgmisi sätteid. Seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtavad Euroopa Parlament ja 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.*

¹ KOM (2008) 778 (lõplik).

² 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 Cartagena protokolliga, EKL 2001, lk I-9713, punkt 3.

³ Vt näiteks kohtuasi C-300/89: komisjon v. nõukogu, EKL 1991, lk I-2867; kohtuasi C-269/97: komisjon v. nõukogu, EKL 2000, lk I-2257 ja kohtuasi C-176/03: komisjon v. nõukogu, EKL 2005, lk I-7879.

⁴ Eelnimetatud kohtuasi C-269/97: komisjon v. nõukogu, punkt 44.

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 eesmärgi.*
4. *Kui pärast seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu või nõukogu või komisjon on ühtlustamismeetme vastu võtnud, peab liikmesriik artiklis 36 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 seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu või nõukogu või komisjon on ühtlustamismeetme vastu võtnud, peab liikmesriik vajalikuks ühtlustamismeetme võtmise järel ainuomaselt 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 kohe, kas teha ettepanek selle meetme kohandamiseks.*
8. *Kui liikmesriik tõstatab rahvatervisega 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 258 ja 259 osutatud menetlusest võib komisjon või liikmesriik anda asja otse Euroopa Liidu Kohtusse, kui ta arvab, et mõni teine liikmesriik kasutab käesolevas artiklis ettenähtud volitusi väärsti.*
10. *Asjakohastel juhtudel on eespool märgitud ühtlustamismeetmetes kaitseklausel, mis volitab liikmesriike ühel või mitmel artiklis 36 osutatud majandusvälisel põhjusel võtma liidu kontrollimenetlusele alluvaid ajutisi meetmeid.*

XXI JAOTIS

ENERGEETIKA

Artikkel 194

1. *Siseturu rajamise ja toimimise raames ning pidades silmas vajadust säilitada ja parandada keskkonda, on liidu energiapoliitikal liikmesriikide vahelise solidaarsuse vaimus järgmised eesmärgid:*
 - a) *tagada energiaturu toimimine;*
 - b) *tagada energiaga varustamise kindlus liidus;*
 - c) *edendada energia tõhusat kasutamist ja säästmist ning uute ja taastuvate energiaallikate väljaarendamist; ning*
 - d) *edendada energiavõrkude sidumist.*
2. *Ilma et see piiraks aluslepingute muude sätete kohaldamist, kehtestavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt lõikes 1 osutatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed. Asjaomased meetmed võetakse vastu pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega ning regioonide komiteega.*

Need meetmed ei mõjuta liikmesriigi õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimusi, tema valikuid erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri, ilma et see piiraks artikli 192 lõike 2 punkti c kohaldamist.
3. *Erandina lõikest 2 kehtestab nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt asjaomases lõikes osutatud meetmed, kui need on peamiselt maksualased.*

Tuleks märkida, et kavandatud õiguslikud alused ei ole omavahel vastandlikud, neid tuleks pigem vaadelda kui teineteist täiendavaid; mõlemad käsitlevad sõnaselgelt siseturu ühtlustamist. Kuid artikli 114 laiema temaatika üht osa käsitleva artikliga 194 tuuakse sisse teine poliitikaeesmärk, nimelt keskkonnakaitse energiatõhususe kaudu. See kahtlemata muudab artikli toimimist. Artikkel 114 puudutab eranditult majandust, täpsemalt turumoonutusi põhjustavate meelevaldsete tõkete kõrvaldamist. Sellele vastandina võib keskkonnanäesmärkide järgimine vähemalt lühiajaliselt põhjustada meetmeid, mis on vastuolus väärtushinnangutest vaba majandusteaduse soovitustega. Lühidalt on tegemist mõneti sarnaste, kuid kaugeltki mitte samaste õigusnormidega.

Samas tuleb siiski mõnda, et üksnes asjaolu, et kavandatav meede puudutab energiasektorit, ei tähenda automaatselt, et selle aluseks peab olema ELTLi artikkel 194. Nimetatud artiklit tuleb vaadelda sättena, mis käsitleb vaid energiapoliitika meetmeid, mille eesmärk on tagada energiaturu toimimine, tagada liidus energiaga varustamise kindlus, edendada energiatõhusust ja -säästu ning arendada uusi energia ja taastuvenergia liike või siis energiavõrkude sidumist. *Nende energiapoliitika meetmete aluseks, mille eesmärk on siseturu rajamine ja toimimine, peab jääma endiselt ELTLi artikkel 114.*

Et otsustada, kumb artikkel on sobivam, vaadeldakse järgnevalt energiapoliitikat kui ühenduse pädevusvaldkonda, ning seejärel ettepaneku sisu ja eesmärki.

Energeetika reguleerimine ELis enne ja pärast Lissaboni lepingu jõustumist

Liikmesriikide energiaturud on tavapäraselt olnud killustatud ning EÜ asutamislepinguga ei anta energiapoliitika valdkonnas üle mingit konkreetset õiguslikku pädevust. Siiski mõjutas ühendus seda tähtsat poliitikavaldkonda, andes välja õigusakte ühtset turgu ja keskkonnapoliitikat reguleerivate aluslepingu sätete põhjal¹.

Lissaboni leping annab liidule energiapoliitika valdkonnas selgema ja täpsema pädevuse, kusjuures ELTLi artikli 4 kohaselt on siin tegemist liidu ja liikmesriikide jagatud pädevusega². ELTLi artiklis 194 nähakse ette ühenduse energiapoliitika, mis on siseturuga kooskõlas ning samas edendab keskkonnakaitset ja keskkonna seisundi parandamist³.

Õigusliku ühtsuse ja julgeolekuga seoses võib öelda, et konkreetse suunitlusega õigusliku aluse omaksvõtmine üldjuhul suurendab ühenduse meetmete läbipaistvust ja põhiseaduslikku õiguspärasust. Nende põhimõtete järgimine on eriti oluline sellises strateegilise tähtsusega ja poliitiliselt tundlikus valdkonnas. Euroopa Kohus on otsustanud, et valdkonnaspetsiifilise õigusliku režiimi olemasolu korral tuleks üldiste ja täiendavate õigusnormide asemel kasutada pigem seda⁴.

Kavandatava määruse sisu ja eesmärk

1992. aastal vastu võetud kehtiv energiamärgistuse direktiiv loob raamistiku, mille piires komisjon saab rakendusmeetmete kaudu teha ettekirjutusi küllaltki täpselt määratud loendi alla kuuluvate kodumasinade energiamärgistusnõuete osas. Tarbijaid, kellele antakse kättesaadavat teavet seadmete tõhususe kohta, suunatakse seeläbi arvestama valikute tegemisel energiakulude säästu ning tootjatele luuakse stiimul keskkonnasõbralikumate toodete väljatöötamiseks ja vastavaks turustamiseks. Selline dünaamika rõhutab selgelt üheaegset majanduslikku ja ökoloogilist kasu ning on kooskõlas mitmete ühenduse poliitiliste algatustega⁵.

Energiamärgistuse direktiivi mõju hindamisel selgus, et lisaks sellega kehtestatud praeguse õiguskorra põhjalikule rakendamisele võib direktiivi kohaldamisala laiendamine, nii et see hõlmaks kõiki energiaga seotud tooteid⁶, anda hiiglaslikku energiasäästu⁷. Selle tulemusena otsustas komisjon, kellel oli läbivaatamiskorra kohaselt valida nelja poliitikavariandi vahel, käesoleva ettepaneku kasuks.

Järgneva analüüsi hõlbustamiseks viitame siinkohal komisjoni ettepaneku õiguslikku alust käsitlevale osale. Valides õiguslikuks aluseks EÜ asutamislepingu artikli 95 (ELTLi artikkel 114), väitis komisjon:

¹ Üheks näiteks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2005. aasta direktiiv 2005/32/EÜ, mis käsitleb raamistiku kehtestamist energiat tarbivate toodete ökodisaini nõuete sätestamiseks ja millega muudetakse nõukogu direktiivi 92/42/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 96/57/EÜ ja 2000/55/EÜ (ELT L 191, 22.7.2005, lk 29);

² Artikli 4 lõike 2 punkt i.

³ B. Delvaux, A. Guimaraes-Purokoski: ELi energiaseadus ja poliitikaküsimused, ELRFi (Energy Law Research Forum) kogumik, 1. väljaanne (toim. M. Hunt, K. Talus), lk 13–16, 27–28.

⁴ Vt kohtuasi C-376/98: Saksamaa v. Euroopa Parlament ja nõukogu, EKL 2000, lk I-8419.

⁵ Ühenduse kuues keskkonnaalane tegevusprogramm, otsus nr 1600/2002/EÜ; komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile integreeritud tootepoliitika kohta (Integrated Product Policy – Building on Environmental Life-Cycle Thinking) (IPP) (KOM (2003) 302 (lõplik)); ja komisjoni teatis “Ühenduse Lissaboni kava rakendamine: õiguskeskkonna lihtsustamise strateegia (KOM(2005) 535 lõplik, 25.10.2005).

⁶ Näiteks aknad ja isolatsioonimaterjalid.

⁷ 27 Mtoe (naftaekvivalendi megatonn – energiaühik).

Energiamärgistuse direktiiviga tagatakse hästi toimiva siseturu väljakujundamine ja kõigile võrdsed võimalused ning kõrvaldatakse tehnilised kaubandustõkked, samuti tagatakse selliste direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate toodete vaba liikumine, mis vastavad direktiivi alusel vastuvõetud rakendusmeetmetes sätestatud märgistusnõuetele¹.

Komisjon esitab oma EÜ asutamislepingu artikli 95 kui sobiva õigusliku aluse valiku põhjenduse eranditult sõnastuses, mis seostub siseturuga. See väärrib äramärkimist, kuna ülekaalukalt valdavas osas seletuskirjast käsitletakse ettepanekust tulenevat energiasäästu ja siit keskkonnale avalduvat kasu.

Ettepaneku põhjendus 3 on iseenesest niivõrd kujundlik, et tasub siin ehk tervikuna ära tuua:

Täpne, asjakohane ja võrreldav teave energiamõjuga toodete energiatarbimise kohta võib mõjutada lõpptarbijat valima tooteid, mis kasutamisel tarbivad vähem energiat ja muid olulisi ressursse või mis kaudselt tingivad väiksema energiatarbimise, ajendades sellega tootjaid võtma meetmeid nende toodete energiatarbimise ja muude oluliste ressursside tarbimise vähendamiseks; samuti peaks see kaudselt soodustama kõnealuste toodete tõhusat kasutamist. Sellise teabe puudumisel ei piisa kõnealuste toodete mõistliku energiakasutuse ja muude oluliste ressursside kasutuse soodustamiseks ainult turujõududest.

Põhjenduses 8 öeldakse, et rakendusmeede peaks hõlmama ainult selliseid energiamõjuga tooteid, mille kasutamine mõjutab oluliselt energia või vajaduse korral muude oluliste ressursside tarbimist, ning põhjenduses 12 täpsustatakse, et energiatõhusate toodete edendamine ei tohiks kahjustada nende üldist keskkonnatoimet. Üheski ettepaneku põhjenduses ei käsitleta otsesõnu selle võimalikku kasu siseturu jaoks. Siin käsitletava küsimuse seisukohalt on oluline see, et põhjenduse 8 rakendamine toimub suurel määral direktiivi ettepaneku artikliga 1 („Kohaldamisala“), millega selle mõju piiratakse energiamõjuga toodetega, mille kasutamine mõjutab märkimisväärselt energia ja vajaduse korral muude oluliste ressursside tarbimist.

Nimetatud sätetega väljendatav eesmärk koos energiamärgistuse direktiivi mõju hindamise poliitilise tausta ja ettepaneku seletuskirja üldise tooniga näitab selgelt, et kahest variandist on artikkel 194 õigusliku alusena tunduvalt asjakohasem. Kui ettepanek suurendab siseturu ühtsust, siis on see täiendav pluss selle peaeesmärgi kõrval, milleks on energiatõhususe edendamine ning sellega kaasnev kasu majandusele ja keskkonnale. See, et ettepanekuga võivad kaasneda kõik need tagajärjed, on ELTLi artikli 114 ja artikli 194 vahekorra eeltoodud analüüsiga igati kooskõlas. Määravaks teguriks meie käesolevas käsitluses on see, kuivõrd selgelt kattuvad on ettepaneku ja artikli 194 eesmärgid.

Järelikult võib öelda, et vaadeldav konkreetne meede on suunatud eelkõige energia tõhusale kasutamisele ja säästmisele ELTLi artikli 194 lõike 1 punkti c mõistes. Kui ettepanekus küll käsitletakse energiapoliitikat, kuid selle peaeesmärk oleks siseturu loomine ja toimimine, siis peaks selle aluseks olema artikkel 114. Uue, spetsiaalselt energiaküsimustele pühendatud õigusliku aluse olemasolu ei tähenda seda, et vastav artikkel peaks olema kõigi energiaga seotud meetmete aluseks.

Kokkuvõte

Euroopa Kohus on otsustanud, et valdkonnaspetsiifilise õigusliku režiimi olemasolu korral

¹ SEK(2008) 2862, lk 6.

tuleks üldiste ja täiendavate õigusnormide asemel kasutada pigem seda¹ ning et meetmel peaks põhimõtteliselt olema ainult üks õiguslik alus². Nende põhimõtete ja eeltoodud analüüsi põhjal loetakse ettepaneku sobivaks õiguslikuks aluseks ELTLi artikkel 194.

Seega otsustas õiguskomisjon oma 28. aprillil 2010 toimunud koosolekul ühehäälselt³ soovitada Teile asjakohase õigusliku alusena Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 194.

Lugupidamisega

Klaus-Heiner Lehne

¹ Vt lk 5, allmärkus 4.

² Kohtuasi C-91/05: komisjon vs nõukogu, EKL 2008, I-3651.

³ Lõpphääletuse ajal olid kohal: komisjoni esimees Klaus-Heiner Lehne, aseesimees Luigi Berlinguer, aseesimees Evelyn Regner, aseesimees Sebastian Valentin Bodu, raportöör Kurt Lechner, Piotr Borys, Sergio Gaetano Coffèrati, Christian Engström, Eva Lichtenberger, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Bernhard Rapkay, Francesco Enrico Speroni, József Szijjér, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka.