

KOMISJON VS. NÕUKOGU

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

13. september 2005 \*

Kohtuasjas C-176/03,

mille esemeks on EL artikli 35 alusel 15. aprillil 2003 esitatud tühistamishagi,

**Euroopa Ühenduste Komisjon**, esindajad: M. Petite, J.-F. Pasquier ja W. Bogensberger, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

keda toetab:

**Euroopa Parlament**, esindajad: G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens ja A. Baas ning M. Gómez-Leal, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

\* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

*versus*

**Euroopa Liidu Nõukogu**, esindajad: J.-C. Piris ja J. Schutte ning K. Michoel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

keda toetavad:

**Taani Kuningriik**, esindaja: J. Molde,

**Saksamaa Liitvabariik**, esindajad: W.-D. Plessing ja A. Dittrich,

**Kreeka Vabariik**, esindajad: E.-M. Mamouna ja M. Tassopoulou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

**Hispaania Kuningriik**, esindaja: N. Díaz Abad, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

**Prantsuse Vabariik**, esindajad: G. de Bergues, F. Alabrune ja E. Puisais,

**Iirimaa**, esindaja: D. O'Hagan, keda abistasid P. Gallagher ja E. Fitzsimons, SC, ning E. Regan, BL, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

**Madalmaade Kuningriik**, esindajad: H. G. Sevenster ja C. Wissels,

**Portugali Vabariik**, esindajad: L. Fernandes ja A. Fraga Pires,

**Soome Vabariik**, esindaja: A. Guimaraes-Purokoski, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

**Rootsi Kuningriik**, esindajad: A. Kruse ning K. Wistrand ja A. Falk,

**Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik**, esindaja: C. Jackson, keda abistas R. Plender, QC,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta ja A. Borg Barthet, kohtunikud R. Schintgen (ettekandja), N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič ja J. Malenovský,

kohtujurist: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
kohtusekretär: ametnik K. Sztranc,

arvestades kirjalikus menetluses ja 5. aprilli 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 26. mai 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

**otsuse**

- 1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta raamotsus 2003/80/JSK keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (EÜT L 29, lk 55; ELT eriväljaanne 19/06, lk 97; edaspidi „raamotsus“).

## Õiguslik raamistik ja vaidluse taust

- 2 Euroopa Liidu Nõukogu võttis 27. jaanuaril 2003 Taani Kuningriigi algatusel vastu raamotsuse.
  
- 3 Raamotsus põhineb Euroopa Liidu lepingu VI jaotisel, täpsemalt EL artiklil 29, artikli 31 punktil e ja artikli 34 lõike 2 punktil b Nice'i lepingule eelnenud versioonis ning kujutab endast — nagu nähtub selle esimesest kolmest põhjendusest — dokumenti, millega Euroopa Liit kavatses võtta kooskõlastatud meetmeid keskkonnaõiguse rikkumiste arvu murettekitava kasvu suhtes.
  
- 4 Raamotsus määratleb teatud hulga keskkonnaõiguse rikkumisi, mille eest liikmesriigid peavad ette nägema kriminaalkaristused.
  
- 5 Raamotsuse artikli 2, pealkirjaga „Tahtlikud õiguserikkumised”, kohaselt:

„Iga liikmesriik võtab meetmed, mida on vaja selleks, et tuvastada oma siseriikliku õiguse kohaselt kuriteona:

- a) teatava koguse ainete või ioniseeriva kiirguse juhtimist või heitmist õhku, pinnasesse või vette, mis põhjustab inimestele surma või tõsiseid kehavigastusi;

- b) teatava koguse ainete või ioniseeriva kiirguse õigusvastast juhtimist või heitmist õhku, pinnasesse või vette, mis põhjustab või võib põhjustada inimese tervise jäävat või olulist halvenemist või surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju kaitsealustele mälestistele, muudele kaitseobjektidele, varale, loomadele või taimedele;
  
- c) jäätmete, kaasa arvatud ohtlike jäätmete õigusvastast lõppladustamist, hoidmist, vedamist, eksportimist või importimist, mis põhjustab või võib põhjustada inimesele surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju õhu, pinnase, vee kvaliteedile või loomadele või taimedele;
  
- d) käitise õigusvastast käitamist, milles toimub ohtlik tegevus, mis põhjustab või võib põhjustada väljaspool käitist inimese surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju õhu, pinnase või vee kvaliteedile või loomadele või taimedele;
  
- e) tuumamaterjali või muude ohtlike radioaktiivsete ainete õigusvastast tootmist, töötlemist, hoidmist, kasutamist, vedamist, eksportimist või importimist, mis põhjustab või võib põhjustada inimesele surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju õhu, pinnase, vee kvaliteedile või loomadele või taimedele;
  
- f) kaitsealuse loodusliku loomastiku või taimestiku liikide või nende osade õigusvastast omamist, äravõtmist, kahjustamist, tapmist või nendega kauplemist vähemalt siis, kui neid liike ähvardab siseriikliku õiguse tähenduses kadumine;

g) õigusvastast kauplemist osoonis kahandavate ainetega,

kui need kuriteod pannakse toime tahtlikult.”

- 6 Raamotsuse artikkel 3, pealkirjaga „Ettevaatamatuse tõttu toimepandud õiguserikkumised”, sätestab:

„Iga liikmesriik võtab meetmed, mida on vaja selleks, et klassifitseerida oma siseriikliku õiguse kohaselt kuritegudena artiklis 2 loetletud õiguserikkumised, kui neid pannakse toime ettevaatamatuse või vähemalt raske hooletuse tõttu.”

- 7 Raamotsuse artikkel 4 sätestab, et iga liikmesriik võtab meetmed, mida on vaja tagamaks, et selle otsuse artiklis 2 osutatud teguviisides osalemise või nendele kallutamise eest karistatakse.

- 8 Raamotsuse artikli 5 lõige 1 näeb ette, et selliselt kehtestatud karistused peavad olema „tõhusa[d], proportsionaalse[d] ja hoiatava[d]” ning et nende hulgas peab esinema „vähemalt tõsistel juhtudel vabadusekaotus [...], millega võib kaasneda väljaandmine”. Sama artikli lõige 2 lisab, et nimetatud karistustega „võivad kaasneda muud karistused või meetmed”.

- 9 Raamotsuse artikkel 6 käsitleb juriidiliste isikute tegevusest või tegevusetusest tulenevat vastutust ja sama otsuse artikkel 7 määratleb karistused, mida tuleb nende suhtes kohaldada, „kaasa arvatud kriminaalõiguslik[ud] ja muud [...] trahvid [...] ning muud [...] võimalik[ud] karistus[ed]”.

- 10 Raamotsuse artikkel 8 puudutab jurisdiktsiooni ja artikkel 9 käsitleb süüdistuse esitamist sellise liikmesriigi poolt, kes oma kodanikke välja ei anna.
- 11 Komisjon esitas erinevates nõukogu organites oma vastuväited õiguslikule alusele, millest nõukogu lähtus, kohustamaks liikmesriike nägema keskkonnaõiguse rikkumise toime pannud isikutele ette kriminaalkaristused. Ta leiab, et antud juhul on korrektne õiguslik alus EÜ artikli 175 lõige 1, ning ta esitas 15. märtsil 2001 ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviks keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (EÜT C 180, lk 238; edaspidi „direktiivi ettepanek“), mis põhineb nimetatud artiklil ja mille lisas on loetletud ühenduse õigusaktid, mida selle ettepaneku artiklis 3 loetletud rikkumisi kujutavad teod puudutavad.
- 12 Euroopa Parlament väljendas 9. aprillil 2002 oma arvamust korraga nii esimesel lugemisel oleva direktiivi ettepaneku kui ka raamotsuse eelnõu kohta.
- 13 Ta jagas komisjoni väljendatud seisukohta ühenduse pädevuse osas ning tegi nõukogule ettepaneku kasutada raamotsust vastuvõetavat direktiivi täiendava dokumendina keskkonna kriminaalõiguse kaudu kaitsmisel üksnes õiguslase koostöö osas ning hoiduda raamotsuse vastuvõtmisest enne direktiivi ettepaneku vastuvõtmist (vt 9. aprillil 2002 parlamendi vastuvõetud akte, mis kannavad numbreid A5-0099/2002 (esimene lugemine) ja A5-0080/2002).



- 14 Nõukogu ei võtnud direktiivi ettepanekut vastu, kuid raamotsuse viies ja seitsmes põhjendus on sõnastatud järgnevalt:

„(5) Nõukogu leidis, et on asjakohane võtta käesolevasse raamotsusesse hulk kõnealuses ettepanedud direktiivis sisalduvaid sisulisi sätteid, eriti aga sellised, mis määratlevad teguviisid, mille liikmesriigid peavad oma siseriikliku õiguse kohaselt tuvastama kuritegudena.

[...]

(7) Nõukogu kaalus seda ettepanekut, kuid jõudis järeldusele, et selle vastuvõtmiseks vajalikku häälteenamust ei ole võimalik saavutada. Kõnealune enamus leidis, et ettepanek ületab Euroopa Ühenduse asutamislepinguga ühendusele antud volitusi ning et selles seatud eesmäärke võib saavutada raamotsuse vastuvõtmise teel Euroopa Liidu lepingu VI jaotise põhjal. Nõukogu leidis samuti, et käesolev Euroopa Liidu lepingu artiklil 34 põhinev raamotsus on nõuetekohane dokument, millega kohustada liikmesriike nägema ette kriminaalkaristusi. Komisjoni muudetud ettepanek ei ajendanud nõukogu muutma oma seisukohta selle suhtes.”

- 15 Komisjon lisas nõukogu kohtumise, mille käigus raamotsus vastu võeti, protokollile järgmise deklaratsiooni:

„Komisjon on seisukohal, et raamotsus ei kujuta endast kohast õiguslikku vahendit, kohustamaks liikmesriike kehtestama siseriiklikul tasandil kriminaalkaristusi keskonnaõiguse rikkumiste eest.

Nagu komisjon on nõukogu organites mitmeid kordi meelde tuletanud, leiab ta, et ühendus on oma pädevuse raames, mis tal on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 2 sätestatud eesmärkide saavutamiseks, pädev kohustama liikmesriike kehtestama siseriiklikul tasandil karistusi, vastaval juhul kriminaalkaristusi, kui see osutub vajalikuks ühenduse eesmärgi saavutamiseks.

See kehtib keskkonna valdkonnas, mille suhtes kohaldatakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu XIX jaotist.

Komisjon tõdeb lisaks, et tema direktiivi ettepanekut keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu ei ole kaasotsustamismenetluse raames kohaselt läbi vaadatud.

Kui nõukogu võtab raamotsuse vastu hoolimata sellest ühenduse pädevusest, siis selle tulemusena jätab komisjon endale kõik talle asutamislepinguga antud õigused”.

## Hagi

- 16 Euroopa Kohtu presidendi 29. septembri 2003. aasta määrusega lubati ühelt poolt Taani Kuningriigil, Saksamaa Liitvabariigil, Kreeka Vabariigil, Hispaania Kuningriigil, Prantsuse Vabariigil, Iirimaal, Madalmaade Kuningriigil, Portugali Vabariigil, Soome Vabariigil, Rootsi Kuningriigil ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil ning teiselt poolt parlamendil vastavalt nõukogu ja komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astuda.

- 17 Euroopa Kohtu president lükkas 17. märtsi 2004. aasta määrusega tagasi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee taotluse astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

*Poolte argumendid*

- 18 Komisjon vaidlustab selle, et nõukogu valis raamotsuse artiklite 1–7 õiguslikuks aluseks EL artikli 34 koosmõjus EL artikliga 29 ja EL artikli 31 punktiga e. Ta leiab, et raamotsuse eesmärk ja sisu kuuluvad ühenduse pädevusse keskkonna valdkonnas, nii nagu see on sätestatud EÜ artikli 3 lõike 1 punktis l ja EÜ artiklites 174–176.
- 19 Nõudmata ühenduse seadusandjale üldist pädevust kriminaalõiguse valdkonnas, leiab komisjon, et ühendus on pädev EÜ artikli 175 alusel kohustama liikmesriike nägema ette kriminaalkaristused ühenduse keskkonnakaitsealaste õigusnormide rikkumise eest, kui ta leiab, et see on vajalik vahend nende õigusnormide tõhususe tagamiseks. Siseriiklike kriminaalõiguse normide ja iseäranis nende tunnuste ühtlustamist, mis moodustavad keskkonnaõiguse rikkumise ja mille eest võib kriminaalkorras karistada, võib pidada ühenduse kõnealuse poliitika käsituses olevaks tööriistaks.
- 20 Komisjon tunnustab, et selles valdkonnas ei ole pretsedenti. Ta tugineb siiski oma väidete toetuseks Euroopa Kohtu praktikale, mis käsitleb lojaalsuskohustust ning tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtteid (vt eelkõige 2. veebruari 1977. aasta otsus kohtuasjas 50/76: Amsterdam Bulb, EKL 1977, lk 137, punkt 33; 8. juuli 1999. aasta

otsus kohtuasjas C-186/98: Nunes ja de Matos, EKL 1999, lk I-4883, punktid 12 ja 14, ja 13. juuli 1990. aasta määrus kohtuasjas C-2/88 IMM: Zwartveld jt, EKL 1990, lk I-3365, punkt 17).

- 21 Samamoodi kohustavad mitu kalandus- või transpordipoliitika valdkonnas vastu võetud määrust liikmesriike kriminaalõiguslikke vahendeid kasutama või sätestavad piirid karistuste liikidele, mida liikmesriigid võivad kehtestada. Komisjon mainib iseäranis kahte ühenduse õigusakti, mis näevad liikmesriikidele ette kohustuse kehtestada just kriminaalkaristusi, kuigi seda määratlust sõnaselgelt ei kasutatud (vt nõukogu 10. juuni 1991. aasta direktiivi 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta (EÜT L 166, lk 77; ELT eriväljaanne 09/01, lk 153) artikkel 14 ja nõukogu 28. novembri 2002. aasta direktiivi 2002/90/EÜ, millega määratletakse kaasaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele (EÜT L 328, lk 17; ELT eriväljaanne 19/06, lk 64) artiklid 1–3).
- 22 Lisaks väidab komisjon, et raamotsus tuleb igal juhul osaliselt tühistada põhjusel, et selle artikli 5 lõige 2 ning artiklid 6 ja 7 jätavad liikmesriikidele vabaduse näha ette ka muid kui kriminaalkaristusi või isegi valida kriminaalkaristuste ja muude karistuste vahel, mis kuulub vaieldamatult ühenduse pädevusse.
- 23 Komisjon ei väida siiski, et raamotsus oleks täies ulatuses pidanud olema direktiiv. Ta ei vaidle vastu sellele, et Euroopa Liidu lepingu VI jaotis on kohane õiguslik alus otsuse sätetele, mis käsitlevad jurisdiktsiooni, väljaandmist ja õigusrikkujatele süüdistuse esitamist. Arvestades siiski, et need sätted ei saa kehtida autonoomselt, on ta kohustatud taotlema raamotsuse tühistamist täies ulatuses.

- 24 Komisjon esitab muu hulgas ettehteite, mis tuleneb menetluse kuritarvitamisest. Selles suhtes tugineb ta raamotsuse viiendale ja seitsmendale põhjendusele, mis näitavad, et lepingu VI jaotisel põhineva dokumendi valimine tulenes otstarbekuse kaalutlustest, kuivõrd direktiivi ettepanek ei saavutanud selle vastuvõtmiseks vajalikku häälteenamust, kuna liikmesriikide enamus keeldus tunnustamast ühenduse pädevust, mida on vaja, kohustamaks liikmesriike nägema ette kriminaalkaristusi keskkonnaõiguse rikkumiste eest.
- 25 Parlament ühineb komisjoni argumentidega. Täpsemalt leiab ta, et nõukogu ajas segi direktiivi ettepaneku vastuvõtmise pädevuse, mis ühendusel on, ning raamotsuse täies ulatuses vastuvõtmise pädevuse, mida ühendusel ei ole. Asjaolud, mille nõukogu oma seisukoha toetuseks välja toob, kujutavad endast tegelikkuses otstarbekuse kaalutlusi sellest seisukohast, kas kehtestada üksnes kriminaalkaristusi — kaalutlused, mis oleksid pidanud kuuluma EÜ artiklitel 175 ja 251 põhinevasse seadusandlikku menetlusse.
- 26 Nõukogu ja käesolevasse menetlusse astunud liikmesriigid peale Madalmaade Kuningriigi väidavad, et praeguses õiguslikus olukorras ei ole ühendusel pädevust kohustada liikmesriike kehtestama kriminaalkaristusi raamotsuses nimetatud tegude eest.
- 27 Selleks mitte ainult ei puudu otsene volitusnorm, vaid arvestades kriminaalõiguse märkimisväärsset tähtsust liikmesriikide suveräänsuse seisukohast, ei saa nõustuda, et see pädevus on ühendusele spetsiifilise materiaalõigusliku pädevuse — nagu sellise, mida teostatakse EÜ artikli 175 alusel — omistamise käigus võinud vaikimisi talle üle minna.

- 28 EÜ artiklid 135 ja 280, mis jätavad siseriikliku kriminaalõiguse kohaldamise ja õigusemõistmise sõnaselgelt liikmesriikide pädevusse, kinnitavad seda tõlgendust.
- 29 Niisugust tõlgendust toetab ka asjaolu, et Euroopa Liidu lepingus on pühendatud õigusalasele koostööle kriminaalasjades eraldi jaotis (vt EL artiklid 29 ja 30 ning EL artikli 31 punkt e), mis annab Euroopa Liidule sõnaselgelt pädevuse kriminaalõiguse valdkonnas, eriti osas, mis puudutab õigusrikkumiste tunnuste ja kohaldatavate karistuste kindlaksmääramist. Komisjoni seisukoht on seega vastuoluline, kuna ta leiab ühelt poolt, et Euroopa Liidu lepingu ja EÜ asutamislepingu autorid otsustasid anda vähimisi ühendusele pädevuse kriminaalõiguse valdkonnas, ja teiselt poolt jätab tähelepanuta, et samad autorid andsid sõnaselgelt Euroopa Liidule sellise pädevuse.
- 30 Ükski komisjoni viidatavatest kohtuotsustest ega teisese õiguse aktidest ei toeta tema seisukohta.
- 31 Esiteks ei ole Euroopa Kohus kunagi kohustanud liikmesriike kriminaalkaristusi kehtestama. Vastavalt kohtupraktikale on loomulikult liikmesriikide ülesanne tagada, et ühenduse õiguse rikkumiste eest karistataks nii sisu kui menetluse osas samadel tingimustel kui siseriikliku õiguse sarnase laadi ja tähtsusega rikkumiste eest, kusjuures karistus peab olema tõhus, hoiatav ja õigusrikkumisega proportsionaalne; lisaks peavad siseriiklikud ametivõimud ühenduse õiguse rikkumisi menetlema samasuguse hoolikusega kui see, mida nad näitavad üles vastavate siseriiklike õigusnormide rakendamisel (vt eelkõige 21. septembri 1989. aasta otsus kohtuasjas 68/88: komisjon *vs.* Kreeka, EKL 1989, lk 2965, punktid 24 ja 25). Siiski ei ole Euroopa Kohus ei sõnaselgelt ega kaudselt leidnud, et ühendus on pädev ühtlustama liikmesriikides kohaldatavaid kriminaalõiguse norme. Vastupidi, ta on otsustanud, et karistuste valimine on liikmesriikide ülesanne.

- 32 Teiseks on seadusandlik praktika selle arusaamaga kooskõlas. Erinevad teise õiguse aktid kordavad tavapärast sõnastust, mille kohaselt tuleb ette näha „tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused” (vt näiteks direktiivi 2002/90 artikkel 3), ilma et sellega seataks kahtluse alla liikmesriikide vabadus valida haldus- ja kriminaalkaristuste vahel. Kui ühenduse seadusandjal on tulnud — siiani harvadel juhtudel — täpsustada, kas liikmesriigid peavad alustama kriminaal- või haldusmenetlust, siis on ta piirdunud sellega, et on sõnaselgelt möönnud, et liikmesriikidel on igal juhul valik olemas.
- 33 Lisaks on komisjon iga kord, kui ta on teinud nõukogule ettepaneku võtta vastu ühenduse õigusakt, mis sisaldab kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaid sätteid, eraldanud sellest õigusaktist kriminaalõigust käsitleva osa, et see raamotsusesse üle viia (vt nõukogu 3. mai 1998. aasta määrus (EÜ) nr 974/98 euro kasutuselevõtu kohta (EÜT L 139, lk 1; ELT eriväljaanne 10/01, lk 111), mida pidi täiendama nõukogu 29. mai 2000. aasta raamotsus 2000/383/JSK võltsimisvastase kaitse tugevdamiseks kriminaal- ja muude karistuste abil seoses euro kasutuselevõtmisega (EÜT L 140, lk 1; ELT eriväljaanne 19/01, lk 187); vt ka direktiiv 2002/90, mida täiendati nõukogu 28. novembri 2002. aasta raamotsusega 2002/946/JSK, millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele kaasaaitamist (EÜT L 328, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 61)).
- 34 Arvestades nii raamotsuse eesmärki kui sisu, käsitleb see otsus käesoleval juhul kriminaalõiguse ühtlustamist. Üksnes asjaolu, et sellega soovitakse võidelda keskkonnaõiguse rikkumiste vastu, ei saa olla ühenduse pädevuse aluseks. Tegelikult täiendab see otsus ühenduse õigust keskkonnakaitse valdkonnas.
- 35 Lisaks leiab nõukogu võimu kuritarvitamisest tuleneva etteheite osas, et see lähtub raamotsuse põhjenduste ekslikust lugemisest.

36 Kuigi Madalmaade Kuningriik toetab nõukogu nõudeid, kaitseb ta veidi keerukamat seisukohta kui nõukogu. Ta leiab, et ühendus võib talle EÜ asutamislepinguga usaldatud pädevuse teostamisel kohustada liikmesriike ette nägema võimaluse siseriiklikul tasandil teatud tegude eest kriminaalkorras karistada, tingimusel et karistus on lahutamatult seotud ühenduse materiaaloiguslike sätetega ning on tõepoolest võimalik tõendada, et selline karistuspoliitika on vajalik nimetatud asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks kõnealuses valdkonnas (vt 27. oktoobri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-240/90: Saksamaa vs. komisjon, EKL 1992, lk I-5383). Sellise juhtumiga võib tegemist olla juhul, kui näiteks EÜ artiklil 175 põhineva ühtlustamisnormi kohaldamine tingib vajaduse kriminaalkaristuste järele.

37 Seevastu juhul, kui kavandatava meetme sisust ja olemusest tuleneb, et selle põhieesmärk on üldiselt kriminaaloiguse sätteid ühtlustada ja et karistussüsteem ei ole ühenduse õiguse kõnealuse valdkonnaga lahutamatult seotud, siis on selle meetme korrektseks õiguslikuks aluseks EL artikkel 29, EL artikli 31 punkt e ja EL artikli 34 lõike 2 punkt b. Niisuguse juhtumiga on tegemist käesolevas asjas. Raamotsuse eesmärgist ja sisust nähtub, et sellega soovitakse üldiselt tagada liikmesriikide kriminaaloiguse sätete ühtlustamine. Määrav ei ole asjaolu, et EÜ asutamislepingu alusel vastu võetud õigusnormid võivad olla asjassepuutuvad.

### *Euroopa Kohtu hinnang*

38 Vastavalt EL artiklile 47 ei mõjuta ükski Euroopa Liidu lepingu sätetest ühtki EÜ asutamislepingu sätet. Sama nõue sisaldub ka EL artikli 29 esimeses lõigus, mis juhatab sisse selle lepingu VI jaotise.



- 39 Euroopa Kohtu ülesanne on jälgida, et õigusaktid, mida nõukogu väidab tuginevat nimetatud VI jaotisele, ei tungiks EÜ asutamislepingu sätetega ühendusele antud pädevusalale (vt 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-170/96: komisjon vs. nõukogu, EKL 1998, lk I-2763, punkt 16).
- 40 Seega tuleb kontrollida, kas raamotsuse artiklid 1–7 ei mõjuta ühendusel EÜ artikli 175 alusel olevat pädevust seeläbi, et need artiklid oleks võinud vastu võtta viimati mainitud sätte alusel.
- 41 Selles suhtes on selge, et keskkonnakaitse on üks ühenduse põhieesmärke (vt 7. veebruari 1985. aasta otsus kohtuasjas 240/83: ADBHU, EKL 1985, lk 531, punkt 13; 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 302/86: komisjon vs. Taani, EKL 1988, lk 4607, punkt 8, ja 2. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-213/96: Outokumpu, EKL 1998, lk I-1777, punkt 32). EÜ artikkel 2 sätestab selle kohta, et ühenduse ülesanne on edendada „keskkonna kaitse ja kvaliteedi parandamise kõrget taset” ning sel eesmärgil näeb EÜ artikli 3 lõike 1 punkt 1 ette „keskkonnapoliitika” rakendamise.
- 42 Lisaks sätestab EÜ artikkel 6, et „ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded” — säte, mis rõhutab selle eesmärgi kõikehõlmavust ja põhjapanevust.

- 43 EÜ artiklid 174–176 moodustavad põhimõtteliselt raami, milles ühenduse keskkonnapoliitikat tuleb teostada. Täpsemalt loetleb EÜ artikli 174 lõige 1 ühenduse keskkonnapoliitika eesmärgid ja EÜ artikkel 175 määratleb menetlused, mida nende eesmärkide saavutamisel tuleb järgida. Ühenduse pädevust teostatakse üldjuhul EÜ artiklis 251 ette nähtud menetluse kohaselt pärast Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komiteega konsulteerimist. Teatavate EÜ artikli 175 lõikes 2 nimetatud valdkondade osas otsustab nõukogu üksi ja ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist parlamendi ja kahe eespool mainitud organiga.
- 44 Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, viitavad kõik EÜ artikli 175 lõike 2 esimese lõigu kolmes taandes nimetatud meetmed ühenduse institutsioonide sekkumisele valdkondades nagu maksu-, energia- või asulaplaneerimise poliitika, mille puhul väljaspool ühenduse poliitikat kas ühendusel ei ole seadusandlikku pädevust või on nõukogus nõutav ühehäälsus (30. jaanuari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-36/98: Hispaania vs. nõukogu, EKL 2001, lk I-779, punkt 54).
- 45 Lisaks on kohane meenutada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale peab ühenduse õigusakti õigusliku aluse valik põhinema kohtulikult kontrollitavatel objektiivsetel teguritel, mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu (vt 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon vs. nõukogu, tuntud kui kohtuotsus Titaani dioksiid, EKL 1991, lk I-2867, punkt 10, ja 19. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-336/00: Huber, EKL 2002, lk I-7699, punkt 30).
- 46 Raamotsuse eesmärgi osas nähtub nii selle pealkirjast kui esimesest kolmest põhjendusest, et see taotleb keskkonnakaitse eesmärki. Kuna nõukogule tegi muret

„keskkonnaõiguse rikkumiste arvu kasv ja nende mõju, mis ulatub üha sagedamini üle nende riikide piiride, kus need õiguserikkumised toime pandi”, ning olles tõdenud, et need „ohustavad keskkonda” ja „on liikmesriikide ühine probleem”, leidis nõukogu, et on vaja „karmi vastutust” ja võtta „kooskõlastatud meetmeid, et kaitsta keskkonda kriminaalõiguse kaudu”.

47 Raamotsuse sisu osas tuleb märkida, et otsuse artiklis 2 kehtestatakse loetelu eriti rasketest keskkonnaõigust rikkuvatest tegudest, mille eest liikmesriigid peavad sätestama kriminaalkaristused. On tõsi, et selle otsuse artiklites 2–7 sisaldub liikmesriikide kriminaalõiguse osaline ühtlustamine, eriti mitmesuguste keskkonnanuritegude tunnuste osas. Seega põhimõtteliselt ei kuulu kriminaalõiguse normid ega kriminaalmenetluse sätted ühenduse pädevusse (vt selle kohta 11. novembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 203/80: Casati, EKL 1981, lk 2595, punkt 27, ja 16. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-226/97: Lemmens, EKL 1998, lk I-3711, punkt 19).

48 Viimati nimetatud tõdemus ei saa siiski ühenduse seadusandjat takistada võtmast liikmesriikide kriminaalõigusega seonduvaid meetmeid, mida ta peab vajalikuks, et tagada keskkonnakaitse valdkonnas tema poolt kehtestatavate õigusnormide täielik tõhusus, kui tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaalkaristuste kohaldamine pädevate siseriiklike ametivõimude poolt on hädavajalik meede raskete keskkonnaõiguse rikkumistega võitlemiseks.

- 49 On kohane lisada, et kuigi käesoleval juhul reguleerivad raamotsuse artiklid 1–7 teatavate eriti raskete keskkonda kahjustavate tegude inkrimineerimist, siis jätavad need liikmesriikidele vabaduse valida kohaldatavad kriminaalkaristused, mis peavad siiski vastavalt sama otsuse artikli 5 lõikele 1 olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.
- 50 Nõukogu ei vaidle vastu sellele, et raamotsuse artiklis 2 loetletud tegude hulgas on paljude ühenduse õigusaktide rikkumised, mis on loetletud direktiivi ettepaneku lisas. Pealegi tuleneb kõnealuse otsuse esimesest kolmest põhjendusest, et nõukogu on leidnud, et kriminaalkaristused on raskete keskkonnaõiguse rikkumistega võitlemiseks hädavajalikud.
- 51 Eeltoodust tuleneb, et lähtuvalt nii nende eesmärgist kui sisust on raamotsuse artiklite 1–7 põhieesmärk keskkonnakaitse ning need artiklid oleks saanud õiguspäraselt vastu võtta EÜ artikli 175 alusel.
- 52 Asjaolu, et EÜ artikkel 135 ja EÜ artikli 280 lõige 4 jätavad vastavalt tollikoostöö ja ühenduse finantshuvide kahjustamise vastu võitlemise valdkonnas siseriikliku kriminaalõiguse kohaldamise ja õigusemõistmise liikmesriikide pädevusse, ei sea seda järeldust kahtluse alla. Nendest sätetest ei saa järeldada, et keskkonnapoliitika elluviimisest tuleb eraldada igasugune — isegi nii piiratud nagu raamotsusest tulenev — kriminaalõiguse ühtlustamine, isegi kui see on vajalik ühenduse õiguse tõhususe tagamiseks.

- 53 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et kuna raamotsus tungib EÜ artikliga 175 ühendusele antud pädevusalale, eirab see oma jagamatuse tõttu täies ulatuses EL artiklit 47.
- 54 Seetõttu ei ole vaja analüüsida komisjoni argumenti, mille kohaselt tuleks raamotsus igal juhul osaliselt tühistada põhjusel, et selle artikli 5 lõige 2 ning artiklid 6 ja 7 jätavad liikmesriikidele vabaduse näha ette ka muid kui kriminaalkaristusi või isegi valida kriminaalkaristuste ja muude karistuste vahel, mis kuulub vaieldamatult ühenduse pädevusse.
- 55 Eeltoodut arvestades tuleb raamotsus tühistada.

## **Kohtukulud**

- 56 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult. Sama artikli lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad käesolevasse menetlusse astujad ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Tühistada nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta raamotsus 2003/80/JSK keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu.**
  
- 2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.**
  
- 3. Jätta Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Madalmaade Kuningriigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi ja Euroopa Parlamendi kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad