

## **Environmental Protection and the Free Movement of Goods – What is Old, What is New?**

Keywords: free movement of goods, environmental protection, mandatory requirements, fundamental rights

**Ville Inkinen**

---

### ***English abstract***

*In the beginning, European integration was predominantly economic. Of the four freedoms, especially the free movement of goods has evolved into a strong maxim. However, as European integration broadened its scope towards a political union, a number of additional policies and principles, such as environmental protection, have appeared in the European Union, also affecting European Union law. When interpreting Union law, the Court of Justice of the European Union takes into consideration the objectives of Union policies as a whole. Consequently, during the past thirty years the relationship between environmental protection and the free movement of goods has also evolved significantly, and continues to do so. The legal doctrine concerning the status of environmental protection as grounds for justifying directly discriminatory measures is still waiting to be formulated by the Court. The same holds true for the status of the fundamental right related to environmental protection, which has been discussed in jurisprudence.*

*Full article in Finnish*

## **Ympäristönsuojelu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus – mitä vanhaa, mitä uutta?**

Asiasanat: tavaroiden vapaa liikkuvuus, ympäristönsuojelu, pakottavat vaatimukset, perusoikeudet

### **1 Johdanto**

Euroopan unionin oikeudessa ympäristönsuojelu on yksi niistä perusteista, joilla voidaan rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta unionin sisämarkkinoilla. Tämän kirjoituksen tarkoituksena on selvittää ympäristönsuojelun ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden välisen suhteen kehitystä ja nykytilaa.

EU-tuomioistuimen *Cassis de Dijon* -oikeuskäytännön<sup>1</sup> mukaan ympäristönsuojelu voi kiistatta oikeuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34 artiklassa kiellettyjä tuontirajoituksia, mikäli noudatetaan tiettyjä ehtoja, kuten suhteellisuusperiaatetta. Sekundäärinormistossa ympäristönsuojelu on perusteena jäsenvaltiolle asetetuista velvoitteista poikkeamiselle. Kirjallisuudessa on myös arvioitu ympäristönsuojeluun liittyvän perusoikeuden asemaa rajoitusperusteena.

Viimeisen 30 vuoden aikana ympäristönsuojelun ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden välinen suhde on muuttanut muotoaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Esittelen tätä kehitystä ottaen huomioon unionin säädännäisessä oikeudessa ja politiikassa tapahtuneet muutokset. Kirjoituksen ensimmäisessä osassa tarkastelen sisämarkkina- ja ympäristöpolitiikan kehitystä yleisellä tasolla. Toisessa osassa selvitän lyhyesti tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja ympäristönsuojeluun liittyvää primäärinormistoa unionin nykyisissä perussopimuksissa. Kolmannessa ja neljännessä osassa tarkastelen ympäristönsuojelua tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteena viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Lopuksi tarkastelen erityisesti ympäristöön liittyvän perusoikeuden mahdollista merkitystä rajoitusperusteena.

---

1 C-120/78, *Rewe-Zentral*.

## 2 Sisämarkkinoiden ja ympäristönsuojelun kehityslinjoja

Vuonna 1957 allekirjoitetussa Rooman sopimuksessa keskityttiin poliittisen integraation sijaan taloudelliseen integraatioon. Sopimuksen johdannossa ja 2 artiklassa Euroopan talousyhteisön keskeiseksi tavoitteeksi nostettiin yhteismarkkinoiden luominen. Yhteismarkkinoiden toteuttamiseen kuului tavaroiden vapaan liikkuvuuden edistäminen, jota toteutettiin sopimuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden välisten tullien sekä määrällisten tuonti- ja vientirajoitusten poistamisella ja tulliliitolla.

Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat artiklat ovat pysyneet sisällöllisesti jokseenkin muuttumattomina aina näihin päiviin asti. Integraation keskiössä on aina ollut talouden kehittäminen, mikä on näkynyt muun muassa laajan sisämarkkinaohjelman toteuttamisessa. Euroopan integraation painotukset ovat silti Rooman sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen muuttuneet huomattavasti. Keskeinen käänne on ollut vuonna 1992 allekirjoitettu Maastrichtin sopimus, jolla luotiin ennen kaikkea poliittinen unioni verrattuna aikaisempaan taloudelliseen yhteisöön.<sup>2</sup> Taloudellisen integraation rinnalle on tullut muitakin tavoitteita. Muutoksia ilmentää myös ympäristöpolitiikan esiinmarssi 1970-luvulta alkaen.

Rooman sopimukseen ei alun perin sisältynyt lainkaan ympäristöpolitiikkaan tai -oikeuteen liittyviä säännöksiä, ellei sopimuksen 36 artiklan viitasta ihmisten, eläinten ja kasvien elämän ja terveyden suojeluun oteta lukuun. Yhteisön ensimmäinen merkittävä kannanotto ympäristökysymyksiin oli komission vuonna 1971 antama tiedonanto yhteisön ympäristöpolitiikasta<sup>3</sup>, jossa ehdotettiin yhteisön ympäristöpolitiikan luomista. Tiedonannon taustalla oli muun muassa Rooman klubin nostattama poliittinen keskustelu ympäristökysymyksistä.<sup>4</sup> Ojaseen mukaan EY:n huolenaiheena olivat kuitenkin pikemminkin ympäristönsuojelun aiheuttamat kaupan esteet kuin huoli ympäristön tilasta<sup>5</sup>. Koska perustamissopimus ei antanut yhteisölle toimivaltaa ympäristöasioissa, komissio ryhtyi vuodesta 1973 alkaen antamaan tiedonannon muodossa ympäristöä koskevia toimintaohjel-

2 Ojanen 2007, s. 93.

3 SEC (71) 2616.

4 Krämer 2007, s. 4.

5 Ojanen 2003a, s. 693.

mia (*environmental action plan*), jotka olivat vailla sitovia oikeusvaikutuksia. Ensimmäisten viiden ohjelman vaikutukset olivat lähinnä poliittisia.<sup>6</sup> Uusin, kuudes ohjelma on kuitenkin annettu oikeudellisesti sitovan päätöksen muodossa<sup>7</sup>.

Ympäristöpolitiikka tuli yhteisön toimivallan piiriin vuonna 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjan<sup>8</sup> voimaantulon myötä. Yhtenäisasiakirja lisäsi perustamissopimukseen uuden ympäristöä koskevan osaston, jonka alla mainittiin nyt myös ympäristönsuojelullinen läpäisyperiaate.<sup>9</sup> Ympäristöä koskevat toimenpiteet tuli kuitenkin hyväksyä yksimielisesti, siinä missä sisämarkkinoiden toteuttamisesta voitiin tehdä enemmistöpäätöksiä. Maastrichtin sopimus salli enemmistöpäätökset osassa ympäristöasioita.<sup>10</sup>

Seuraava merkittävä askel ympäristöpolitiikassa oli vuoden 1999 Amsterdamin sopimus. Ympäristönsuojelu mainittiin nyt EY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa yhtenä yhteisön keskeisenä päämääränä.<sup>11</sup> Samaan artiklaan ja myös sopimukseen Euroopan unionista tuli maininta kestävästä kehityksestä päämääränä. Läpäisyperiaate siirrettiin 6 artiklaan sopimuksen ensimmäiseen osaan, jonka otsikkona oli ”Periaatteet”, mikä vahvisti selkeästi periaatteen merkitystä. Aiemmin vain ympäristöoikeudelliseksi katsotusta periaatteesta tuli yksi yhteisön keskeisistä periaatteista.<sup>12</sup>

Oikeuskäytännöstä voidaan mainita tapaus *ADBHU*<sup>13</sup>, jossa EY-tuomioistuimien otti kantaa ympäristönsuojelun ja yhteisön perusvapauksien suhteeseen jo kaksi vuotta ennen yhtenäisasiakirjan voimaantuloa. Ennakkoratkaisupyynnössä tuomioistuimen arvioitavana oli jäteöljyjen hävittämistä koskevan yhteisön direktiivin yhteensopivuus perustamissopimuksen mukaisten vapaan kaupan, tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja kilpailuvapauden periaatteiden kanssa. Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, että yhteisön objektiivinen yleinen intressi saattaa rajoittaa vapaan kaupankäynnin periaatetta.

6 Krämer 2007, s. 60–61.

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1600/2002/EY kuudennessa ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta 22.6.2002.

8 Euroopan yhtenäisasiakirja 29.6.1987.

9 Raitio 2010, s. 381.

10 Krämer 2007, s. 4–5; EY-perustamissopimuksen 175 artikla.

11 Paunio 2007a, s. 1.

12 *Ibid.*, s. 40.

13 C-240/83, *Association de défense des brûleurs d’huiles usages (ADBHU)*.

Direktiivin katsottiin olevan suhteellisuusperiaatteen ja syrjimättömyysperiaatteen mukainen, eikä se siten rikkonut perustamissopimusta. Tapauksessa huomioitavaa on, että tuomioistuin totesi ympäristönsuojelun olevan yksi yhteisön keskeisistä päämääristä, vaikka toteamukselle ei ollut oikeudellista pohjaa. Jacobsin mukaan tuomioistuin näyttäisi arvioineen ympäristönsuojelun niin keskeiseksi osaksi yhteisön yleistä intressiä, ettei nimenomaista oikeudellista perustaa tarvittu.<sup>14</sup>

### 3 Primäärinormisto Lissabonin sopimuksen jälkeen

#### 3.1 Tavaroiden vapaa liikkuvuus

SEUT 34 ja 35 artiklojen mukaisesti jäsenvaltioiden välillä kielletään kaikki tavaroiden tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset sekä niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. EY-tuomioistuin täsmensi *Dassonville*-tapauksessa antamassaan ratkaisussa vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden käsitettä. Niin sanotun *Dassonville*-lausekkeen mukaan ”kaikki kansalliset toimenpiteet, jotka voivat suoraan tai epäsuorasti, välittömästi tai potentiaalisesti estää jäsenvaltioiden välistä kauppaa ovat määrällisiä tuontirajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä”.<sup>15</sup> Tapauksessa tuomioistuin totesi myös, että jäsenvaltioiden toimenpiteiden tulee olla kohtuullisia (*rule of reason*), eivätkä ne saa estää jäsenvaltioiden välistä kauppaa<sup>16</sup>.

Määrällisten rajoitusten kiellosta voidaan kuitenkin poiketa SEUT 36 artiklassa luetelluin perustein. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella SEUT 36 artiklan luettelo oikeuttamisperusteista on tyhjentävä.<sup>17</sup> SEUT 36 artiklan perusteiden lisäksi SEUT 34 artiklassa tarkoitettu maahantuonnin rajoitus tai vaikutuksiltaan vastaava kansallinen toimenpide voidaan sallia myös *Cassis de Dijon* -oikeuskäytännön mukaisien pakottavien vaatimusten (*mandatory requirements*) vuoksi<sup>18</sup>.

14 Jacobs 2006, s. 187; C-240/83, *Association de défense des brûleurs d’huiles usages (ADBHU)*, k. 12–13 sekä tiivistelmän k. 1.

15 Raitio 2010, s. 357; C-8/74, *Procureur du Roi v. Dassonville*, k. 5.

16 C-8/74, *Procureur du Roi v. Dassonville*, k. 6.

17 Krämer 2007, s. 104; C-113/80, *komissio v. Irlanti*, kappale 7.

18 Raitio 2010, s. 362; C-120/78, *Rewe-Zentral*.

SEUT 114 artiklassa säädetään sisämarkkinoiden toteuttamisesta. Artiklan 114(4–6) kohtien mukaan yhdenmukaistamistoimenpiteiden jälkeen jäsenvaltio voi tietyin perustein pitää voimassa tai ottaa käyttöön uutta lainsäädäntöä, joka poikkeaa unionin sekundäärilainsäädännöstä. Uudet toimenpiteet täytyy voida perustella uudella ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevalla tieteellisellä näytöllä ja yhdenmukaistamistoimenpiteen jälkeen ilmenneillä jäsenvaltioon liittyvillä erityisillä ongelmilla. Komissio tarkastaa, etteivät kansalliset säännökset ole mielivaltaisesti syrjiviä, jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista ja etteivät säännökset muodosta estettä sisämarkkinoiden toiminnalle.

Poikkeuksia tulkitaan suppeasti ja suhteessa säännökseen, josta poikkeusta haetaan. Fleurken mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa uusia toimenpiteitä vain hyvin rajoitetusti. EU- tuomioistuin on asettanut korkean kynnyksen toimenpiteiden hyväksymiselle, mikä perustuu yllä mainitulle poikkeuksien suppealle tulkinnalle.<sup>19</sup> Tämä näkyy myös jäljempänä käsiteltävässä asiassa C-288/08.

SEUT 114 artikla on poikkeus yleiseen sääntöön, jonka mukaan yhteisön lainsäädännöstä ei sallita kansallisia poikkeuksia ilman nimenomaista mainintaa<sup>20</sup>. Toisin sanoen, jos unioni on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteitä jollakin alalla, jäsenvaltiot eivät lähtökohtaisesti voi toteuttaa kansallisia toimenpiteitä samalla alalla.<sup>21</sup> Myös *Cassis de Dijon* -oikeuskäytännön mukaiset pakottavat vaatimukset ja SEUT 36 artiklan oikeuttamisperusteet tulevat sovellettaviksi vain harmonisoimattomilla aloilla<sup>22</sup>. Vetoaminen 36 artiklaan ei ole mahdollista, kun harmonisoinnilla on toteutettu tarvittavat toimenpiteet artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>23</sup>.

---

19 Fleurke 2008, s. 267 ja 277.

20 Direktiiveissä on yleisesti niin sanottuja suojalausekkeita, jotka sallivat tilapäisiä poikkeuksia.

21 Krämer 2007, s. 143.

22 Raitio 2010, s. 367 ja 396.

23 C-249/07, *komissio v. Alankomaat*, k. 41.

### 3.2 Ympäristönsuojelu

Unionin yleiset ympäristöpoliittiset tavoitteet on Lissabonin sopimuksen myötä lueteltu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklassa. Tavoitteet ovat kestävä kehitys, korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Uusi sopimus ei ole tuonut muutosta EY:n perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisiin tavoitteisiin.

Yleisiä tavoitteita tarkentaa SEUT 191 artikla. Säännöksessä luetellut ympäristöpoliittiset periaatteet ja tavoitteet ovat käytännössä samat kuin EY:n perustamissopimuksessakin. Uutena tavoitteena säännöksessä mainitaan ilmastomuutoksen torjuminen. Vedder pitää tätä korkeintaan ”poliittisena signaalina”<sup>24</sup>. Lee kuitenkin toteaa, että uusi säännös vahvistaa unionin vahvan roolin kansainvälisessä yhteistyössä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi<sup>25</sup>.

Toisin kuin SEUT 34 artikla, SEUT 191 artiklan sisältö täytyy formalisoida sekundäärinormistossa tullakseen sovellettavaksi hallinnossa ja tuomioistuimissa<sup>26</sup>. Sekundäärilainsäädäntö SEUT 191 artiklan toteuttamiseksi annetaan SEUT 192 artiklan nojalla. Artiklan nojalla annettu lainsäädäntö on ainoastaan minimisäätelyä. Tämä käy selvästi ilmi SEUT 193 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiukempia suojatoimenpiteitä. Kansalliset toimenpiteet eivät kuitenkaan saa rikkoa perussopimusten säännöksiä, mukaan lukien SEUT 34 artiklaa.<sup>27</sup> Sekundäärilainsäädäntökään ei periaatteessa saa olla ristiriidassa perussopimusten säännösten kanssa. Sekä SEUT 36 artiklan mukaiset oikeuttamisperusteet että oikeuskäytännössä muodostuneet pakottavat vaatimukset kuitenkin soveltuvat myös SEUT 192 artiklan nojalla annettuun lainsäädäntöön.<sup>28</sup>

Lissabonin sopimuksen tuomia uusia ympäristönsuojeluun liittyviä säännöksiä ovat artikkelit energiapolitiikasta ja eläinten suojelusta. SEUT 194 mukaan energiapolitiikassa tulee ottaa huomioon ympäristön säilyttäminen ja sen tilan parantaminen. Energiapolitiikan tavoitteisiin kuuluu myös edis-

24 Vedder 2010, s. 290.

25 Lee 2008, s. 133.

26 SEUT 191 artikla määrittelee unionin politiikkaa, ei sitovia normeja.

27 Jans – Vedder 2008, s. 100 ja 258.

28 Ks. Sorensen 2011, s. 347 ja 355.

tää ”energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä”. SEUT 13 artiklan mukaan eläinten hyvinvoinnin vaatimukset tulee huomioida, kuitenkin kunnioittaen jäsenvaltioiden kulttuurillisia erityispiirteitä.<sup>29</sup>

SEUT 11 artiklassa ilmaistaan ympäristönsuojelullinen läpäisyperiaate. Säännöksen mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävästä kehityksestä edistämiseksi. Ilmaisulla ”ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset” tarkoitetaan kaikkia SEU 3 artiklassa ja SEUT 191 artiklassa lueteltuja unionin ympäristöpolitiikan tavoitteita ja periaatteita. Monien unionin tavoitteiden, kuten tavaroiden vapaan liikkuvuuden, toteuttaminen vaikuttaa ympäristöön. Siksi ympäristönsuojelulliset näkökohdat on otettava huomioon kaikessa päätöksenteossa, oli kyse sitten yksittäisistä toimenpiteistä tai suuremmista periaatelinjauksista.<sup>30</sup> Ympäristönsuojelulla ei kuitenkaan ole etusijaa muihin sopimuksen vaatimuksiin nähden, sillä kaikki unionin tavoitteet ovat periaatteessa yhdenvertaisia<sup>31</sup>.

Lissabonin sopimuksen myötä ympäristönsuojelullinen läpäisyperiaate siirrettiin samaan osastoon muiden yleisesti sovellettavien määräysten kanssa (SEUT 7–17 artikla). Osastossa on muita, esimerkiksi sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja kuluttajansuojaan liittyviä artikloja, joita voidaan luonnehtia vastaavasti läpäisyperiaatteiksi. Ennen kaikkea, SEUT 7 artiklan mukaan ”Unioni varmistaa eri politiikkojensa ja toimimensa välisen johdonmukaisuuden *kaikki tavoitteensa huomioon ottaen*”. Vedder ja Jans huomauttavatkin, että ympäristönsuojelullisen läpäisyperiaatteen sijoittaminen muiden yleisesti sovellettavien määräysten yhteyteen voi vähentää sen periaatteellista painoarvoa suhteessa muihin läpäisyperiaatteisiin<sup>32</sup>. Lisäksi Jans toteaa, että ympäristönsuojelun taso saattaa käytännössä alentua, kun uudet läpäisyperiaatteet otetaan huomioon päätöksenteossa<sup>33</sup>.

29 Ks. kompetenssimuutoksista tarkemmin Benson – Jordan 2010, s. 470.

30 Krämer 2007, s. 21–22.

31 *Ibid.*, s. 21; Vedder 2010, s. 289.

32 Vedder 2010, s. 289; Jans 2010, s. 1544–1545.

33 Jans 2010, s. 1546–1547.



Painoarvon heikkeneminen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. SEUT 11 artiklan sanamuoto on sama kuin EY 6 artiklassa, joten periaatteen oikeudellinen sisältö sinänsä ei ole muuttunut. Lisäksi sanamuoto on muita läpäisyperiaatteita selkeästi velvoittavampi<sup>34</sup>. On myös huomattava, että huolimatta erityisestä asemastaan EY-perustamissopimuksen 6 artiklassa ympäristönsuojelullisella läpäisyperiaattella ei ollut etusijaa muihin sopimuksen tavoitteisiin nähden ennen Lissabonin sopimustakaan<sup>35</sup>. Muodollisille seikoille ei tulisi antaa liikaa painoarvoa periaatteen merkityksen arvioinnissa. Uudistukset tosin saattavat ilmentää muutoksia poliittisissa painotuksissa. Tämän merkitystä EU-tuomioistuimen omaksuman teleologisen tulkintametodin kannalta arvioidaan jäljempänä.

## **4 Ympäristönsuojelu tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteena**

### **4.1 SEUT 36 artikla ja ympäristönsuojelu**

SEUT 36 artikla sallii jäsenvaltioiden poiketa SEUT 34 ja 35 artiklan mukaisista määrällisten tuonti- ja vientirajoitusten kielloista, kun säännöksessä luetellut perusteet niin vaativat. Toimenpiteiden täytyy olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia<sup>36</sup>, eivätkä ne saa olla mielivaltaisesti syrjiviä tai kauppaa peitellysti rajoittavia. Artiklassa oikeuttamisperusteet on lueteltu tyhjentävästi eikä ympäristönsuojelua ole mainittu<sup>37</sup>.

SEUT 36 artiklan sallimista perusteista jäsenvaltiot ovat käyttäneet useimmiten ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelua. Luonnollisesti kansalliset toimenpiteet, jotka oikeutetaan tällä perusteella, voivat tähdätä myös ympäristönsuojeluun. EU-tuomioistuimella on kuitenkin tapana tutkia tarkasti, onko kansallinen toimenpide oikeutettu SEUT 36

34 SEUT 11 artiklan mukaan ”Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen”, kun taas muissa läpäisyperiaatteissa käytetään ilmaisuja kuten ”unioni pyrkii” ja ”unioni ottaa – – huomioon”.

35 Krämer 2007, s. 21: ”– Art. 6 does not allow priority to be given to environmental requirements over other requirements; rather, the different objectives of the EC Treaty rank at the same level and the policy must endeavour to achieve all of them.”

36 Barnard 2010, s. 150.

37 Krämer 2007, s. 104; C-113/80, *komissio v. Irlanti*, kappale 7.

artiklassa mainitulla perusteella myös tosiasiallisesti.<sup>38</sup> Arvioinnissa on keskeistä, kuinka läheisesti toimenpide liittyy 36 artiklassa mainittuihin seikkoihin. Etäiset ja epäsuorat vaikutukset eivät voine tulla kyseeseen.<sup>39</sup>

#### 4.2 Ympäristönsuojelu pakottavana vaatimuksena

Tapauksessa *Tanskan pullot* EY-tuomioistuin salli ympäristönsuojelun osaksi *Cassis de Dijon* -oikeuskäytännön mukaisia pakottavia vaatimuksia. Tapauksessa oli kysymys Tanskan kansallisesta lainsäädännöstä, joka kielsi virvoitusjuomien myynnin muissa kuin viranomaisien hyväksymissä pullomalleissa. Säännösten taustalla oli pullojen yhteensopivuus palautusjärjestelmän kanssa ja siten ympäristön suojelu.

Ratkaisussaan EY-tuomioistuin toisti *ADBHU*-tapauksessa lausumansa kannan ympäristönsuojelusta yhteisön keskeisenä päämääränä, joka voi oikeuttaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen. Tuomioistuin viittasi myös Euroopan yhtenäisasiakirjan vahvistavan tämän. Niinpä ympäristönsuojelun oli katsottava olevan *Cassis de Dijon* -oikeuskäytännön mukainen pakottava vaatimus, joka voi rajoittaa SEUT 34 artiklan soveltamista.<sup>40</sup> Lisäksi tuomioistuin totesi yleisesti, että pakottavien vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa niiden tavoitteeseen nähden, ja jäsenvaltioiden tulisi valita tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähiten rajoittava keino<sup>41</sup>. Toimenpiteet eivät myöskään saa ylittää sitä, mikä on perusteltua tavoitteen saavuttamiseksi<sup>42</sup>. Tuomio vahvisti suhteellisuusperiaatteen noudattamisen olevan edellytyksenä sille, että ympäristönsuojelullinen toimenpide voidaan perustella pakottavalla vaatimuksella.

EU-tuomioistuimen aikaisemman tulkinnan mukaan pakottavat vaatimukset ovat soveltuneet vain toimenpiteisiin, jotka ovat erotuksetta soveltuvia (*indistinctly applicable measure*)<sup>43</sup>. Syrjivien toimenpiteiden (*distinctly applicable measure*) osalta pakottavat vaatimukset taas eivät ole voineet tulla

38 Ks. Barnard 2010, s. 158–159.

39 Krämer 2007, s. 105; Ks. kuitenkin Paunio 2007a, s. 57 *in fine*.

40 C-302/86, *komissio v. Tanska*, k. 8–9.

41 *Ibid.*, k. 6.

42 *Ibid.*, k. 11.

43 Craig – de Búrca 2003, s. 659.

kyseeseen, ja tavaroiden vapaata liikkumista rajoittava toimenpide on voitu oikeuttaa vain SEUT 36 artiklan mukaisesti.

Pakottaviin vaatimuksiin liittyvä toimenpiteen erotuksesta soveltuvuuden käsite on peräisin direktiivistä 70/50/ETY<sup>44</sup>. Syrjivä toimenpide asettaa jäsenmaahan tuodut tavarat nimenomaisesti eri asemaan kuin kotimaiset tavarat. Kyse on siten suorasta syrjinnästä. Esimerkiksi tuontituotteita koskevat vähimmäis- tai enimmäishinnat ovat tässä merkityksessä syrjiviä. Erotuksesta soveltuva toimenpide sen sijaan soveltuu tuontituotteisiin samalla tavalla kuin kotimaisiinkin *de jure* mutta asettaa tuontituotteet eri asemaan *de facto*.<sup>45</sup> Direktiivissä 70/50/ETY ei mainita, että kansallisen toimenpiteen tarkoituksella olisi painoa arvioinnissa. Jäljempänä ”syrjivällä ja syrjimättömällä toimenpiteellä” tarkoitetaan nimenomaan tavarat eri asemaan asettavaa ja erotuksesta soveltuvaa toimenpidettä.

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä erottelu erotuksesta soveltuviin ja suoraan syrjiviin toimenpiteisiin on kuitenkin menettänyt merkitystään etenkin ympäristönsuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Siten ympäristönsuojeluun liittyvien tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisperusteiden jaottelu pakottaviin vaatimuksiin ja SEUT 36 artiklan mukaisiin oikeuttamisperusteisiin on hämärtynyt, kuten seuraavaksi käsiteltävät tapaukset osoittavat.

### 4.3 Rajoitusperusteiden välisen erottelun epäselvyys

Tapauksessa *Vallonian jätte* oli kysymys Belgiassa sijaitsevan Vallonian maakunnan paikallisista määräyksistä, jotka kielsivät muualta kuin Valloniasta peräisin olevan jätteen varastoinnin Vallonian alueelle. Ratkaisussaan EY-tuomioistuin katsoi, että myös kierrätyskelvottomat jätteet ovat tavaroita<sup>46</sup>. Lisäksi, tuomioistuin sovelsi EY 174 artiklassa (SEUT 191 artikla) mainittua lähdeperiaatetta ja totesi, ettei jätteen tuontikieltoa voitu pitää periaatteen valossa syrjivänä<sup>47</sup>. Tämä vaikuttaa merkittävästi, sillä tapauksen tuontikielto oli selkeän määritelmällisesti syrjivä toimenpide. Kielto asetti muiden

44 Komission direktiivi 70/50/ETY tuontirajoituksia vaikutukseltaan vastaavista toimenpiteistä 22.12.1969, 2 ja 3 artikla.

45 Barnard 2010, s. 80 ja 90.

46 C-2/90, *komissio v. Belgia*, k. 28.

47 *Ibid.*, k. 34–36.

jäsenvaltioiden tavarat eri asemaan kuin kotimaiset tavarat.<sup>48 49</sup> Wheelerin mukaan tuomioistuimen ratkaisu onkin ristiriidassa aiemmassa oikeuskäytännössä muotoutuneen syrjivyyden määritelmän kanssa<sup>50</sup>.

Ratkaisussa tehtiin siis edelleen selkeä erottelu syrjivien ja syrjimättömien toimenpiteiden välillä. Merkittävää kuitenkin oli perustamissopimuksen ympäristönsuojelua koskevien periaatteiden soveltaminen, minkä voidaan katsoa vahvistaneen ympäristöperiaatteiden merkitystä tavaroiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä. Paunio toteaa tämän olevan osoitus tuomioistuimen omaksumasta teleologisesta tulkintamallista.<sup>51</sup>

Erotuksetta soveltuvuuden merkitys ympäristönsuojeluun liittyvän pakottavan vaatimuksen yhteydessä alkoi muuttua häilyväksi tapauksissa *Dusseldorf*<sup>52</sup> ja *Aber-Waggon*<sup>53</sup>. Niissä EY-tuomioistuin arvioi kansallisten toimenpiteiden sallittavuutta ympäristönsuojeluun liittyvillä näkökohdilla, vaikka toimenpiteiden erotuksetta soveltuvuutta on voitu pitää kyseenalaisena<sup>54</sup>. Kummassakaan tapauksessa tuomioistuin ei arvioinut toimenpiteen erotuksetta soveltuvuutta ja tämän merkitystä rajoittamisperusteiden soveltamisen kannalta.

Tapauksessa *PreussenElektra* oli kysymys Saksan kansallisesta lainsäädännöstä, jossa sähkönjakeluyrityksille asetettiin velvoite jakelualueellaan ostaa uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä todellista markkina-arvoa korkeammilla vähimmäishinnoilla. Saksalainen tuomioistuin pyysi EY-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua muun ohella kysymykseen siitä, ovatko kyseiset kansalliset säännökset EY 28 artiklan (SEUT 34 artikla) vastaisia.

Vaikka tuomioistuin totesi kansallisten toimenpiteiden potentiaalisesti rajoittavan tuontimahdollisuuksia EY 28 artiklassa (SEUT 34 artikla) tarkoitettulla tavalla, se ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, olivatko toimenpiteet

48 Jacobs 2006, s. 189; C-2/90, *komissio v. Belgia*, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, k. 24.

49 Gormley 2009, s. 517; Enchelmaier 2010, s. 219.

50 Wheeler 1993, s. 145.

51 Paunio 2007a, s. 49.

52 C-203/96, *Dusseldorf*.

53 C-389/96, *Aber-Waggon*.

54 Paunio 2007a, s. 64; C-379/98, *PreussenElektra v. Schlesweg*, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, k. 227.

luonteeltaan syrjiviä vai ei. Arvioimatta jäi myös suhteellisuusperiaatteen mukaisuus. Kansallisen lainsäädännön tavoitteesta tuomioistuin totesi, että kyseessä olevien kaltaiset säännökset pyrkivät edistämään uusiutuvien energialähteiden käyttöä, mikä taas on ”hyödyllistä ympäristönsuojelun kannalta”. Tuomioistuin viittasi myös yhteisön kansainvälisiin sitoumuksiin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi, kuin myös ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden ja elämän suojeluun.<sup>55</sup> Suojelun osalta on huomattava yhteys EY 30 artiklaan (SEUT 36 artikla), vaikka tuomiossa ei sitä erikseen mainittukaan.

Tuomioistuin viittasi vielä EY:n perustamissopimuksen tavoitteisiin. Esiin nousi EY 6 artiklassa (SEUT 11 artikla) ilmaistu läpäisyperiaate, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen.<sup>56</sup> Näiden argumenttien ja asiaan liittyvien direktiivien arvioinnin perusteella tuomioistuin lopulta totesi, ettei tapauksessa kyseessä oleva kansallinen asetus ole EY 28 artiklan (SEUT 34 artikla) vastainen.<sup>57</sup>

Kuten Ojanen huomauttaa, ratkaisussa tuomioistuimen tapa viitata kansainvälisiin sopimuksiin ja perustamissopimuksen tuoreisiin muutoksiin<sup>58</sup> heijastelee yhteisön oikeudessa tapahtuneita muutoksia. Muutokset oikeudessa puolestaan johtuvat yhteisön ympäristöpolitiikan muutoksista, ja siten tuomioistuimen argumentointikin ilmentää politiikan muutoksia.<sup>59</sup>

Paunioin mukaan tapaus *PreussenElektra* osoittaa kehitystä, jonka mukaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteiden jako toisaalta SEUT 36 artiklan mukaisiin oikeuttamisperusteisiin ja toisaalta oikeuskäytännön mukaisiin pakottaviin vaatimuksiin on menettämässä merkitystään<sup>60</sup>. Ratkaisussaan EY-tuomioistuin ei taaskaan kommentoinut erottelua syrjiviin ja syrjimättömiin toimenpiteisiin, joka aikaisemmassa oikeuskäytännössä oli ollut hyvin keskeistä. Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies Jacobs piti toimenpiteen syrjivyyttä selvästi mahdollisena<sup>61</sup>.

55 C-379/98, *PreussenElektra v. Schleswag*, k. 70, 73–75.

56 *Ibid.*, kohta 76.

57 *Ibid.*, kohta 81.

58 Amsterdamin sopimuksella läpäisyperiaate siirrettiin EY-sopimuksen ensimmäiseen osaan, ks. edellä jakso 1.

59 Ojanen 2003b, s. 201.

60 Paunio 2007a, s. 62.

61 C-379/98, *PreussenElektra v. Schleswag*, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, k. 210.

Hyvä tuore esimerkki SEUT 36 artiklan oikeuttamisperusteiden ja pakottavien vaatimusten erottelun ongelmallisuudesta on myös tapaus C-524/07, jossa kyse oli Itävallan tuontiautoihin kohdistuvista kansallisista toimenpiteistä melun ja päästöjen rajoittamiseksi<sup>62</sup>. Itävalta oli vedonnut sekä EY 30 artiklan (SEUT 36 artikla) mukaiseen henkilöiden, eläinten ja kasvien terveyden ja elämän suojeluun että ympäristönsuojeluun. Tuomioistuimien totesi, että terveyden suojeleminen kuuluu ympäristönsuojelun alaan käsitteen laajassa merkityksessä, eikä näitä kahta seikkaa voitu tapauksessa käsitellä erillisinä.<sup>63</sup> Tapauksessa *Aber-Waggon* tuomioistuimien lausui ratkaisussaan, että kyseessä olleet kaupan esteet oli mahdollista oikeuttaa ympäristön ja terveyden suojelulla<sup>64</sup>.

#### 4.4 Tilaisuus oikeustilan selkiyttämiseen: C-28/09, komissio v. Itävalta

Julkisasiamies Trstenjak on ottanut kehityskulkuun perustavasti kantaa asiassa C-28/09 *komissio v. Itävalta*. Tapauksessa ei ole annettu vielä tuomiota, mutta Trstenjak on antanut ratkaisusuosituksensa.

Tapauksessa on kyse Itävallan kansallisesta lainsäädännöstä, joka kieltää tiettyjä tavaroita kuljettavien, yli 7,5 tonnia painavien kuljetusajoneuvojen Alppien läpi kulkevalla A 12 -moottoritieellä. Tämän alakohtaisen liikennöintikiellon tarkoituksena on Itävallan mukaan rajoittaa typpioksidiarvoja moottoritien alueella. Vaikka ilmanlaadun suojelemiseen tähtäviä direktiivejä onkin, Itävalta katsoo kansallisella lainsäädännöllä suojelevansa perusoikeuksia, jotka koskevat kansanterveyden ja ympäristön suojelua sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista<sup>65</sup>. Komission mukaan säännökset ovat paitsi voimakkaasti syrjiviä myös suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Liikennöintikieltoa ei siten voitaisi perustella EY 30 artiklassa (SEUT 36 artikla) tarkoitetuilla oikeuttamisperusteilla eikä oikeuskäytännössä tunnetuilla pakottavilla vaatimuksilla.

Ratkaisusuosituksessaan Trstenjak aluksi toteaa, että vaikka kansallisella asetuksella pannaan myös muodollisesti toimeen direktiivien 96/62/EY ja

<sup>62</sup> C-524/07, *komissio v. Itävalta*.

<sup>63</sup> *Ibid.*, k. 56.

<sup>64</sup> C-389/96, *Aber-Waggon*, k. 19.

<sup>65</sup> C-28/09, *komissio v. Itävalta*, julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus, k. 38.

1999/30/EY määräyksiä, tämä ei estä asetuksen tarkastelemista vapaan liikkuvuuden esteenä EY 28 artiklan (SEUT 34 artikla) mukaisesti<sup>66</sup>.

Jäljempänä Trstenjak toteaa, että uudemmasta oikeuskäytännöstä voidaan ”yksiselitteisesti päätellä”, että ympäristönsuojelua koskevilla pakottavilla vaatimuksilla voidaan perustella myös määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia syrjiviä toimenpiteitä<sup>67</sup>. Tältä osin voidaan viitata edellä käsiteltyihin tapauksiin *Vallonian jäte*, *Dusseldorp*, *Aher-Waggon* ja *PreussenElektra*. Mainittakoon myös Itävallan aiempaa vastaava alakohtaista liikennöintikieltoa koskevassa asiassa C-320/03 annettu tuomio<sup>68</sup>. Tapauksessa tuomioistuin totesi yksinkertaisesti, että kansalliset, yhteisön sisäistä kauppaa mahdollisesti rajoittavat toimenpiteet voidaan perustella ympäristönsuojeluun liittyvillä pakottavilla vaatimuksilla, kunhan ne ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden<sup>69</sup>.

Kun viimeaikaisen oikeuskäytännön kehityksen lisäksi vielä otetaan huomioon, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä ympäristönsuojelu on todettu yhdeksi yhteisön päätavoitteista<sup>70</sup>, on Trstenjakin mukaan katsottava, että ympäristönsuojelulla voidaan pakottavana vaatimuksena perustella myös syrjiviä toimenpiteitä<sup>71</sup>.

On huomattava, että myös *PreussenElektra*-tapauksessa julkisasiamiehenä toiminut Jacobs kehotti tuomioistuinta selkeyttämään EY 28 artiklaa (SEUT 34 artikla) koskevaa oikeuskäytäntöään<sup>72</sup>. Näin ei kuitenkaan käynyt, kuten edellä on esitetty. Myös asiassa C-320/03 tuomioistuimella oli hyvä tilaisuus ottaa tilanteeseen kantaa, mutta jätti niin tekemättä. Jacobs pitää kysymyksen välttämistä tietoisena valintana<sup>73</sup>.

Muodollinen jako erotuksesta soveltuviin ja suoraan syrjiviin toimenpiteisiin on menettänyt merkitystään nimenomaan ympäristönsuojelullisiin pakottaviin vaatimuksiin liittyvässä oikeuskäytännössä. Merkkejä erottelun

66 *Ibid.*, k. 55.

67 *Ibid.*, k. 83.

68 C-320/03, *komissio v. Itävalta*.

69 *Ibid.*, kohta 70.

70 Ks. esimerkiksi C-320/03, *komissio v. Itävalta*, k. 72.

71 C-28/09, *komissio v. Itävalta*, julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus, k. 88 ja 89.

72 C-379/98, *PreussenElektra v. Schlesweg*, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, k. 229.

73 Jacobs 2006, s. 194.

häviämisestä on kuitenkin havaittavissa myös muihin pakottaviin vaatimuksiin liittyvissä asioissa. Barnard mainitsee esimerkkinä asian C-54/05<sup>74</sup>, jossa tuomioistuin katsoi kulkuneuvoja koskevan tuontiluvan olevan sallittu tieturvallisuuteen liittyvän pakottavan vaatimuksen vuoksi. Tuontilupaa on perinteisesti pidetty suoraan syrjivänä toimenpiteenä.<sup>75</sup>

## 5 Sekundäärinormisto ja ympäristönsuojelu: Nordiska Dental

Viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä tapaus C-288/08 *Nordiska Dental* liittyy ympäristön ja terveyden suojeluun viennin esteinä. Ennakkoratkaisussa oli kyse lääkinnällisiä laitteita koskevan direktiivin 93/42/ETY tulkinnasta. EY-tuomioistuin ei ottanut kantaa EY 30 artiklan (SEUT 36 artikla) tulkintaan.

Tapauksessa oli kysymys hammaspaikoissa käytettävän elohopeaa sisältävän amalgaamin viennistä Ruotsista muihin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin. Ruotsin kansallinen lainsäädäntö kielsi elohopeaa sisältävien valmistajien ammattimaisen viennin, mutta kiellosta oli mahdollista saada poikkeuslupa. Säännöksen perusteena oli terveyden ja ympäristön suojelu<sup>76</sup>. Ruotsalaisen Nordiska Dentalin poikkeuslupahakemus amalgaamin viemiseen oli hylätty paikallisessa kemikaalivirastossa. Nordiska Dental valitti päätöksestä tuomioistuimeen, ja asia eteni Svean hovioikeuteen, joka pyysi ennakkoratkaisua.

Direktiivi 93/42/ETY on EY 95 artiklan (SEUT 114 artikla) nojalla toteutettu yhdenmukaistamistoimenpide. EY-tuomioistuimen mukaan sen tarkoituksena on siten edistää direktiivin mukaisten lääkinnällisten laitteiden vapaata liikkuvuutta nimenomaan jäsenvaltioiden tällä alalla toteuttamien vapaan liikkuvuuden esteiden korvaamiseksi.

Direktiivin 93/42/ETY 8 artiklan mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvien laitteiden vientiä voidaan rajoittaa terveyden ja turvallisuuden suojelun perusteella. EY-tuomioistuimen ratkaisun mukaan kansallinen kieltö ei voi jäädä direktiivin 93/42/ETY soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan sen takia, että kiellon perusteena on terveyden suojelun ohella myös ym-

<sup>74</sup> C-54/05, *komissio v. Suomi*.

<sup>75</sup> Barnard 2010, s. 87.

<sup>76</sup> C-288/08, *Nordiska Dental*, k. 16 ja 27.



päristönsuojelu. Toisin sanoen ympäristönsuojeluun tähtäävät toimenpiteet kuuluvat direktiivin 93/42/ETY soveltamisalaan, kun kyse on direktiivissä tarkoitetuista laitteista. Tämä on seurauksena siitä, että direktiivin yhtenä tarkoituksena olevaa terveyden suojelua ei tule tulkita ahtaasti, vaan suojelu koskee myös ihmisten turvallisuutta yleisesti. Tuomioistuimen mukaan tulkinnasta ei kuitenkaan seuraa, että kaikki ympäristöön liittyvät kansalliset toimenpiteet kuuluisivat direktiivin soveltamisalaan (ja olisivat siten kiellettyjä), vaikka kyse olisikin lääketieteellisistä laitteista.<sup>77</sup>

Krämerin mukaan tuomioistuimen ratkaisu on virheellinen. Kommentissaan hän väittää, että kun ympäristönsuojelun tarkoitetaan kuuluvan tietyn unionin säännöksen alaan, se mainitaan selkeästi. Ympäristönsuojelu ei siis voi sisältyä henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun alaan ilman nimenomaista mainintaa.<sup>78</sup> Krämer argumentoi seuraavasti: Ensinnäkin, kyseessä oleva direktiivi 93/42/ETY kuuluu niin sanottuihin *new approach*-direktiiveihin, joissa Neuvoston päätöksen 85/C 136/01 mukaan ympäristön suojelu mainitaan nimenomaisesti, milloin sen on tarkoitus kuulua kunkin direktiivin alaan<sup>79</sup>. Direktiivi 93/42/ETY ei mainitse tavoitteissaan erikseen ympäristön suojelua, vaan ainoastaan henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemisen<sup>80</sup>. Toiseksi, myöskään yleistä tuoteturvallisuutta koskeva direktiivi 2001/95/EY ei mainitse ympäristön suojelua erillisenä tavoitteena. Kolmanneksi, SEUT 36 mukaisia oikeuttamisperusteita ei voida tulkita laajentavasti ympäristönsuojeluun. Lisäksi SEUT 114(4) ja (5) artiklojen mukaisissa perusteissa harmonisoidusta lainsäädännöstä poikkeamiseksi ympäristönsuojelu mainitaan erikseen.

Näiden näkökohtien valossa Krämer toteaa, että unionin primääri- ja sekundäärinormiston, *new approach*-direktiivin periaatteiden ja unionin lainsäädäntöelinten yleisen käytännön mukaan ympäristönsuojelu mainitaan unionin säädöksessä nimenomaisesti, jos sen on tarkoitettu kuuluvan kyseisen säädöksen soveltamisalaan.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> *Ibid.*, k. 29–31.

<sup>78</sup> Krämer 2010, s. 124–127.

<sup>79</sup> Neuvoston päätös 84/C 136/01 teknistä yhdenmukaistamista ja standardointia koskevasta uudesta lähestymistavasta 4.6.1985, k. A 1, 2 ja 3.

<sup>80</sup> Neuvoston direktiivi 93/42/ETY lääkinällisistä laitteista 12.7.1993, johdannon kappaleet 3 ja 5.

<sup>81</sup> Krämer 2010, s. 126.

Mitä henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun laajentavaan tulkintaan tulee, kritiikkiin on helppo yhtyä. Neuvoston *new approach* -päätöksessä ympäristö mainitaan selkeästi turvallisuudesta ja terveydestä erillisenä perusteena<sup>82</sup>. Tästä ei tosin voida yksiselitteisesti päätellä, että ympäristönsuojelu ei voisi joissain tapauksissa kuulua turvallisuuden ja terveyden suojelun alaan. Enchelmaier toteaa käsitteiden välillä olevan selvää limittäisyyttä. Limittäisyys käy ilmi esimerkiksi SEUT 191(1) artiklasta: terveyden suojelu kuuluu unionin ympäristöpolitiikan tavoitteisiin.<sup>83</sup> Tapausta voidaan myös verrata edellä mainittuun asiaan C-524/07, jossa tuomioistuin on niin ikään käsitellyt terveyden ja ympäristönsuojelua yhtenä kokonaisuutena<sup>84</sup>. Ottaen kuitenkin huomioon unionin oikeuden viimeaikaisen kehityksen ympäristönsuojelun osalta<sup>85</sup>, teleologinen tulkinta voisi tapauksessa kallistua päinvastaiselle kannalle.

## 6 Perusoikeudet rajoitusperusteena

### 6.1 Perusoikeuksien aseman vahvistuminen

Tapauksessa *Schmidberger*<sup>86</sup> itävaltalainen ympäristönsuojeluyhdistys oli saanut Itävallan viranomaisilta luvan mielenosoituksen järjestämiseen A 13 -moottoritieellä. Mielenosoitus oli Itävallan kansallisen lainsäädännön mukaan laillinen eikä sitä sen vuoksi estetty. Tavarankuljetusyhtiö Schmidberger nosti itävaltalaisessa tuomioistuimessa kanteen Itävallaa vastaan ja prosessin edetessä itävaltalainen vetoomustuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyynnön EY-tuomioistuimelle.

Tuomioistuin totesi Itävallan viranomaisten menettelyn (mielenosoituksen kieltämättä jättäminen) olevan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka voisi kuitenkin olla oikeutettu objektiivisin pe-

---

82 Ks. alaviite 79.

83 Enchelmaier 2010, s. 302.

84 Ks. alaviitteet 63 ja 64. Erona on tietenkin se, että asiassa C-524/07 oli kyse primäärinormiston tulkinnasta, kun taas asiassa C-288/08 tulkittiin yksittäisen direktiivin tarkoitusta.

85 Raitio 2005, s. 293: ”On perusteltua väittää ympäristönsuojelun vähitellen muuttuneen ”itseisarvoksi ja päämääräksi”, mikä vaikuttaa teleologisen tulkinnan sisältöön tavoitteiden määräytyessä ympäristönäkökohdat huomioonottaviksi.”; Ojanen 2003a, s. 693; ks. myös tapaus *Vallonian jäte* edellä.

86 C-112/00, *Eugen Schmidberger v. Itävalta*.

rustein<sup>87</sup>. Arvioidessaan perusoikeuksien ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden välistä suhdetta tuomioistuin totesi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet ovat ”erottamaton osa” yhteisön yleisiä oikeusperiaatteita. Tuomioistuin viittasi jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja kansainvälisiin ihmisoikeuksia koskeviin asiakirjoihin. Toimenpiteitä, jotka ovat yhteensopimattomia ihmisoikeuksien kunnioittamisen kanssa, ei voida hyväksyä. Siten tuomioistuin totesi, että perusoikeuksien kunnioittaminen on perusteltu intressi, joka periaatteessa voi oikeuttaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen.<sup>88</sup>

Ennakkoratkaisun perustelut ovat merkittävät nimenomaan sen takia, että perusoikeuksille tunnustettiin vihdoinkin asema tavaroiden vapaan liikkuvuuden rinnalla. Neljän perusvapauden asema ”supervapauksina” ei enää ollutkaan itsestään selvä. Perusoikeuksien merkityksen korostuminen ei tosin sekään ole ollut itsestään selvää *Schmidbergerin* jälkeisessä oikeuskäytännössä. Raition mukaan perinteinen sisämarkkinaoikeudellinen lähestymistapa on säilynyt EU-tuomioistuimen argumentoinnissa.<sup>89</sup>

Kirjallisuudessa on keskusteltu siitä, miten perusoikeudet tulisi sijoittaa perinteisiin tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteisiin. Perusoikeudet eivät sisälly SEUT 36 artiklan oikeuttamisperusteisiin eivätkä pakottaviin vaatimuksiin. EU-tuomioistuin ei ole ottanut asiaan kantaa. Paunio mukaan tapauksia *Schmidberger* ja *A.G.M.-COS.MET*<sup>90</sup> voidaankin pitää osoituksena SEUT 36 artiklan ja pakottavien vaatimusten välisen jaon heikentymisestä<sup>91</sup>. Hän kuitenkin katsoo, että perusoikeudet rinnastuvat SEUT 36 artiklan mukaisiin oikeuttamisperusteisiin<sup>92</sup>.

## 6.2 Ympäristöperusoikeus

Perusoikeuksien aseman selkiytyminen suhteessa sisämarkkinavapauksiin herättää ilmeisen kysymyksen: onko olemassa ’ympäristöperusoikeus’, joka voisi oikeuttaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä?

87 *Ibid.*, kohta 64.

88 *Ibid.*, kappaleet 71 ja 73–74.

89 Ks. Raitio 2010, s. 487; ks. myös Barnard 2010, s. 171.

90 C-470/03, *A.G.M.-COS.MET*.

91 Paunio 2007a, s. 87.

92 Paunio 2007b, s. 901; ks. myös C-470/03, *A.G.M.-COS.MET*, k. 71–73.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan ympäristönsuojelua koskeva 37 artikla toistaa SEU 3(3) artiklan mukaisen korkean ympäristönsuojelun tason ja ympäristön laadun parantamisen sekä SEUT 11 artiklan mukaisen läpäisyperiaatteen ja kestäväen kehityksen. Artiklan sanamuodon perusteella on selvää, ettei se perusta subjektiivista oikeutta. Yksilön kannalta säännös saa lähinnä merkitystä julkiseen valtaan kohdistuvana toimintavelvoitteena<sup>93</sup>. SEU 6 artiklan mukaan perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, mikä on Lissabonin sopimuksen tuoma muutos.

EU-tuomioistuin on useamman kerran viitannut perusoikeuskirjaan tuomioissaan. Asian C-279/09 ratkaisussa tuomioistuimen nykyinen suhtautuminen perusoikeuskirjaan käy havainnollisesti ilmi: ”Mitä perusoikeuksiin tulee, Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen on tärkeää ottaa huomioon perusoikeuskirja, jolla on ’sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla’ – –.”<sup>94</sup>

Määttän mukaan ympäristöön liittyviä oikeuksia on mahdollista käsitellä vahvasti suojattuna aineellisena perusoikeutena yhteisön oikeudessa. Perusteluina Määttä mainitsee perusoikeuskirjan lisäksi myös kansainvälisten sopimusten merkityksen, EU-tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön sekä ympäristötavoitteiden vahvistumisen perussopimuksissa.<sup>95</sup> Kansainvälisten sopimusten osalta voidaan viitata edellä käsiteltyyn tapaukseen *PreussenElektra*, jossa EY-tuomioistuin perusteli ratkaisuaan jäsenvaltioiden kansainvälisillä velvoitteilla. Tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön kehittämisessä ympäristönsuojelun normatiivisen painoarvon kasvua puolestaan osoittavat edellä jaksossa 3 esitellyt tapaukset. Jaksossa 1 on niin ikään käsitelty ympäristöpolitiikan kehitystä.

Sikäli kun ympäristönsuojeluun liittyviä oikeuksia voidaan tarkastella perusoikeuksina, saavat ne Paunio mukaan merkitystä myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusperusteena<sup>96</sup>. Oikeuskäytäntöä nimenomaan ympäris-

93 Ks. esimerkiksi C-87/02, *komissio v. Italia*, julkisasiamies Colomerin ratkaisuehdotus, k. 36.

94 C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, k. 30.

95 Määttä 2001, s. 315–316. Muina argumentteina Määttä mainitsee jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön.

96 Paunio 2007b, s. 901.

töön liittyvän perusoikeuden merkityksestä ei kuitenkaan vielä ole, joskin julkisasiamiehet ovat ratkaisusuosituksissaan viitanneet perusoikeuskirjan 37 artiklaan<sup>97</sup>. Edellä käsitellyssä asiassa C-28/09 Itävalta on myös vedonnut kansallisella toimenpiteellään noudattavansa unionin perusoikeuksiin liittyviä velvollisuuksia, jotka koskevat myös ympäristönsuojelua<sup>98</sup>.

## 7 Yhteenveto

Euroopan integraatio on alkujaan perustunut nimenomaan taloudelliselle integraatiolle. Neljä perusvapautta, joille sisämarkkinat pohjautuvat, ovat yhteisön oikeudessa kehittyneet hyvin vahvoiksi peruseriaateiksi. Integraation laajentuessa yhteisö on saanut useita poliittisia tavoitteita, jotka ovat ainakin periaatteessa yhdenvertaisia sisämarkkinoiden toteutumiseen nähden. Ympäristönsuojelun osalta voidaan viitata Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä yhteisön oikeuteen tulleseeseen ja Amsterdamin sopimuksen edelleen vahvistamaan läpäisyperiaatteeseen, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset tulee huomioida kaikessa unionin politiikassa.

Muutokset poliittisissa painotuksissa ovat vaikuttaneet myös yhteisön oikeuden sisältöön. EU-tuomioistuin on omaksumansa teleologisen tulkintamallin mukaisesti ratkaisuisaan huomioinut koko yhteisön tavoitteet<sup>99</sup>. Ympäristönsuojelu on yhtenä yhteisön päätavoitteista voinut oikeuttaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen. Esimerkiksi tapauksessa *PreussenElektra* tuomioistuin viittasi nimenomaisesti läpäisyperiaatteeseen ja myös yhteisön kansainvälisiin sitoumuksiin. Tapaus *Nordiska Dental* kuitenkin osoittaa paitsi horjuvuutta tuomioistuimen käytännössä, myös sitä, ettei sisämarkkinoiden toimivuuden perustava merkitys unionin oikeudessa ole kadonnut minnekään. Tapauksesta *Schmidberger* alkanut perusoikeuksien ilmaantuminen tavaroiden vapaan liikkuvuuden kontekstiin heijastelee niin ikään yhteisön politiikassa tapahtuneita muutoksia. Ympäristöperusoikeuden asema rajoitusperusteena on epävarma mutta mahdollinen.<sup>100</sup>

97 Ks. av. 93 ja C-277/02, *EU-Wood-Trading*, julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus, k. 9. Kummassakaan tapauksessa 37 artiklaa ei kuitenkaan käsitelty asiassa annetussa tuomiossa.

98 Ks. av. 65.

99 Ks. Raitio 2005, s. 278.

100 Ks. myös Paunio 2007b, s. 907.

Ympäristönsuojelullisen läpäisyperiaatteen suhde Lissabonin sopimuksen tuomiin uusiin läpäisyperiaatteisiin ei myöskään ole vielä selvä<sup>101</sup>.

Tässä kirjoituksessa kuvatut muutokset ovat edelleen käynnissä. Oikeuskäytännön perusteella voidaan sanoa, että liikkumavaraa ympäristönsuojelun ja perusoikeuksien kannalta myönteisempään yhteisön oikeuden tulkintaan on ollut. Nykyisissä unionin perussopimuksissa on vahvistettu unionille ja sen toiminnalle useita kunnianhimoisia tavoitteita, joiden täydellinen yhteensovittaminen on mahdotonta. Kuitenkin asetettujen poliittisten tavoitteiden valossa edellä mainitun liikkumavaran tuskin voidaan ennakoida lähiaikoina loppuvan.

---

101 Ks. jakso 2.2.

## Lähteet

### Kirjallisuus

Barnard, Catherine: *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms* (3<sup>rd</sup> edition). Oxford University Press. Oxford 2010. (Barnard 2010)

Benson, David – Jordan, Andrew: *European Union environmental policy after the Lisbon Treaty: plus ça change, plus c'est la même chose?* *Environmental Politics* 2010, 19(3), s. 468–474. (Benson – Jordan 2010)

Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: *EU Law – Text, Cases and Material*. Oxford University Press. Oxford 2003. (Craig – de Búrca 2003)

Enchelmaier, Stefan: *Article 36 TFEU: General*. Teoksessa Oliver, Peter (toim.): *Oliver on Free Movement of Goods in the European Union*, s. 215–313. Hart Publishing Ltd. Oxford 2010. (Enchelmaier 2010)

Fleurke, Floor M.: *What Use for Article 95(5) EC?* *Journal of Environmental Law* 2008, 20(2), s. 267–278. (Fleurke 2008)

Gormley, Laurence: *EU Law of Free Movement of Goods and Customs Union*. Oxford University Press. New York 2009. (Gormley 2009)

Jacobs, Francis: *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*. *Journal of Environmental Law* 2006, 18(2), s. 185–205. (Jacobs 2006)

Jans, Jan – Vedder, Hans: *European Environmental Law* (3<sup>rd</sup> edition). Europa Law Publishing. Groningen 2008. (Jans – Vedder 2008)

Jans, Jan: *Stop the Integration Principle?* *Fordham International Law Journal* 2010, 33(5), s. 1533–1547. (Jans 2010)

Krämer, Ludwig: *Comment on Case C-288/08 Kemikalieinspektionen v. Nordiska Dental AB of the Court of 19 November 2009*. *Journal for European Environmental and Planning Law* 2010, 7(1), s. 124–128. (Krämer 2010)

Krämer, Ludwig: *EC Environmental Law* (6<sup>th</sup> edition). Sweet & Maxwell. Lontoo 2007. (Krämer 2007)

Lee, Maria: *The Environmental Implications of the Lisbon Treaty*. *Environmental Law Review* 2008, 10(2), s. 131–138. (Lee 2008)

Määttä, Tapio: *Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota*. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*, s. 263–326. Kauppa-kaari Oyj. Helsinki 2001. (Määttä 2001)

Ojanen, Tuomas: *Euroopan yhteisöjen (EY) tuomioistuimen tuomio 17.9.2002 asiassa C-513/99, jonka korkein hallinto-oikeus saattoi EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 234 artiklan nojalla, jotta se antaisi ennakkoratkaisun asiassa Concordia Bus Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-bussiliikenne*. *Lakimies* 4/2003, s. 692–701. (Ojanen 2003a)

Ojanen, Tuomas: Tavaroiden vapaa liikkuvuus EU-oikeuden nykytilassa. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia, s. 91–128. Edita Publishing Oy. Helsinki 2007. (Ojanen 2007)

Ojanen, Tuomas: The Times they are a-Changin’ – the Reaction of the Courts. Teoksessa Petman, Jarna – Klabbers, Jan (toim.): Nordic Cosmopolitanism: Essays in International Law for Martti Koskenniemi, s. 181–205. Martinus Nijhoff Publishers. Boston 2003. (Ojanen 2003b)

Paunio, Elina: Ympäristönsuojelu tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen tulkinnassa EU:ssa. Lisensiaatintutkielma. Helsingin yliopisto. Helsinki 2007. (Paunio 2007a)

Paunio, Elina: Ympäristönsuojelu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus perusoikeuksien näkökulmasta EU:ssa, *Lakimies* 6/2007, s. 899. (Paunio 2007b)

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum Media Oy. Helsinki 2010. (Raitio 2010)

Raitio, Juha: Teleologia eurooppaoikeudessa. *Oikeus* 3/2005, s. 276–295. (Raitio 2005)

Sorensen, Karsten: Reconciling secondary legislation with the Treaty rights of free movement. *European Law Review* 2011, 36(3), s. 339–361. (Sorensen 2011)

Vedder, Hans: The Treaty of Lisbon and European environmental law and policy. *Journal of Environmental Law* 2010 22(2), s. 285–299. (Vedder 2010)

Wheeler, Marina: Legality of Restrictions on the Movement of Wastes under Community Law, The Case Law Analysis. *Journal of Environmental Law* 1993, 5(1), s. 141–148. (Wheeler 1993)

### **Virallislähteet**

First communication of the Commission about the Community’s policy on the environment, 22.6.1971, SEC (71) 2616. (SEC (71) 2616)

### **Oikeuskäytäntö**

Asia C-8/74, Procureur du Roi v. Dassonville, Kok. 1974, s. 837.

Asia C-120/78, Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Kok. 1979, s. 649.

Asia C-113/80, komissio v. Irlanti, Kok. 1981, s. 1625.

Asia C-240/83, Association de defense des brûleurs d’huiles usages (ADBHU), Kok. 1985, s. 531.

Asia C-302/86, komissio v. Tanska, Kok. 1988, s. 4605.

Asia C-2/90, komissio v. Belgia, Kok. 1992, s. I-4431.

Asia C-2/90, komissio v. Belgia, Kok. 1992, s. I-4431, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, annettu 19.9.1991.



Asia C-203/96, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV ym. v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Kok. 1998, s. I-4075.

Asia C-389/96, Aher-Waggon GmbH v. Bundesrepublik Deutschland, Kok. 1998, s. I-4473.

Asia C-379/98, PreussenElektra v. Schlesweg, Kok. 2001, s. I-2099.

Asia C-379/98, PreussenElektra v. Schlesweg, Kok. 2001, s. I-2099, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, annettu 26.10.2000.

Asia C-112/00, Eugen Schmidberger v. Itävalta, Kok. 2003, s. I-5659.

Asia C-87/02, komissio v. Italia, Kok. 2004, s. I-5975, julkisasiamies Colomerin ratkaisuehdotus, annettu 8.1.2004.

Asia C-277/02, EU-Wood-Trading GmbH v. Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, Kok. 2004, s. I-11957, julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus, annettu 23.9.2004.

Asia C-320/03, komissio v. Itävalta, Kok. 2005, s. I-9871.

Asia C-470/03, A.G.M.-COS.MET Srl v. Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, Kok. 2007, s. I-2749.

Asia C-54/05, komissio v. Suomi, Kok. 2007, s. I-2473.

Asia C-249/07, komissio v. Alankomaat, Kok. 2008, s. I-174.

Asia C-524/07, komissio v. Itävalta, Kok. 2009, s. I-4937.

Asia C-288/08, Kemikalieinspektionen v. Nordiska Dental AB, Kok. 2009, s. I-11031.

Asia C-28/09, komissio v. Itävalta, julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus, annettu 16.12.2010.

Asia C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbh v. Bundesrepublik Deutschland, Kok. 2010.