

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 13. juulil 2006¹

1. Hea vein on hea õdus asi, kui seda targu pruukida.² Ometi on üllatav, „miks panevad mehed endile suhu vaenlase, kes neil ajud ära varastab”³, kui erinevalt heast veinist on kõnealune vaenlane nii metsik kui peaaegu puhas etüülalkohol. Käesoleva menetluse käigus Soome valitsuse esitatud teabest tuleneb, et tarbijate nõudlus äärmiselt kõrge alkoholisisaldusega alkoholi järele ei ole kaugeltki mitte teoreetiline. Soome seadus keelab üle 80 mahuprotsendi denatureerimata etanooli sisaldavate ainete (edaspidi „piiritus”) jaemüügi. Nende ainete kaubanduslikul kasutamisel tööstuslikul eesmärgil või toormaterjalina kehtib loakord. Soome Korkein oikeus (Soome kõrgeim kohus) taotles Euroopa Kohtult eelotsusetaotlust küsimuses, kas loanõue teisest liikmesriigist üle 80 mahuprotsendi denatureerimata etanooli sisaldavate ainete importimisel on kooskõlas EÜ artiklitega 28 ja 30. Küsimus tõusetus kriminaalmenetluses, milles

J.-E. A. Ahokainenit ja M. Leppikut süüdistati denatureerimata etanooli salakaubaveos Saksamaalt Soome.

I. Siseriiklik õiguslik raamistik

2. Alkoholilaki nr 1143/1994 („alkoholiseadus”) § 1 kohaselt on seaduse eesmärk alkoholi tarbimist piirates ära hoida alkoholi sisaldavatest ainetest tulenevate ühiskondlike, sotsiaalsete ja terviseiga seotud probleemide tekkimist.

3. Alkoholiseadus teeb vahet „alkohoolsetel jookidel” ja „piiritusel”. Vastavalt § 3 lõikele 2 (muudetud seadusega nr 1/2001) on „alkohoolne jook” joomiseks mõeldud vedelik etanoolisisaldusega kuni 80 mahuprotsenti; „piiritus” on etanool või etanooli vesilahus,

1 — Algeel: portugali.

2 — William Shakespeare, W, *Othello*, teine vaatus, kolmas stseen (kirjastus „Eesti Raamat”, Tallinn 1970, tõlkinud Georg Meri).

3 — *Ibid.*

mis sisaldab üle 80 mahuprotsendi denatureerimata etanooli.

seks peab taotleja, keda peetakse nõuetele vastavaks ja kes on usaldusväärne, õigustama kasutamise vajadust.

4. § 8 reguleerib alkoholsete jookide ja piirituse impordi kaubanduslikul eesmärgil. Vastavalt § 8 lõikele 1 võib alkoholseid jooke importida impordiloata isiklikuks tarbimiseks või kaubanduslikul või muul majanduslikul eesmärgil. Piirituse impordiks on seevastu vaja luba. § 8 lõike 2 kohaselt võib ettevõtja importida piiritust, kui ta on saanud impordiloa toodete üle järelvalvet teostavalt asutuselt (*tuotevalvontakeskus*). § 8 lõikes 3 on sätestatud, et toodete üle järelvalvet teostav asutus võib anda impordiloa „isikule, keda peetakse [impordi]tegevusele esitatavatele nõuetele vastavaks ja kes on selleks usaldusväärne”.

6. Seaduse nr 459/1968 — mis asendati alkoholiseadusega muus kui karistussätete osas — artikli 82 kohaselt karistatakse isikut, kes alkoholseid jooke või piiritust ebaseaduslikult impordib või ekspordib või üritab seda teha, alkoholse aine salakaubaveo kohta käiva sätte alusel.

II. Asjaolud ja eelotsusetaotlus

5. Lisaks on § 8 lõikes 2 sätestatud, et piiritust võib importida enda tarbeks isik, kes on saanud spetsiaalse kasutusloa toodete üle järelvalvet teostavalt asutuselt vastavalt §-le 17, olles eelnevalt teatanud nimetatud asutusele oma tegevusest importijana. § 17 piirab võimalike impordiloa saajate ringi peamiselt ettevõtjatega, kellel on piiritust vaja kutsetegevuseks või toorainena. § 17 lõikes 3 on sätestatud, et impordiloa saami-

7. Soome tolliamet leidis 1. augustil 2002 Saksamaalt saabunud veoautost liitristesse pudelitesse villituna 9492 liitrit heledat vedelikku. Saatedokumentide kohaselt oli laadungiks 32 kaubaalusetäit seesamiõli. Tollilaboratooriumi läbiviidud analüüsi tulemusel ilmnes, et see hele vedelik oli puhas piiritus (96,4%–96,5%-ne denatureerimata etanool).

8. Raaseporin käräjäoikeus (Raasepori esimene astme kohus) mõistis J.-E. A. Ahokaineni ja M. Leppiku süüdi 9492 liitri piirituse ebaseaduslikus impordis. 21. novembri 2001. aasta kohtuotsusega määras kohus J.-E. A. Ahokainenile ja M. Leppikule alkohoolsete ainete organiseeritud salakaubaveo eest vanglakaristuse. Kohus määras, et piiritus konfiskeeritakse. 30. mai 2003. aasta otsusega jättis Helsingin hovioikeus (Helsingi apellatsioonikohus) Raasepori esimese astme kohtu otsuse jõusse.

10. Virallinen syyttäjä (Soome prokurör), Soome, Rootsi ja Portugali valitsused ning komisjon esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud märkused. 17. mail 2006 kuulus Euroopa Kohus ära Soome valitsuse ja komisjoni suulised märkused.

9. J.-E. A. Ahokainen ja M. Leppik esitasid kassatsioonkaebuse Korkein oikeusele (Soome kõrgeim kohus), kes esitas 6. oktoobri 2004. aasta otsusega Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas EÜ artiklit 28 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusaktid, mille kohaselt üle 80-mahuprotsendist denatureerimata etanooli (piiritust) võib importida ainult isik, kes on saanud selleks loa?

2. Kui vastus eelnevale küsimusele on jaatav, siis kas EÜ artikli 30 põhjal on loakord lubatav?”

III. Õiguslik hinnang

A. Esimene küsimus

11. Esiteks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas EÜ artikliga 28 on vastuolus õigusaktid, mille kohaselt nõutakse teisest liikmesriigist üle 80 mahuprotsendi denatureerimata etanooli (piiritust) sisaldavate ainete importimiseks luba.

12. Portugali valitsus, kes oli ainus selles osas ulatuslikke märkusi esitanud menetlusosaline, väidab, et sellele küsimusele tuleb vastata eitavalt. Ta on arvamisel, et EÜ artikliga 28 ei ole vastuolus selline piirituse eelneva impordiloo kord, nagu on ette nähtud Soome õigusaktides. Portugali valitsuse arvates on vaidlusalase nõude puhul tegemist lihtsalt ettevõtja deklaratsiooniga, mille alusel ametivõimudel on võimalik teostada järelvalvet aktsiisiga maksustatud toodete üle ja tagada aktsiisi maksmine.

Portugali valitsus väidab, et see on kooskõlas nõukogu 25. veebruari 1992. aasta direktiiviga 92/12/EMÜ⁴. Ta järeldab, et eelneva impordiload ei kujuta endast koguselist impordipiirangut ega sellega võrdset meedet.

13. Minu arvates viitab Euroopa Kohtu praktika aga vastupidisele järeldusele. Alates kohtuotsusest *Dassonville*⁵ on Euroopa Kohus otsustanud, et EÜ artiklis 28 kehtestatud keeld hõlmab iga meedet, mis otseselt või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistab või võib takistada ühendusesisest kaubandust.⁶ Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt kinnitanud, et EÜ artikliga 28 on vastuolus liikmesriigi õigusaktid, mille kohaselt on kauba teisest liikmesriigist selle riigi territooriumile toomiseks nõutav luba, isegi kui see on puhas vorminõue.⁷

14. Lisaks ja vastupidi Portugali valitsuse väitele ei kuulu piirituse Soome importimisel kohaldatav eelneva loa kord direktiivi 92/12 kohaldamisalasse. Nimelt kohaldatakse seda korda lisaks mainitud direktiiviga kehtestatud korrale.

15. Järelikult tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele vastata, et EÜ artikliga 28 on vastuolus siseriiklikud õigusaktid, mille kohaselt on teisest liikmesriigist üle 80 mahuprotsendi denatureerimata etanooli sisaldavate ainete impordiks nõutav luba.

B. Teine küsimus

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas piirituse impordil kohaldatavat eelneva loa korda saab õigustada EÜ artikli 30 alusel.

17. Nii Soome kui Rootsi valitsus väidavad, et impordiload nõue on õigustatud rahvatervise ja avaliku korra seisukohalt.

4 — Nõukogu 25. veebruari 1992. aasta direktiiv aktsiisiga makstatava kauba üldise korralduse ja selle kauba valdamise, liikumise ning järelevalve kohta (EÜT L 76, lk 1; ELT eriväljaanne 09/01, lk 179).

5 — 11. juuli 1974. aasta otsus kohtuasjas 8/74: *Procureur du Roi vs. Dassonville* (EKL 1974, lk 837, punkt 5).

6 — 2. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-41/02: komisjon vs. Madalmaad (EKL 2004, lk I-11375, punkt 39); 15. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-320/03: komisjon vs. Austria (EKL 2005, lk I-9871, punkt 67); 24. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-366/04: Schwarz (EKL 2005, lk I-10139, punkt 28).

7 — 15. detsembri 1971. aasta otsus liidetud kohtuasjades 51/71–54/71: *International Fruit* (EKL 1971, lk 1107, punkt 9); 8. veebruari 1983. aasta otsus kohtuasjas 124/81: komisjon vs. Ühendkuningriik (kõrgkuumutatud piima kohtuotsus) (EKL 1983, lk 203, punkt 9); 31. jaanuari 1984. aasta otsus kohtuasjas 40/82 komisjon vs. Ühendkuningriik (EKL 1984, lk 283, punkt 24); 5. juuli 1990. aasta otsus kohtuasjas C-304/88: komisjon vs. Belgia (EKL 1990, lk I-2801, punkt 9); 17. novembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-235/91: komisjon vs. Iirimaa (EKL 1992, lk I-5917, punkt 5). Vt ka EFTA Kohtu 16. detsembri 1994. aasta otsus kohtuasjas E-1/94: *Restamark* (*EFTA Court Report*, lk 15, punktid 49 ja 50).

18. Rootsi valitsus väidab, et Soomes ja ka Rootsis on komme tarbida kangeid alkohoolseid jooke. Üle 80 mahuprotsendi alkoholi sisaldavate ainete tarbimise takistamiseks on vaja reguleerida piiritusega kauplemist. Seda, kas impordilubade kord on rahvatervise kaitseks vajalik ja sellega proportsionaalne, peab siseriiklik kohus hindama asjaomase liikmesriigi ühiskondlike tavade ja tarbimisharjumuste põhjal.

et piirituse tarbimine on inimese tervisele eriti ohtlik. Isegi suhteliselt väikestes kogustes tarbituna võib piiritus põhjustada tõsise ja surmava mürgituse. Oht on eriti suur noorte seas, kellel on kalduvus pidada piiritust odavaks alternatiiviks kangetele alkohoolsetele jookidele. Nendest põhjendustest lähtuvalt väidab Soome valitsus, et eelneva impordiloa kord on sobiv ja vajalik vahend, et ära hoida piirituse kasutamist eratarbeks.

19. Soome valitsuse esitatud märkused järgivad sama mõttekäiku. Piirituse impordil kohaldatav eelneva loa kord on Soomes üldise alkoholipoliitika lahutamatu osa. Soome valitsus väidab, et alkoholi pruukimine kujutab endast rahvatervisele suurt ohtu; sellega on seotud vägivald ja kuritegevus ning suur tööealiste isikute surmajuhtumite arv Soomes. Lisaks kalduvad Soomes paljud inimesed jooalseisundi saavutamiseks jooma ainult minimaalselt lahjendatud piiritust. Enne kui alkoholiseaduses määratleti „piiritus”, viidates sõnaselgelt 80-mahuprotsendisele etanoolisisaldusele, küsisid restoraniomanikud toodete üle järelevalvet teostavalt asutuselt, kas klientidele võib serveerida jookidena üle 96-mahuprotsendise etanoolisisaldusega aineid. Soome valitsus rõhutab,

20. Ma nõustun ilma igasuguse kahtluseta üldise hüpoteesiga, mille kohaselt ülemäärastes kogustes alkoholi tarbimine tekitab inimese tervisele ja avalikule korrale hulga kahjulikke tagajärgi. Tegemist on vähemalt Vana Testamendi aegadest pärineva üldise tõekspidamisega.⁸ Hiljem on Euroopa Kohus

8 — „[V]ägijook on joojale kibe” (Jesaja 24:9). Vt ka Kolmas Moosese raamat 10:9; Kohtumõistjate raamat 13:4, 7, 14; Õpetussõnad 20:1, 23:32, 31:4–5 ning Jesaja 5:22.

seda kinnitanud kohtuotsuses Heinonen⁹. Avalik kord ja inimese tervise kaitse on EÜ artiklis 30 nimetatud üldisest huvist lähtuvad kaalutlused, mille alusel on võimalik erandina EÜ artiklis 28 kehtestatud keelust piirata kaupade vaba liikumist.¹⁰ Seega võivad liikmesriigid ühtlustamise puudumisel põhimõtteliselt vabalt kohaldada siseriiklikke meetmeid, mille eesmärk on takistada inimesi alkoholi tarbimast, isegi kui nendel meetmetel on negatiivne mõju kaupade vabale liikumisele siseturu piires.¹¹ Eriti õige on see käesolevas asjas, mille puhul vaidlusalune õigusakt teeb vahet tarbimiseks ettenähtud alkohoolsetel jookidel ja tööstuslikuks eesmärgiks ettenähtud piiritusel ning püüab takistada inimesi piiritud joomast.

21. Sellegipoolest tuleb erandit kaupade vaba liikumise aluspõhimõttest tõlgendada kitsalt.¹² Asjaomane liikmesriik peab tõesama, et vaidlusalune meede on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv¹³ ega lähe

kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.¹⁴

22. Komisjon väidab, et Soome Vabariik ei ole tõendanud, milleks on vajalik piiritus impordilubade kord. Viidates kohtuotsusele komisjon vs. Belgia, kinnitab komisjon, et reeglina on eelneva impordiloa kord eba-proportsionaalne meede, kuna vähem piiravad meetmed nagu impordideklaratsiooni nõue peaksid olema piisavad, et kaitsta liikmesriigi õigustatud huve.¹⁵ Komisjon märgib, et kohtuotsuses Franzén lükkas Euroopa Kohus tagasi Rootsi valitsuse väite, mille kohaselt kõnealuses kohtuasjas käsitletud alkohoolsete jookide eelneva impordiloa kord oli proportsionaalne rahvatervise kaitse eesmärgiga.¹⁶ Arvestades lisaks asjaolu, et Soome õiguse alusel on piiritus tarbijaturul täielikult keelatud, kahtleb komisjon, kas kaubanduslikul eesmärgil kasutamiseks mõeldud piiritus eelneva impordiloa kord saab otseselt kaasa aidata inimeste tervise ja avaliku korra kaitsele. Lõpuks juhib komisjon tähelepanu sellele, et liikmesriikidevahelise alkoholi kaubanduse osas teostatakse juba ranget järeelvalvet direktiivi 92/12 raames, mis näeb ette ühenduse kontrolli seoses aktsiisi kogumisega. Soome eelneva impor-

9 — 15. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-394/97 (EKL 1999, lk I-3599, punkt 33).

10 — 25. juuli 1991. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-1/90 ja C-176/90: Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivia (EKL 1991, lk I-4151, punkt 13).

11 — Vt alkohoolsete jookide reklaami piiravate eeskirjade kohta eriti eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivia, punktid 15 ja 16; 10. juuli 1980. aasta otsus kohtuasjas 152/78: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 1980, lk 2299, punkt 17); 8. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-405/98: Gourmet International Products (EKL 2001, lk I-1795, punkt 27) ning teenuste osutamise vabaduse kohta 13. juuli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-429/02: Bacardi France (EKL 2004, lk I-6613, punkt 37).

12 — 19. märtsi 1991. aasta otsus kohtuasjas C-205/89: komisjon vs. Kreeka (EKL 1991, lk I-1361, punkt 9).

13 — 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 120/78: Rewe Zentral (Cassis de Dijoni kohtuotsus) (EKL 1979, lk 649).

14 — 23. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-189/95: Franzén (EKL 1997, lk I-5909, punkt 76); 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-270/02: komisjon vs. Itaalia (EKL 2004, lk I-1559, punkt 22).

15 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus, punkt 14.

16 — Eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Franzén, punktid 76 ja 77.

diloo korral, mis kehtestab küll ettevõtjatele lisakohustuse, ei tundu olevat täiendavaid eeliseid denatureerimata etüülalkoholiga ebaseadusliku kauplemise vastases võitluses.

23. Enne nende väidete analüüsimist tuleks selgitada proportsionaalsuse põhimõtte toimimist EÜ artikli 30 kontekstis. Proportsionaalsuse põhimõtte seisneb põhiliselt liikmesriigi võetud meetme kahju ja kasu hindamises, arvestades erinevaid huve, mis vastavalt ühenduse õigusaktidele kaitset väärivad.¹⁷ Kui siseriiklik meede on EÜ artikli 28 alusel põhimõtteliselt keelatud, peab liikmesriik tõestama, et selle meetme kasu ühenduse õiguses tunnustatud üldisele huvile on kaalukam kahjust, mis kaupade vabale liikumisele seoses kehtestatud piirangutega tekib. Seega peab Soome selleks, et eelneva impordiloo kord oleks kooskõlas asutamislepinguga, tõendama, et kõnealuse korra kasu avalikule korrale ja inimeste tervise kaitsele õigustavad kahju, mida sellega tekitatakse kaupade vabale liikumisele siseturul. Kuid selle asemel, et kontrollida koheselt liikmesriigi asjaomase kasu ja kahju üldist hindamist, rakendab Euroopa Kohus praktikas liikmesriigi kehtestatud meetme proportsio-

naalsust kontrollides ühte või mitut kolmest järgnevast testist.¹⁸

24. Esimene on sobivustest: vaidlusalune meede peab tõepoolest kaasa aitama taotletava eesmärgi saavutamisele. Näiteks otsustas Euroopa Kohus kohtuotsuses Aragonesa, et alkohoolsete jookide reklaami piiravad õigusnormid on rahvatervise kaitseks sobivad.¹⁹ Seevastu kohtuasjas komisjon vs. Ühendkuningriik (kõrgkuumutatud piima kohtuotsus) leidis Euroopa Kohus, et õigusnormid, mille kohaselt nõuti imporditud kõrgkuumutatud piima teistkordset kuumtöötlemist Ühendkuningriigis, ei olnud rahvatervise kaitseks sobivad meetmed.²⁰ Euroopa Kohus täheldas, et Ühendkuningriik oli aktsepteerinud teatud impordi ilma teist kuumtöötlemist nõudmata, ja märkis, et „ei ol[nud] tõendatud, et selline import mõjuta [s] vähemalgi määral rahvatervist Ühendkuningriigis“²¹. Sobivustesti rakendades tuleb kindlaks teha, kas meetmest on üldse mingisugust kasu õigustatud huvi osas, millele liikmesriik toetub. Kui see nii ei ole, rikub

17 — Mis puutub küsimusse, milliseid meetmeid peab Euroopa Kohus selliselt hindama, vt minu ettepanek liidetud kohtuasjades C-158/04 ja C-159/04: Alfa Vita Vassilopoulos ja Carrefour Marinopoulos, milles otsus tehti 14. septembril 2006 (EKL 2006, lk 8135, eriti punktid 40, 41 ja 46).

18 — Vt selle kohta kohtujurist Van Gerven 22. novembri 1990. aasta ettepanek 28. veebruari 1991. aasta kohtuasjades C-312/89: Conforama jt (EKL 1991, lk I-997, punkt 14) ja C-332/89: Marchandise jt (EKL 1991, lk I-1027). Vt ka Jacobs, F. G., „Recent developments in the principle of proportionality in European Community law“ ja Tridimas, T., „Proportionality in Community law: searching for the appropriate standard of scrutiny“, *The Principle of proportionality in the laws of Europe*, 1999, lk 65–84; De Búrca, G., „The principle of proportionality and its application in EC law“, *Yearbook of European Law*, 13. köide, 1993, lk 105–150; Jans, J. H., „Proportionality revisited“, *Legal Issues of Economic Integration*, 27. köide, 2000, nr 3, lk 239–265.

19 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivia, punkt 15. Vt ka eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schwarz, punktid 34–36.

20 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus 124/81.

21 — Kohtuotsuse punkt 32. Vt ka otsus kohtuasjas C-270/02: komisjon vs. Itaalia (EKL 2004, lk I-1559, lk 24).

meede oma olemusest tulenevalt proportsionaalsuse põhimõtet.

vähem piiravate meetmete kasuks otsustamatajätmine endast tavaliselt proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist.²⁴

25. Teine test puudutab meetme vajalikkust. Täpsemalt öeldes puudutab see küsimust, kas reaalselt on olemas alternatiivne meede, mis kaitseks liikmesriigi õigustatud huve sama tõhusalt, kuid piiraks vähem kaupade vaba liikumist. Kas liikmesriigil oleks teisisõnu võimalik saavutada sama tulemus ühendusesisesele kaubandusele väiksemat kahju tekitades, kui ta suunaks alternatiivsesse meetmesse sama hulga vahendeid? Järjekordselt on heaks näiteks kohtuotsus kõrgkuumutatud piima kohta. Ühendkuningriik soovis kõrgkuumutatud piima impordi erilubade korda õigustada loomade tervise kaitse seisukohalt. Siiski leidis Euroopa Kohus, et loakorra tulemuseks oli „ühendusesisesele kaubanduse takistamine, mida on võimalik [...] kõrvaldada, mõjutamata looma tervise kaitse tõhusust ja ilma, et selle eesmärgi järgimine põhjustaks haldus- või finantskohustuste suurenemist”²². Muidugi kui liikmesriik tõestab, et alternatiivse meetme kehtestamine kahjustaks teisi õigustatud huve (näiteks põhiõigusi), tuleb seda arvesse võtta.²³ Siiski kujutab alternatiivsete

26. Õigusalasas kirjanduses viidatakse kolmandale testile, kasutades sageli määratlust „proportsionaalsus *stricto sensu*”²⁵. Seda proportsionaalsuse hindamise aspekti võib väljendada kui reeglit, mis näeb ette, et mida suurem on kahju kaupade vaba liikumise põhimõttele, seda tähtsam peab olema selle avaliku huvi tagamine, millele liikmesriik toetub.²⁶ Seega peab liikmesriik tõendama, et õigustatud huvi plaanitava kaitstuse tase vastab ühendusesisesele kaubandusele põhjustatava häirimise tasemele.²⁷ Erinevus võrreldes teise testiga seisneb selles, et kolmanda testi tulemusena võib liikmesriik olla kohustatud võtma meetme, mis on ühendusesisest kaubandust vähem piirav, *isegi kui selle tagajärjel on tema õigustatud huvid vähemal määral kaitstud*. Selle testi raames jätab Euroopa Kohus tavaliselt liikmesriigile vaidlusaluse avaliku huvi soovitava kaitseta-

22 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (kõrgkuumutatud piima kohtuotsus), punkt 18.

23 — Isegi kui alternatiivne meede võib olla kaupade vaba liikumist vähem piirav ja siseriiklike õigusaktide esialgselt taotletavat eesmärki arvestades sama asjakohane, võib see põhjustada uusi kulusid seoses ühenduse õiguses tunnustatud muude õiguspärase huvidega. Vt selle kohta 8. aprilli 1992. aasta otsus kohtuasjas C-62/90: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1992, lk I-2575, punktid 24 ja 25).

24 — Kui liikmesriigid kavatsesid tarvitusele võtta meetme, millel on kaupade vabale liikumisele väga tugev mõju, on nad „kohustatud hoolikalt kaaluma võimalust kasutada meetmeid, mis piiravad kaupade vaba liikumist vähem”, vastasel korral otsustab Euroopa Kohus, et proportsionaalsuse põhimõtet on rikutud, ilma et tal oleks vaja teha otsus alternatiivsete meetmete kohta: eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria, punkt 87.

25 — Nt Van Gerven, W., „The effect of proportionality on the actions of Member States of the European Community: national viewpoints from continental Europe”, *The Principle of proportionality in the laws of Europe*, 1999, lk 38.

26 — Alexy, R., „On balancing and subsumption. A structural comparison”, *Ratio Juris*, 16. köide, 2003, nr 4, lk 436.

27 — Vt selle kohta 16. detsembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-169/91: Stoke-on-Trent (EKL 1992, lk I-6635, punkt 15) ja 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-112/00: Schmidberger (EKL 2003, lk I-5659, punkt 81).

seme valikul teatud kaalutlusruumi.²⁸ Sellepärast võivad erinevad liikmesriigid omistada erinevat tähtsust õigustatud huvidele, mida nad kaitsmise vääriliseks peavad. Üksnes valdkondades, kus ühenduse õigus määratleb selgelt vaatlusaluse õigustatud huvi ühtse kaitsetaseme, rakendab Euroopa Kohus seda testi rangemalt. Sellistel juhtudel lasub liikmesriikidel vaba liikumist piirava meetme õigustamisel suurem koormus. Näiteks rea tarbijakaitset puudutavate kohtuasjade puhul on Euroopa Kohus leidnud, et tegemist on proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisega *stricto sensu*.²⁹ Eeskätt kohtuotsuses Estée Lauder sedastas Euroopa Kohus, et kui liikmesriigid võtavad tarbijakaitse eesmärgil ühendusesisest kaubandust mõjutavaid meetmeid, peavad nad kaitsetaset kohandades võtma arvesse „piisavalt informeeritud, mõistlikult tähelepaneliku ja aruka keskmise tarbija eeldatavaid ootusi”³⁰. Enamik Euroopa Kohtu proportsionaalsust puudutavaid otsuseid käsitlevad siiski esimest ja teist testi.

27. Meede, mille üldine proportsionaalsuse kontroll ei anna rahuldavat tulemust, kujutab

28 — Vt nt 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega (EKL 2004, lk I-9609, eriti punktid 32, 37 ja 39).

29 — Jans, J. H., eespool viidatud teos, lk 251 ja 252; Davies, G., *Nationality discrimination in the European internal market*, 2003, lk 35 ja 36.

30 — 13. jaanuari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-220/98: Estée Lauder (EKL 2000, lk I-117, punkt 27). Vt ka 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-358/01: komisjon vs. Hispaania (EKL 2003, lk I-13145, punktid 53 ja 58); 24. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-99/01: Linhart ja Biffi (EKL 2002, lk I-9375, punkt 31); 12. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-3/99: Ruwet (EKL 2000, lk I-8749, punktid 50–53).

endast EÜ artikli 30 kohaselt „liikmesriiki-devahelise kaubanduse varjatud piiramist”. Sellised piirangud on selgelt keelatud.

28. Sellega EÜ artikli 30 kontroll siiski ei piirdu. Lisaks eespool kirjeldatud proportsionaalsuse hindamisele peab liikmesriigi poolt kohaldatav EÜ artikli 28 kohaldamisalasse kuuluv meede vastama veel ühele tingimusele. Meede ei tohi kujutada endast „suvalise diskrimineerimise vahendit”³¹. See nõuab taas proportsionaalsuse hindamist, kuid teisest vaatepunktist lähtuvalt.

29. Kohtuotsus Conegate annab selge näite.³² Kohtujuristi ettepanekust saame teada, et kohtuasi puudutas järgmisi tooteid: „Love Love Dolls”, „Miss World Specials”, „Rubber Ladies” ja „Sexy Vacuum Flasks”. Võib küsida, millega täpselt on tegemist. Jättes siiski kõrvale kohatu uudishimu, piisab minu käesoleva analüüsi jaoks teadmisest, et Ühendkuningriigi ametivõimud pidasid neid tooteid sündsusetuks ja siivutuks ning kee-

31 — EÜ artikli 30 teine lause. Vt hiljutise kohtupraktika osas 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Schwarz, punkt 37.

32 — 11. märtsi 1986. aasta otsus kohtuasjas 121/85 (EKL 1986, lk 1007).

lasid seetõttu nende impordi. Euroopa Kohus nõustus, et selline keeld on kõlbluse seisukohalt õigustatud, kuid leidis, et Ühendkuningriik ei saa toetuda neile põhjustele, „et keelata kaupade import teistest liikmesriikidest, kui selle liikmesriigi õigusaktid ei näe ette nende toodete tootmise ja turustamise keeldu selle territooriumil”³³. Kuna Ühendkuningriik keelas üksnes siivutute toodete *impordi*, kujutas see keeld endast diskrimineerimist. Diskrimineerimine oli suvaline ja seega lubamatu, kuna sellel ei olnud ühtegi objektiivset õigustust või kui oli, siis ei olnud Ühendkuningriik võimeline tõendama, et importkauba ja kodumaise kauba erinev kohtlemine oli proportsionaalne.³⁴

30. Diskrimineerimine ei ole „suvaline”, kui see on õigustatud ja proportsionaalne.³⁵ Kohtuotsuses Deutscher Apothekerverband leidis Euroopa Kohus, et Saksa õigusaktid, mis keelasid apteekidel müüa ravimeid Internetis, mõjutasid rohkem teistes liikmesriikides asuvaid apteeke, kuna „Internet on turustamisviisina olulisem neile apteekidele, mis ei asu Saksamaal, võimaldades neil otse asjaomasele turule pääseda”³⁶. Sellegipoolest

leidis Euroopa Kohus, et vaatamata sellest tulenevale erinevale kohtlemisele on keeldu võimalik õigustada EÜ artikli 30 alusel niivõrd, kui võrd seda kohaldatakse *retseptiravimitele*:

„Arvestades ravimite kasutamisega seonduda võivat ohtu, võib postimüügi keeldu õigustada vajadus võimaluse järele tõhusalt ja vastutustundeliselt kontrollida arstide väljakirjutatud ravimireseptide autentsust ja tagada, et ravim antakse üle kas kliendile endale või isikule, kellele klient selle ülesande usaldas. [...] Lisaks võivad realsel võimalusel, et muus kui ostja elukoha liikmesriigis ostetud ravimi märgend on ostja keelest erinevas keeles, olla retseptiravimi puhul kahjulikumad tagajärjed.”³⁷

Teisisõnu on importtoodete teataval määral erinev kohtlemine või nende suhtes tekitatud ebavõrdsus aktsepteeritav, kui see on proportsionaalne kodumaise ja imporditud kauba objektiivsete erinevustega. Selles osas on proportsionaalsuse testi eesmärk teha

33 — Eespool 32. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas Conegate, punkt 16.

34 — Vt ka analoogia alusel (töötajate vaba liikumise kohta) 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: Van Duyn (EKL 1974, lk 1337). Kohtuotsust Conegate võib vastandada 14. detsembri 1979. aasta otsusele kohtuasjas 34/79: Henn ja Darby (EKL 1979, lk 3795).

35 — 8. juuli 1975. aasta otsus kohtuasjas 4/75: Rewe-Zentralfinanz (EKL 1975, lk 843, punkt 8); eespool 34. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus 34/79: Henn ja Darby, punkt 21.

36 — 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-322/01 (EKL 2003, lk I-14887, punkt 74).

37 — Eespool 36. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Deutscher Apothekerverband, punkt 119.

vahet aktsepteeritava diskrimineerimise ja suvalise diskrimineerimise vahel.

31. Järelikult nõuab liikmesriigi meetme kontroll EÜ artikli 30 kohaselt ühe või mitme järgneva hindamismeetodi kohaldamist: sobivustest, vajalikkuse test, proportsionaalsuse kontroll *stricto sensu* ja kontroll, kas meede kujutab endast suvalise diskrimineerimise vahendit, millega omakorda kaasneb meetme diskrimineeriva mõju proportsionaalsuse hindamine.

32. Eelotsusetaotluse menetluse raames jäetakse viimane proportsionaalsuse hindamise küsimus eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsustada.³⁸ Siiski on Euroopa Kohtu ülesanne anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule normatiivseid kriteeriume, mida viimatini-metatu peaks kohaldama. Selles osas on oluline, et Euroopa Kohus juhiks eelotsusetaotluse esitanud kohtu tähelepanu teatavatele küsimustele, mida viimane peaks uurima, et talle usaldatud proportsionaalsuse kontroll õigesti läbi viia.

33. Käesoleva kohtuasja puhul peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kontrollima, kas

teiste asjakohaste alkoholikaubandust ja tarbimist puudutavate õigusaktide olemasolu arvestades on kaubanduslikul eesmärgil kasutatava piirituse impordiloa korral lisaväärtus, pidades silmas piirituse eratarbimise ärahoidmise eesmärki. See aitab nimetatud kohtul kontrollida, kas meede on tõepoolest vajalik või kas selle eesmärki on võimalik saavutada alternatiivsete ühendusesisest kaubandust vähem piiravate meetmetega.

34. Lisaks peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlasti veendumas selles, et impordiloa kord ei põhjusta suvalist diskrimineerimist EÜ artikli 30 tähenduses. Soome valitsus juhtis kohtuistungil tähelepanu sellele, et ettevõtjad või tootjad, kes soovivad osta kodumaistelt tootjatelt piiritust kaubanduslikul eesmärgil kasutamiseks, peavad samuti loa saama. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on asjaomaste siseriiklike normide ja haldustavade „tervikliku ülevaate“³⁹ alusel kontrollida, kas piirituse impordil kohaldatav loakord on võrdväärne kodumaal toodetud piirituse suhtes kehtiva loakorraga. Ja kui esineb mõningaid erinevusi, näiteks loa saamise maksumuse ja tingimuste osas, siis peavad need erinevused olema õigustatud ja proportsionaalsed.

38 — Vt näiteks 26. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-20/03: Burmanjer (EKL 2005, lk I-4133) ning 23. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-441/04: A-Punkt Schmuckhandel (EKL 2006, lk I-2093).

39 — Eespool 34. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Henn ja Darby, punkt 21.

IV. Ettepanek

35. Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Korkein oikeuse esitatud küsimustele järgmiselt:

1. EÜ artikliga 28 on vastuolus siseriiklikud õigusaktid, mille kohaselt on teisest liikmesriigist üle 80 mahuprotsenti denatureerimata etanooli sisaldavate ainete (piirituse) importimiseks nõutav luba.
2. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kindlaks tegema, kas vaidlusalused õigusaktid on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Eelkõige on eelotsusetaotluse esitanud kohus kohustatud kontrollima, kas vaidlusalused õigusaktid on piirituse eratarbimise ärahoidmise eesmärgi saavutamiseks sobivad ja vajalikud ega põhjusta suvalist diskrimineerimist EÜ artikli 30 tähenduses.