

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Eliis Tischler

**EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE SUVERÄÄNSUS EUROOPA
LIIDU ENERGIAPOLIITIKA RAAMES**

Magistritöö

Juhendaja
Dr. iur Mario Rosentau

Tartu
2023

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. SUVERÄÄNSUS EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE RIIKLUSE ALUSTALANA ...	9
1.1. Suveräänsuse teoreetiline käsitlus.....	9
1.2. Riigi suveräänsus oma loodusvarade üle	16
1.3. Euroopa Liidu liikmesus ja liikmesuse võimalik mõju riigi suveräänsusele	18
1.4. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus	20
1.5. Liikmesriikide kohtute seisukohad suveräänsusest Euroopa Liidus.....	26
1.5.1. Eesti Vabariik.....	26
1.5.2. Saksamaa Liitvabariik.....	30
1.5.3. Tšehhi Vabariik.....	33
1.5.4. Vahekokkuvõte	35
2. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE SUVERÄÄNSUS EUROOPA LIIDU ÜHISE ENERGIAPOLIITIKA RAAMES.....	37
2.1. Energiapoliitika roll Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepingust Maastrichti lepinguni	37
2.2. Energiapoliitika praegu kehtivates Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu toimimise lepingus ning selle võimalikud mõjud liikmesriikide suveräänsusele	41
2.2.1. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 194 ja sätte võimalik mõju liikmesriikide suveräänsusele.....	43
2.2.2. Euroopa Liidu keskkonnapoliitika kui liikmesriikide suveräänsuse piiraja	48
2.2.3. ELTL artikkel 194 alusel vastu võetud teised õigusaktid ja nende võimalikud piirangud Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsusele.....	52
2.2.4. ELTL artikkel 192 alusel vastu võetud teisene õigusakt ja selle võimalikud piirangud Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsusele.....	56
KOKKUVÕTE	60
SOVEREIGNTY OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION'S ENERGY POLICY	65
KASUTATUD KIRJANDUS	71

KASUTATUD NORMATIIVMATERJAL	74
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	76

SISSEJUHATUS

Juba 2014. aastal sõnas toonane Euroopa Nõukogu president Donald Tusk, et Euroopa Liidu liikmesriigid peavad kiiremas korras ühinema, et võidelda vastu järjest süvenevale energiasõltuvusele Venemaast. Tuski sõnavõtt oli innustunud peamiselt Venemaa tegevusest Ukrainas ning oli suunatud sellele, et liikmesriigid energiapoliitilisi otsuseid tehes oleksid sõltuvad pigem omavahelistest energiapoliitikaalastest kokkulepetest ja mitte Venemaalt tulevatest energiaallikatest.¹ Sisuliselt soovis Tusk asendada liikmesriikide sõltumise Venemaalt tulevast gaasist pigem liikmesriikide sõltumisega nii üksteisest kui ka Euroopa Liidust, viidates niiviisi liikmesriikide vahelise integratsiooni süvendamise vajadusele. Võttes arvesse käesoleva magistritöö kirjutamise ajaks eskaleerunud geopoliitilist olukorda, on Donald Tuski kõne veelgi päevakohasem kui 2014. aastal.

Energiapoliitikal on alati olnud eriline roll Euroopa Liidu toimimises. Sai ju tänapäevane liit alguse Euroopa Sõe- ja Terasühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse loomisega, mille eesmärk oli reguleerida toonaste asutajaliikmete omavahelisi suhteid sõe- ja tuumaenergia kasutamisel. Ometi on kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni olnud energiapoliitika puhul tegemist sellise valdkonnaga, kus liikmesriigid pole soovinud oma otsustusõigust Euroopa Liiduga kuigi palju jagada. Läbi aastate on energiapoliitika roll liidusiseselt aga tugevnenud, jõudes Lissaboni lepingu vastuvõtmisega punkti, kus energiapoliitika sai aluslepingutes eraldiseisva jaotise ning otsustati, et energiapoliitikas on Euroopa Liidul ja tema liikmesriikidel jagatud pädevus. Lisaks Euroopa Liidu toimimise lepingusse lisatud 21. jaotisele ja jaotisest tulenevatele Euroopa Liidu energiapoliitikaalastele eesmärkidele mõjutavad liidu ja tema liikmesriikide energiapoliitikat mitmed muudki faktorid – olgu selleks siis kahetsusväärset praegune julgeolekuolukord või Euroopa Liidu ambitsioonikad keskkonnaeesmärgid. Olgu etteruttavalt öeldud, et keskkonnapoliitika mõjutab paratamatult alati ka energiapoliitikat.

Kui Lissaboni lepingu jõustumiseni liikmesriikide ja Euroopa Liidu ühine energeetikaalane tegevus vaid süvenes, siis viimaste aastate geopoliitilisest olukorrast ja Euroopa Liidu ambitsioonikatest keskkonnapoliitilistest eesmärkidest tulenevalt on tekkinud olukord, kus liikmesriigid tunnevad, et neile jäetud otsustusõigus ei ole enam piisav ning Euroopa Liidu

¹ Herranz-Surrallés, A., Solorio, I., Fairbrass, J. Renegotiating Authority in the Energy Union: a Framework for Analysis. – Herranz-Surrallés, A., Solorio, I., Fairbrass, J. (koost.) Renegotiating Authority in EU Energy and Climate Policy. Oxford: Routledge 2022, lk 4.

tegevus piirab liigselt riikide õigust olla peamine valitseja enda territooriumil.² Võrreldes Lissaboni lepingu jõustumise ajaga on toimumas tagasikäik siamaani järjest süvenenud Euroopa integratsioonist. Nagu on olnud päevakorras enne iga uue aluslepingu vastuvõtmist, on järjest rohkem süvenenud arutelud selle üle, kas ja millisel määral on riikidel Euroopa Liidu liikmetena säilinud riiklik suveräänsus. Arutelude näol on tegemist oma olemuselt teatava euroskeptilisusega, mis oma argumentatsioonis rõhub liikmesriikide enesemääramisõigusele ja riikliku suveräänsuse väärtuslikkusele.³ Kusjuures selline tendents ei ole omane vaid energiapoliitikas. Paljuks pole peetud ka küsida, kas tänapäevases Euroopa Liidus on suveräänsuse kandjad veel riigid või on selle rolli üle võtnud riigile või riikide föderatsioonile sarnanev Euroopa Liit.⁴

Ehkki riigi suveräänsuse puhul on tegemist pigem poliitilise ja õigusfilosoofilise kontseptsiooniga, on sellise kontseptsiooni analüüs ka õiguslikust küljest siiski vajalik. Nimelt on poliitika peamiseks, kui mitte ainsaks õiguslike suundade kujundajaks. Arusaam sellest, kuidas ja millisel määral tunnetavad Euroopa Liidu liikmesriigid ohtu enda suveräänsusele, aitab mõista, millises suunas võib tulevikus Euroopa Liidu õigus liikuda. Lähtudes ka Euroopa regioonis taaselustuvast trendist, mille kohaselt riigid soovivad taas järjest rohkem kinni hoida oma suveräänsusest ning samuti näiteks Saksamaa Liitvabariigi poolt loodud lähenemisest (sellest edaspidi allpool), mille kohaselt liikmesriigid on Euroopa Liidu aluslepingute valitsejad, võib riikide suveräänsuse piiramise tuvastamine anda aimu selle kohta, millistest arengutest ja suundadest liikmesriigid tulevasi Euroopa Liidu aluslepinguid koostades soovivad lähtuda. Juhul kui liikmesriikidele tundub, et Euroopa Liit liigselt nende suveräänsust piirab, võivad nad aluslepingute valitsejatena tulevikus liidule antud pädevusi vähendada.

Eeltoodust lähtudes on käesoleva magistritöö põhiline uurimisülesanne selgitada välja, millisel määral piirab Euroopa Liidu liikmesriikide riiklikku suveräänsust Euroopa Liidu ühine energiapoliitika. Kusjuures magistritöö kirjutamisel on autor lähtunud eeldusest, et paratamatu on see, et olles osa ükskõik millisest rahvusvahelisest organisatsioonist, on vähemalt osaliselt liikmesriigi suveräänsus piiratud. Peamisest uurimisülesandest lähtuvalt on magistritööl ka kaasnevad uurimisülesanded. Esiteks, selgitada välja, millisel moel Euroopa Liit kui eripärane rahvusvaheline organisatsioon oma liikmesriikide suveräänsust piirab ja kuidas on

² *Ibidem.*, lk 2.

³ Pavel, C. The European Union and Diminished State Sovereignty. – Critical Review of International Social and Political Philosophy, 2022/25 (4), lk 599.

⁴ Maritain, J. The Concept of Sovereignty. – The American Political Science Review 1950/44 (2), lk 343.

liikmesriigid sellist suveräänsuskonflikti lahendanud. Teiseks, tuvastada, millisel spetsiifilisel moel on liikmesriikide suveräänsus piiratud Euroopa Liidu energiapoliitika raames. Teise uurimisülesande puhul võetakse arvesse nii spetsiifilisi aluslepingutes sisalduvaid energiapoliitika sätteid, kui ka teiste poliitikavaldkondade, eelkõige Euroopa Liidu keskkonnapoliitika võimalikke mõjutusi liikmesriikide otsustusõigusele energiapoliitikas.

Eesmärgist lähtuvalt on magistritöö autor sõnastanud ka peamise uurimisküsimuse:

Millisel viisil ja määral piirab Euroopa Liidu liikmesriikide riiklikku suveräänsust Euroopa Liidu energiapoliitika, võttes arvesse ka sellist Euroopa Liidu tegevust muudes poliitikavaldkondades, millel võivad olla märkimisväärsed mõjutused energiapoliitikale?

Seega on käesoleva magistritöö teemapüstitus ning uurimisülesanded piiratud energiapoliitikaga, s.t liikmesriikide suveräänsust on hinnatud vaid energeetika valdkonna piires, jättes välja mitmed teised Euroopa Liidu õiguse poolt kujundatud valdkonnad, kus liikmesriikide riikliku suveräänsuse määr võib olla teistsugune. Ainsa teise poliitikavaldkonnana on käsitletud keskkonnapoliitikat, kuivõrd, nagu juba mainitud, mõjutab keskkonnapoliitika paratamatult ka energiapoliitikat. Lisaks eeltoodule on magistritööl ka ajaline piirang, kuivõrd töös hinnatakse piiranguid liikmesriikide suveräänsuse teostamisele energiapoliitika küsimustes käesoleval hetkel ning mitte ajaloo- või tulevikuvaates.

Eeltoodud uurimisküsimusele vastuse andmiseks analüüsib ja võrdleb autor mitmeid Euroopa Liidu ja liikmesriikide õigusakte. Peamiselt on käesolevas magistritöös asjakohased Euroopa Liidu kehtivad aluslepingud, s.t Euroopa Liidu leping ja Euroopa Liidu toimimise leping, kuid võrdluseks ning energiapoliitika rolli tuvastamiseks Euroopa Liidu õiguskorras on autor vaadelnud ka aluslepingute mõningaid varasemaid versioone, sealhulgas näiteks Maastrichti lepingut. Täiendavalt on autor analüüsinud kolme kehtivat Euroopa Liidu teisese õiguse akti, et tuvastada, kas ja millisel moel on aluslepingutest tulenevad reeglid rakendunud Euroopa Liidu seadusandlikus praktikas. Lisaks analüüsib autor liikmesriikide konstitutsioonikohtute otsuseid, mis puudutavad liikmesriikide suveräänsuse piiramise võimalikkust erinevate aluslepingute ratifitseerimise puhul. Asendamatud on analüüsi teostamisel ka Euroopa Kohtu seisukohad, mis võimaldavad tõlgendada aluslepingute sisu ja eesmäärke. Mis puudutab õiguse sekundaarseid allikaid, siis on autor tuginenud mitmetele teadusartiklitele. Kuivõrd Eestis ei ole analüüsitav valdkond kuigi palju kajastust õigusteadlaste poolt veel saanud, siis on

peamised kasutatud allikad kirjutatud rahvusvaheliste autorite poolt. Äramärkimist väärivad siinkohal nii Kaisa Huhta, Carmen E. Pavel, Viktor Szabo kui ka James J. Sheehan.

Magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis tutvustab autor suveräänsuse teoreetilist tausta. Viidatud on erinevatele suveräänsuse teooriatele, sealhulgas nii Bodini suveräänsuse teooriale kui ka Vestfaali suveräänsuse teooriale, ning põhjendatakse, miks eeltoodud teooriatest tänapäevaste riikide suveräänsuse hindamisel lähtuda ei ole võimalik. Täiendavalt kirjeldab autor esimese peatüki teises osas erinevaid viise, kuidas Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsus võib olla piiratud, võttes arvesse Euroopa Liidu erinevusi n-ö tüüpilistest rahvusvahelistest organisatsioonidest. Lisaks viitab autor kolme liikmesriigi siseriiklikule kohtupraktikale, milles liikmesriikide konstitutsioonikohtud on analüüsinud riigi suveräänsuse piiramise lubatavust Euroopa Liidu liikmesriigiks olemise kontekstis. Kolm käsitletud liikmesriiki on Eesti Vabariik, Saksamaa Liitvabariik ja Tšehhi Vabariik. Liikmesriikide valim on mõjutatud nii töö mahupiirangust kui ka sellest, et kõigi kolme liikmesriigi siseriiklikud kohtud on suveräänsust Euroopa Liidu kontekstis käsitlenud erinevalt.

Magistritöö teises peatükis kirjeldab autor esmalt lühidalt energiapoliitika rolli Euroopa Liidu esimestest aluslepingutest alates, et mõista, miks ja millisel moel on energiapoliitika roll ajas muutunud ja millest tulenevalt on kehtivates aluslepingutes energiapoliitikal just selline roll. Täiendavalt analüüsitakse Euroopa Liidu toimimise lepingus sisalduvaid energiapoliitikat puudutavaid sätteid ning põhjalikum analüüs viiakse läbi ELTL artikliga 194 seonduvalt, võttes arvesse ka asjakohaseid Euroopa Kohtu seisukohti. Viimaseks analüüsib autor kolme Euroopa Liidu teisese õiguse akti ehk Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt vastuvõetud energeetikat puudutavaid määruseid. Nendeks on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2022. aasta määrus, mis puudutab gaasi hoiustamise tingimusi, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2021. aasta määrus, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2023. aasta määrus, mis käsitleb peamiselt riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU tingimusi. ELTL artikkel 194 ja kolme Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse analüüs võimaldab tuvastada, millisel määral täidab Euroopa Liit enda aluslepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi ning kas Euroopa Liit peab kinni talle liikmesriikide poolt antud pädevustest. Juhul kui tuvastatakse, et Euroopa Liit ületab talle liikmesriikide poolt antud pädevusi, on potentsiaalselt tegemist õigusvastase piiranguga liikmesriikide suveräänsusele.

Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole viimaste aastate jooksul Eestis ilmunud vastavat teemat õiguslikust vaatepunktist käsitlevaid teadustöid. Samas on ilmunud mitmeid poliitilisest

vaatepunktist kirjeldavaid teadustöid, nagu näiteks R. Parmari 2022. a Tartu Ülikoolis kaitstud magistritöö teemal „Estonian and Lithuanian Energy Security: a Change in Threat Perceptions in Relation to Russian Natural Gas Imports from 2009-2020“ ja A. Khalilova 2021. a Tartu Ülikoolis kaitstud magistritöö teemal „Renewable Energy Policies in the European Union: Expansion of Competences for Climate Change Mitigation“. Eestikeelseid teadustöid vastavas valdkonnas aga lähiminevikus ilmunud ei ole.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: Euroopa Liidu õigus, energiapoliitika, iseseisvus (poliitika), ülimuslikkus (õigus).

1. SUVERÄÄNSUS EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE RIIKLUSE ALUSTALANA

1.1. Suveräänsuse teoreetiline käsitlus

Enne hindamist, kas ja millisel määral on Euroopa Liidu ühise energiapoliitika tõttu Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsus piiratud, on tarvis uurida, milles seisneb riigi suveräänsus kaasaegsete lääneriikide, ehk käesoleva magistritöö kontekstis Euroopa Liidu liikmesriikide, puhul. Suveräänsusel on mitmeid võimalikke definitsioone ja tahke⁵, olenevalt muu hulgas sellest, keda on parasjagu peetud suveräänsuse kandjaks ning millist tegevust peetakse silmas suveräänsuse teostamise all. Kuivõrd riigi suveräänsuse kontseptsioon on ajas ka märkimisväärselt muutunud, tuleb ebaselguste vältimiseks selliseid muudatusi arvesse võtta ning lähtuda käsitlusest, mis just käesoleva magistritöö kirjutamise ajal autori hinnangul kõige asjakohasem on. Kuivõrd magistritöö uurimisülesanne on anda seisukoht sellest, millisel määral saavad Euroopa Liidu liikmesriigid oma suveräänsust kaasajal teostada, siis on kõige otstarbekam teostada analüüsi sellisest suveräänsuse käsitlusest lähtudes, mis võtab piisavalt arvesse tänapäevasele maailmale omaseid väärtusi ning muutunud maailmakorda. Nagu selgub alljärgnevalt, võimaldab just kaasaegne suveräänsuse teooria riikidel oma suveräänsust jagada. Samas n-ö ajalooline ja traditsiooniline käsitlus, millest riigid varasemalt lähtusid, seda ei võimaldanud. Ajaloolise käsitluse tundmine aitab mõista, kuidas on suveräänsuse käsitlus seoses järjest süveneva riikidevahelise koostööga muutunud ja ennast käesolevale ajale kohandanud. Ajaloolise ja traditsioonilise käsitluse tundmine on oluline ka seetõttu, et need riigid, kes veel tänasel päeval oma absoluutsest suveräänsusest kinni üritavad hoida, lähtuvad seda tehes samuti just traditsioonilisest suveräänsuse käsitlusest.

Riigi suveräänsust peetakse riigi rahva ja territooriumi kõrval üheks kolmest riikluse elemendiks.⁶ Traditsiooniliselt tähendab riigi suveräänsus riigi valitseja ehk suverääni täielikku ja ühegi kolmanda subjekti poolt vaidlustamatut võimu konkreetse maa-ala ehk oma territooriumi ja sellel territooriumil elavate isikute ehk rahva üle.⁷ Suveräänsuse teostamist

⁵ Vt nt Ferreira-Snyman'i põhjalikku käsitlust suveräänsuse erinevatest käsitlustest 2006. a artiklis „The Evolution of State Sovereignty: a Historical Overview“.

⁶ Kalmo, H. Põhiseaduse § 1 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020, lk 46.

⁷ Ferreira-Snyman, M.P. The Evolution of State Sovereignty: a Historical Overview. – Fundamina. A Journal of Legal History 2006/12 (2), lk 1.

saab pidada vahendiks, mille abil suveräänsuse kandja loob oma territooriumil õigust, kuid mitte ainult - lisaks õiguse loomisele tegeleb suveräänsuse kandja suveräänsuse teostamisega näiteks ka poliitiliste ja religioossete⁸ otsuste tegemisel.⁹

Klassikalise suveräänsuse teooria rajajaks peetakse prantslasest õigusteadlast Jean Bodini. Bodin kirjeldas suveräänsust kui valitseja ehk suverääni absoluutset ja igavest võimu enda valitsetava riigi territooriumi üle.¹⁰ Suveräänsuse seostamine riigi valitsejaga – eelkõige on Bodin pidanud silmas kuningat või keisrit kui suverääni – ei ole midagi rangelt Bodinile omast, vaid peegeldab pigem Bodini eluajale ehk 16. sajandile omast riigi valitsemise korda.¹¹ Toonased valitsejad kasutasid suveräänsust kui õigustust enda juhtimisele ja juhtimise raames tehtud valikutele¹², seda iseäranis just riiklikes kriisisituatsioonides¹³ ning peamiselt kas keisri või paavsti ees, kes parasjagu nende õigust valitseda kahtluse alla oli seadnud.¹⁴ Suverääni absoluutne ja igavene võim tähendas Bodini käsitluse järgi seda, et suverääni kanda oli enda territooriumil ka seadusandja roll.¹⁵

Oma olemuselt kujutab Bodini kirjeldatud suveräänsuse teooria endast formaalset suveräänsuse teooriat. Formaalse teooria järgi on lubamatu igasugune väline sekkumine riigi siseasjadesse.¹⁶ Seetõttu ei saa formaalse suveräänsuse korral rääkida ka jagatud või piiratud suveräänsusest, mis näiteks riigi liitumisel Euroopa Liiduga võiks eelduslikult asjakohane olla. Formaalse suveräänsuse teooria järgi on valitsejal kas täielik ja absoluutne suveräänsus või vastupidi, suveräänsuse mistahes killukese loovutamine või jagamine tähendab seda, et suveräänsuse kandja on loobunud oma rollist. Vahepealset varianti, mis võimaldaks suveräänil üheaegselt nii suveräänsust (kasvõi ositi) loovutada ja sellisest loovutamisest hoolimata suveräänsuse kandjaks jääda, ei ole.¹⁷ Kui käesolevas magistritöös võtta hüpoteetiliselt aluseks

⁸ Religioossete otsusteid illustreerib hästi Inglismaa kuningas Henry VIII ja tema loodud anglikaani kirik.

⁹ Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigioiguse seisukohalt. Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni aruanne. (1998.) – <https://www.just.ee/media/1083/download> (20.02.2023), lk 2.

¹⁰ Maritain, J., lk 345.

¹¹ Ferreira-Snyman, M.P., lk 6.

¹² Maritain, J., lk 348.

¹³ Barrinha, A., Christou, G. Speaking Sovereignty: the EU in the Cyber Domain. – European Security 2022/31 (3), lk 358.

¹⁴ Bifulco, R., Nato, A. The Concept of Sovereignty in the EU – Past, Present and the Future. – RECONNECT – Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law. - <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5ceba74f0&appId=PPGMS> (20.02.2023), lk 8.

¹⁵ Sheehan, J. The Problem of Sovereignty in European History. – The American Historical Review 2006/11 (1), lk 7.

¹⁶ Marquardt, P. Subsidiary and Sovereignty in the European Union. – Fordham International Law Journal 1994/18 (2), lk 632.

¹⁷ *Ibidem*.

formaalse suveräänsuse teooria, siis oleks Euroopa Liidu liikmesriikide puhul suveräänsuse säilimine välistatud. Etteruttavalt võib öelda, et kui riik on võtnud endale rahvusvahelise õigusega mingeid kohustusi ja riik neid kohustusi ajendist hoolimata täita plaanib, siis on riik paratamatult loobunud valikuvõimalusest käituda mingil muul moel.¹⁸ Igasuguste rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste olemasolu viitab seega ka välisele sekkumisele riigi siseasjadesse. Bodini teooriast lähtudes ei oleks riigi valitseja kui suveräänsuse kandja selliste rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste võtmisel ja järgimisel enam absoluutse otsustusõigusega seadusandja rollis oma riigi territooriumil ning seetõttu ei oleks tegemist ka suveräänse riigiga.¹⁹

Võrreldes Bodini loodud suveräänsuse teooriaga on tänapäevasema suveräänsuse teooria aluseks 17. sajandist pärit Vestfaali suveräänsuse teooria. Kui Bodini kirjeldatud suveräänsuse teooria samastas riigi suveräänsuse riigi ainuisikulise valitsejaga (suverääniga), siis Vestfaali suveräänsuse teooria omistab suveräänsuse riigile endale, lahutades selle riigi valitsejast.²⁰ Vestfaali suveräänsuse teooria põhines eelkõige riigi territoriaalsusel ja vajas rakendamiseks igasuguste väliste mõjutuste puudumist riigi territooriumil toimuvasse.²¹ Ehkki nn Vestfaali süsteemi peetakse lausa tänapäevaste diplomaatiliste suhete rajajaks, ei ole ka Vestfaali suveräänsuse teooria kaasaegsete Euroopa Liidu liikmesriikide ja liikmesriikide poolt jagatud suveräänsusega kooskõlas. Nimelt välistab Vestfaali suveräänsuse teooria igasuguse riikideülese organisatsiooni sekkumise riigi siseasjadesse. Seetõttu ei oleks võimalik ka kaasaegsete Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsust Vestfaali suveräänsuse teooriast lähtuvalt hinnata, kuivõrd teooria on oma sisult välistanud, et oma suveräänsust jaganud riikide puhul võiks tegemist olla suveräänsete riikidega.²² Vestfaali suveräänsuse teooria oli põhiline suveräänsuse teooria veel eelmise sajandi keskpaigani. Vestfaali suveräänsuse teooria asjakohasus hakkas vähenema Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1945. aasta põhikirja²³ allkirjastamisega. Põhikirja artikkel 2 p 1 sätestab, et organisatsioon on rajatud kõigi tema liikmete täieliku võrdsuse põhimõttele. Kusjuures põhikirja inglisekeelses versioonis on sõnapaar „täielik võrdsus“ sõnastatud kui „*sovereign equality*“, mis kõige otsesemas tõlkes tähendabki suveräänset võrdsust. ÜRO põhikirja artikkel 2 kinnistas suveräänsuse ühe

¹⁸ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 129.

¹⁹ Marquardt, P., lk 634.

²⁰ Kaya, E. The Concept of Sovereignty in the Westphalian System and European Union. (17.11.2022). - <https://www.tuicakademi.org/the-concept-of-sovereignty-in-the-westphalian-system-and-european-union/> (06.03.2023).

²¹ Ferreira-Snyman, M.P., lk 2.

²² Kaya, E.

²³ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

rahvusvahelise õiguse aluspõhimõttena ning andis mõista, et rahvusvahelises kogukonnas osaleva riigi suveräänsus on ühtlasi aluseks rahvusvahelise õiguse loomiseks, sealhulgas ka rahvusvaheliste organisatsioonide loomiseks.²⁴ Ehkki suveräänsus on kontseptsioonina ÜRO põhikirja sisse kirjutatud, ei saa ÜRO liikmetest rääkida kui suveräänsetest riikidest Vestfaali suveräänsuse teooria tähenduses. ÜRO puhul on tegemist täpselt sellise riikideülese organisatsiooniga, mille mõju riikidele Vestfaali suveräänsuse teooria välistab.²⁵

Tänapäevane riigi suveräänsuse teooria on Vestfaali teooriat edasi arendanud ning nüüd peetakse suveräänsusest rääkides silmas nii riigi kui ka rahva suveräänsust. Rahvasuveräänsus tähendab, et rahvas on kõrgeim riigivõimu kandja, keda ei saa piirata kellegi teise aktidega.²⁶ Riigil aga on suveräänsus siis, kui riik on sellise suveräänsuse oma rahvalt saanud.²⁷ Kui rahvas on andnud riigile suveräänsuse, tähendab see seda, et riigil on avaliku võimu teostamiseks rahvalt saadud monopol²⁸, mida riik kasutab oma rahva valitsemiseks ja juhtimiseks. Õiguskirjanduses eristatakse riigi suveräänsusest rääkides kahte dimensiooni: sisemist ja välist dimensiooni. Sisemise suveräänsuse puhul peetakse silmas, et riik on oma territooriumi ja rahva valitsemisel kõrgeim võim. Sisemiselt suveräänse riigiga on tegemist juhul, kui riik valitseb ennast ise²⁹ ja riik on see, kes oma territooriumil reeglid on kehtestanud ja seadusandluse eest vastutab.³⁰ See, et riik valitseb ennast ise, tähendab aga seda, et riigi poolt otsuste ja valikute tegemisel peab puuduma igasugune väline mõjutus³¹ ning riigi poolt tehtud otsused ei ole vaidlustamiseks ühegi teise välise kõrgema võimu poolt, vaid üksnes otsuse tegija enda poolt.³² Riik on väliselt suveräänne aga siis, kui riik rahvusvahelistes suhetes osalejana ei pea alluma ühelegi kõrgemale võimule, vaid ainult rahvusvahelisele õigusele.³³ Riigi välise suveräänsuse hindamisel kehtib seega vaike-eeldus, et riik on osaline rahvusvahelisest kogukonnast ja riigil on õigus sellise rahvusvahelise kogukonna tegevuses osaleda. Seda tehes peab riik olema aga iseseisev ja sõltumatu.³⁴

²⁴ Ferreira-Snyman, M.P., lk 1.

²⁵ Bifulco, R., Nato, A., lk 10.

²⁶ Kalmo, H., lk 46.

²⁷ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 127.

²⁸ Kalmo, H., lk 47.

²⁹ Maritain, J., lk 350.

³⁰ Kalmo, H., lk 47.

³¹ Lowe, V. International Law. Oxford: Oxford University Press 2007, lk 7.

³² Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni aruanne, lk 2.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Maritain, J., lk 350.

Lisaks sisemise ja välise suveräänsusega riigile, eristatakse ka *de jure* ja *de facto* suveräänset riiki. Kui *de facto* suveräänse riigiga on tegemist juhul, kui riik on iseseisev ning vaba füüsilistest võõrvõimu mõjutustest, siis *de jure* suveräänse riigiga on tegemist siis, kui riik on ka põhiseaduslikult iseseisev. Põhiseaduslikult iseseisva riigiga on tegemist juhul, kui riigi põhiseaduse tekstist nähtub, et tegemist on suveräänse riigiga ning riigi territooriumil on põhiseadus kõrgeima jõuga õigusakt. See tähendab omakorda, et kõik riigis kehtivad seadused peavad olema kooskõlas põhiseadusega ja mitte vastupidi.³⁵ Seega on tegemist *de jure* suveräänse riigiga, kui suveräänsus on riigi alustalana põhiseadusest tulenev ning põhiseadus on hierarhiliselt kõrgeim õigusakt riigis.

Ehkki teoorias otsustab iga riik, kas ja milliste rahvusvaheliste õiguste ja kohustuste subjekt olla, ei ole tänapäeva maailmas riikidel võimalust rahvusvahelise õiguse kohaldamisalast täielikult välja jääda. Eeltoodud asjaolu, eelkõige riikide praktilise valikuvõimaluse puudumine, on tingitud peamiselt tänapäeva maailmale nii iseloomulikust globaliseerumisest. Globaliseerumine on innustanud tihedat riikidevahelist koostööd ja sellest tulenevat vastastikust sõltuvust.³⁶ Tõenäoliselt ei ole rahvusvahelise õiguse kohaldamisalast välja jäämine ka suurema osa riikide soov. Näiteks Dani Rodriki *trilemma* teooria järgi on välistatud, et riik saaks korraga püüelda nii demokraatia, suveräänsuse kui ka majandusliku koostöö poole.³⁷ Tänapäeval on suurem osa lääneriikidest *trilemmast* lähtudes loobunud just oma nõudest absoluutsele suveräänsusele ja valinud selle asemel rahvusvahelistes organisatsioonides osalemise ning demokraatia.³⁸ Seega ei oleks kaasaegsete riikide puhul asjakohane suveräänsuse olemasolu hinnata ilma välist suveräänsust arvesse võtmata.³⁹ Jacques Maritain on oma tõlgenduses välisest suveräänsusest täpsustanud, et välislepingutega liitudes on riigi suveräänsusesse võimeline sekkuma vaid poliitilise iseseisvuse ja omaenda sisemise suveräänsuse saavutanud rahvusvaheline organisatsioon. Nii kaua kui riik aga sellise poliitilist iseseisvust omava kogukonnaga liitunud ei ole, puudub sellisel kogukonnal ka õigus kohaldada riigi osas mingitki ülemvõimu või sekkuda kuidagi riigi suveräänsusesse.⁴⁰

³⁵ Kurtulus, E. *State Sovereignty: Concept, Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan 2015, lk 61.

³⁶ Ferreira-Snyman, M.P., lk 1.

³⁷ Perecsényi, M. *Sovereignty in the Era of Globalism: EU Energy Regulation in the Shadow of Sovereignty?* – *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies*, 2020/9 (1), lk 154.

³⁸ Bickerton, C. Jt. *Conflicts of Sovereignty in Contemporary Europe: a Framework of Analysis*. – *Comparative European Politics*, 2022/20 (3), lk 263.

³⁹ Ferreira-Snyman, M.P., lk 6.

⁴⁰ Maritain, J., lk 350.

Sisuliselt on Maritain möönnud, et kui riik on vabatahtlikult otsustanud rahvusvahelise organisatsiooniga liituda, võib liitumine kaasa tuua piirangud riigi suveräänsusele.

Riikidevaheline koostöö põhineb peamiselt rahvusvahelisel õigusel. Kui näiteks riik liitub rahvusvahelise lepinguga pärast selle jõustumist, siis allutab riik ennast sellistele reeglitele, mille loomise juures ta ise olnud ei ole.⁴¹ Iseenesest läheb viidatud asjaolu vastuollu riigi sisemise suveräänsusega, kuivõrd sisemiselt suveräänne riik peaks olema see, kes oma territooriumil reeglid kehtestab. Kui lähtuda Bodini absoluutse suveräänsuse käsitlusest, siis ei ole ükski rahvusvahelise lepinguga liitunud riik enda territooriumil enam seadusandja rollis. Modernne riikliku suveräänsuse käsitlus võimaldab läheneda suveräänsuse võimalikule piiramisele aga nii, et kuivõrd riik on iseseisvalt ja välise mõjutuse või sunnita otsustanud mõne rahvusvahelise lepingu osalisriigiks saada, siis – ehkki riik ei ole olnud konkreetse rahvusvahelise õiguse loomise juures –, on ta kellegi teise poolt kehtestatud reeglitega nõustumisel kasutanud oma vaba voli otsustamiseks, millised reeglid tema territooriumil kehtivad. Seetõttu võib väita, et riik on käitunud kui suverään ja seadusandja enda territooriumil, mis omakorda viitab riigi sisemise suveräänsuse olemasolule.

Ka sellisel juhul, kui riik peaks viibima rahvusvahelise õiguse loomise protsessi juures, ei garanteeri see siiski riigi suveräänsuse säilimist. Rahvusvahelise õiguse on loonud rahvusvaheline kogukond, kes loob õigust vajaduspõhiselt. Olenevalt sellest, kas õiguse loomise protsessi raames tuleb otsused vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega, ühehäälselt või mõnda muud kombinatsiooni kasutades, sõltub ka see, kas ja kui palju saab riik oma suveräänsust sellises protsessis osaledes rakendada. Kui otsuseid võetakse vastu muul viisil kui ühehäälselt, on juba riigi suveräänsus ohus, kuivõrd juhul kui konkreetse riigi huvid ei peaks parasjagu sobituma enamuse huvidega, ei saa see riik üksi rahvusvahelisel tasandil oma huvide ja soovide nimel kuigi palju ette võtta. Sellisel juhul lasub riigil tegutsemispiirang, mis ühtlasi mõjutab ka riigi suveräänsust, kuivõrd riik ei saa iseseisvalt otsustada enda tegutsemise suundi ja prioriteete rahvusvahelisel tasandil.⁴² Kui aga otsused võetakse vastu ühehäälselt, käitub riik ka rahvusvahelise kogukonna osaks olles suveräänina, kuivõrd tegeleb kõige otsesemal moel – küll teiste riikidega koos – enda territooriumil kehtiva õiguse loomisega.⁴³

⁴¹ Perecsényi, M., lk 154.

⁴² Ferreira-Snyman, M.P., lk 7.

⁴³ Pavel, C., lk 599.

Kui aga riik on juba liitunud rahvusvahelise lepinguga ning tal lasuvad sellest tulenevad õigused ja kohustused, võib riik selliste õiguste ja kohustuste piires iseseisvalt tegutseda. Riigi iseseisev tegutsemine on piiratud aga niipea, kui tegutsemine ja sellest tulenevad tagajärjed võivad potentsiaalselt sekkuda mõne teise riigi suveräänsusesse. Nagu sätestas ülalviidatud ÜRO põhikirja artikkel 2, põhineb organisatsioon oma liikmesriikide suveräänsel võrdsusel. Nagu eelnevalt mainitud, on tegemist rahvusvahelise õiguse aluspõhimõttega, mis viitab sellele, et nii nagu ei tohi ükski teine riik ega riikideülene organisatsioon sekkuda riiki suveräänsusesse, ei tohi ka riik ise tegutsedes sekkuda ühegi teise riigi suveräänsusesse. Vastastikusel hoidumises sisaldubki ÜRO põhikirja artiklis 2 viidatud „võrdsus“. Seega on rahvusvaheliste suhete kontekstis igal juhul välistatud piiramatu riigivõimu teostamine, mis taaskord läheb vastuollu Bodini suveräänsuse teooriaga.⁴⁴

Kokkuvõtteks võib väita, et kui riik soovib olla aktiivne rahvusvahelise kogukonna osa, ei ole võimalik rääkida absoluutse suveräänsuse säilitamisest. Absoluutne suveräänsus on asendatud relatiivse ja suhtelise suveräänsusega, mille puhul iga riigi vabadused on piiratud teise suveräänse riigi vabadustega ning rahvusvahelise õiguse normidega.⁴⁵ Üha süvenev koostöö riikide vahel ning rahvusvaheliste organisatsioonide pidevalt suurenev tähtsus ja roll on tekitanud küsimuse, kust läheb ka sellise relatiivse suveräänsuse piir ja millisel määral on riigid tänapäeva maailmas veel iseenda suveräänsuse hoidjad. Või ehk on tõeliseks suveräänsuse hoidjaks saanud hoopis riikidest moodustatud rahvusvaheline kogukond?⁴⁶

Käesolev magistritöö, mille uurimisülesanne on analüüsida, kas ja millisel määral on Euroopa Liidu liikmesriigid säilitanud oma suveräänsuse Euroopa Liidu ühise energiapoliitika raames, lähtub sellisest suveräänsuse käsitlest, mille kohaselt on riik rahvusvahelistes suhetes osalejana piiratud ainult rahvusvahelise õigusega ja ei pea alluma ühelegi kõrgema võimu kandjale, olgu selleks siis teine riik või mõni riikideülene organisatsioon. Olenemata sellest, et kõige levinum ja traditsioonilisem suveräänsuse käsitus on Vestfaali suveräänsus, ei võta Vestfaali suveräänsuse teooria piisavalt arvesse tänapäevast maailmakorda ning Vestfaali suveräänsuse teooriast lähtumine ei annaks kuigi palju aimu selle kohta, kas ja kui suveräänsed Euroopa Liidu liikmesriigid tänasel päeval on. Kaasaegsema suveräänsuse teooria osaks oleva välise suveräänsuse puhul kehtib aga vaike-eeldus, et riik on rahvusvahelise kogukonna osa,

⁴⁴ Kalmo, H., lk 46-47.

⁴⁵ Ferreira-Snyman, M.P., lk 11, 16.

⁴⁶ Maritain, J., lk 343.

sealhulgas rahvusvaheliste organisatsioonide liige, ning seetõttu ka rahvusvahelisest õigusest tulenevate õiguste ja kohustuste subjekt.

Ehkki demokraatlik riik on saanud oma suveräänsuse rahvasuveräänsust teostanud riigi territooriumil elavatelt inimestelt, on käesolevas töös edaspidi suveräänsuse kandjast rääkides silmas peetud siiski riiki ennast ning mitte rahvast. Suveräänsuse teostamise all on silmas peetud riigi poolt enda territooriumil reeglite kehtestamist, mis hõlmab endas nii seadusandlikku tegevust kui ka energiapoliitika kontekstis otsustusõigust riigi territooriumil leiduvate loodusvarade kasutamise üle.

1.2. Riigi suveräänsus oma loodusvarade üle

Rääkides riigi suveräänsusest energiapoliitikas, siis on üks suveräänsuse olulistest tahkudest ka riigi otsustusõigus endale kuuluvate loodusvarade üle.⁴⁷ Ehkki algselt kehtestati käesolevas peatükis kirjeldatud põhimõtte, mille kohaselt iga riigil on otsustusõigus enda territooriumil asuvate loodusvarade üle, eesmärgiga aidata kaasa just arengumaade majanduslikule arengule ning toetada koloniaalvõimu all elanud rahvaste enesemääramisõigust, on tegelikult põhimõtte kohaldatav ka kõikidele teistele riikidele.⁴⁸ Iseenesest viitavad riigi suveräänsusele oma loodusvarade üle mitmed ÜRO põhikirja sätted, nende hulgas harta sätetes sisalduvad viited riikide võrdsuse ja mitte-sekkumise põhimõtetele.⁴⁹ Nagu eelnevalt mainitud, peetakse riikide võrdsuse ja mitte-sekkumise põhimõtteid riigi suveräänsuse kinnistajateks rahvusvahelises õiguses. *Expressis verbis* mainiti suveräänsuse sellist tahku, mille sisu on otsustusõigus riigi territooriumil olevate loodusvarade üle, esmakordselt aga 1962. aasta ÜRO peaassamblee resolutsioonis⁵⁰. ÜRO peaassamblee on oma 1962. aasta resolutsioonis märkinud, et riigi õigus otsustada oma loodusvarade üle on osa riigi enesemääramise õigusest. Sellise õiguse kasutamine peab lähtuma riiklikust arengust ja riigis elavate isikute heaolust. Lisaks kinnitas ÜRO viidatud resolutsioonis, et riikide suveräänsel võrdsusel põhinev vastastikune austus peab edendama iga riigi suveräänsust oma loodusvarade üle ning igasugune sellise õiguse rikkumine

⁴⁷ Szabo, V. The EU Member States' Right to Electricity Mix. – Masaryk University Journal of Law and Technology, 2016/10 (1), lk 25.

⁴⁸ Schrijver, N. Realizing the Right to Development. (2013). - <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210559720> (08.03.2023), lk 95.

⁴⁹ Vt nt ÜRO 1945. aasta põhikirja artikkel 2 p 1, mille kohaselt ühegi riigi suveräänsuse piirajaks ei saa olla teine riik, sest liikmed on omavahel „täielikult võrdsed“.

⁵⁰ ÜRO peaassamblee 14. detsembri 1962. a resolutsioon Permanent Sovereignty over Natural Resources. - UN Doc. A/5217.

on vastuolus ÜRO 1945. aasta põhikirjaga ning takistab rahvusvahelise koostöö edendamist ja rahu tagamist.

Õiguskirjanduses on tõlgendatud, et resolutsioonis kirjeldatud „loodusvarad“ hõlmavad endas nii reaalseid loodusvarasid kui ka nende töötlemiseks mõeldud rajatisi.⁵¹ Loodusvarad traditsioonilises tähenduses hõlmavad endas aga kõiki füüsilisel kujul eksisteerivaid objekte, mille tekkes ei ole inimene olnud osaline. Nii kuuluvad loodusvarade hulka näiteks metsad, jõed, ookeanid, päike, tuul, aga ka nendest tekkiv päikese-, tuule-, geotermiline-, loodete-, soojus- ja ka tuumaenergia. Lähtudes ÜRO 1962. aasta resolutsioonist, kuuluvad kõik eeltoodud objektid riigi suveräänsuse ja sellest tuleneva otsustusõiguse alla. Viktor Szabo kohaselt võib riik sellist otsustusõigust kasutada muu hulgas selleks, et kontrollida enda territooriumil leiduvate loodusvarade uurimist, kasutamist kui ka turustamist. Selline otsustusõigus võimaldab riigil otsustada ka nende loodusvarade kasutamise energia tootmiseks. Szabo on viidanud oma teadusartiklis, et ka rahvusvaheline kohtupraktika on kinnitanud eelkirjeldatud riigi suveräänsuse olemasolu ning toonud näite 1978. aasta rahvusvahelise vahekohtu otsusest, milles vahekohus tõi välja, et kuivõrd igal riigil on suveräänsed õigused enda territooriumile, hõlmavad sellised suveräänsed õigused ka riigi ainuõiguse otsustada enda territooriumil rajatavate majandusüksuste üle, sealhulgas energiatootmisrajatiste üle.⁵² Lähtudes rangelt eeltoodud käsitlest ning arvestamata praktikas toimuva riikidevahelise koostööga ning sellisest koostööst tulenevaid piiranguid, piiravad riigi otsustusõigust oma loodusvarade üle vaid teiste suveräänsete riikide õigused. Riigi otsustusõigust piirab näiteks heanaaberlikkuse põhimõte, mille järgi iga riik peab rakendama vajalikku hoolsust, et vältida enda territooriumil tekkivat kahju keskkonnale, kuivõrd selline kahju levib tihti riigipiiridest väljapoole ning võib mõjutada ka naaberriigi territooriumi.⁵³

⁵¹ Reinhard, H. Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung der Völker in wirtschaftlicher Hinsicht. Die Praxis der Vereinten Nationen. Berlin: Springer 1980, lk 36.

⁵² Szabo, V., lk 27.

⁵³ Bifulco, R., Nato, A., lk 17.

1.3. Euroopa Liidu liikmesus ja liikmesuse võimalik mõju riigi suveräänsusele

Nagu eelnevalt kirjeldatud, kaasnevad riigi liitumisel rahvusvahelise organisatsiooniga üldjuhul teatavad piirangud riigi suveräänsusele. Praktikas väljenduvad sellised piirangud riigi otsustusõiguse piiramises, mistõttu ei pruugi riik olla enda territooriumil enam peamine reeglite kehtestaja. Kui lähtuda aga kaasaegsest suveräänsuse teooriast, eelkõige sellest, mis puudutab riigi välist suveräänsust, siis kehtib juba vaike-eeldusena, et riik on rahvusvahelise kogukonna osa ja rahvusvahelise õiguse subjekt. Riigi suveräänsusesse sekkumisega on riigi otsustusõiguse piiramise puhul tegemist vaid siis, kui riigi otsustusõigus ja tegevusvabadus on piiratud mitte ainult rahvusvahelise õiguse normidega, vaid ka mõne kolmanda subjekti poolt, olgu selleks siis mõni teine riik või riikideülene organisatsioon.

Põhimõtteliselt kehtib eeltoodud teoreetiline taust ka Euroopa Liidu kui erilist tüüpi rahvusvahelise organisatsiooni (täpsemalt selgitatud alljärgnevalt) ja selle liikmesuse puhul. Olenevalt sellest, millisest suveräänsuse teooriast lähtuda, on üldjuhul selge, et ka Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsus on piiratud. Kuivõrd aga Euroopa Liit ei ole päris tavapärane rahvusvaheline organisatsioon, omades supranatsionaalse rahvusvahelise organisatsioonina nii poliitilist kui ka seadusandlikku võimu⁵⁴, tuleb hinnata, kas sellised rahvusvahelise organisatsiooni eripärad mõjutavad kuidagi eriliselt tema liikmesriikide suveräänsust.

Õigus- ja poliitkirjanduses on korduvalt vihjatud sellele, et Euroopa Liit sarnaneb rohkem riigile või riikide föderatsioonile kui rahvusvahelisele organisatsioonile.⁵⁵ Näiteks osutab sarnasusele riigiga asjaolu, et Euroopa Liidus on muidu tüüpiliselt riikidele omane võimude lahusus. Nii on liidus seadusandlik võim Euroopa Parlamendi ja nõukogu käes, täidesaatev võim aga Euroopa Komisjoni käes. Samas puudub Euroopa Liidul võimude lahusest hoolimata tüüpiliselt riigile omane sunnivõim, s.t reaalne praktiline võimalus oma liikmesriikide territooriumil sundi rakendada reegleid jõustada, ehkki liit võib rikkuvale liikmesriigile kohaldada vajadusel mõjutusvahendeid.⁵⁶

⁵⁴ Sweet, A. S., Sandholtz, W. European Integration and Supranational Governance. – Journal of European Public Policy 1997/4 (3), lk 297.

⁵⁵ Přibáň, J. The Semantics of Constitutional Sovereignty in Post-Sovereign „New“ Europe: A Case Study of the Czech Constitutional Court's Jurisprudence. – International Journal of Constitutional Law 2015/13 (1), lk 182.

⁵⁶ Bifulco, R., Nato, A., lk 18.

Euroopa Liidu olemuslik sarnasus pigem riigile või riikide föderatsioonile kui rahvusvahelisele organisatsioonile ei olnud toonaste asutajaliikmete eesmärk. Näiteks 1957. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamisleping ei erinenud kuidagi eriliselt teiste rahvusvaheliste organisatsioonide aluslepingutest. Toonane Euroopa Majandusühendus loodi eelkõige selleks, et reguleerida sõjast räsitud asutajaliikmete vahelisi suhteid ning süvendada liikmesriikide omavahelist koostööd, mis aitaks hoida ära uue sõja puhkemise. Euroopa Majandusühenduse alusleping üritas sellist eesmärki saavutada peamiselt läbi ühisturu loomise. Järgnevates peatükkides viidatud Euroopa Liidu aluspõhimõtted, nende hulgas inimõiguste kaitse, lisandusid ükshaaval hiljem ning üldjuhul läbi Euroopa Kohtu tõlgenduste.⁵⁷ See, et osutatud aluspõhimõtted ka liikmesriikide poolt omaks on võetud ning need on seetõttu liikmesriikide õiguskorra osaks saanud, on olnud järjepideva ja tänase päevani kestva liikmesriikidevahelise koostöö ja omavaheliste sidemete tugevdamise tulem.⁵⁸

Ehkki ühest küljest on liidu süvenev õigus- ja poliitiline jõud olnud liikmesriikide enda tegevuse tulemus, on Euroopa Liidu aina suurenevad sarnasused riigi või riikide föderatsiooniga muutunud mureallikaks tema liikmesriikidele.⁵⁹ Süvenev mure on pannud liikmesriigid järjest rohkem kinni hoidma oma suveräänsusest, seda nii energiapoliitikas kui ka muudes valdkondades.⁶⁰ Liiga vähe leevendust on liikmesriikide murele toonud ka vastuväide, et tegelikult aitab just võimude lahusus ja võimude lahususe väljendus läbi nõukogu tagada, et liikmesriikide hääl oleks liidusiseselt kuulda.⁶¹ Välja arvatud juhul, kui nõukogu peab otsuse vastu võtma ühehäälselt, jääb paratamatult osa liikmesriikide tahe arvesse võtmata. Etteruttavalt võib öelda, et vähemalt energiapoliitikaalaste õigusaktide vastuvõtmisel seadusandlikus menetluses kohaldub nõukogu ühehäälsuse nõue vaid väga piiratud juhtumitele.

Autori hinnangul on Euroopa Liidu liikmesriikide väline suveräänsus ohustatud kõige rohkem Euroopa Liidule omase pädevuste jaotamise süsteemi tõttu. Võib argumenteerida, et liikmesriikide poolt pädevuste delegeerimine on võrdsustatav rahvusvahelisest õigusest tulenevate õiguste ja kohustuste võtmisega – kuna liikmesriigid on otsustanud vabatahtlikult pädevuste delegeerimist reguleerivad reeglid omaks võtta. Liikmesriikide suveräänsust võib

⁵⁷ Nyman-Metcalf, K. Mõningad vaatekohad Euroopa õiguse ja põhiseaduse vahekorrale. Kas Euroopa Liit on riik? – *Juridica* 2010/5, lk 351.

⁵⁸ Sheehan, J., lk 13.

⁵⁹ Nyman-Metcalf, K., lk 346.

⁶⁰ Herranz-Surrallés, A., Solorio, I., Fairbrass, J., lk 2.

⁶¹ Nyman-Metcalf, K., lk 349.

ohustada aga see, kui liit ületab talle delegeeritud pädevuste piire ja võtab õigusakte vastu ka siis, kui aluslepingutest tulenevalt peaks õiguslikult siduvaid meetmeid võtma liikmesriigid ise. Juhul kui Euroopa Liit jagatud pädevusi või ka liikmesriikide ainupädevusi ületades võtab vastu õiguslikult siduvaid meetmeid, on liikmesriigid keerulises seisus, kuivõrd Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse printsiibist lähtudes peaksid ka pädevuse piire ületades vastuvõetud õigusaktid liikmesriigi territooriumil siseriikliku õiguse ees kehtima.

1.4. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus

Tänapäeva Euroopa Liit põhineb mitmel olulisel põhimõttel, milleks on muu hulgas Euroopa Liidu õiguse vahetu õigusmõju, Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus ja inimõiguste järgimine.⁶² Ehkki igaüks nendest põhimõtetest võib ühel või teisel juhul olla liikmesriigi suveräänsuse piirajaks, on käesolevas magistritöös suveräänsuse võimaliku piirajana keskendunud peamiselt just Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusele. Autor osutab siinkohal, et ehkki Eesti Riigikohus on Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest rääkides eelistanud terminit „rakendamise esimus“⁶³, on käesolevas magistritöös kasutatud termineid „rakendamise esimus“ ja „õiguse ülimuslikkus“ kui sünonüüme. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus on otseselt seotud liikmesriikide poolt liidule konkreetsetes valdkondades pädevuste andmisega, kuivõrd pärast pädevuse delegeerimist liidule kohalduvad delegeeritud valdkonnas liikmesriigisiselt Euroopa Liidu õigusaktid.⁶⁴ Seega, ehkki sunnivõim liidul puudub, on Euroopa Liidu õigusaktid otsekohaldatavad liikmesriigis ning seda tihti liikmesriigi enda seaduste, sh põhiseaduse ees.⁶⁵ Taolist pädevuste delegeerimist liikmesriikide poolt Euroopa Liidule peetakse ka peamiseks suveräänsuse piirajaks Euroopa Liidu liikmesriikide puhul.⁶⁶ Pädevuste delegeerimine tähendab seega paratamatult, et delegeeritud küsimuste raames on liikmesriik loobunud ise suveräänsuse teostamisest.⁶⁷

Tulenevalt Euroopa Liidu lepingust⁶⁸, täpsemalt selle artikkel 5 lg-st 1, võivad liikmesriigid liidule anda kas ainu- või jagatud pädevuse. Euroopa Liidu lepingu artiklid 4 lg 1 ja 5 lg 2 sätestavad aga mõlemad, et pädevus, mida liikmesriikidele ei ole antud, kuulub

⁶² Bifulco, R., Nato, A., lk 20.

⁶³ Vt nt Riigikohtu Üldkogu lahend 5-19-29, p 38 jj.

⁶⁴ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruanne, lk 7.

⁶⁵ Bifulco, R., Nato, A., lk 18.

⁶⁶ Pavel, C., lk 599.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ 07. juuni 2016. a Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – EÜT C 202, lk 15-368.

liikmesriikidele. Näiteks käesoleva magistratöö fookuseks olevas energeetika valdkonnas on liikmesriigid oma pädevust Euroopa Liiduga otsustanud jagada. Olenevalt sellest, kas liikmesriigid on vastavalt valdkonnale andnud liidule ainu- või jagatud pädevuse, sõltub ka see, milliseid põhimõtteid peab liit konkreetses valdkonnas meetmete vastuvõtmisel järgima. Kuivõrd energiapoliitikas on liikmesriikidel ja Euroopa Liidul jagatud pädevus, on otstarbekas keskenduda peamiselt jagatud pädevusest tekkivatele võimalikele suveräänsuskonfliktidele.

Euroopa Liidu toimimise lepingu⁶⁹ artiklid 2-6 sätestavad Euroopa Liidu pädevuse liigid ja valdkonnad. ETL artikkel 2 lõige 2 sätestab, et kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta. Ehkki sätte sõnastusest tundub, et nii liit kui liikmesriigid võivad õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta, teostavad liikmesriigid oma pädevust ainult juhul, kui liit ei ole oma pädevust vastavas valdkonnas teostanud või on otsustanud oma pädevuse teostamise lõpetada. Eeltoodust võib järeldada, et ehkki pädevus on jagatud liikmesriikide ja Euroopa Liidu vahel, ei teosta pooled oma pädevust võrdses ulatuses ning liikmesriigid teostavad oma pädevust alles siis, kui liit seda ei tee või on juba pädevuse teostamise lõpetanud. Seega ehkki pelgalt grammatilisest tõlgendusest lähtudes võiks justkui järeldada, et jagatud pädevuse korral teostavad nii liit kui ka liikmesriigid pädevust samas mahus, siis tegelikult on jagatud pädevuse korral liikmesriikide reaalne tegutsemisvabadus delegeeritud valdkonnas siiski piiratud, olenevalt sellest, millisel määral ja millises ulatuses liit oma pädevust teostab.

Kuivõrd jagatud pädevuse korral ei teosta liikmesriigid ja liit valdkonnas pädevusi üldjuhul võrdses ulatuses, sätestavad aluslepingud liikmesriikide suveräänsuse garantiina mõeldud subsidiaarsuse printsiibi.⁷⁰ Euroopa Liidu lepingu artikkel 5 lg 3 sätestab, et kui valdkond ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse printsiibiga meetmeid vastu ainult niisuguses ulatuses, kus liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärgi ning meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil. Näiliselt on Euroopa Liidu lepingu artikkel 5 lg-ga 3 sätestatud piirangud liidu tegevusele valdkondades, kus liidul on liikmesriikidega jagatud pädevus. Subsidiaarsuse põhimõte peaks käituma kui esmane tagatis liikmesriikide suveräänsusele ning tagama, et liit talle antud pädevusi ei kuritarvita.⁷¹ Praktikas on aga

⁶⁹ 30. märtsi 2010. a Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 83, lk 47-403.

⁷⁰ Marquardt, P., lk 626.

⁷¹ *Ibidem*.

igakordselt subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamine raskendatud. Esiteks eeldab subsidiaarsuse printsiibi rakendamine, et enne meetmete väljatöötamist ja vastuvõtmist tehakse põhjalik analüüs, mille tulemusel oleks võimalik tuvastada, kas aluslepingutes sätestatud eesmärkide täitmine on mõttekam ja eesmärgipärasem liidu või hoopis näiteks liikmesriigi omavalitsuse võetud meetmega. Lisaks sellele, et viidatud analüüsi tegemine on äärmiselt ajamahukas, ei ole praktikas võimalik kunagi kõiki aspekte arvesse võtta, mis järeldust ühele või teisele poole võib kallutada. Täiendavalt võivad sellise analüüsi tulemused märkimisväärselt erineda – kui liikmesriigi A puhul võib tõepoolest olla mõistlikum, et vajalikud meetmed võtab vastu liikmesriik ise, siis liikmesriigil B ei pruugi olla liikmesriik A-ga samasugust majanduslikku või teaduslikku võimekust ega ilmtingimata ka motivatsiooni ise vastavaid meetmeid vastu võtta.⁷²

Juhul kui liikmesriigid on liidule delegeerinud pädevuse vajalike meetmete vastuvõtmiseks, prevaleerib nendes valdkondades Euroopa Liidu õigus. Tegemist on Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse printsiibiga, mille kohaselt juhul kui siseriiklikult peaks tekkima vastuolu siseriikliku õiguse ja Euroopa Liidu poolt kehtestatud meetme vahel, siis kohaldatakse siseriikliku õiguse asemel Euroopa Liidu õigust. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse printsiip osundab sellele, et teatud valdkondades on Euroopa Liidu õigus sisuliselt kõrgema jõuga õigus, kui seda on siseriiklikult vastuvõetud seadused. Arusaadavalt on tegemist nähtusega, mida liikmesriigid tajuvad tõsise ohuna enda suveräänsusele, kuivõrd otsustusõigus oma territooriumil toimuva üle on riigi enda käest liikunud teatud valdkondades Euroopa Liidu kätte ja liikmesriikidel puudub õigus sellist otsustusõigust vaidlustada.⁷³

Euroopa õiguse ülimuslikkust kinnitas Euroopa Kohus esmakordselt märgilise tähendusega kohtulahendis nr 6/64.⁷⁴ Lisaks sellele, et viidatud kohtuotsus on oluline Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse printsiibi kinnitamisel, võttis Euroopa Kohus seisukoha ka liikmesriikide suveräänsuse ja sellise suveräänsuse võimaliku piiramise osas. Nii kinnitas Euroopa Kohus, et „luues piiramata kestusega ühenduse, millel on /.../ reaalne pädevus, mis tuleneb riikide pädevuse piiramisest või volituste üleandmisest ühendusele, on liikmesriigid piiranud oma suveräänseid õigusi, ehkki vähestes valdkondades, ja loonud seega õiguse, mis on kohaldatav nii nende kodanike kui ka nende endi suhtes.“⁷⁵

⁷² *Ibidem.*

⁷³ Tomuschat, C. Saksa Liidukonstitutsiooni-kohus ja Euroopa õiguse ülimuslikkus. – *Juridica*, 2010/5, lk 315.

⁷⁴ EKo C-6/64, Flaminio Costa versus ENEL, ECLI:EU:C:1964:66.

⁷⁵ *Ibidem.*

Hiljem on Euroopa Kohus läinud veel kaugemale ja kinnitanud ka Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust liikmesriigi põhiseaduse ees.⁷⁶ Euroopa Kohus kinnitas viidatud lahendis, et liidu õiguse kehtivust ei saa panna kahtluse alla pelgalt seetõttu, et võib esineda vastuolu riigi põhiseadusega. Viidatud Euroopa Kohtu seisukoht läheb otseselt vastuollu *de jure* suveräänsuse teooriaga, mille kohaselt riik on *de jure* suveräänne vaid siis, kui suveräänsus on riikluse alustalana sätestatud riigi põhiseaduses ja põhiseadus on hierarhiliselt kõrgeim õigusakt riigis, mida ei ole võimalik vaidlustada. Kui Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust on suurem osa liikmesriikidest käesoleva magistritöö kirjutamise hetkeks aktsepteerinud, siis küsimuses, kas Euroopa Liidu õigus võiks olla ülimuslik ka liikmesriikide põhiseaduste üle, lähevad liikmesriikide siseriiklike kohtute seisukohad lahku. Kusjuures üks väheseid liikmesriike, kelle kõrgeima astme kohus on tunnustanud Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust põhiseaduse üle, on Eesti.⁷⁷

Rahvusvahelise organisatsiooni poolt kehtestatud normide selline jõud ei ole tavapärane ega rahvusvahelisele õigusele omane. Ehkki on tavapärane, et riigid on omaks võtnud rahvusvahelisest õigusest tulenevate normide otsekohaldatavuse ja ülimuslikkuse. Ometi ei saa unustada, et tänapäevane Euroopa Liit on oma liikmesriikide kujundatud ja moodustatud.⁷⁸ Lisaks Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 kehtestatud subsidiaarsuse printsiibile, on kehtivates aluslepingutes sätestatud ka kaks teist liikmesriikide suveräänsuse garantiina toimivat sätet. Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikkel 4 lg-le 2 „austab liit liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ning nende rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, sealhulgas piirkondlikule ja kohalikule omavalitsusele. Liit austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse.“ Sätte eesmärk on aluslepingutes kinnitada, et Euroopa Liidul lasub kohustus tagada liikmesriigi suveräänsus sellistes valdkondades, kus liikmesriigil on ainupädevus.⁷⁹ Liidu õiguse ülimuslikkusest ei saa rääkida juhul, kui valdkond on liikmesriikide ainupädevuses.⁸⁰ Ehkki liit on kohustatud austama liikmesriikide võrdsust aluslepingute ees ja nende rahvuslikku identiteeti ka nendes valdkondades, mis ei kuulu liikmesriikide

⁷⁶ EKo C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Finfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.

⁷⁷ Lott, A. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus. - Juridica 2013/1, lk 7.

⁷⁸ Tomuschat, C., lk 315.

⁷⁹ Massetti, E. The European Union and the Challenge of „Independence in Europe“: Straddling Between (Formal) Neutrality and (Actual) Support for Member-States' Territorial Integrity. – Regional and Federal Studies, 2022/32 (3), lk 319.

⁸⁰ Nyman-Metcalf, K., lk 349.

ainupädevusse, ei takista ELL artikkel 4 lg 2 liidule delegeeritud valdkondades vastu võtmast selliseid Euroopa Liidu õigusakte, mis on siseriiklikult otse kohaldatavad ja ülimuslikud.

Eeltoodust lähtudes on praktikas Euroopa Liidu liikmesriigid loobunud enda nõudest absoluutsele suveräänsusele. See, mida riigid tänasel päeval suveräänsuse nimel all säilitada üritavad, on hoopis relatiivne tegutsemisvabadus ja suveräänsus.⁸¹ Relatiivne suveräänsus on liikmesriikidel sellistes poliitikavaldkondades, mille osas on liidule antud aluslepingutega pädevus õigusakte vastu võtta. Juhul kui poliitikavaldkond peaks kuuluma liikmesriigi ainupädevusse, ei ole iseenesest liidul pädevust ka õiguslikult siduvaid akte vastu võtta. Muidugi on ka see väide kahtluse alla seatav, kuivõrd ELTL artikkel 352 lg 1 järgi võib Euroopa Liit juhul kui aluslepingutes määratletud poliitika raames osutub aluslepingute mõne eesmärgi saavutamiseks vajalikuks liidu meede ning aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi, siiski sellise vajaliku meetme vastu võtta. Selliseks erandlikuks juhuks on vajalik aga nii Euroopa Parlamendi nõusolek ja nõukogu ühehäälnene nõusolek.

Nagu käesolevas magistritöös arutluse alla tuleb, õigustavad liikmesriigid sellist suveräänsusest loobumist peamiselt sellega, et liikmesriikidel säilib õigus vajadusel liidule delegeeritud pädevused enda kätte tagasi saada. Selles kontekstis eristatakse ühest küljest pädevuste delegeerimist ja teisest küljest pädevuste lõplikku üleandmist loobumisega pädevuste tagasivõtmise võimalusest. Nii kaua kui liikmesriikidel on õigus Euroopa Liidule delegeeritud pädevused uuesti endale saada, näiteks Euroopa Liidust välja astumisel, on suveräänsusest ositine loobumine liikmesriikide hinnangul õigustatud ja õiguspärane. Seda kinnitas ka Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiiskomisjon, kes väitis, et pädevuste delegeerimine on lubatud nii kaua kui Euroopa Liidust on võimalik välja astuda või muuta riigi ja liidu vahelisi suhteid nii, et delegeeritud pädevused antaks tagasi liikmesriikidele.⁸²

Lissaboni lepinguga muudetud Euroopa Liidu lepingu artikkel 50 lg 1 sätestab, et iga liikmesriik võib kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega otsustada liidust välja astumise. Samas kohustub isegi Euroopa Liidust lahkumisel liikmesriik järgima aluslepingutest tulenevaid tingimusi, muu hulgas liiduga väljaastumise puhuks sõlmitud lepingu tingimusi. Seega kui liikmesriik peaks tahtma liidust välja astuda näiteks põhjusel, et ta ei soovi enam järgida liidu õigusest tulenevaid nõudeid, on liikmesriik paradoksaalsel kombel siiski sunnitud järgima liidu õigusest tulenevaid nõudeid ka väljaastumisel. Üheks selliseks liidu õigusest

⁸¹ Marquardt, P., lk 634.

⁸² Põhiseaduse Ekspertiiskomisjoni aruanne, lk 5.

tulenevaks reegliks on ELTL artikkel 50 lg 1 enda sätestatud tingimus, et liikmesriigi liidust väljaastumine peab olema kooskõlas liikmesriigi põhiseadusest tulenevate nõuetega. Kui aga sellised põhiseadusest tulenevad nõuded peaksid tulenema liikmesriigi sisemisest põhiseaduslikust segadusest – eelkõige olukorras, kus ka liikmesriigisiselt puudub teadmine, kuidas enda põhiseadust tõlgendada –, siis on selliste nõuete asjakohasus kahtluse all. Kusjuures põhiseaduslike nõuete asjakohasust ei hinda mitte liikmesriik ise, vaid oma nõusoleku peab andma ka Euroopa nõukogu.⁸³ Nagu Suurbritannia tõestas, on Euroopa Liidust lahkumine tõepoolest võimalik nii teoorias kui ka praktikas – ehkki tegemist ei ole ühelgi moel lihtsa protsessiga. Lisaks ei saa jätta tähelepanuta, et sellisel väljaastumisel on riigile majanduslikult tõenäoliselt rasked tagajärjed. Olenevalt riigist võivad sellised rasked tagajärjed tuua endaga kaasa selle, et riik on sunnitud Euroopa Liidu liikmesriigina jätkama, isegi kui tegemist ei ole riigi kui suverääni tegeliku sooviga.⁸⁴

Käesoleva peatüki lõpetuseks võib öelda, et kui üldjuhul on erinevad autorid nõustunud, et Euroopa Liiduga liitudes annab riik paratamatult ära osa oma suveräänsusest, siis näiteks Richard Bellamy on vastupidiselt öelnud, et Euroopa Liiduga liitumine on riikide sisemist ja välist suveräänsust vaid tugevdanud. Bellamy on oma seisukohta põhjendanud eelkõige sellega, et Euroopa Liidus ühiselt tegutsedes ja seetõttu teineteisest sõltudes on riigid sellega välistanud omavahelise ebasõbraliku konkureerimise ja liigselt domineerivate riikide tekkimise. Teisalt on riigid aga kindlustanud Euroopa Liidu liikmeks olles ka oma välispiirid, kuivõrd on oma koostööga välistanud sellise olukorra tekkimise, kus samuti Euroopa Liidu riigiks olev naaberriik neid rünnata võiks.⁸⁵ Käesoleva töö autori eesmärk ei ole panna kahtluse alla asjaolu, et Euroopa Liidu liikmesriikidele on liikmesus kasulik, kuid sellest hoolimata tuleb arvesse võtta võimaliku suveräänsuskonflikti tekkimist⁸⁶ ja selle võimalikke, sh õiguslikke ja poliitilisi mõjutusi nii liikmesriikidele kui ka Euroopa Liidule endale.

⁸³ Hillion, C.A.P. Leaving the European Union, the Union Way. A Legal Analysis of Article 50 TEU. – Sieps – Swedish Institute for European Policy, 2016/8, lk 2.

⁸⁴ Marquardt, P., lk 634.

⁸⁵ Pavel, C., lk 598.

⁸⁶ Autor peab siin silmas Euroopa regioonis levivat poliitilist tendentsi, mille kohaselt parempopulistlike ja euroskeptiliste parteide populaarsus on liikmesriikides tõusuteel.

1.5. Liikmesriikide kohtute seisukohad suveräänsusest Euroopa Liidus

1.5.1. Eesti Vabariik

Erinevad liikmesriigid on suveräänsuse säilimist Euroopa Liidu liikmeks olemise kontekstis hinnanud peamiselt siis, kui on tekkinud vastuolu Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse vahel ning üleval on küsimus sellest, millist õigust kohaldama peaks. Eestis on Riigikohus mainitud küsimust käsitlenud mitmel korral, ehkki selleks, et reguleerida mõningaid võimalikke vastuolusid, mis võivad tekkida Eesti Euroopa Liidu liikmesriigiks olemisest, võeti 2003. aastal vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus⁸⁷. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 sätestab, et Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 aga sätestab, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Seadusandja on sellisel moel sätestanud vastastikused kohustused: ühest küljest peab riik ka Euroopa Liitu kuuludes kohaldama jätkuvalt põhiseaduse aluspõhimõtteid. Teisalt aga tuleb põhiseadust ennast kohaldada kooskõlas liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega. Kohustus kohaldada põhiseadust kooskõlas liitumislepingust tulenevate õiguste ja kohustustega hõlmab endas ka Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja esimuse põhimõtte.⁸⁸

Ehkki Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja esimuse põhimõtted on põhiseaduse täiendamise seaduse §-ga 2 kätketud, ei ole see siiski hoidnud ära mitmeid õiguslikult keerukaid olukordi, mis siseriiklikes kohtutes lahendamist on vajanud. Kusjuures riigikohtusse jõudes on mainitud olukorrad andnud ainekateks riigikohtunike eriarvamusteks, mis osutab, et tegemist on jätkuvalt poleemikat tekitavate küsimustega. Käesolevas magistritöös käsitletavatest lahenditest vanim⁸⁹ tehti juba 2005. aastal, s.o aasta pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Viidatud lahendis oli õiguskantsler esitanud taotluse tunnistada kehtetuks seadusesätteid, mis olid vastuolus nii põhiseadusega kui ka toonase Euroopa Ühenduse asutamislepinguga. Lisaks sisuliste küsimuste lahendamisele esitas riigikohtu üldkogu seisukoha ka selles osas, mis puudutas kahe õiguskorra vastuolu. Üldkogu rõhutas, et lisaks sellele, et Euroopa Liidu õigus

⁸⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64,429.

⁸⁸ Laffranque, J. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2007/8, lk 525.

⁸⁹ RKÜKo 3-4-1-1-05.

on ülimuslik Eesti õiguse suhtes, eksisteerib ka Euroopa Liidu õiguse kohaldamise ülimuslikkus, mis tähendab, et kui esineb vastuolu siseriikliku ja Euroopa Liidu õiguse vahel, tuleb vastuoluline siseriiklik õigus jätta kohaldamata.⁹⁰ Samas nentis riigikohus, et siseriiklikult puudub vajadus kohaldada sellistele siseriiklikele normidele kontrollimenetlust, mis võiks viia sätete kehtetuks tunnistamiseni.⁹¹ Sisuliselt nentis riigikohus, et ehkki õiguskordade vastuolu korral tuleb jätta siseriiklik norm kohaldamata, ei tähenda see, et seetõttu esineks alus vastuoluline norm kehtetuks tunnistada. Olulisim viidatud lahendis on aga see, et riigikohus tunnustas sõnaselgelt, et Euroopa Liidu õigus on ülimuslik siseriikliku õiguse suhtes.

Rääkides aga Euroopa Liidu õiguse ja põhiseaduse vahekorra, siis on riigikohtu halduskolleegium 2006. aastal väitnud, et mis puudutab riigi põhiseadust, ei saa PSTS § 2 tõttu põhiseaduse ja Euroopa Liidu esmase õiguse vahel vastuolu esineda.⁹² Viidatud kaasuses soovis kaebaja Euroopa Komisjoni määruse rakendamiseks vastuvõetud seaduse kohaldamata jätmist, kuivõrd see oli kaebaja hinnangul Eesti põhiseadusega vastuolus. Esiteks kinnitas halduskolleegium juba eelnevalt käesolevas magistritöös esitatud väidet, mille kohaselt on Eesti võtnud põhiseaduse täiendamise seadusega üle Euroopa Liidus kehtiva õigustiku, koos Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttega.⁹³ Täiendavalt lisas kohus, et seetõttu ei saa ka Eesti täiendatud põhiseaduse ja Euroopa Liidu aluslepingute vahel vastuolu esineda.

Äsjamainitud Riigikohtu halduskolleegiumi lahendis nr 3-3-1-74-05 ei öelnud riigikohus *expressis verbis*, et Euroopa Liidu õigus on Eesti Vabariigi põhiseaduse suhtes ülimuslik. Küll aga tegi riigikohus seda samal aasta põhiseaduslikkuse järelevalvet teostades, kui esitas arvamuse põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta Euroopa Liidu ühisraha kasutuselevõtul.⁹⁴ Viidatud põhiseaduse säte sisaldab endas viidet Eesti Panga raha emissiooni ainuõigusele. Tegemist on olulise arvamusega, kuivõrd riigikohus leidis, et kuivõrd Euroopa Liidu õigus on muutunud üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks, tuleb põhiseadust kohaldada vaid sellises ulatuses, mis on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega või reguleerib selliseid suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri (s.t suhteid, mis on liikmesriikide ainupädevuses olevates valdkondades). Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevate põhiseaduse

⁹⁰ RKÜKo 3-4-1-1-05, p 49.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² RKHKm 3-3-1-74-05, p 12.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ RKÜKa 3-4-1-3-06.

sätete toime aga peatub.⁹⁵ Sellega kinnitas riigikohus sõnaselgelt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust riigi põhiseaduse suhtes, minnes nii ka otsesesse vastuollu näiteks Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoniga, kes kuus aastat varem esitatud arvamuses Eesti liitumisele Euroopa Liiduga jõudis seisukohale, et „tulevikus Eestis kohaldatavad Euroopa Liidu organite õigusaktid peavad /.../ vastama peale Eesti õiguskorras alusprintsipiidena tunnustatud tõekestpidamiste ka Eesti põhiseaduse normatiivses osas paiknevaile sätetele.“⁹⁶

Kõige uuem lahend, kus riigikohus on käsitlenud Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse vastuolust tõusetuvaid küsimusi, on riigikohtu üldkogu 15. märtsi 2022. a lahend kohtuasjas 5-19-29.⁹⁷ Riigikohtu üldkogu lahendis 3-4-1-1-05 nentis riigikohus, et isegi kui esineb vastuolu siseriikliku õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahel, siis ei ole see aluseks siseriikliku sätte põhiseaduspärasuse kontrollile ja selle tulemusena sätte kehtetuks tunnistamisele. Värskes lahendis on Riigikohtu üldkogu oma seisukohta muutnud ning nentinud, et juhul kui siseriiklik õigusnorm jääb kohaldamata vastuolu tõttu Euroopa Liidu õigusega, tuleb avalikust huvist lähtudes eemaldada Eesti siseriiklikust õigusest põhiseadusega vastuolus olevad sätted.⁹⁸ Kohus tuvastas, et ei ole välistatud, et asja lahendav kohus jätab kohtuasja lahendamisel Euroopa Liidu õigusega vastuolu tõttu kohaldamata Eesti seaduse sätte ning algatab selle sätte suhtes ühtlasi ka põhiseaduslikkuse järelevalve.⁹⁹ Lisaks nentis riigikohus, et Euroopa Liidu õigusega seotud sätete osas põhiseaduslikkuse järelevalve algatamisel, tuleb tingimata arvesse võtta Euroopa Liidu vahetust õigusmõjust tulenevat keeldu kahjustada Euroopa Liidu õiguse esimust, ühtsust ja tõhusust.¹⁰⁰ Viidatud kohtulahendis kinnitas riigikohus taaskord Euroopa õiguse ülimuslikkust ning viitas ka tingimustele, mida tuleb arvesse võtta Euroopa Liidu õigusega seotud sätete hindamisel.

Eeltoodud lahendites ei ole riigikohus otsesõnu maininud riigi suveräänsust ja selle võimalikku piiramist – ehkki tunnistades korduvalt Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust, võib seda pidada iseenesestmõistetavaks. Mis puudutab aga üldiselt riigi suveräänsuse piiramist rahvusvaheliste õiguste ja kohustuste võtmisega, siis on selles küsimuses riigikohus andnud seisukoha enda 12. juuli 2012. aasta otsuses kohtuasjas nr 3-4-1-6-12.¹⁰¹ Viidatud kohtuasjas oli õiguskantsler esitanud taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Euroopa stabiilsusmehhanismi

⁹⁵ RKÜKa 3-4-1-3-06, p 16.

⁹⁶ Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni aruanne, lk 5.

⁹⁷ RKÜKo 5-19-29.

⁹⁸ RKÜKo 5-19-29, p 45.

⁹⁹ RKÜKo 5-19-29, p 46.

¹⁰⁰ RKÜKo 5-19-29, p 47.

¹⁰¹ RKÜKo 3-4-1-6-12.

asutamislepingu¹⁰² muudatused. Ehkki tegemist oli Euroopa Ülemkogu kohtumisel kokkulepitud ja Euroopa Liidu liikmesriikide poolt allkirjastatud kokkuleppega, nentis riigikohus, et tegemist on tavalise välislepinguga ja mitte Euroopa Liidu õigusega. Seetõttu pidas riigikohus lubatavaks ka õiguskantsleri taotlust ning andis enda seisukoha seoses välislepingu võimaliku vastuoluga Eesti põhiseadusega.¹⁰³

Viidatud lahendis viitas riigikohus esmalt, et riigi suveräänsuse põhimõte on kinnistatud põhiseaduse §-ga 1 Eesti rahva ja riigi alusena.¹⁰⁴ Täiendavalt esitas riigikohus nägemuse suveräänsuse kontseptsioonist. Kohus sedastas, et riigi suveräänsus tuleneb rahva suveräänsusest, mistõttu on kõik riigi institutsioonid saanud oma legitimatsiooni rahvalt. Suveräänsuse põhisisuks on aga otsustusõigus kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest. Riigikohus tõi ühe suveräänsuse elemendina välja ka finantssuveräänsuse, mis hõlmavat nii riigieelarve küsimuste kui ka riigile varaliste kohustuste võtmise otsustamist.¹⁰⁵ Ehkki põhiseaduse § 1 suveräänsusklauslina on range ning ei luba riigi suveräänsust võõrandada, ei tohi riigikohtu hinnangul klauslit tõlgendada nii, et Eesti ei tohi sõlmida rahvusvahelisi lepinguid ja võtta endale teiste riikide vastu kohustusi. Suveräänsusklausli tõlgendamisel ning suveräänsuse sisustamisel on oluline arvestada kaasaegset konteksti, mis tähendab, et on loomulik, et riik kuulub Euroopa Liitu ja muudesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse.¹⁰⁶ Kohus toob välja, et juhul kui riik võtab endale rahvusvahelise lepinguga kohustuse teatud viisil käituda, siis on paratamatu, et sellisel moel loobub riik võimalusest valida mõni teine käitumisviis. Sellisest valikust loobumisel ongi tegemist suveräänsuse äraandmisega. Riigikohtu hinnangul tähendab välislepingu sõlmimine alati mingilgi määral suveräänsuse piiramist.¹⁰⁷ Kui põhiseaduse kinnistatud suveräänsust tõlgendada absoluutsena, ei olekski riigil võimalik ühtegi välislepingut sõlmida, kuivõrd sellisel juhul esineks juba välislepingu sõlmimise fakti tõttu vastuolu põhiseadusega. Sellise seisukohaga on Eesti Riigikohus toetanud ka õigusteadlaste seas populaarset seisukohta, mille järgi rahvusvahelisi lepinguid sõlmides loobub riik paratamatult osaliselt oma suveräänsusest. Osaliselt suveräänsusest loobumise puhul on tegemist aga millegi kaasaegsele maailmale iseloomulikuga, mistõttu absoluutse suveräänsuse säilitamine ei olegi tänapäeval võimalik.

¹⁰² Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping. – RT II, 14.09.2012, 2.

¹⁰³ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 110.

¹⁰⁴ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 127.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 128.

¹⁰⁷ RKÜKo 3-4-1-6-12, p 129.

1.5.2. Saksamaa Liitvabariik

Sarnaselt Eesti Riigikohtule on ka Saksamaa Liitvabariigi kõrgeima astme kohus analüüsinud, kas ja kuidas sobitub Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte siseriikliku õiguskorra ja riigi suveräänsuse põhimõttega. Võttes aga arvesse, et Saksamaa näol on tegemist ka ühe liidu asutajaliikmega, on siseriiklikul kohtul olnud märkimisväärselt rohkem aega oma seisukohtade moodustamiseks. Üks esimesi kordi, kui viidatud küsimus sattus Saksamaa siseriikliku kohtu luubi alla, oli 1974. aastal. Viidatud aastast pärineb kuulus Solange-I-Beschluss-nimeline otsus.¹⁰⁸ Viidatud otsuses võttis konstitutsioonikohus küllaltki konservatiivse hoiaku ning märkis, et nii kaua, kui Euroopa õigusega ei ole konstitutsiooni tasemel tagatud põhiõiguste kaitse, säilib siseriiklikul kohtul õigus kontrollida vajadusel iga ühenduse õigusakti kohaldatavust siseriiklikult.¹⁰⁹ Viidatud otsuses andis konstitutsioonikohus mõista, et ei nõustu eelnevalt viidatud Euroopa Kohtu lahenditega, mille kohaselt Euroopa Liidu õigus on ülimuslik siseriikliku õiguse ees ning soovib sisuliselt säilitada kontrollifunktsiooni ka toonase ühenduse õigusaktide üle.

Konstitutsioonikohus revideeris Solange-I-Beschluss otsust 1986. aastal (nn Solange-II-Beschluss otsus¹¹⁰) ning asus võrreldes varasemaga leebemale seisukohale. Kohus leidis, et võrreldes Solange-I-Beschluss otsuse tegemise ajaga, on nüüd Euroopa Ühenduse Kohtu tegevus põhiõiguste kaitsmisel piisavaks garantiiks, mistõttu ei ole vajalik enam siseriikliku kohtu järelevalve ja kohaldatavuse hindamine ühenduse õigusaktide osas.¹¹¹ Konstitutsioonikohus ei välistanud Euroopa Ühenduse õiguse järelevalve teostamist siiski täielikult, kuid reserveeris selle vaid sellistele juhtudele, kui kaebaja on piisava põhjalikkusega tõendanud, et Euroopa Kohus ei ole põhiõigusi nõuetekohaselt kaitsnud.¹¹²

Üks kuulsamaid Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu otsuseid on 1993. aasta otsus Maastricht-Urteil¹¹³, milles kohus, lähtudes Maastrichti lepingust, käsitles küsimust, kas toonase Euroopa Ühenduse institutsioonide poolt vastu võetud meetmed on kooskõlas liikmesriikide poolt sellistele institutsioonidele antud pädevustega. Kohus jõudis seisukohale,

¹⁰⁸ BverfG BvL 52/71. (29.05.1974). - <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html> (06.03.2023).

¹⁰⁹ Tupay, K. Lissaboni leping Saksamaa õiguse kaalukausil. (07.2009) – Diplomaatia. <https://diplomaatia.ee/lissaboni-leping-saksamaa-õiguse-kaalukausil/> (01.01.2023).

¹¹⁰ BvergF 2 BvR 197/83. (22.10.1986). - <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html> (06.03.2023).

¹¹¹ BvergF 2 BvR 197/83, p 75-76.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ BVerfG 89, 151 B/1/a. (12.10.1993). - <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/06-Von-Bogdandy-German-Federal-Constitutional-Court.pdf> (06.03.2023).

et ehkki Maastrichti lepingu ratifitseerimine liikmesriigi poolt eeldas muu hulgas seda, et liikmesriik pidi teatavates valdkondades loovutama pädevusi toonasele Euroopa Ühendusele, on selline pädevuste loovutamine Saksamaa põhiseadusega kooskõlas nii kaua, kuni need institutsioonid peavad meetmete vastuvõtmisel kinni põhiseadusest tulenevast demokraatia printsiibist.¹¹⁴

Enne, kui konstitutsioonikohus jõudis järeldusele, et Maastrichti leping on kooskõlas Saksamaa põhiseadusega ja sellest tulenevate põhiõiguste ning demokraatia printsiibiga, rõhutas aga kohus, et Saksamaa on koos teiste liikmesriikidega aluslepingute valitseja ning võib igal hetkel ühendusest lahkuda. Kohus viitas, et Euroopa õiguse puhul ei ole tegemist eraldiseisva autonoomse õiguskorraga, vaid õiguse kehtivus sõltub rangelt sellest, kas ja millisel moel liikmesriigid on otsustanud sellist õigust järgida. Nii sidus Saksamaa konstitutsioonikohus ühenduse õiguse kehtivuse liikmesriikide põhiseadustega ning nentis sisuliselt, et ühenduse õigusel on jõud vaid juhul, kui see on kooskõlas liikmesriikide põhiseadustega. Kohtu hinnangul jääb liikmesriik ka ühenduse osana suveräänseks riigiks, kuivõrd vaid liikmesriigil ja mitte ühendusel endal säilib ühendusele pädevuse andmise pädevus (*Kompetenz-Kompetenz*).¹¹⁵ Ehkki kohus jõudis lõpuks järeldusele, et Maastrichti leping on kooskõlas Saksamaa põhiseadusega, on tegemist märgilise lahendiga just *Kompetenz-Kompetenz* põhimõtte sõnastamise tõttu. Konstitutsioonikohus küll nõustus teatavate pädevuste andmisega ühendusele, kuid väitis, et seda tehes säilib siiski liikmesriikide suveräänsus. Sellise suveräänsuse säilimise illustreerimiseks viitas konstitutsioonikohus muu hulgas, et siseriiklik seadusandja peab igakordselt andma loa pädevuste kas osaliseks või täielikuks üleandmiseks Euroopa Ühendusele.¹¹⁶ Sellisel moel säilib põhiseaduskohtul vajadusel õigus kontrollida, kas pädevuste üleandmine on jätkuvalt kooskõlas põhiseadusega. Nii eitas Saksamaa konstitutsioonikohus jätkuvalt Euroopa õiguse ülimuslikkust põhiseaduse üle. Tänu viidatud seisukohtadele oli lõpuks võimalik ka Maastrichti lepingu jõustumine, kuna Saksamaa oli viimane liikmesriik, kes aluslepingut veel ratifitseerinud ei olnud.¹¹⁷

¹¹⁴ BVerfG 89, 151 B/1/a, p 57.

¹¹⁵ Cruz, J. B. The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. - EUI Working Paper RSCAS 2007/13 (2007). - https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6760/RSCAS_2007_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y (07.03.2023), lk 3.

¹¹⁶ BVerfG 89, 151 B/1/a.

¹¹⁷ Cruz, J. B., lk 1.

Sarnaselt Maastrichti lepingu ratifitseerimisele eelnenuga, tegi Saksamaa Liitvabariigi Konstitutsioonikohus 2009. aastal otsuse ka seoses Lissaboni lepingu ratifitseerimisega.¹¹⁸ Sisuliselt viitas konstitutsioonikohus taaskord saksa õigusteadlaste poolt palavalt armastatud *Kompetenz-Kompetenz* teooriale¹¹⁹ ning jäi sarnaselt Maastrichti otsusega seisukohale, et vaatamata oma pädevuste delegeerimisele, jäävad liikmesriigid siiski peamisteks suveräänsuse kandjateks.¹²⁰ Käesolevas lahendis aga selgitas kohus, et *Kompetenz-Kompetenz* teooria on leidnud kinnitust ka Lissaboni lepingus endas, kuivõrd Lissaboni lepingust ei tulene, et Euroopa Liit saaks ilma oma liikmesriikideta oma seadusandlikku pädevust suurendada. Vastupidi, Euroopa Liidu lepingu artikkel 5 lg-dest 1 ja 2 tuleneb, et liidu pädevuse piirid on reguleeritud pädevuse andmise põhimõttega, mille kohaselt liit tegutseb aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks vaid talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Kohus viitas, et ehkki Lissaboni lepingust tulenevalt on võrreldes varasemaga liidul suurem pädevus, sätestab Lissaboni leping ka varasemast selgemalt, et pädevuse andmise pädevus on jätkuvalt liikmesriikide käes.¹²¹

Mis puudutab aga Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse, sh põhiseaduse vahetõrget, siis viitas kohus, et kui Euroopa Liidu õigus on mingil moel rikkunud Saksamaa konstitutsioonilist identiteeti, võib siseriiklik kohus kuulutada sellise Euroopa Liidu õiguse siseriiklikult kohaldamatuks.¹²² Kohus selgitas, et põhiseadusest tulenev demokraatia põhimõte on piiranguks Euroopa integratsiooni ulatusele. Kuivõrd riigi suveräänsus on demokraatia põhimõtte lahutamatu osa, ei saa Saksamaa rahvalt ära võtta õigust olla see, kes riigile suveräänsuse annab, ehk õigust olla rahvasuveräänsuse kandjad.¹²³ Demokraatia vajab välise suveräänsuse säilimist ning väline suveräänsus on rahvasuveräänsuse teostamise tagajärg.¹²⁴ Seetõttu viitas kohus, et igasuguste täiendavate pädevuste andmine Euroopa Liidule Lissaboni lepinguga peab olema võrdeline Euroopa Liidu demokraatliku legitiimsuse kasvuga.¹²⁵ Juhul kui selline demokraatliku legitiimsuse kasv aset ei leia, on Saksamaa sunnitud Euroopa Liidust

¹¹⁸ BVerfG 2 BvE 2/08. (30.06.2009). -

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html;jsessionid=5A7D37DFC5A76F74BC2D69E40AF50C47.1_cid507 (06.03.2023).

¹¹⁹ Bifulco, R., Nato, A., lk 19.

¹²⁰ BVerfG 2 BvE 2/08, p 150.

¹²¹ Reestman, J. H. The Lissabon-Urteil: the Franco-German Constitutional Divide. – European Constitutional Law Review, 2009/5 (3), lk 385.

¹²² Ibidem, p 240-241.

¹²³ Vinx, L. The Incoherence of Strong Popular Sovereignty. – International Journal of Constitutional Law, 2013/11 (1), lk 101.

¹²⁴ BVerfG 2 BvE 2/08, p 223.

¹²⁵ BVerfG 2 BvE 2/08, p 262.

välja astuma.¹²⁶ Siseriiklik kohus ei saa oma kontrolli teostada aga tingimusteta. Esmalt peab kontrollitav Euroopa Liidu meede rikkuma kuidagi liikmesriigi konstitutsioonilist identiteeti. Täiendavalt, selleks, et siseriiklikul kohtul oleks õigus tunnista Euroopa Liidu meede kohaldamatuks, peab siseriiklik konstitutsioonikohus otsuse tegemisel olema siiski Euroopa Liidu õigusele avatud. Kusjuures kontrolli teostamise õigus tekib siseriiklikul kohtul ainult nende Euroopa Liidu poolt vastu võetud õiguslike meetmete puhul, mis on Euroopa Liidu poolt vastu võetud seetõttu, et aluslepingutega sätestatud eesmärki ei olnud võimalik saavutada ühelgi teisel moel kui vaid Euroopa Liidu poolt vastu võetud meetmega.¹²⁷

1.5.3. Tšehhi Vabariik

Nagu eeltoodud liikmesriigid, on ka Tšehhi konstitutsioonikohus hinnanud korduvalt Euroopa Liidu õiguse ja siseriikliku õiguse suhet. Nagu Saksamaa konstitutsioonikohus, leidis ka Tšehhi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus oma 2006. aastal tehtud otsuses¹²⁸, et Euroopa Liidu õigus ei ole ülimuslik riigi põhiseaduse üle. Konstitutsioonikohus rõhutas, et Euroopa Liidule antud pädevused ja nendest tulenev Euroopa Liidu õigus on asjakohane ja õiguspärane vaid nii kaua, kuni see õigus toetab Tšehhi Vabariigi suveräänsust ja Tšehhi põhiseadusest tulenevaid aluspõhimõtteid.¹²⁹ Mis puudutab aga Tšehhi konstitutsioonikohtu hinnanguid Lissaboni lepingule, siis on kohus selles küsimuses seisukoha võtnud lausa kahes olulises lahendis. 2008. aasta lahendis „Lissabon I“¹³⁰ selgitas kohus esmalt, et suveräänsuse hindamisel ei ole võimalik lähtuda absoluutse suveräänsuse käsitluses. Nii distantseeris kohus ennast traditsioonilisest suveräänsuse käsitlusest, mille järgi riigil suveräänsus kas on või ei ole.¹³¹

Konstitutsioonikohtu hinnangul ei ole tänapäeval võimalik lähtuda traditsioonilisest suveräänsuse käsitlusest ning maailma ei ole asjakohane vaadelda enam kui absoluutse suveräänsusega riikide kogumit. Kohtu hinnangul on tegemist suveräänse riigiga ka sellisel juhul, kui see riik jagab oma suveräänsust kellegi teisega, näiteks rahvusvahelise organisatsiooniga. Tšehhi konstitutsioonikohus tõi oma väite illustreerimiseks näite Euroopa

¹²⁶ *Ibidem.*, p 264.

¹²⁷ Lott, A., lk 18.

¹²⁸ Pl. ÚS 50/04. (08.03.2006). - <https://www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii> (07.03.2023).

¹²⁹ Přibáň, J., lk 185.

¹³⁰ Pl. ÚS 19/08. (26.11.2008). - <https://www.usoud.cz/en/decisions/2008-11-26-pl-us-19-08-treaty-of-lisbon-i> (07.03.2023).

¹³¹ Pl. ÚS 19/08, p 4.

Liidust ning nentis, et Euroopa Liidu areng on tingitud just ühendatud suveräänsusest ning riigi suveräänsuse olemasolu näitab edukalt ka riigi võimekus oma suveräänsust kellegi teisega kas ajutiselt või alaliselt jagada. Niimoodi oma suveräänsust jagades on riik tegelenud suveräänsuse teostamisega. Kohus kinnitas, et riigi poolt omal vabal valikul pädevuste andmine kellelegi teisele, leppides eelnevalt kokku, millistel tingimustel see teine isik riigi eest neid pädevusi teostab, ja jättes võimaluse selline pädevuste jaotus hiljem üle vaadata, ei ole riigi suveräänsuse nõrgestamine, vaid vastupidi, viitab riigi suveräänsuse tugevdamisele. Riigi suveräänsus on tugevdatud, kui riik teeb koostööd kellegagi, kelle abil on lihtsam riigi jaoks oluliste eesmärkide saavutamiseni jõuda.¹³²

Tšehhi konstitutsioonikohus viitas aga ka tingimusele, mille kohaselt otsustusõiguse jagamisel on suveräänsuse säilitamisega tegemist vaid nii kaua, kuni riigil on võimalik selline pädevuste jaotus hiljem üle vaadata ja vajadusel oma seisukohta muuta. Lissaboni lepinguga loodud võimalus liikmesriikidele soovi korral Euroopa Liidust lahkuda kinnitas Tšehhi konstitutsioonikohtu hinnangul liikmesriikide jätkuvat suveräänsust ja ülimuslikkust Euroopa Liidu aluslepingute suhtes.¹³³ Nii võttis Tšehhi konstitutsioonikohus omaks seisukoha, mille kohaselt riigil säilib Euroopa Liiduga pädevuste jagamisel suveräänsus vaid juhul, kui riigil on õigus Euroopa Liidust välja astuda. Täiendavalt sedastas kohus, et siseriiklikul kohtul on vaid väga erandlikel juhtudel õigus hinnata, kas Euroopa Liidu institutsioonid on oma pädevusi ületanud.

2009. a „Lissabon II“ otsuses¹³⁴ sulges Tšehhi konstitutsioonikohus aga ukse edasiseks võimaluseks kohaldada Lissaboni lepingule kohtulikku järelevalvet põhiseaduslikkuse järelevalve raames. Liikmesriigi suveräänsuse küsimuses leidis kohus, et ehkki rahvusvaheline õigus põhineb riikide suveräänsusel, ei tähenda see, et kõik riigid on oma (mõju)võimu poolest võrdsed. Seda mõtet silmas pidades kinnistas kohus rahvusvahelise õiguse printsiibi, mille kohaselt on ka sellise ebavõrdsuse korral kõikide riikide tegevus piiratud teiste riikide suveräänsusega ning rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustustega. Printsiibi järgimine on seda tähtsam n-ö mõjukamate riikide poolt.¹³⁵ Igasugustest rahvusvahelistest lepingutest, sealhulgas Euroopa Liidu aluslepingutest tekivad riikidel kohustused teiste riikide osas. Kui Tšehhi Vabariik saaks igal hetkel selliste kohustuste täitmisest loobuda, väites, et kohustuste

¹³² Přibáň, J., lk 190.

¹³³ Lott, A., lk 16.

¹³⁴ PI ŪS 29/09. (03.11.2009). - <https://www.usoud.cz/en/decisions/2009-11-03-pl-us-29-09-treaty-of-lisbon-ii> (07.03.2023).

¹³⁵ Přibáň, J., lk 189.

täitmine mõjutab tema võimu, oleks selline käitumine riigi poolt vastuolus rahvusvahelise õiguse *pacta sunt servanda* põhimõttega. Isegi kui Tšehhi Euroopa Liidu liikmesriigina sooviks liidust lahkuda, peaks ta sellisel juhul arvesse võtma oma rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi.¹³⁶

Täiendavalt selgitas konstitutsioonikohus, et kui riik peaks tõsiselt rikkuma Lissaboni lepingus defineeritud väärtusi, rikuks riik sellisel juhul ka enda põhiseadusest tulenevaid aluspõhimõtteid. Vastandudes otseselt Saksamaa 30. juuni 2009. aasta Lissaboni lahendile väitis kohus, et selliseid väärtusi ei ole riigil õigust rikkuda isegi siis, kui rikkumise argument oleks rahva suveräänsuse säilitamine. Kohtu hinnangul täiendavad põhiseadus ja aluslepingud teineteist kõige olulisemates valdkondades, eelkõige mis puudutab õiguse ja õigluse põhimõtteid. Kokkuvõtlikult jõudis kohus seisukohale, et fundamentaalsed väärtused nagu demokraatia ja õigusriik prevaleerivad riigi suveräänsuse ees.¹³⁷

1.5.4. Vahekokkuvõte

Võttes arvesse käesoleva magistritöö piiratud mahtu, ei olnud paraku võimalik käsitleda kõikide liikmesriikide siseriiklike kohtute seisukohti, mis puudutavad Euroopa Liidu liikmesusest tulenevate piirangute mõju siseriiklikule õigusele ja sellest tulenevalt ka liikmesriigi suveräänsusele. Autori hinnangul annavad analüüsitud liikmesriigid ja nende kohtupraktika siiski hea ülevaate sellest, mil moel on riigi suveräänsus Euroopa Liidu liikmesriigiks olles siseriiklikes kohtutes kõne alla tulnud. Näidete valimi põhjendusena võib tuua eelkõige asjaolu, et kõikide käsitletud riikide konstitutsioonikohtute seisukohad erinevad üksteisest fundamentaalselt. Näiteks Eesti Riigikohtu seisukoht arvamuses 3-4-1-3-06 on leidnud lausa rahvusvahelist kajastust, kuivõrd on märkimisväärselt erinenud teiste liikmesriikide siseriiklike kohtute seisukohtadest.¹³⁸ Nimelt ei ole kuigi levinud riigikohtu esitatud seisukoht, et Euroopa Liidu õigus on ülimuslik liikmesriigi põhiseaduse ees. Kahe teise käsitletud riigi konstitutsioonikohtud välistasid sellise võimaluse korduvalt, jäädes seisukohale, et Euroopa Liidu õigus peab olema kooskõlas riigi põhiseadusega. Samas Tšehhi konstitutsioonikohus jõudis seisukohale, et riigi põhiseaduses ja Euroopa Liidu aluslepingutes sisalduvad väärtused on teineteisega niivõrd läbipõimunud ja kooskõlas, mistõttu juhul kui

¹³⁶ PI ÛS 29/09, p 168.

¹³⁷ PI ÛS 29/09, p 209.

¹³⁸ Lott, A., lk 7.

siseriiklik õigus läheb vastuollu Euroopa Liidu õigusega läheb ta vastuollu ka riigi enda põhiseadusega.

Nagu arvata oli, ei pea eelnevalt kajastatud liikmesriikide kohtud siseriikliku õigusega vastuolus olevaks pädevuste delegeerimist teatavates valdkondades Euroopa Liidule. Selline pädevuste delegeerimine on kooskõlas *Kompetenz-Kompetenz* teoriaga, mille kohaselt liikmesriigid on need, kelle käes on hoovad, et vastavalt valdkonnale pädevusi delegeerida. Need hoovad peaksid ühtlasi ära hoidma ka selle, et Euroopa Liit ületab talle delegeeritud pädevusi. Küll aga nähtub nii Saksamaa kui ka Tšehhi konstitutsioonikohtu otsustest, et liikmesriigid ja nende kõrgema astme kohtud peavad jätkuvalt oluliseks riikliku suveräänsuse küsimust ning tegutsevad aktiivselt selle nimel, et ka Euroopa Liidu liikmesriigiks olemise kontekstis oma suveräänsust säilitada.

2. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE SUVERÄÄNSUS EUROOPA LIIDU ÜHISE ENERGIAPOLIITIKA RAAMES

2.1. Energiapoliitika roll Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepingust Maastrichti lepinguni

Energiapoliitika tähtsust Euroopa Liidus ei ole võimalik alahinnata. Nagu ka nimest võib järeldada, oli Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) ja selle asutamislepingu¹³⁹ eesmärk luua riikidevaheline söe ja terase vaba liikumine ning vabastada liikmesriikidele juurdepääs söe ja terase tootmisallikatele. Aluslepinguga võtsid liikmesriigid endale kohustuse tagada nii söe ja terase korrapärane tarnimine ühisturule kui ka kohustuse tagada kõikidele liikmesriikidele võrdne juurdepääs nende tootmisallikatele.¹⁴⁰ Eelnimetatud kohustuste määramine oli esmane püüdlus tagada oma liikmesriikidele energiaalane varustuskindlus, mis on Euroopa Liidu energiapoliitika peamised eesmärged ka tänapäeval.¹⁴¹

Energeetika kui valdkonna olulisusele viitab ka 1957. aasta Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamisleping¹⁴², mille artikkel 2 punktides c ja d lähtudes oli asutajaliikmete üks põhilisi eesmärged lihtsustada investeringute tegemist tuumaenergiasse ning kindlustada, et kõikidele toonastele liikmesriikidele oleks tagatud regulaarne ja õiglane varustus maakide ja tuumakütustega. Lisaks oli Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu eesmärk propageerida tuumaenergia kasutamist liikmesriikides ning maandada liikmesriikides tuumaenergiast lähtuvaid ohtusid, näiteks ühiste ohutusnõuete kehtestamisega.¹⁴³ Ka Euroopa Aatomienergiaühenduse aluslepingu puhul nähtub liikmesriikide soov tagada varustuskindlus, sel korral aga konkreetselt tuumaenergiaga varustus.

Viidatud aluslepingud olid ka esimesed liikmesriikide suveräänsuse piirajad energiapoliitikas. Kuigi näiteks Lissaboni lepinguga võrreldes ei sätestanud tookordsed aluslepingud detailseid

¹³⁹ 18. aprilli 1951. a *Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ET> (27.02.2023).

¹⁴⁰ Kokkuvõte: Pariisi leping, millega asutati Euroopa Sõe- ja Teraseühendus (ESTÜ). – <https://eur-lex.europa.eu/summary/ET-EN/TXT/LEGISSUM:xy0022?from=ET&celex=CELEX%3A11951K%2FTXT> (27.02.2023).

¹⁴¹ EKo C-848/19, *Saksamaa versus Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:C:2021:598.

¹⁴² 25. märtsi 1957. a Treaty Establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM). – <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/euratom/sign> (27.02.2023).

¹⁴³ Lehotay, V. Road to the European Energy Union: Energy, Energy Policy, Energy Law in the European Union. – *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2020/15 (28), lk 263.

protseduure energeetikat puudutavate otsuste vastuvõtmiseks. Samuti ei saanud toonaste aluslepingute puhul ammugi rääkida ka pädevuste jaotamisest liikmesriikide ja toonase ühenduse vahel. Ometi piiras liikmesriikide iseseisvat ja vaba tegutsemist ja otsustamist Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepingu loodud sõe ja terase ühine turg, mille tagajärjel sai liikmesriikide otsustusõigus piiratud osaliselt nii sõe ja terase hinna kehtestamisel kui ka selles osas, millistes kogustes eeltoodud energiaallikaid uuele ühisturule tarnida.¹⁴⁴

Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu allkirjastamisega samal päeval allkirjastatud Euroopa Majandusühenduse asutamisleping ehk Rooma leping¹⁴⁵ on energia aga oma peamiste poliitikavaldkondade hulgast välja jätnud. Selle asemel on toonased lepingu koostajad oluliseks pidanud - ja sealjuures spetsiaalselt ära märkinud – näiteks põllumajandust, transporti ja konkurentsireegleid. Tõenäoliselt on sellist valikut võimalik selgitada sellega, et kaks teist aluslepingut olid juba spetsiaalselt energiale pühendatud, mistõttu peeti tarbetuks eraldi energiapoliitika olulisuse rõhutamist ka Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus. Rooma lepinguga loodud ühisturg jäi nendele kaupadele ja teenustele, mis Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse ning Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingutes äramainimist ei leidnud. Lisaks kumab eeltoodust läbi ka asjaolu, et 20. sajandi keskel ei olnud energia varustuskindlus kuigi aktuaalne probleem toonaste liikmesriikide jaoks ning sõe, terase ja tuumaenergiaalase regulatsiooni loomine oli pigem mõjutatud parasjagu toimunud külmast sõjast.¹⁴⁶

Olenemata sellest, et viited soovile luua ühine energiapoliitika on olemas nii Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepingu kui ka Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu puhul, siis praktikas ei jõudnud toonased liikmesriigid aluslepingute allkirjastamisest kuigi palju kaugemale täpsemate reeglite kehtestamisega. Nimelt võeti vastu vaid vähesel määral energiapoliitikat puudutavaid teiseseid õigusakte. Väheste eranditena võib välja tuua näiteks nõukogu 1968. aasta direktiivi¹⁴⁷, millega toonase Euroopa Majandusühenduse liikmesriike kohustati säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid, ning nõukogu 1973. aasta

¹⁴⁴ Percsényi, M., lk 156.

¹⁴⁵ 25. märtsi 1957. a *Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes.* - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ET> (27.02.2023).

¹⁴⁶ Lehotay, V., lk 264

¹⁴⁷ Nõukogu 20. detsembri 1968. a direktiiv 68/414/EMÜ, millega EMÜ liikmesriike kohustatakse säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid. – ELT L 308, lk 14-16 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 1, lk 29-31).

direktiivi¹⁴⁸ toornafta ja naftatoodete tarneraskuste mõju leevendamise kohta. Viidatud aktid ja nende sisu olid eelkõige mõjutatud söetarbimise märkimisväärsest vähenemisest, mis omakorda aga tähendas erinevate naftatoodete kasutamise tõusu.¹⁴⁹

Võttes arvesse asutamislepingute allkirjastamise ajaliskonteksti, eelkõige aluslepingute sõlmimist innustanud külma sõja mõjutusi¹⁵⁰, oli energeetika, sh tuumaenergia, iga riigi jaoks jätkuvalt delikaatne valdkond, mille puhul sooviti ka pärast aluslepingute allkirjastamist kontrolli säilitada.¹⁵¹ Etteruttavalt võib mainida, et sarnane tendents on selgelt näha liikmesriikide käitumises ka tänapäeval.¹⁵² Lisaks toonaste liikmesriikide soovile säilitada suveräänsust energiapoliitikas, mis oli takistuseks energeetikaalase teisese õiguse loomisele, oli ühine tegutsemine piiratud ka vastava tehnilise võimekuse puudumise tõttu. Toonased tehnoloogilised võimalused ei võimaldanud riikidel elektrienergiat üle riigipiiride jagada.¹⁵³ Juba olemasolev taristu oli aga mõeldud ühe riigi piires elektrienergia levitamiseks.¹⁵⁴

Silmnähtav muutus valitsevas trendis toimus 1990-ndatel. Esiteks sai 1990. aastate keskpaigas alguse energiaturu liberaliseerimine, mis hõlmas endas eelkõige liikmesriikide energiaturgude ühendamist ning tagas liikmesriikidele konkurentsivabaduse energiaturul. Ehkki tegemist on esmapilgul positiivsete arengutega, mis avasid liikmesriikidele uusi võimalusi rahvusvahelisel energiaturul osalemiseks, piirasid energiaturgude liberaliseerimisega kaasnevad reeglid siiski ka liikmesriikide otsustusvabadust.¹⁵⁵ 1997. aastal avaldas Euroopa Komisjon nn valge paberi¹⁵⁶, milles käsitles edasisi tulevikku suunatud energeetikaalaseid plaane. Valge paberi eesmärk oli anda liikmesriikidele suunised taastuvenergia mahu suurendamiseks seniselt kuult protsendilt kaheteistkümne protsendini 2010. aastaks. Eesmärgi saavutamiseks pidas komisjon vajalikuks taastuvenergia senisest suuremal määral kaasamist põllumajanduses ning reguleerivate meetmete võtmist juba 1988. aastal tutvustatud ühise energiaturu raames. Komisjon tegi liikmesriikidele ka ettepaneku suurendada liikmesriikidevahelist koostööd

¹⁴⁸ Nõukogu 24. juuli 1973. a direktiiv 73/238/EMÜ toornafta ja naftatoodete tarneraskuste mõju leevendamise kohta. – EÜT L 228, lk 1-2 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 1, lk 36-37).

¹⁴⁹ Lehotay, V., lk 264.

¹⁵⁰ Lehotay, V., lk 263.

¹⁵¹ Huhta, K. The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector. – International and Comparative Law Quarterly, 2021/70 (4), lk 992.

¹⁵² Herranz-Surrallés, A., Solorio, I., Fairbrass, J., lk 2.

¹⁵³ Szabo, V., lk 29.

¹⁵⁴ Huhta, K., lk 992.

¹⁵⁵ Percsényi, M., lk 156.

¹⁵⁶ Euroopa Komisjoni 26. novembri 1997. a teatis *Energy for the Future: Renewable Sources of Energy. White Paper for a Community Strategy and Action Plan.* - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0599&qid=1677509729137&from=ET> (27.02.2023).

eesmärgi saavutamiseks. Komisjon pidas üheks võimalikuks muudatuseks näiteks taastuenergiatootjatele õiglasema ligipääsu võimaldamist energiaturule. Mis puudutab aga uute regulatiivmeetmete vastuvõtmist, siis selgitas Euroopa Komisjon, et sellised meetmed tuleb vastu võtta kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ning Euroopa Liidu tasandil vaid sellisel määral ja juhul, kui liikmesriikide meetmed ei ole piisavad või kohased või kui peaks olema vajalik üleliiduline harmoniseerimine. Oma suuniste järgimise positiivse tulemina osundas komisjon muu hulgas liikmesriikide varustuskindluse suurenemisele.¹⁵⁷ Eelkirjeldatu sai aluseks ka järgnevate aastate jooksul rakendatud energiapoliitikale, mille raames võeti Euroopa Liidu tasandil vastu ja rakendati arvukalt energiapoliitilisi vahendeid. Näiteks 2010. aastaks oli vastavaid vahendeid vastu võetud üle 350.¹⁵⁸

Mis puudutab aga enne Lissaboni lepingu jõustumist kehtinud aluslepinguid, siis oli energiat või energiapoliitikat puudutavate sätete osakaal aluslepingutes marginaalne. Näiteks 1992. aasta Euroopa Ühenduse asutamisleping ehk Maastrichti leping¹⁵⁹ mainib energiat peamiselt siseturu, keskkonnakaitse ja maksunduse kontekstis ning lepingus puuduvad konkreetsed energiaalast pädevust või energiapoliitikaalaseid eesmärke puudutavad sätted. Ka 2001. aasta Nice'i leping¹⁶⁰ ega luhtunud Euroopa põhiseaduse leping¹⁶¹ ei sätestanud võrreldes Maastrichti lepinguga energiapoliitikas uusi eesmärke või spetsiaalselt energiat puudutavaid uusi sätteid. Viidatud sätete puudumisest hoolimata said siiski toonase Euroopa Ühenduse institutsioonid energeetikaalaseid õigusakte vastu võtta. Sellise võimaluse andsid institutsioonidele näiteks Maastrichti lepingu artikkel 175 lg 2, mille kohaselt võis nõukogu – pärast sellekohase ettepaneku saamist Euroopa Komisjonilt – ühehäälselt võtta vastu selliseid keskkonna kaitsmise jaoks vajalikke meetmeid, mis võisid märkimisväärselt mõjutada liikmesriigi õigust valida erinevate energiaallikate vahel ja liikmesriigi energiavarustuse üldstruktuuri. Euroopa Nõukogu poolt selliste meetmete võtmine pidi olema aga rangelt vajalik ja kooskõlas toonase ühenduse keskkonnakaitselist eesmärkidega.¹⁶² Etteruttavalt võib väita, et ka Lissaboni lepingus sätestatud energiapoliitilised eesmärgid lähtuvad peamiselt Euroopa Liidu keskkonnapoliitilistest eesmärkidest ning on mõeldud neid toetama ja täiustama.¹⁶³ Üks näide Maastrichti lepingu artikkel 175 alusel võetud meetmetest on näiteks Euroopa

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Percsényi, M., lk 156.

¹⁵⁹ 07. veebruari 1992. a Euroopa Ühenduse asutamisleping. – EÜT C 224, lk 6-7.

¹⁶⁰ 26. veebruari 2001. a Nice'i leping. – EÜT C 80, lk 1-87.

¹⁶¹ 29. oktoobri 2004. a Euroopa põhiseaduse leping (projekt). – ELT C 310, lk 3-474.

¹⁶² Piris, J.-C. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press 2010, lk 318.

¹⁶³ Lehotay, V., lk 268.

Parlamendi ja nõukogu 2009. aasta direktiiv taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta.¹⁶⁴ Lisaks sätestasid Maastrichti lepingu artiklid 154 ja 155, et ühendus annab piisava panuse riigipiire ületava energia taristu loomiseks (artikkel 154 lg 1) ning sellise taristu loomiseks võib ühendus võtta vastu vajalikke meetmeid (artikkel 155 lg 1). Et leevendada selliste meetmete mõju liikmesriikide suveräänsusele, sätestas Maastrichti lepingu artikkel 156 lg 2, et juhul kui sellised meetmed on kuidagi seotud konkreetse liikmesriigi territooriumiga, on meetme vastuvõtmiseks vajalik selle liikmesriigi nõusolek.¹⁶⁵

2.2. Energiapoliitika praegu kehtivates Euroopa Liidu ja Euroopa Liidu toimimise lepingus ning selle võimalikud mõjud liikmesriikide suveräänsusele

2007. aasta Lissaboni leping¹⁶⁶ tõi endaga kaasa mitmeid muudatusi võrreldes varasemate aluslepingutega. Esiteks on Lissaboni leping esimene Euroopa Liidu õiguse alusleping, milles on konkreetselt määratletud valdkonniti liikmesriikide ja Euroopa Liidu pädevused.¹⁶⁷ Ehkki varasemad aluslepingud koos Euroopa Kohtu tõlgendustega sisaldasid küll viiteid sellele, kas olenevalt valdkonnast on pädevus liikmesriikide või liidu käes, siis vähemalt energiapoliitikas eelmised aluslepingud eraldiseisvat pädevuse jaotust ei sätestanud.¹⁶⁸

Peamisteks viideteks energeetikale saab eelmistes aluslepingutes pidada juba ülalkirjeldatud Maastrichti lepingu sätteid, mis käsitlesid energiapoliitikat vaid teiste poliitikaharude osadena ning mitte iseseisvalt. Nagu eelnevalt mainitud, sätestab ELTL artikkel 4 lg 2 p i, et energeetikat puudutavate meetmete vastuvõtmisel on liidul liikmesriikidega jagatud pädevus. Lisaks pädevuse jaotamisele Euroopa Liidu toimimise lepinguga, sisaldab Euroopa Liidu toimimise leping esmakordselt ka spetsiaalset energeetikale pühendatud jaotist (ELTL-i 21. jaotis). Ehkki jaotises on vaid üks säte, on seda siiski rohkem kui oli sätestatud varasemate aluslepingutega.

¹⁶⁴ 23. aprilli 2009. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 140, lk 16-62.

¹⁶⁵ Piris, J.-C., lk 318.

¹⁶⁶ 13. detsembri 2007. a Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, lk 1-271.

¹⁶⁷ Piris, J.-C., lk 74.

¹⁶⁸ Huhta, K., lk 992.

Nagu eelnevalt mainitud, viitavad ELTL artikkel 4 lg 2 p i ja ELTL artikkel 194 sellele, et liikmesriigid on otsustanud anda Euroopa Liidule selgesõnalise üldise pädevuse energeetikat puudutavate otsuste ja meetmete vastuvõtmiseks. Samas esineb ka vastanduvaid arvamusi, mille kohaselt väljendub ELTL artiklist 194 hoopis liikmesriikide soov energeetika küsimustes oma suveräänsusest jätkuvalt kinni hoida.¹⁶⁹ ELTL artikkel 194 lg-s 1 toodud viide, mille kohaselt energeetikaalased eesmärgid on paika pandud siseturu rajamise ja toimimise raames, viitab sellele, et liikmesriigid ei ole tahtnud anda Lissaboni lepinguga liidule täiesti uusi pädevusi.¹⁷⁰ Ka Maastrichti lepingu artikli 95 järgi oli liidu institutsioonidel pädevus võtta vastu vajalikke meetmeid siseturu rajamise ja toimimise jaoks. Rangelt eeltoodust lähtudes ei nähtu seega, et liikmesriigid oleksid Lissaboni lepinguga loovutanud liidule suurema otsustusõiguse võrreldes Maastrichti lepingus sätestatuga.¹⁷¹

Lisaks ELTL-i 21. jaotisele, on energiapoliitikat puudutavaid sätteid Euroopa Liidu toimimise lepingus siiski veel. Üheks selliseks sätteks on näiteks ELTL artikkel 122 lg 1. Artikkel 122 lg 1 järgi võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja liikmesriikide vahelises solidaarsuse vaimus kehtestada majanduslikule olukorrale vastavad abimeetmed. Eelkõige on mainitud abimeetmed mõeldud selleks, kui tekib tõsiseid raskusi teatud toodetega varustamisel, eelkõige energeetika valdkonnas. Tegemist on n-ö kriisiaja sättega, mõeldud selleks, et Euroopa Liidul oleks võimalik oma liikmesriikidele vajadusel finantsabi osutada. Kriisi all on eelkõige mõeldud näiteks looduskataastroofe või sarnaseid vääramatu jõu olukordi.¹⁷² Viidatud sättega on seadusandja taaskord rõhutanud liikmesriikide energiavarustatuse olulisust, mis mängis olulist rolli ka enne Lissaboni lepingu jõustumist kehtinud Euroopa Liidu õigusaktides.

Lisaks on energiapoliitika seisukohalt oluline ka ELTL artikkel 170, mille lõike 1 kohaselt aitab liit kaasa üle-Euroopaliste võrkude rajamisele ja arendamisele transpordi, telekommunikatsiooni ja energeetika valdkondades. Lõike 2 kohaselt on artikli 170 lg 1 alusel vastuvõetud meetmed suunatud kaasa aitama üksikute riikide võrkude omavahelisele ühendamisele ja koostoimimisvõimele, samuti niisuguste võrkude kasutamise võimalusele. Eelkõige võetakse arvesse vajadust siduda saared, raskesti ligipääsetavad ja perifeersed piirkonnad liidu keskregioonidega. Nagu ELTL artikkel 122, viitab ka artikkel 170

¹⁶⁹ Huhta, K., lk 992.

¹⁷⁰ Szabo, V., lk 30.

¹⁷¹ Piris, J.-C., lk 319.

¹⁷² Vahtrakokoilis, A. The Significance of Article 122 (II) TFEU in State Debt Crisis in Europe. – (30.06.2017). - https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2995409 (06.03.2023).

liikmesriikide energiavarustatuse olulisusele ning võimaldab liidul varustatuse tagamiseks vastu võtta vajalikke meetmeid.

2.2.1. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 194 ja sätte võimalik mõju liikmesriikide suveräänsusele

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) 21. jaotise artikkel 194 koosneb kolmest lõigust. Lihtsustatult sätestab ELTL artikkel 194 nii Euroopa Liidu energiapoliitika eesmärgid (ELTL artikkel 194 lg 1), protseduurireedlid teisele õiguse vastuvõtmiseks (ELTL artikkel 194 lg 2 1. lõik) kui ka piirangud Euroopa Liidu tegevusele oma energeetikaalaste eesmärkide täitmisel (ELTL artikkel 194 lg 2 2. lõik). ELTL artikkel 194 lg-s 1 on sätestatud liidu energiapoliitika eesmärgid, mis on seatud liikmesriikide vahelise solidaarsuse vaimus, pandud paika siseturu rajamise ja toimimise raames, pidades silmas vajadust säilitada ja parandada keskkonda. Euroopa Liidu energiapoliitikaalased eesmärgid on:

- 1) tagada energiaturu toimimine;
- 2) tagada energiaga varustamise kindlus liidus;
- 3) edendada energia tõhusat kasutamist ja säästmist ning uute ja taastuvate energiaallikate väljaarendamist;
- 4) edendada energiavõrkude sidumist.¹⁷³

ELTL artikkel 194 lõikes 1 toodud eesmärkidest, iseäranis punktis 3 ülal toodud eesmärgist, võib juba ennetavalt järeldada, et Euroopa Liidu energiapoliitika käib käsikäes Euroopa Liidu keskkonnapoliitikaga, kuivõrd energia tõhus kasutamine ja säästmine ning uute ja taastuvate energiaallikate väljaarendamine on iseäranis oluline just Euroopa Liidu aluslepingutes ning teistes õigusaktides sätestatud kliimaeesmärkide täitmiseks.

ELTL artikkel 194 lg 2 1. alalõige sätestab protseduurireedlid energeetikat puudutavate meetmete vastuvõtmiseks. Nii sätestab ELTL artikkel 194 lg 2, et ilma piiramata aluslepingute muude sätete kohaldamist, kehtestavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt lõikes 1 osutatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed.

¹⁷³ Huhta, K., lk 992.

Asjaomased meetmed võetakse vastu pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega. Seega tähendab seadusandlik tavamenetlus seda, et vajaliku meetme võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu vastu ühiselt Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal (ELTL artikkel 289). Seadusandliku tavamenetluse puhul tuleb initsiatiiv ja ettepanek Euroopa Komisjonilt, kes esitab vastava ettepaneku nii Euroopa Parlamendile kui ka nõukogule (ELTL artikkel 294 lg 2). Kui komisjoni ettepanek on läbinud esimese lugemise Euroopa Parlamendis, esitab parlament omapoolse seisukoha nõukogule (ELTL artikkel 294 lg 3). Juhul kui nõukogu parlamendi seisukohaga nõustub, võetaksegi õigusakt vastu (ELTL artikkel 294 lg 4). Kui aga juhtub, et nõukogu ei nõustu Euroopa Parlamendi seisukohaga, edastab nõukogu sellekohase teate parlamendile ja teavitab parlamenti ka kõikidest põhjustest, miks ei võeta õigusakti vastu Euroopa Parlamendi esimese lugemise sõnastuses (ELTL artikkel 294 lg 6). Sellisel juhul peab planeeritav õigusakt läbima parlamendis ka teise lugemise ning nõukogu teeb muudatustega õigusakti osas otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega (ELTL artikkel 294 lg 8). Kui aga Euroopa Komisjon peaks parlamendi esitatud muudatuste suhtes olema vastandlikul arvamusel, peab nõukogu selliste muudatuste üle otsustama ühehäälselt (ELTL artikkel 294 lg 9). Kui aga nõukogu ise ei peaks parlamendi esitatud muudatustega nõustuma, läbib tekst ka kolmanda lugemise. Sellisel juhul peavad õigusakti eelnõu heaks kiitma häälteenamusega Euroopa Parlament ja kvalifitseeritud häälteenamusega nõukogu, mis olles koostatud liikmesriikide endi poolt, on põhiline organ, mille kaudu liikmesriigid oma suveräänset tahet Euroopa Liidus teostavad. Vastasel juhul loetakse õigusakti eelnõu tagasi lükatuks (ELTL artikkel 294 lg 13).

ELTL artiklis 194 lg-s 2 sätestatud seadusandlik tavamenetlus tähendab muu hulgas seda, et energiasektoris meetmete vastuvõtmine peab järgima nii pädevuse andmise, proportsionaalsuse kui ka subsidiaarsuse põhimõtteid.¹⁷⁴ Vastavalt Lissaboni lepinguga muudetud Euroopa Liidu lepingu artikkel 5 lg-le 2 tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires ja pädevus, mida aluslepinguga ei ole liidule antud, kuulub jätkuvalt liikmesriikidele. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimine eeldab ELL artikkel 5 lg 3 kohaselt aga, et kui valdkond ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit meetmeid vastu ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmäärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini

¹⁷⁴ Huhta, K., lk 992.

saavutada liidu tasandil. Vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele ei tohi aga liidu võetud meetme sisu ega vorm minna aluslepingutes sätestatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale (ELL artikkel 5 lg 4). Kõiki viidatud põhimõtteid peavad Euroopa Liidu institutsioonid järgima aluslepingutega määratud eesmärkide täitmisel ja täitmiseks vajalike meetmete vastuvõtmisel. Samas, nagu käesoleva magistritöö peatükis 1.4 juba põhjendatud, ei ole esmapilgul suveräänsuse garantiina nähtavat subsidiaarsuse printsiipi siiski praktikas kuigi lihtne kohaldada.

Seadusandliku erimenetluse õiguslik alus tuleneb ELTL artikkel 289 lg-st 2, mille kohaselt aluslepingutes sätestatud erijuhtudel moodustab määruse, direktiivi või otsuse vastuvõtmine kas Euroopa Parlamendi poolt nõukogu osavõtul või nõukogu poolt Euroopa Parlamendi osavõtul seadusandliku erimenetluse. Viidatud säte ei anna kuigi palju aimu seadusandliku erimenetluse praktilise poole osas. Peamine erinevus seadusandliku erimenetluse puhul puudutab Euroopa Parlamendi rolli.¹⁷⁵ ELTL artikkel 194lg 3 sätestab, et seadusandliku erimenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga kehtestab nõukogu meetmed juhul, kui need on peamiselt maksualased. Käesolev magistritöö ELTL artikkel 194 lg-1 3 pikemalt ei peatu, mistõttu on erimenetluse selgitamiseks paslik võtta aluseks hoopis ELTL artikkel 192. ELTL artikkel 192 on käesoleva magistritöö temaga tihedamalt seotud ning tuleb põhjalikumalt käsitlusele ka edaspidi.

ELTL artiklis 194 on viidatud ELTL artiklile 192, mille lõikes 2 on sätestatud, et kui võetakse vastu meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri, siis võtab nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega seadusandliku erimenetluse kohaselt sellise meetme vastu ühehäälselt. ELTL artikkel 192 lg 2 osundab erimenetlusele kui konsulteerimismenetlusele. Kui juba tavamenetluses on Euroopa nõukogul lõplik sõna meetme vastuvõtmisel, siis konsulteerimismenetluse puhul on Euroopa nõukogu roll ja mõju veel suurem ning Euroopa Parlamendi roll on võrdeliselt selle võrra väiksem. Konsulteerimismenetluse puhul on nõukogu küll kohustatud küsima eelnõule Euroopa Parlamendi arvamust, kuid arvamuse andmisega Euroopa Parlamendi mõjuvõim ka piirdub. Euroopa Parlamendil ei ole õigust talle esitatud eelnõu vetostada, mis tähendab, et nõukogu

¹⁷⁵ Best, E. Legislative Procedures After Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer. – Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2017/15 (1), lk 92.

võib küll Euroopa Parlamendi arvamust arvesse võtta, kuid ei pea sellest lähtuma.¹⁷⁶ ELTL artikkel 192 lg-s 2 sätestatud erimenetluse puhul piisab seega sisuliselt sellest, et Euroopa nõukogus on meetme vastuvõtmiseks saavutatud konsensus – mis muidugi olenevalt meetmest, ei pruugi olla lihtne ülesanne.

Võrreldes seadusandlikku tavamenetlust ning ELTL artikkel 192 lg-s 2 toodud konsulteerimismenetlust, siis lisaks Euroopa Parlamendi rollile on oluline erinevus ka selles, kas nõukogu peab otsuse vastu võtma kvalifitseeritud häälteenamusega või ühehäälselt. Ehkki konsensuse leidmine kõikide liikmesriikide vahel on iseenesestmõistetavalt keerulisem, on sellisel juhul tagatud kõikide liikmesriikide nõusolek ja heakskiit vastuvõetavale meetmele. Ühehäälsuse nõude puudumisel jääb aga paratamatult arvesse võtmata vähemuse hääl, kusjuures see vähemus ei pruugi olla arvuliselt üldse kuigi väike, kuivõrd kvalifitseeritud häälteenamuse täitmiseks on vaja 15 liikmesriigi toetust, kes esindavad vähemalt 65% liidu rahvastikust. Seega võib arvesse võtmata jääda 45% liidu rahvastiku eelistus. Ometi kehtivad kvalifitseeritud häälteenamusega vastuvõetud õigusaktid ka eelnõu vastu hääletanud liikmesriikide territooriumil, s.o maksimaalselt 12 liikmesriigi territooriumil, mis hõlmab endas 45% liidu rahvastikust. Kuivõrd liikmesriigid on ise andnud Euroopa Liidule pädevuse konkreetses valdkonnas vajalike meetmete vastu võtmiseks, on liikmesriigid pidanud arvestama, et seetõttu võib liit vastu võtta ka selliseid meetmeid, millega liikmesriik ei nõustu. Sellest olenemata on sellisel moel vastuvõetud õigusaktid siiski liikmesriigi välist suveräänsust otseselt piiravad.

ELTL artikkel 194 lg 2 teine lõik aga sätestab, et seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastuvõetud meetmed ei mõjuta liikmesriigi õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimusi, liikmesriigi valikuid erinevate energiaallikate vahel ning liikmesriigi energiavarustuse üldstruktuuri, ilma et see piiraks ELTL artikli 192 lõike 2 punkti c kohaldamist. ELTL artikkel 194 lg 3 täpsustab veel, et erandina lõikest 2 kehtestab nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt asjaomases lõikes osutatud meetmed, kui need on peamiselt maksualased. ELTL artikkel 194 lg-s 2 on seega sätestatud kolm energiapoliitikasse kuuluvat küsimust, mille osas peaks liikmesriikidel säilima õigus ise vajalikke meetmeid siseriiklikult vastu võtta.

¹⁷⁶ Cabral, T. S. A Short Guide to the Legislative Procedure in the European Union. – UNIO – EU Law Journal, 2020/6 (1), lk 174.

Euroopa Kohus on artikkel 194 lg 2 teises lõigus toodud liikmesriigi õigusi hoidnud valdavalt au sees. Näiteks on kohus öelnud, et kui liikmesriik on kasutanud oma artikkel 194 lg-st 2 tulenevat õigust valida iseseisvalt erinevate energiaallikate vahel, peavad nii Euroopa Liit kui ka teised Euroopa Liidu liikmesriigid sellist valikut austama – isegi kui valiku teinud liikmesriik on teinud valitseva arvamuse kohaselt „halvema“ valiku.¹⁷⁷ Viidatud kohtuasi puudutas suuremas osas küll Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud riigiabi andmist, kuid on oluline ka energiapoliitikas, kuivõrd liikmesriik oli finantsilist abi andnud just tuumaenergia edendamiseks, mis kaebaja hinnangul läks vastuollu aga Euroopa Liidu keskkonnapoliitika eesmärkidega. Kohus viitas, et abi andnud liikmesriigi valikut ei saa kahtluse alla seada isegi siis, kui see tähendab, et tuumaenergia projektile antud avalikud vahendid ei ole kättesaadavad muudeks projektideks, sh näiteks taastuvenergia arengut soodustavateks projektideks.¹⁷⁸ Nagu käesolevas magistritöös edaspidi vaatluse alla tuleb, on Euroopa Liidu energia- ja kliimapoliitika tugevalt seotud – lausa nii tugevalt, et keskkonnapoliitikaalaste eesmärkide täitmiseks ei ole Euroopa Kohus pidanud paljaks ka liikmesriikide energiapoliitikaalast pädevust ja sellest tulenevalt ka suveräänsust piirata. Seevastu Euroopa Kohtu lahendis T-356/15 prevaleeris keskkonnaeesmärkide täitmise ees liikmesriigi õigus valida iseseisvalt oma energiaallikaid.

Liikmesriikidele jäetud energiapoliitika küsimustes peavad liikmesriigid meetmeid vastu võtma energiasolidaarsuse põhimõttest lähtudes.¹⁷⁹ Kui üldjuhul on energiasolidaarsuse põhimõtte iseäranis relevantne just kriisisituatsioonides, näiteks olukorras, kus üks liikmesriik on sattunud looduskatastroofi tõttu hädaolukorda, siis Euroopa Kohtu hinnangul ei piirdu energiasolidaarsuse põhimõtte ainult selliste olukordadega. Vastupidi, energiasolidaarsuse põhimõtte kehtib ka väljaspool kriisisituatsioone ning tähendab, et nii liit kui ka liikmesriigid peavad oma pädevuse teostamisel energiapoliitikas võtma arvesse teiste osaliste – s.o teiste liikmesriikide või Euroopa Liidu enda – huve.¹⁸⁰ Euroopa Kohus täpsustas veel, et mis puudutab liidu või liikmesriikide poolt vastuvõetavaid meetmeid energiapoliitikas, siis peaksid pädevuse teostajad üritama vältida selliseid meetmeid, mis võivad mõjutada teiste liikmesriikide või Euroopa Liidu huve seoses varustuskindluse, varustusallikate või varustamise mitmekesisusega.¹⁸¹ Nii viitas Euroopa Kohus rahvusvahelisest õigusest pärit

¹⁷⁷ EKo T-356/15, *Austria versus Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:T:2018:439.

¹⁷⁸ EKo T-356/15, p 526.

¹⁷⁹ EÜKo T-883/16, *Poola Vabariik versus Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:T:2019:567.

¹⁸⁰ EÜKo T-883/16, p 71.

¹⁸¹ EÜKo T-883/16, p 73.

põhimõttele, mille kohaselt riik võib oma suveräänsust teostada vaid nii kaua, kuni see ei sekku teise riigi suveräänsusesse õigustesse. Samas ei tähenda Euroopa Kohtu seisukoht, et Euroopa Liidu ühise energiapoliitika raames ei tohi vastu võtta ühelgi juhul selliseid meetmeid, mis võivad ühe liikmesriigi energiavaldkonnaga seotud konkreetseid huve negatiivselt mõjutada. Küll aga peab enne selliste meetmete vastuvõtmist olema teostatud kõikide osapoolte huvide kaalumise.¹⁸² Seega lasuvad liikmesriikidel täiendavad piirangud enda valitsusalas olevates küsimustes otsuste vastuvõtmisel.

Täiendavalt on aluslepingutesse peidetud veel üks meede, mille abil saavad liikmesriigid vältida liiduüleste harmoniseerimismeetmete vastuvõtmist energiapoliitikas ELTL artikkel 194 alusel.¹⁸³ Selliseks meetmeks on ELTL artikkel 347. ELTL artiklis 347 toodud meetme kohaselt peavad liikmesriigid konsulteerima omavahel, et astuda koos vajalikke samme, et takistada siseturu toimimise kahjustamist mõne liikmesriigi poolt vastuvõetud meetmete tõttu. Siseturu toimimise kahjustamine võib aset leida juhul, kui mõni liikmesriik võib olla sunnitud tarvitusele võtma meetmeid tõsiste õiguskorda kahjustada võivate riigisiseste häirete puhul, sealhulgas sõja või endas sõjaohu kätkeva tõsise rahvusvahelise pinge korral. Täiendavalt võib liikmesriik olla sunnitud sellised meetmed vastu võtma selleks, et täita endale rahu ja rahvusvahelise julgeoleku säilitamiseks võetud kohustusi. Lisaks artiklile 347, sisaldavad aluslepingud ka eraldiseisvat deklaratsiooni, mille kohaselt artikkel 194 ei mõjuta liikmesriikide õigust rakendada energiavarustuse tagamiseks vajalikke meetmeid artiklis 347 sätestatud tingimuste kohaselt. Ehkki tegemist on väga spetsiifilistele olukordadele reserveeritud sättega, on siiski tegemist olukordadega, millisel juhul liikmesriikide huvid prevaleerivad Euroopa Liidu poolt vastu võetud meetmete ees.

2.2.2. Euroopa Liidu keskkonnapoliitika kui liikmesriikide suveräänsuse piiraja

Levinud arvamuse kohaselt viitab ELTL artikkel 4 lg 2 p i, et liikmesriigid on otsustanud anda Euroopa Liidule selgesõnalise üldise pädevuse energeetikat puudutavate otsuste ja meetmete vastuvõtmiseks.¹⁸⁴ Samas on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 194 nähtav liikmesriikide soov säilitada otsustusõigus oma energiavarude kasutamise tingimuste üle, õigus

¹⁸² EÜKo T-883/16, p 77.

¹⁸³ Johnston, A., Marel, E. *Ad Lucem?* Interpreting the New EU Energy Provision, and in Particular the Meaning of Article 194(2) TFEU. – *European Energy and Environmental Law Review*, 2013/22, lk 193.

¹⁸⁴ Piris, J.-C., lk 318.

valida erinevate energiaallikate vahel ning õigus otsustada enda energiavarustuse üldstruktuuri üle. Kolm viidatud küsimust viitavad peamiselt liikmesriikide soovile säilitada suveräänsus ehk otsustusõigus oma loodusvarade üle ning otsustusõigus nende energiapoliitika küsimuste üle, mis võivad mõjutada ka rahvuslikku julgeolekut.¹⁸⁵ Ehkki mainitud kolme valdkonna puhul on liikmesriikidel säilinud otsustusõigus, ei ole selline otsustusõigus siiski absoluutne. Põhjuseid selleks on mitmeid, millest mitmed leiavad käsitlust ka käesolevas magistritöös, kuid võib väita, et üheks otsustusõiguse piirajaks on aluslepingud ise. Nimelt ei saa liikmesriigid näiteks energiavarude kasutamise tingimuste kindlaks määramisel kõrvale kalduda aluslepingutest tulenevatest põhiprintsiipidest.¹⁸⁶

Ehkki teatud juhtudel võivad liikmesriikide suveräänsuse piirajaks olla aluslepingutest tulenevad põhiprintsiibid, siis peamiseks suveräänsuse piirajaks võib osutuda hoopis ELTL artikkel 194 ja Euroopa Liidu keskkonnapoliitika, milles ELTL artikkel 4 lg 2 p e kohaselt jagavad samuti liit ja liikmesriigid pädevust. Nimelt sätestab ELTL artikkel 194 lg 2, et liikmesriikide õigus määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused, valikud erinevate energiaallikate vahel ning liikmesriigi energiavarustuse üldstruktuur ei tohi piirata ELTL artikli 192 lõike 2 punkti c¹⁸⁷ kohaldamist. Artikkel 192 pärineb Euroopa Liidu toimimise lepingu 20. jaotisest, mis käsitleb Euroopa Liidu keskkonnaalaseid eesmärke ja selliste eesmärkide täitmise viise.

Selleks, et mõista, millist rolli mängib ELTL artikkel 192 lg 2, tuleb esmalt peatuda aga ELTL artiklil 191, milles on sätestatud eesmärgid, mille taotlemisele Euroopa Liidu keskkonnapoliitika peab kaasa aitama. Sellised eesmärgid on keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine, inimese tervise kaitsmine, loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine ning meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ja eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu. Artikkel 192 lg-s 1 on sätestatud tavapärase otsustusmenetlus, mis kohaldub artiklis 191 sätestatud eesmärkide täitmiseks vajalike meetmete vastuvõtmisel. Oma olemuselt on tegemist

¹⁸⁵ Huhta, K., lk 993.

¹⁸⁶ Haralsdóttir, K. The Limits of the EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU. – *European Energy and Environmental Law Review*, 2014/23 (6), lk 212.

¹⁸⁷ ELTL artikkel 192 lõige 2 punkt c sätestab, et Euroopa Liidu keskkonnaeesmärkide täitmiseks vajalikke meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri, võib nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega võtta vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt.

samasuguse otsustusmenetlusega, nagu on sätestatud ka selleks, et Euroopa Liidu ühise energiapoliitika eesmärke täide viia.

Artikkel 194 lg-s 2 viidatud artikkel 192 lg 2 p-s c on sätestatud aga erand tavapärasest otsustusmenetlusest. Artikkel 192 lg 2 p c sätestab, et nõukogu võtab pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee ning regionide komiteega seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt vastu meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri. Viidatud sättest nähtub, et kui keskkonnapoliitika eesmärgi täideviimise meede võib oluliselt mõjutada liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ja tema energiavarustuse üldstruktuuri, siis võetakse sellised meetmed vastu ühehäälselt. Eeltoodust nähtub, et ehkki näiliselt on artikkel 194 lg 2 jätnud viidatud küsimustes otsuste tegemise liikmesriikide kätte, siis juhul kui küsimus puudutab keskkonnapoliitikat ja liidu keskkonnapoliitika eesmärke, võib viidatud küsimustes meetmeid vastu võtta ka liit ise, seda aga läbi seadusandliku erimenetluse. Kusjuures ühehäälsuse nõue on vaid siis, kui meetmed võivad oluliselt mõjutada liikmesriigi valikuid. Kui aga olulisuse lävend ei ole täidetud võib keskkonnapoliitika meetmeid vastu võtta ka tavapärase seadusandliku menetlusega. Nii on ELTL artiklid 194 lg 2 ja 192 lg 2 p c teineteisele selgelt vastanduvad – ühest küljest nähtub, et õigus teha valikuid erinevate energiaallikate vahel ja õigus otsustada oma energiavarustuse üldstruktuuri üle on jäetud liikmesriikide kätte, teisalt aga on artikkel 192 lg 2 p-s c sätestatud, et vajaduse korral võib viidatud küsimustes otsuse teha ka liit ise. Sellest tulenevalt tekib küsimus, millised on liikmesriikide õigused juhul, kui nad kirjeldatud viisil vastu võetud otsustega ei nõustu.

Kirjeldatud küsimuses on Euroopa Kohus andnud seisukoha, mis pigem osundab liikmesriikide suveräänsuse täiendavale piiramisele ka nendes valdkondades, mis ELTL artikkel 194 lg 2 teise lõiguga on jäetud justkui liikmesriikidele.¹⁸⁸ Euroopa Kohtu seisukoha mõistmiseks on paslik vaadata ka Euroopa Kohtu ette jõudnud kohtuasja asjaolusid. Käsitletavas kohtuasjas nõudis Poola Euroopa Komisjoni otsuse, mis põhines Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivil, tühistamist. Komisjoni otsuse aluseks oleva direktiiviga loodi ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, eesmärgiga vähendada selliste gaaside heitkoguseid Euroopa Liidus. Poola Vabariigi nõude põhjuseks olev komisjoni otsus puudutas eelkõige saastekvootide tasuta eraldamist. Täiendavalt oli otsuses toodud veel erand, mis puudutas saastekvootide tasuta eraldamist liikmesriigis elektritootmise moderniseerimiseks. Poola

¹⁸⁸ EKo T-370/11, Poola Vabariik versus Euroopa Komisjon, ECLI:EU:T:2013:113.

hinnangul rikkus komisjoni otsus ELTL artiklis 194 lg-s 2 toodud liikmesriigi õigust määrata kindlaks oma energiaressursside kasutamise tingimused, sest komisjon oli andnud oma otsusega maagaasile eelise söe ees. Poola hinnangul oli eelise andmine põhjendamatu, kuna maagaas domineeris üksnes teatavates liikmesriikides ja süsi oli – vastupidiselt – peamise kütusena kasutusel teistes liikmesriikides. Kuivõrd komisjon on oma otsusega eelistanud ühte energiaallikat teisele, on ta sellega piiranud liikmesriigi õigust ise otsustada, milliseid energiaallikaid eelistada.¹⁸⁹

Euroopa Kohus nentis esmalt, et kõik artikkel 194 lg 2 esimese lõigu järgi vastuvõetud meetmed peavad tunnustama liikmesriigi õigust määrata kindlaks oma energiaruude kasutamise tingimusi, liikmesriigi valikuid erinevate energiaallikate vahel ning liikmesriigi energiaruustuse üldstruktuuri. See ei tähenda aga, et ELTL artikkel 194 lõikest 2 tuleks üldine keeld sellist õigust riivata. Kohtu hinnangul on ELTL artikkel 194 üldnorm ainult energeetika valdkonnas ja seetõttu tuleb seda kohaldada vaid energiapoliitika valdkonna eesmärkide täitmiseks võetud meetmete korral.¹⁹⁰ Poola Vabariigi poolt vaidlustatud komisjoni otsus põhines aga direktiivil, mis võeti vastu ELTL artikkel 192 alusel, mis tähendab, et tegemist oli Euroopa Liidu keskkonnanäesmärkide täitmiseks vastu võetud meetmega. Seetõttu puudub alus sellise meetme tühistamiseks tuginedes ELTL artiklis 194 sätestatud liikmesriigi õigusele ka juhul, kui vastuvõetud meede takistab liikmesriigil määrata kindlaks oma energiaressursside kasutamise tingimused.¹⁹¹

Euroopa Kohtu seisukohast võib seega järeldada, et ehkki ELTL artikkel 194 lg 2 järgi on liikmesriikidel õigus ise kindlaks määrata energiaruude kasutamise tingimused, energiaruustuse üldstruktuur ning teha valikud erinevate energiaallikate vahel, ei ole siiski tegemist absoluutse õigusega. Juhul kui Euroopa Liit teostab oma pädevust kliimapoliitikaalaste eesmärkide täitmiseks, võib Euroopa Liit eesmärkide täitmiseks vajaliku ja liikmesriikide ELTL artikkel 194 lg-s 2 kirjeldatud õigusi mõjutava meetme ka ise ELTL artikkel 192 lg 2 alusel vastu võtta – ehkki läbi seadusandliku erimenetluse. Juhul kui seadusandlik meede on vastu võetud ELTL artikkel 192 lg 2 alusel, ei ole liikmesriikidel ELTL artikkel 194 lg-le 2 tuginedes alust sellise meetme vaidlustamiseks. Seega, ehkki tulenevalt ELTL artikkel 194 lg-st 2 nähtub, et liikmesriikidel on õigus viidatud küsimustes ise otsuseid teha, on selliste otsuste tegemise õigus piiratud rangelt vaid energeetika valdkonnaga.

¹⁸⁹ EKo T-370/11, p 9-10.

¹⁹⁰ EKo T-370/11, p 17.

¹⁹¹ EKo T-370/11, p 21.

Energiapoliitikas vajalike meetmete vastuvõtmisel ei tohi liit tõepoolest rikkuda oma liikmesriikide otsustusõigust ELTL artikkel 194 lg-s 2 sätestatud küsimustes, küll aga võib liit seda teha mingi muu poliitikaharu raames, eelkõige keskkonnapoliitika raames. Seega võib eeltoodust järeldada, et kliimapoliitika eesmärkide täitmiseks vajalikud meetmed prevaleerivad liikmesriikide õiguse ees teha otsuseid ELTL artikkel 194 lg-s 2 toodud küsimustes, mistõttu on liikmesriikide suveräänsust täiendavalt piiratud. Pelgalt aluslepingute lugemisest selline suveräänsuse piirang aga ilmne ei ole, vaid sellise järelduseni on jõudnud Euroopa Kohus aluslepingute sätteid tõlgendades.

2.2.3. ELTL artikkel 194 alusel vastu võetud teisesed õigusaktid ja nende võimalikud piirangud Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsusele

Lisaks Euroopa Liidu aluslepingutele ja nendega seonduvatele Euroopa Kohtu tõlgendustele, mõjutab liikmesriikide suveräänsust ka Euroopa Liidu teisene õigus. Just peamiselt Euroopa Liidu teisene õigus sisaldabki endast eelnevalt korduvalt mainitud meetmeid, mida liit on oma aluslepingutes sätestatud eesmärkide täitmiseks vastu võtnud. Kui eelnevates peatükkides leidis käsitlust eelkõige see, millised piirangud võivad liikmesriikide suveräänsusele tuleneda teoreetiliselt, siis nüüd vaatleb autor mõningaid aluslepingute alusel vastu võetud teisese õiguse akte ning analüüsib, millisel moel leiavad eelnevalt kirjeldatud teoreetilised seisukohad rakendust praktikas. Käesolevas magistritöös on analüüsitud aluslepingutest tulenevate eesmärkide täitmiseks vastu võetud energiapoliitikat puudutavaid määruseid ja direktiive.

2019. aastal võttis Euroopa Liit vastu viimased õigusaktid energiapoliitiliste õigusaktide paketist nimetusega „Talvepakett“. Sarnaseid energiapoliitikat puudutavaid õigusaktide pakette oli liit vastu võtnud ka kolmel varasemal korral, kuid 2019. aasta paketti eristas varasematest asjaolu, et kõikide paketi sisalduvate õigusaktide õiguslik alus oli ELTL artikkel 194.¹⁹² Soome õigusteadlane Kaisa Huhta on enda 2021. aasta artiklis „The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector“ võtnud seisukoha Euroopa Liidu poolt 2019. aastal vastuvõetud energiapoliitiliste õigusaktide paketi osas, mistõttu ei pea käesoleva magistritöö autor vajalikuks nendel kuigi pikalt peatuda. Ehkki ka Huhta ei ole viidatud teadusartiklis õigusakte eraldiseisvalt analüüsinud. Küll aga on vahepealse nelja aastaga Euroopa Liit võtnud vastu veel mitmeid

¹⁹² Huhta, K., lk 994.

energia- ja kliimapoliitika eesmärkide täitmiseks vajalikke meetmeid, mistõttu leiavad käesolevas magistritöös käsitlust just mõningad viimase nelja aasta jooksul, s.t pärast 2019. aasta energiapaketi vastuvõtmist, ELTL artikkel 194 alusel vastu võetud Euroopa Liidu teisesed õigusaktid. Lisaks sellele, et kõik valitud teisese õiguse aktid on vastu võetud viimase nelja aasta jooksul, erinevad kõik kolm akti teineteisest ka oma sisult. Etteruttavalt võib mainida, et valitud aktide mõju liikmesriikide suveräänsusele on samuti erinev.

Vahemikus 2019. aasta maist, mil võeti vastu viimane õigusaktide paketi osaks olnud Euroopa Liidu õigusakt, kuni 2023. aasta alguseni, on vaid väheste Euroopa Liidu teisese õiguse aktide õiguslik alus ELTL artikkel 194. Ühe sellise näitena võib tuua Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1153¹⁹³, millega loodi Euroopa ühendamise rahastu. Vastavalt määruse preambuli punktile 1 on viidatud määruse eesmärk muu hulgas luua rahastu riikidelese energeetikataristu loomiseks, mis aitaks integreerida liitu ja selle kõiki saari ja piirkondi, sealhulgas selle kaugeid, äärepoolsemaid, perifeerseid, mägiseid ja hõredalt asustatud piirkondi. Kusjuures määruse preambuli punkti 28 selgituste kohaselt lähtutakse ühishuviprojektide kindlaksmääramisel energiatõhususe esikohale seadmise põhimõttest ning hinnatakse projekte selliste energianõudluse stsenaariumide alusel, mis on täielikult kooskõlas liidu energia- ja kliimaeesmärkidega.

Nagu on omane tänapäevastele energiapoliitikat puudutavatele liidu õigusaktidele, suunab ka määrus 2021/1153 liikmesriike taastuenergia valdkonna arendamise poole, mis on eelkõige vajalik Euroopa Liidu kliimaeesmärkide täitmiseks. Käesoleva määruse õiguslik alus on ELTL artikkel 194, mis viitab, et vastava määruse peamine eesmärk on täita ühte ELTL artikkel 194 lg-s 1 toodud neljast energiapoliitika eesmärgist. Seetõttu peab määrus Euroopa Kohtu seisukoha järgi kohtuasjas T-370/11 järgima ELTL artikkel 194 lg-s 2 toodud piiranguid ning ei tohi riivata liikmesriikide õigust võtta vastu otsuseid artikkel 194 lg-s 2 toodud küsimustes. Kohtuasi T-370/11 käsitles samuti liidu loodud meetmeid konkreetsete energiaallikate kasutamise rahastamiseks, mistõttu on võimalik Euroopa Kohtu seisukohti rakendada ka määruse 2021/1153 analüüsis. Kui kohtuasjas T-370/11 eelistas liit kaebuse esitanud Poola Vabariigi arvates liikmesriike, kes kasutasid maagaasi, siis määrusega 2021/1153 eelistab liit aga taastuenergiaallikate kasutajaid. Selline eelistus nähtub näiteks määruse preambula punktist 5, mille kohaselt panustatakse rahastamispaketist 100% just taastuenergia kulude

¹⁹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. a määrus (EL) 2021/1153, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1316/2013 ja (EL) nr 283/2014. – ELT L 249, lk 38-81.

puhul. Loodud rahastamise süsteemiga on selgelt eelisolukorras need liikmesriigid, kes soovivad ja kellel on võimekus viia ellu suuremahulisi (kuivõrd määrusega reguleeritakse just riigiüleseid projekte) taastuenergia projekte.

Määruses kehtestatud meetmed võivad eelkõige minna vastuollu ELTL artikkel 194 lg-s 2 sätestatud liikmesriigi õigusega teha valikuid erinevate energiaallikate vahel ning määrata kindlaks energiavarude kasutamise tingimusi, kuivõrd määruses sätestatud rahastuse saamiseks oleks liikmesriik kohustatud eelistama taastuenergiat taastumatutele energiaallikatele. Samas ei ole liikmesriik kohustatud selliste üleeuroopaliste energiavõrkude rajamises osalema, ehkki võttes arvesse käesolevat geopoliitilist olukorda, võiks see olla iga liikmesriigi huvi. Juhul kui liikmesriik aga peaks otsustama määruses toodud projektides osaleda, viitab siiski selliste projektide riikideülesus sellele, et projektid mõjutavad rohkem liikmesriikide ja kolmandate riikide omavahelisi sidemeid energiatarbimisel, kui liikmesriigi energiatarbimist siseriiklikult. Seega, ehkki määrusega 2021/1153 on taaskord rahastuse saamine pandud sõltuma liikmesriigi suutlikkusest taastuenergiavõrku kasutada ja arendada, ei ole see autori hinnangul siiski oluliselt suure mõjuga liikmesriigi õigusele määrata siseriiklikult kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused või teha siseriiklikult valikuid energiaallikate vahel.

Kui aga peaks siiski leidma kinnitust, et määrus 2021/1153 läheb vastuollu ELTL artikkel 194 lg-s 2 sätestatud tingimustega ning peaks riivama liikmesriigi õigust teha iseseisvalt valikuid erinevate energiaallikate vahel ning määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused, siis lähtudes Euroopa Kohtu lahendist kohtuasjas nr T-370/11, peaks liikmesriikidel olema õigus vastav liidu meede Euroopa Kohtus vaidlustada. Euroopa Kohus kinnitas, et juhul kui liikmesriigi õigusi piirav meede põhineb ELTL artiklil 192, siis ei ole liikmesriigil õigust liidu vastuvõetud meedet vaidlustada, tuginedes liikmesriikide ELTL artikli 194 lg-s 2 toodud õiguse rikkumisele. Äsja analüüsitud määruse õiguslikuks aluseks on aga ELTL artikkel 194, mistõttu peaks liikmesriigil olema võimalus selline meede Euroopa Kohtus vaidlustada, kui see peaks riigi energiapoliitikaalaseid õigusi rikkuma.

Teine näide ELTL artikkel 194 alusel ja seadusandliku tavamenetluse läbi vastuvõetud Euroopa Liidu teiseseist õigusaktist puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. juunil 2022. aastal seadusandliku tavamenetluse raames vastu võetud määrust (EL) 2022/1032¹⁹⁴ seoses gaasi hoiustamisega. Viidatud määrus on mõjutatud Venemaa Ukrainavastase sõjalise

¹⁹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. juuni 2022. a määrus (EL) 2022/1032, millega muudetakse määruseid (EL) 2017/1938 ja (EÜ) nr 715/2009 seoses gaasi hoiustamisega. – ELT L 173, lk 17-33.

agressiooni eskaleerumisest ja sellest tulenevast gaasivarustuskindlusega seotud kriisist. Määruse preambuli punktis 2 viidatakse, et kriisile reageerides tuleb panna esikohale sellised meetmed, millega on võimalik tugevdada gaasivarustuskindlust liidu tasandil ja sellise eesmärgi täitmisel mängivad kõige suuremat rolli energiasääst ja energiatõhusus.

Euroopa Liidu seadusandja hinnangul ning määruse preambula punkti 3 järgi tuleb kehtestada meetmed, millega oleks tagatud gaasivarustuskindlus 2022.-2023. aasta talveks. Iga liikmesriik peaks tagama, et tema territooriumil asuvad ja otse selle liikmesriigi turupiirkonnaga ühendatud maa-alused gaasihoidlad on iga aasta 1. novembriks täidetud tema liikmesriigi võimsusest vähemalt 90% ulatuses. Lisaks seatakse igale liikmesriigile ka vahe-eesmärgid järgneva aasta maiks, juuliks, septembriks ja ülejäärgmise aasta veebruariks. Preambuli punkt 15 järgi peaks komisjonil olema õigus võtta tarvitusele vajalikud meetmed, kui riik talle pandud eesmärgid ei täida. Määrusega sätestatud tingimused puudutavad ka neid liikmesriike, kellel endal maa-alust säilitamisvõimalust ei ole. Vastavalt määruse 2022/1032 preambuli punktile 20 peaksid sellised liikmesriigid, kellel endal maa-alust säilitamisvõimalust ei ole, täitma solidaarsuse vaimus kohustust kasutada maa-aluseid hoiustamisvõimalusi teistes liikmesriikides.

Vaadeldav Euroopa Liidu määrus mõjutab eelkõige liikmesriikide ELTL artikkel 194 lg-s 2 toodud õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused. Määruse peamine eesmärk on sätestada reeglid liikmesriikidele piisava gaasivarustuskindluse tagamiseks. Autori hinnangul on sellise õigusakti andmisel ületanud Euroopa Liit endale aluslepingutega antud pädevusi, kuivõrd on kehtestanud meetme küsimuses, mis aluslepingute järgi peaks kuuluma liikmesriikide otsustusõiguse alla. Ehkki määrus nr 2022/1032 ei sätesta reegleid, millisel moel ja tingimustel liikmesriik gaasi energiaallikana enda territooriumil kasutada võib, piiravad määrusega sätestatud eesmärgid siiski liikmesriigi õigust iseseisvalt gaasi kasutamist otsustada. Lähtudes käesolevast määrusest, peaks liikmesriik piiratud gaasivarude korral otsustama selliste varude säilitamise ja mitte kasutamise poolt – ehkki siseriiklikult võib olla vajalikum ja mõistlikum olemasolev gaas kasutusse võtta. Täiendavalt viitab liikmesriikide otsustusõiguse piiramisele asjaolu, et juhul kui nad määruses sätestatud nõudeid ei täida, on Euroopa Komisjonil õigus kohaldada rikkunud liikmesriigi osas vajalikke mõjutusvahendeid. Seetõttu ei saa rääkida ka näilisest otsustusõiguse säilimisest. Kuivõrd tegemist on Euroopa Liidu poolt oma pädevuste ületamisega, piirab sellesisuline meede otseselt ka liikmesriikide suveräänsust.

2.2.4. ELTL artikkel 192 alusel vastu võetud teisene õigusakt ja selle võimalikud piirangud Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsusele

27. veebruaril 2023. a võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse raames vastu määruse (EL) 2023/435,¹⁹⁵ millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/97/EÜ. Kusjuures määruse õiguslike alustena on märgitud nii ELTL artikkel 192 kui ka ELTL artikkel 194. REPowerEU ise on suunatud taaste- ja vastupidavusrahastu süsteemi loomisele.

Määruse 2023/435 peamine fookus on määruse preambuli punkti 1 kohaselt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/41, millega loodi taaste- ja vastupidavusrahastu, muutmise ja kohandamine enneolematute geopoliitiliste sündmustega, mille on põhjustanud Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu, ning nendest tulenenud otsene ja kaudne COVID-19 kriisi mõju suurenemine. Sellest tulenevalt on määruse eesmärk 2030. aastaks kiirendada energiavarustuse mitmekesistamist ja fossiilkütustest sõltuvuse vähendamiseks. Määruse 2023/435 artikkel 1, millega muudetakse määruse 2021/241 artiklit 4, sätestab, et rahastu üldeesmärk on edendada liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust, toetades sealhulgas rohepöoret ning aidates kaasa 2030. aastaks kehtestatud liidu kliimaeesmärkide saavutamisele. Täiendavalt peab rahastu suurendama fossiilkütustest sõltuvuse vähendamist ja energiavarustuse mitmekesistamist liidu tasandil. Eeltoodud eesmärgi tuleb täita muu hulgas energiatõhususe, energiasalvestusvõimsuse ja taastuvate energiaallikate kasutuselevõtu suurendamise teel.

Võrreldes määruse 2021/241¹⁹⁶ artikliga 4 (enne muudatusi tegeva määruse jõustumist), on Euroopa Parlament koos nõukoguga toonud muudatusena sisse fossiilkütustest sõltuvuse vajaliku vähendamise ja taastuvate energiaallikate kasutuselevõtu suurendamise teel. Taaste- ja vastupidavusrahastu on suunatud määrusega kehtestatud eesmärkide täitmisele Euroopa Liidu liikmesriikides. Andmata hinnangut Euroopa Liidu poolt kehtestatud uute prioriteetide vajalikkusele ja asjakohasusele, tuleb eelkõige hinnata, kas sellisel kujul vastuvõetud määrus

¹⁹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. veebruari 2023. a määrus (EL) 2023/435, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/97/EÜ. – ELT L 63, lk 1-27.

¹⁹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. a määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu. – ELT L 57, lk 17-75.

tagab liikmesriikidele ELTL artikkel 194 lg-s 2 antud otsustusõiguse määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused, energiaallikate valik ja energiavarustuse üldstruktuur.

Ehkki ei määrusest 2021/241 ega selle muudatustest määruses 2023/435 ei tulene liikmesriikidele otsesõnu kohustust siseriiklikul tasandil fossiilkütuste kasutamist märkimisväärselt vähendada ja taastuvate energiaallikate kasutuselevõttu suurendada, on taaste- ja vastupidavusrahastuse saamine pandud otseselt sõltuvusse määruses 2021/241 toodud summade saamiseks. Taaskord on võimalik paralleele tuua Euroopa Kohtust läbi käinud Poola *versus* Euroopa Komisjon otsusega, kus vaidluse objektiks olnud komisjoni otsuses seati rahastus sõltuvusse kindla energiaallika eelistamisega. Kusjuures Poola Vabariik tõi juba siis kohtumenetluses ühe argumendina välja, et näiteks söepõletustehnoloogia heitemahukus on pidevas languses. Samas tuleb siinkohal tähele panna, et Poola *versus* Euroopa Komisjon kaasuses oli Poola argumentatsiooni peamine eesmärk selgitada, et söepõletustehnoloogia kasutamine ei pruugi olla kliimale märkimisväärselt kahjulikum kui muude energiaallikate kasutamine. Samas käesoleva määruse põhjendustest selgub, et fossiilkütuste kasutamise vähendamine peaks lisaks Euroopa Liidu keskkonnapoliitikaalaste eesmärkide täitmisele olema otseses põhjuslikus seoses ka eesmärgiga vähendada liikmesriigi sõltuvust agressorriigist.

Kuigi viidatud määruse puhul esineb autori hinnangul viiteid sellele, et see võiks mõjutada liikmesriikide ELTL artikkel 194 lg-st 2 tulenevaid õigusi, peamiselt õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused ning teha valikuid erinevate energiaallikate vahel, siis lähtudes Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas Poola *versus* Komisjon, ei ole liikmesriikidel võimalust teisest õigusakti ELTL artikkel 194 lg-le 2 tuginedes vaidlustada. Võimalus õigusakti vaidlustada puudub liikmesriikidel seetõttu, et määrusega sätestatud meetmed on lisaks Euroopa Liidu energiapoliitikaalaste eesmärkide täitmiseks võetud vastu ka Euroopa Liidu kliimaeesmärkide täitmiseks. Nagu eelnevalt mainitud, ei kohaldu kliimaeesmärkide täitmiseks vastuvõetud õigusaktide puhul energiapoliitika säte ELTL artikkel 194 lg 2 ning liikmesriigid ei saa tugineda viidatud sättes toodud õigustele.

Täiendavaid küsimusi tekitab, kas Euroopa Parlament ja nõukogu eksisid, kui võtsid määruse 2023/435 vastu seadusandliku tavamenetluse raames. Nagu eelnevalt mainitud, kohustub nõukogu koos Euroopa Parlamendiga võtma meetme vastu seadusandliku erimenetluse, täpsemalt konsulteerimismenetluse raames juhul, kui meede võib oluliselt mõjutada liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri.

Euroopa Kohus on lahendis C-5/16 nentinud, et ELTL artikkel 192 lg 2 punkti c ei tohi tõlgendada laialt, kuivõrd seadusandliku erimenetluse kasutamine muutuks sellisel juhul üldreeglikuks.¹⁹⁷ Lisaks viitas Euroopa Kohus veel, et ELTL artikkel 192 lg 2 p c saab olla liidu akti õiguslik alus ainult sellisel juhul, kui „selle akti eesmärgist ja sisust tuleneb, et aktiga taotletav esmane eesmärk on mõjutada oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri.“¹⁹⁸

Kahjuks ei ole Euroopa Kohus täpsustanud, millisel viisil peab seadusandja sellist eesmärki väljendama. Küll aga on siinkirjutaja hinnangul võimalik Euroopa Kohtu sõnapaarist „esmane eesmärk“ siiski võimalik välja lugeda, et seadusandja selline eesmärk peab õigusakti tekstiga (sh preambuliga) tutvudes olema kergesti tabatav ning ei piisa vaid sellest, kui liikmesriikide õiguste piirang on mingi muu eesmärgi täitmise kaasnähtus. Seda tõlgendust kinnitab ka kohtuasja number C-5/16 inglisekeelne tõlge, kus sõnapaari „esmane eesmärk“ asemel on kasutatud sõnapaari „*primary outcome*“ (tõlgituna: esmane tagajärg). Eeltoodust võib seega järeldada, et õigusakti enda tekstis ei pea eesmärk olema *expressis verbis* mainitud, küll aga peab selline eesmärk olema n-ö ilmselge.

Seega, lähtudes Euroopa Kohtu tõlgendusest on liikmesriigi valiku energiaallikate valikuvabaduse ja energiavarustuse üldstruktuuri olulise piiramisega tegemist vaid sellisel juhul, kui määruse 2023/435 preambulist või normidest nähtuks selge eesmärk konkreetse määrusega sellist liikmesriikide õigust piirata. Määruse 2023/435 tekstist sellist eesmärki ei tulene. Euroopa Kohtu tõlgendustest lähtudes jääb mulje, et liit peab liikmesriigi energiapoliitikaalaseid õigusi piirava meetme seadusandlikku erimenetlust kasutades vastu võtma vaid sellisel juhul, kui liit on meetme kehtestamisega kavatsenud liikmesriikide otsustusõigust oluliselt piirata. Kui aga liit ise sellist eesmärki õigusaktiga ei kinnita, siis võib õigusakti vastu võtta ka seadusandliku tavamenetluse raames, olenemata sellest, kas ja millisel määral see reaalselt liikmesriikide ELTL artikkel 192 lg 2 p-s c toodud õigusi piirab.

Kuivõrd Euroopa Liidu kliimapoliitika on juba iseenesest piirav liikmesriikidele energiapoliitika raames suveräänsuse teostamisel, kinnistab viidatud Euroopa Kohtu praktika liikmesriikide suveräänsuse piiramist veelgi. Seadusandliku erimenetluse kasutamine peaks leevendama liikmesriikide suveräänsuse piirangut, kuivõrd vähemalt ELTL artikkel 192 lg 2 p

¹⁹⁷ EKo C-5/16, *Poola Vabariik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:C2018:483, p 43.

¹⁹⁸ *Ibidem.*, p 46.

c puhul hõlmab endas ka nõukogu ühehäälse nõuet, mistõttu eeldaks meetme vastuvõtmine kõikide liikmesriikide nõusolekut. Käesoleval juhul saaks seadusandlikku erimenetlust kasutada aga ainult sellisel juhul, kui sellise vajaduse näeb ette Euroopa Komisjon, kes ettepaneku meetme vastuvõtmiseks Euroopa Parlamendile ja nõukogule teeb. ELTL artikkel 192 lg 2 p-s c sätestatud olulisuse kriteeriumi sisustamise asemel on Euroopa Kohus suurendanud liidu otsustusõigust ning jätnud kriteeriumi sisustamise Euroopa Liidu kui meetme vastuvõtja kätte.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö peamine uurimisülesanne oli tuvastada, millisel moel piirab Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsust Euroopa Liidu ühine energiapoliitika. Peamisest uurimisülesandest lähtuvalt olid magistritööl ka kaasnevad uurimisülesanded. Esiteks, selgitada välja, millisel viisil Euroopa Liit kui eripärane rahvusvaheline organisatsioon oma liikmesriikide suveräänsust piirab ja kuidas on liikmesriikide siseriiklikud kohtud sellist suveräänsuskonflikti lahendanud. Teiseks, tuvastada, millisel spetsiifilisel viisil ja määral on liikmesriikide suveräänsus piiratud Euroopa Liidu energiapoliitika raames. Uurimisülesannetes sisalduvate eesmärkide saavutamiseks hinnati kõigepealt, millisest suveräänsuse käsitlest oleks mõistlik analüüsi teostamiseks lähtuda. Täiendavalt hinnati, kas Euroopa Liit piirab kuidagi eriliselt liikmesriikide suveräänsust võrreldes teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega, ja kuidas suhtuvad sellistesse piirangutesse liikmesriikide siseriiklikud kohtud. Selleks, et tuvastada suveräänsuse piirangud spetsiifiliselt energiapoliitikas, analüüsis autor peamist energiapoliitikale pühendatud sätet, s.o artiklit 194 Euroopa Liidu toimimise lepingus ning selgitas, millisel moel võivad sätte erinevad osad koos Euroopa Kohtu tõlgendustega olla ohuks liikmesriikide suveräänsusele. Viimaks analüüsis autor kolme Euroopa Liidu teisese õiguse energiapoliitikaalast õigusakti ning hindas, millisel moel võib Euroopa Liidu teisene õigus olla ohuks liikmesriikide suveräänsusele.

Erinevate suveräänsuse teooriatega tutvudes selgus, et n-õ traditsioonilisi suveräänsuse teooriaid (nt Bodini või Vestfaali suveräänsuse teooriaid) ei ole otstarbekas tänapäevase analüüsi koostamisel kasutada, kuna need ei võtta arvesse tänapäeva maailmale omast globaliseerumist ega asjaolu, et iga riik on rahvusvahelise kogukonna liige ning rahvusvahelisest õigusest tulenevate õiguste ja kohustuste subjekt. Lähtudes traditsioonilistest suveräänsuse teooriatest, võiks analüüsi lõpetada juba algjärgus, kuivõrd traditsioonilistest teooriatest lähtudes ei tohiks riigi otsustusõigus olla mõjutatud ühegi riigivälise isiku, sealhulgas teise riigi või riikideülese institutsiooni poolt. Seetõttu pidas autor kõige otstarbekamaks lähtuda välise suveräänsuse teooriast, mille kohaselt suveräänse riigiga on tegemist ka siis, kui riigi otsustusõiguse teostamist piirab ainult rahvusvaheline õigus, mitte ükski teine riik või riikideülene institutsioon.

Lisaks selgus, et Euroopa Liidu liikmesriikide suveräänsuse peamiseks piirajaks on Euroopa Liidu õiguse kaks peamist põhimõtet: Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkus ja vahetu õigusmõju.

Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest on põhjust rääkida siis, kui Euroopa Liit on õigusliku meetme võtnud vastu valdkonnas, milles tal on kas ainu- või jagatud pädevus liikmesriikidega, muuhulgas on selliseks valdkonnaks ka energiapoliitika. Samas on kehtivates aluslepingutes sätestatud teatavad garantiid liikmesriikide suveräänsuse säilimisele, nagu näiteks subsidiaarsuse printsiip ja võimalus Euroopa Liidust välja astuda. Ehkki teoorias on tõepoolest tegemist riigi suveräänsust pigem toetavate kontseptsioonidega, ilmneb, et praktikas on neid siiski keerulisem kohaldada. Igakordselt subsidiaarsuse printsiibi kohaldamine õigusliku meetme vastuvõtmisel eeldaks põhjaliku analüüsi koostamist. Analüüsi tulemustest peaks selguma, kas Euroopa Liidu eesmärkide täitmiseks vajaliku meetme vastuvõtmiseks sobib paremini Euroopa Liit või liikmesriigid.

Käsitletud Euroopa Liidu liikmesriikide siseriiklike kohtute otsused on suveräänsust Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis hinnanud erinevalt. Eriliselt tuleb esile Eesti Riigikohtu seisukoht, mille kohaselt Euroopa Liidu õigus on ülimuslik siseriikliku õiguse, sealhulgas ka Eesti põhiseaduse ees. Riigikohtu seisukoha puhul on tegemist liikmesriikide seas haruldase arvamusega. Üldjuhul on liikmesriigid küll tunnustanud Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkust, kuid jäänud seisukohale, et liidu õigus peab olema kooskõlas liikmesriigi põhiseadusega, ning liidu õigus ei saa olla ülimuslik liikmesriigi põhiseaduse suhtes. Samas Saksamaa konstitutsioonikohus jõudis järeldusele, et liikmesriigi suveräänsuse piiramisega ei ole tegemist nii kaua, kui liit teostab endale liikmesriikide poolt antud pädevusi, viidates ühtlasi sellele, et kui liit peaks talle antud pädevusi ületama, siis on juba potentsiaalselt tegemist liikmesriigi suveräänsuse piiramisega. Sisuliselt kinnitas Saksamaa konstitutsioonikohtu arvamust Tšehhi konstitutsioonikohus, märkides, et riik ongi oma pädevuse delegeerimisel Euroopa Liidule ja delegeerimise tingimuste kokkuleppimisel teostanud oma suveräänsust. Tšehhi konstitutsioonikohtu otsusest võib seega järeldada, et suveräänsuse rikkumisega ei ole tegemist nii kaua, kui liit tegutseb talle aluslepingutega antud pädevuste piires. Peaks aga liit selliseid pädevusi ületama, on tegemist liikmesriikide suveräänsuse piiramisega. Tuues paralleele modernse suveräänsuse teooria osaks oleva välise suveräänsusega, võib väita, et nii kaua kui liit tegutseb talle delegeeritud pädevuste piires, piirab liikmesriigi otsustusõigust vaid rahvusvahelisest õigusest, s.o antud juhul Euroopa Liidu aluslepingutest tulenevad õigused ja kohustused. Juhul kui liit aluslepingutest tulenevaid pädevusi ületab, on tegemist sellise riikideüleseks institutsiooniga, kes välise suveräänsuse teooriast lähtudes riigi otsustusõigusesse sekkuda ei tohiks.

Mis puudutab aga kitsamalt Euroopa Liidu energiapoliitikaalast pädevust, siis on tulenevalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 4 lg 2 p-st i liidul ja liikmesriikidel energeetika valdkonnas jagatud pädevus. Lähtudes teistest aluslepingutest tulenevatest reeglitest tähendab see, et liikmesriigid teostavad oma pädevust vaid sellisel juhul, kui liit seda ei tee või on juba pädevuse teostamise lõpetanud. Ehkki viidatud reegel kehtib energeetikat puudutavate meetmete vastuvõtmise puhul, sätestab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 194 lg 2, et Euroopa Liidu poolt energiapoliitika teostamise raames vastuvõetud meetmed ei tohi mõjutada liikmesriikide õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused, liikmesriikide valikuid erinevate energiaallikate vahel ning liikmesriigi energiavarustuse üldstruktuuri. Seega, ehkki üleüldiselt võib energiapoliitika raames eesmärkide täitmiseks vajalikke meetmeid vastu võtta Euroopa Liit, ei tohi sellised meetmed mõjutada ELTL artikkel 194 lg-s 2 toodud liikmesriikide õigusi. Nendes küsimustes peab otsustusõigus jääma liikmesriikidele.

Nagu nähtub, ei ole selline liikmesriikide õigus absoluutne ning tulenevalt Euroopa Kohtu tõlgendustest on peamiseks piirajaks Euroopa Liidu keskkonnapoliitika ja keskkonnapoliitikaalaste eesmärkide täitmine. Nimelt viitab juba artikkel ELTL 194 lg 2 ise, et liikmesriikide õigused ei tohi piirata ELTL artikkel 192 lg 2 p-i c kohaldamist, mille kohaselt võib liit keskkonnapoliitika eesmärkide täitmiseks võtta vastu selliseid meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri. Euroopa Kohus on kinnitanud, et juhul kui liidu poolt keskkonnapoliitika eesmärkide täitmiseks vastuvõetud meede mõjutab liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel või tema energiavarustuse üldstruktuuri, siis puudub liikmesriigil õigus sellist meedet vaidlustada. Eeltoodust võib järeldada, et ehkki ELTL artikkel 194 lg 2 sätestab liikmesriikide õigused Euroopa Liidu energiapoliitikas, ei ole ELTL artikkel 194 lg-s 2 toodud õigused kohaldatavad valdkondade üleselt ning liikmesriik ei saa neile tugineda juhul, kui keskkonnapoliitika raames vastuvõetud meede selliseid õigusi rikub.

Keskkonnapoliitika raames võetavate meetmete mõju energeetikale peaks leevendada ELTL artikkel 192 lg 2 p c. ELTL artikkel 192 lg 2 p c järgi peab meede, mis võib mõjutada oluliselt liikmesriigi valikut energiaallikate vahel või liikmesriigi energiavarustuse üldstruktuuri, olema vastu võetud seadusandliku erimenetluse kohaselt. Selline seadusandlik erimenetlus kujutab endast konsulteerimismenetlust, mille raames Euroopa nõukogu peab otsuse vastu võtma ühehäälselt. Konsensusse nõue tagab, et kõikide liikmesriikide esindajad on andnud oma

nõusoleku meetme vastuvõtmiseks, mistõttu on paremini garanteeritud iga liikmesriigi huvidega arvestamine. Samas, nagu selgitas Euroopa Kohus, sõltub konsulteerimismenetluse rakendamine peamiselt Euroopa Komisjoni arvamusest, kuna „olulise mõjutamise“ kriteerium on täidetud vaid juhul, kui õigusakti eelnõus või sätetes on esmase eesmärgi ja tagajärjena nähtav liikmesriikide otsustusõiguse oluline mõjutamine. Euroopa Komisjon on aga eelnõu koostaja. Tegemist on selge osutusega liikmesriikide suveräänsuse piiramisele, sest võttes arvesse Euroopa Kohtu tõlgendust, läheb liit enda pädevuste teostamisel kaugemale, kui aluslepingutega ette on nähtud.

Vihjeid liikmesriikide suveräänsuse piiramisele ilmneb ka Euroopa Liidu teisese õiguse analüüsist. Eelkõige viitasid suveräänsuse piiramisele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/1032, mille õiguslikuks aluseks on ELTL artikkel 194, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/435, mille õigusliku alusena on sätestatud nii ELTL artikkel 192 kui ka ELTL artikkel 194. Esimene viidatud määrustest puudutas liikmesriikide kohustust tagada määrusega sätestatud tähtaegadeks kindlaksmääratud koguses maagaasi varud enda territooriumil, või kui liikmesriigil maagaasi hoiustamise võimekus puudus, siis mõne teise liikmesriigi territooriumil. Juhul kui liikmesriik talle esitatud eesmärgi ei täida, võib Euroopa Komisjon võtta tarvitusele vajalikud mõjutusvahendid.

Kõnesolev määrus nr 2022/1032 mõjutab otseselt liikmesriigi õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused või teha valikuid erinevate energiaallikate vahel. Kuivõrd Euroopa Liit on sätestanud, millisel määral peab igal riigil määruses toodud vaheetappideks maagaasi varu olema, mõjutab määruse nõuete täitmine ning varude säilitamine liikmesriigi õigust maagaasi kasutada. Küll aga, kuivõrd tegemist on ELTL artikkel 194 alusel vastuvõetud meetmega, peaks Euroopa Kohtu praktikast lähtudes olema liikmesriigil õigus vastav meede vaidlustada.

Täiendavalt leidis magistritöös käsitlust määrus nr 2023/435, mille õiguslike alustena on toodud nii ELTL artikkel 192 kui ka artikkel 194 ja mille eesmärk on täpsustada nõudeid riiklikele taaste- ja vastupidavuskavadele REPowerEU raames. REPowerEU ise on suunatud aga taaste- ja vastupidavusrahastu süsteemi loomisele. Ehkki rangelt võttes ei sätesta määrus nr 2023/435 uusi tingimusi rahastuse saamiseks, mõjutavad määrusega sätestatud tingimused ka liikmesriikide energiapoliitikaalaseid õigusi. Määruses nr 2023/435 sätestatud muudatustes leidis kinnitust Euroopa Parlamendi ja nõukogu seisukoht, mille kohaselt liikmesriigid peavad Euroopa Liidult rahastuse saamiseks eelistama taastuvenergiaallikatest lähtuvaid projekte.

Seega võib olla oluliselt mõjutatud liikmesriikide õigus teha valikuid erinevate energiaallikate vahel. Euroopa Liit ise ei ole sellise järelduseni jõudnud, kuivõrd määrus nr 2023/435 on vastu võetud seadusandliku tavamenetluse raames ning lähtuvalt Euroopa Kohtu praktikast ei ole sellisel juhul seadusandja jaoks tegemist liikmesriikide õiguste olulise piiramisega.

Ehkki autor möönab Euroopa Liidu poolt võetud meetmete vajalikkust, ei ole siiski võimalik eitada selliste meetmetega kaasnevaid piiranguid liikmesriikide suveräänsusele energiapoliitikas. Eelkirjeldatud juhtudel ületas autori hinnangul Euroopa Liit korduvalt oma pädevust. Iseäranis kinnitab sellist järeldust Euroopa Kohtu tõlgendus, mille kohaselt liit seadusandjana on see, kellel on õigus määratleda, millisel juhul on tegemist liikmesriikide olulise mõjutamisega. Liikmesriikide suveräänsust oleks märkimisväärselt vähem piiratud, kui Euroopa Kohus oleks täpsemalt määratlenud tingimused, mida tuleb arvesse võtta olulisuse kriteeriumi täitmiseks. Selle asemel aga jättis Euroopa Kohus olulisuse hindamise õiguse Euroopa Komisjonile. Kuivõrd energiapoliitikas on liikmesriikide otsustusõigus ja suveräänsuse teostamise võimalused niikuinii juba eos piiratud Euroopa Liiduga jagatud pädevuste tõttu, on liikmesriikide suveräänsus piiratud veel täiendavalt, võttes arvesse magistritöös käsitletud Euroopa Kohtu tõlgendusi. Kirjeldatud Euroopa Kohtu tõlgendused võimaldavad Euroopa Liidul minna kaugemale aluslepingutes sätestatust, mistõttu on liikmesriikide suveräänsust liigselt piiratud.

SOVEREIGNTY OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN UNION'S ENERGY POLICY

Summary

The main objective of this master's thesis was to identify how the common energy policy of the European Union (EU) limits the sovereignty of the member states of the European Union. Based on the main objective, the thesis also had accompanying objectives. First, to find out in which way the European Union as a special international organisation limits the sovereignty of its member states and how the national courts of the member states have resolved such conflicts of sovereignty. Secondly, to identify in which specific way and to what extent the sovereignty of the member states is limited within the European Union's energy policy.

In order to fulfil the objectives, the author assessed which approach to sovereignty would be most reasonable to base the analysis on. In addition, it was assessed whether the European Union limits the sovereignty of the member states in any special way compared to other international organisations, and how the national courts of the member states have reacted to such limitations. In order to identify the limitations to sovereignty specifically in energy policy, the author analysed the main provision dedicated to energy policy, Article 194 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Author explained how different parts of the provision, together with the interpretations of the Court of Justice of the European Union (CJEU), can be seen as a threat to the sovereignty of the member states. Finally, the author analysed three energy policy regulations of the European Union's secondary law and assessed in what way the secondary law of the European Union can be a threat to the sovereignty of the member states.

By getting acquainted with different theories of sovereignty, it became clear that traditional theories of sovereignty (e.g Bodin's or Westphalian theories of sovereignty) are not practical to use when writing a modern analysis, as they do not take into account the globalisation characteristic of the modern world or the fact that every state is nowadays a member of the international community and the subject of rights and obligations resulting from the international law. Based on traditional theories of sovereignty, the analysis could be completed at the initial stage, as according to these theories the decision-making right of the state should not be influenced by any third person outside the state, including another state or supranational institution. Therefore, the author considered it most expedient to proceed from the modern

theory of sovereignty, and especially bearing in mind the external sovereignty, according to which a state is considered sovereign when the exercise of the state's decision-making right is limited only by international law and not by any other state or supranational institution.

In addition, it was revealed that the main limitation of the sovereignty of the European Union member states results from the two main principles of European Union law, which are the supremacy of and direct effect of the European Union law. There is reason to talk about the supremacy of European Union law mainly when the European Union has adopted a legal measure in a field in which it has either exclusive or shared competence with the member states. Among others such a field is energy policy. At the same time, the current treaties provide certain guarantees for the preservation of the sovereignty of the member states, such as the principle of subsidiarity and the possibility of withdrawing from the European Union. Although in theory they are indeed concepts that support the sovereignty of the state, it appears that they are a lot more difficult to apply in practice. Applying the principle of subsidiarity every time when adopting a legal measure would each time require a thorough analysis. The results of the analysis should reveal who is better suited to adopt the measure necessary to fulfil the objectives of the European Union – EU itself or the member states.

The discussed decisions of the national courts of the European Union member states (in this particular case resulting from the Republic of Estonia, the Federal Republic of Germany, and the Czech Republic) have evaluated sovereignty in the context of European Union's membership in different ways. The position of the Supreme Court of Estonia stands out in particular. According to the Supreme Court of Estonia, the law of the European Union takes precedence over domestic law, including the Constitution of the Republic of Estonia. The position of the Supreme Court is rare among the member states, as in general, even though the member states have recognized the supremacy of European Union law, they have remained of the opinion that the law of the European Union must be in accordance with the constitution of the member state. Therefore the national courts have indicated that European Union law cannot take precedence over the constitution.

At the same time, the German Constitutional Court came to the conclusion that sharing competences with European Union is not a matter of limiting the sovereignty of a member state as long as the European Union exercises the competences given to it by the member states just as stated in the treaties of the European Union. The German Constitutional Court also pointed out that if the European Union were to exceed the powers given to it, then it might potentially

be a matter of limiting the sovereignty of the member state. In essence, the opinion of the German Constitutional Court was also confirmed by the Czech Constitutional Court, indicating that the state has exercised its sovereignty (and not limited it) by delegating its competence to the European Union and by agreeing on the terms of such delegation. It can therefore be concluded from the decision of the Czech Constitutional Court that there is no violation of sovereignty as long as the European Union acts within the limits of the competences granted to it by the treaties. However, should the European Union exceed such competences, it is a limitation of the sovereignty of the member states. Drawing parallels with external sovereignty, which is part of the modern theory of sovereignty, it can be argued that as long as the union acts within the limits of the powers delegated to it, the decision-making power of a member state is limited only by international law, i.e. in this case the rights and obligations arising from the treaties of the European Union. In the event that the European Union exceeds the competences arising from the treaties, it is such a supranational institution that, based on the modern theory of sovereignty and particularly external sovereignty, should not interfere with the state's right to make decisions on its territory.

However, when it comes to the competence of the European Union in the field of energy policy, then as results from Article 4 (2) (i) of the Treaty on the Functioning of the European Union, the European Union and its member states have shared competence in the field of energy. Based on other rules arising from the treaties, this means that the member states exercise their competence only if the EU does not do so or has already stopped exercising its competence. Although the forementioned rule applies also to the adoption of energy-related measures, Article 194 (2) of the Treaty on the Functioning of the European Union states that the measures adopted by the European Union shall not affect a member state's right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply. Therefore, although the EU may generally adopt the measures necessary to fulfil the objectives within the framework of the energy policy, such measures may not affect the rights of the member states stated in Article 194 (2) of the Treaty on the Functioning of the European Union. The right to decide on these issues must remain with the member states.

As can be seen, this right of the member states is not absolute, and due to the interpretations of the Court of Justice of the European Union, the main limitation comes from trying to fulfil the objectives of the European Union's environmental policy. Namely, Article 194 (2) of TFEU

itself already indicates that the rights of the member states may not prejudice the application of Article 192 (2) (c) of the TFEU. According to Article 192 (2) (c), in order to fulfil the objectives of the environmental policy, the EU may adopt such measures that significantly affect member state's choice between different energy sources and the general structure of its energy supply. The CJEU has confirmed that if a measure adopted by the EU in order to fulfil the environmental policy objectives should affect a member state's choice between different energy sources or the general structure of its energy supply, then the member state has no right to challenge such a measure. It can be concluded that although Article 194 (2) of the TFEU stipulates the rights of member states in the energy policy of the EU, the rights stated in Article 194 (2) of the TFEU are not applicable across all policy areas, and member states cannot rely on them in the event that a measure adopted within the framework of environmental policy violates such rights.

The impact of measures taken within the framework of environmental policy on energy should be mitigated by Article 192 (2) (c) of the TFEU. According to Article 192 (2) (c) of the TFEU, a measure that can significantly affect a member state's choice between energy sources or the general structure of a member state's energy supply must be adopted in accordance with a special legislative procedure. Such a special legislative procedure constitutes a consultation procedure within which the Council of the European Union must adopt a decision unanimously. The unanimity requirement ensures that the representatives of all member states have given their consent to the adoption of the measure. Therefore, it is better guaranteed that the interests of each member state are considered. At the same time, as explained by the CJEU, the implementation of the consultation procedure mainly depends on the opinion of the European Commission, since the criterion of "significant affect" is fulfilled only if the primary outcome of the draft legislation or its provisions is perceived to have a significant influence on the decision-making rights of the member states. Since the European Commission is the drafter, there is a clear indication of the limitation of the sovereignty of the member states. Especially when taking into account the interpretation of the CJEU – the EU goes further in the exercise of its competences than is provided for in the treaties.

The analysis of the secondary law of the European Union also reveals hints of the limitation of the sovereignty of the member states. In particular, Regulation (EU) 2022/1032 of the European Parliament and of the Council, whose legal basis is Article 194 of the TFEU, and Regulation (EU) 2023/435 of the European Parliament and of the Council, whose legal basis is provided

by both Article 192 of the TFEU and Article 194 of the TFEU, referred to the limitation of sovereignty. The first of the mentioned regulations concerned the obligation of the member states to ensure a specified amount of natural gas reserves in their own territory by the deadlines set by the regulation. Should the member state not have the capacity to store natural gas in its own territory, it is supposed to store it in the territory of another member state. In the event that a member state does not fulfil the objectives presented to it, the European Commission can use necessary measures.

The Regulation 2022/1032 directly affected the right of a member state to determine the conditions for the use of its energy resources or to make choices between different energy sources. To the extent that the EU has stipulated the extent to which each country must have reserves of natural gas for the intermediate stages specified in the regulation, compliance with the requirements of the regulation and the preservation of reserves affects the right of a member state to use natural gas. However, insofar as it is a measure adopted on the basis of Article 194 of the TFEU, based on the judgement of the CJEU, the member states should have the right to contest the corresponding measure.

In addition, author analysed Regulation (EU) 2023/435, which legal bases are both Article 192 and Article 194 of the TFEU and whose purpose is to clarify the requirements for national recovery and resilience plans within the framework of REPowerEU. However, REPowerEU itself is aimed at creating a recovery and resilience funding system. Although, strictly speaking, Regulation 2023/435 does not establish new conditions for obtaining funding, the conditions set forth in the regulation still affect the Member States' energy policy rights. In the changes provided for in Regulation 2023/435, the position of the European Parliament and the Council was confirmed, according to which member states must give preference to projects based on renewable energy sources in order to receive funding from the European Union. Thus, the right of member states to make choices between different energy sources may be significantly affected. The European Union itself has not reached such a conclusion, insofar as Regulation 2023/435 has been adopted within the framework of the ordinary legislative procedure, and based on the practice of the CJEU, in such a case, there is no significant limitation of the rights of the member states.

Although the author admits the necessity of the measures taken by the European Union, it is still not possible to deny the limitations of such measures on the sovereignty of the member states in energy policy. In the above-described cases, the European Union exceeded its

competence that is set in the treaties. Such a conclusion is further confirmed by the interpretation of the CJEU, according to which the European Union, as the legislator, is the one that has the right to define in which case it is a case of significant influence on the member states. The sovereignty of the member states would be significantly less limited if the CJEU had defined more precisely the conditions that have to be taken into account in order to fulfil the significance criterion. Instead, however, the CJEU left the right to assess significance to the European Commission. To the extent that in energy policy, the decision-making right of the member states and the possibilities of exercising sovereignty are limited anyway due to the competences shared with the European Union, the sovereignty of the member states is further limited, taking into account the interpretations of the CJEU. The described interpretations of the CJEU allow the European Union to go beyond what is stipulated in the treaties which indicates further limitations on sovereignty than the member states have accepted when signing the treaties.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Barrinha, A., Christou, G. Speaking Sovereignty: the EU in the Cyber Domain. – *European Security* 2022/31 (3).
2. Best, E. Legislative Procedures After Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer. – *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017/15 (1).
3. Bickerton, C. Jt. Conflicts of Sovereignty in Contemporary Europe: a Framework of Analysis. – *Comparative European Politics*, 2022/20 (3).
4. Bifulco, R., Nato, A. The Concept of Sovereignty in the EU – Past, Present and the Future. – RECONNECT – Reconciling Europe with its Citizens through Democracy and Rule of Law. - <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5ceba74f0&appId=PPGMS> (20.02.2023).
5. Cabral, T. S. A Short Guide to the Legislative Procedure in the European Union. – *UNIO – EU Law Journal*, 2020/6 (1), lk 174.
6. Cruz, J. B. The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. - *EUI Working Paper RSCAS 2007/13* (2007) - https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6760/RSCAS_2007_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y (07.03.2023).
7. Ferreira-Snyman, M.P. The Evolution of State Sovereignty: a Historical Overview. – *Fundamina. A Journal of Legal History* 2006/12 (2).
8. Haralsdóttir, K. The Limits of the EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194(2) TFEU. – *European Energy and Environmental Law Review*, 2014/23 (6).
9. Herranz-Surralsés, A., Solorio, I., Fairbrass, J. Renegotiating Authority in the Energy Union: a Framework for Analysis. – Herranz-Surralsés, A., Solorio, I., Fairbrass, J. (koost.) *Renegotiating Authority in EU Energy and Climate Policy*. Oxford: Routledge 2022.
10. Hillion, C.A.P. Leaving the European Union, the Union Way. A Legal Analysis of Article 50 TEU. – *Sieps – Swedish Institute for European Policy*, 2016/8.
11. Huhta, K. The Scope of State Sovereignty under Article 194(2) TFEU and the Evolution of EU Competences in the Energy Sector. – *International and Comparative Law Quarterly*, 2021/70 (4).

12. Johnston, A., Marel, E. Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and in Particular the Meaning of Article 194(2) TFEU. – *European Energy and Environmental Law Review*, 2013/22.
13. Kalmo, H. Põhiseaduse § 1 kommentaar. – Ü. Madise jt (toim.). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.
14. Kaya, E. The Concept of Sovereignty in the Westphalian System and European Union. (17.11.2022). - <https://www.tuicakademi.org/the-concept-of-sovereignty-in-the-westphalian-system-and-european-union/> (06.03.2023).
15. Kokkuvõtte: Pariisi leping, millega asutati Euroopa Sõe- ja Teraseühendus (ESTÜ). - <https://eur-lex.europa.eu/summary/ET-EN/TXT/LEGISSUM:xy0022?from=ET&celex=CELEX%3A11951K%2FTXT> (27.02.2023).
16. Kurtulus, E. *State Sovereignty: Concept, Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan 2015.
17. Laffranque, J. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2007/8.
18. Lehotay, V. Road to the European Energy Union: Energy, Energy Policy, Energy Law in the European Union. – *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2020/15 (28).
19. Lott, A. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus. - *Juridica* 2013/1.
20. Lowe, V. *International Law*. Oxford: Oxford University Press 2007.
21. Maritain, J. The Concept of Sovereignty. – *The American Political Science Review* 1950/44 (2).
22. Marquardt, P. Subsidiary and Sovereignty in the European Union. – *Fordham International Law Journal* 1994/18 (2).
23. Massetti, E. The European Union and the Challenge of „Independence in Europe“: Straddling Between (Formal Neutrality and (Actual) Support for Member-States’ Territorial Integrity. – *Regional and Federal Studies*, 2022/32 (3).
24. Nyman-Metcalf, K. Mõningad vaatekohad Euroopa õiguse ja põhiseaduse vahekorrale. Kas Euroopa Liit on riik? – *Juridica* 2010/5.
25. Perecsényi, M. Sovereignty in the Era of Globalism: EU Energy Regulation in the Shadow of Sovereignty? – *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies*, 2020/9 (1).

26. Piris, J-C. *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press 2010.
27. Přibáň, J. *The Semantics of Constitutional Sovereignty in Post-Sovereign „New“ Europe: A Case Study of the Czech Constitutional Court’s Jurisprudence*. – *International Journal of Constitutional Law* 2015/13 (1).
28. Reestman, J. H. *The Lissabon-Urteil: the Franco-German Constitutional Divide*. – *European Constitutional Law Review*, 2009/5 (3).
29. Reinhard, H. *Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung der Völker in wirtschaftlicher Hinsicht. Die Praxis der Vereinten Nationen*. Berlin: Springer 1980.
30. Schrijver, N. *Realizing the Right to Development*. (2013). - <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210559720> (08.03.2023).
31. Sheehan, J. *The Problem of Sovereignty in European History*. – *The American Historical Review* 2006/11 (1).
32. Szabo, V. *The EU Member States’ Right to Electricity Mix*. – *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 2016/10 (1).
33. Sweet, A. S., Sandholtz, W. *European Integration and Supranational Governance*. – *Journal of European Public Policy* 1997/4 (3).
34. Tomuschat, C. *Saksa Liidukonstiutsiooni-kohus ja Euroopa õiguse ülimuslikkus*. – *Juridica*, 2010/5.
35. Tupay, K. *Lissaboni leping Saksamaa õiguse kaalukausil*. (07.2009) – *Diplomaatia*. <https://diplomaatia.ee/lissaboni-leping-saksamaa-oiguse-kaalukausil/> (01.01.2023).
36. Vahtrakokoilis, A. *The Significance of Article 122 (II) TFEU in State Debt Crisis in Europe*. – (30.06.2017). - https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2995409 (06.03.2023).
37. Vinx, L. *The Incoherence of Strong Popular Sovereignty*. – *International Journal of Constitutional Law*, 2013/11 (1).
38. *Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt*. Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni aruanne, 1998. – <https://www.just.ee/media/1083/download> (20.02.2023).

KASUTATUD NORMATIIVMATERJAL

Siseriiklikud õigusaktid

39. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64,429.

Euroopa Liidu õigusaktid

40. 07. juuni 2016. a Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – EÜT C 202, lk 15-368.

41. 07. veebruari 1992. a Euroopa Ühenduse asutamisleping. – EÜT C 224, lk 6-7.

42. 13. detsembri 2007. a Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, lk 1-271.

43. 18. aprilli 1951. a Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=ET> (27.02.2023).

44. 23. aprilli 2009. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 140, lk 16-62.

45. 25. märtsi 1957. a Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ET> (27.02.2023).

46. 25. märtsi 1957. a Treaty Establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM). - <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/euratom/sign> (27.02.2023).

47. 26. veebruari 2001. a Nice'i leping. – EÜT C 80, lk 1-87.

48. 29. oktoobri 2004. a Euroopa põhiseaduse leping (projekt). – ELT C 310, lk 3-474.

49. 30. märtsi 2010. a Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 83, lk 47-403.

50. Euroopa Komisjoni 26. novembri 1997. a teatis Energy for the Future: Renewable Sources of Energy. White Paper for a Community Strategy and Action Plan. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51997DC0599&qid=1677509729137&from=ET> (27.02.2023).

51. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. a määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu. – ELT L 57, lk 17-75.
52. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. veebruari 2023. a määrus (EL) 2023/435, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/97/EÜ. – ELT L 63, lk 1-27.
53. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. juuni 2022. a määrus (EL) 2022/1032, millega muudetakse määruseid (EL) 2017/1938 ja (EÜ) nr 715/2009 seoses gaasi hoiustamisega. – ELT L 173, lk 17-33.
54. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. a määrus (EL) 2021/1153, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1316/2013 ja (EL) nr 283/2014. – ELT L 249, lk 38-81.
55. Nõukogu 20. detsembri 1968. a direktiiv 68/414/EMÜ, millega EMÜ liikmesriike kohustatakse säilitama toornafta ja/või naftatoodete miinimumvarusid. – ELT L 308, lk 14-16 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 1, lk 29-31).
56. Nõukogu 24. juuli 1973. a direktiiv 73/238/EMÜ toornafta ja naftatoodete tarneraskuste mõju leevendamise kohta. – EÜT L 228, lk 1-2 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 12, kd 1, lk 36-37).

Rahvusvahelise õiguse aktid

57. Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping. – RT II, 14.09.2012, 2.
58. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.
59. ÜRO peaassamblee 14. detsembri 1962. a resolutsioon Permanent Sovereignty over Natural Resources. - UN Doc. A/5217.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Euroopa Kohus

1. EKo C-6/64, Flaminio Costa versus ENEL, ECLI:EU:C:1964:66.
2. EKo C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.
3. EKo T-370/11, Poola Vabariik versus Euroopa Komisjon, ECLI:EU:T:2013:113.
4. EKo T-356/15, Austria versus Euroopa Komisjon, ECLI:EU:T:2018:439.
5. EKo C-5/16, Poola Vabariik versus Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu, ECLI:EU:C:2018:483.
6. EKo C-848/19, Saksamaa versus Euroopa Komisjon, ECLI:EU:C:2021:598.
7. EÜKo T-883/16, Poola Vabariik versus Euroopa Komisjon, ECLI:EU:T:2019:567.

Siseriiklikud kohtud

1. RKÜKo 3-4-1-1-05.
2. RKÜKo 3-4-1-6-12.
3. RKÜKo 5-19-29.
4. RKHKm 3-3-1-74-05.
5. RKÜKa 3-4-1-3-06.
6. BverfG BvL 52/71. (29.05.1974). - <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html> (06.03.2023).
7. BverfG 2 BvR 197/83. (22.10.1986). - <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html> (06.03.2023).
8. BVerfG 89, 151 B/1/a. (12.10.1993). - <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/06-Von-Bogdandy-German-Federal-Constitutional-Court.pdf> (06.03.2023).
9. BVerfG 2 BvE 2/08. (30.06.2009). - https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/e20090630_2bve000208en.html;jsessionid=5A7D37DFC5A76F74BC2D69E40AF50C47.1_cid507 (06.03.2023).
10. PI. ÚS 50/04. (08.03.2006). - <https://www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii> (07.03.2023).

11. Pl. ÚS 19/08. (26.11.2008). - <https://www.usoud.cz/en/decisions/2008-11-26-pl-us-19-08-treaty-of-lisbon-i> (07.03.2023).
12. Pl. ÚS 29/09. (03.11.2009). - <https://www.usoud.cz/en/decisions/2009-11-03-pl-us-29-09-treaty-of-lisbon-ii> (07.03.2023).