



K E S K  
K O N N A  
Õ I G U S E  
K E S K U S

## Õiguslik analüüs

# Transatlantiline kaubandus- ja investeerimispartnerlus (TTIP): millised on leppe võimalikud mõjud EL ja Eesti õigusele?

Koostajad:

Siim Vahtrus  
Kadi-Kaisa Kaljuveer

September 2015

# Sisukord

Sisukord	2
Lühikokkuvõte	3
1. Sissejuhatus	5
2. Investorite ja riikide vaheliste vaidluste lahendamine	7
2.1. ISDS – mis see on?	7
2.2. Mis on ISDSi eesmärgid?	7
2.3. Kriitika ISDSi suhtes	8
2.3.1. ISDS ja õigusriigi põhimõte	8
2.3.2. ISDS ja demokraatia põhimõte	9
2.3.3. ISDS ja õigustmõistvatele organitele esitatavad põhinõuded	9
2.3.4. ISDS ja võrdse kohtlemise põhimõte	9
2.3.5. ISDS ja inimõiguste kaitse põhimõte	9
2.4. ISDS TTIPs	10
2.5. Järeldused	10
3. Regulaatiivne koostöö	12
3.1. Senine regulaatiivne koostöö EL ja USA vahel	12
3.2. TTIP-ga kavandatud muudatused	12
3.2.1. Nõuete ühtlustamine uutes valdkondades	13
3.2.2. Uued reeglid regulaatiivse koostöö edendamiseks	13
3.2.3. Uute otsustustasandite hõlmamine koostöösse	14
3.3. Kavandatud muudatuste mõjud	14
3.4. Järeldused	14
4. Kemikaalid	16
4.1. Kemikaalide alase regulatsiooni erinevused EL-s ja USAs	16
4.2. TTIP-ga kavandatud muudatused kemikaalide alases regulatsioonis	16
4.3. Järeldused	17
5. Toiduohutus	19
5.1. Toiduohutuse alased olulised erinevused USA ja EL reeglites	19
5.2. TTIP-ga kavandatud muudatused	20
5.3. Järeldused	20
6. GMOd	22
6.1. Erinevused GMOde ja nendest valmistatud toodete kohtlemisel	22
6.2. Millised on osapoolte seisukohad läbirääkimistel?	23
6.3. Järeldused	24
7. Kasutatud kirjandus	25
7.1. Uuringud, analüüsid, artiklid	25
7.2. Veebilehed, uudiskirjad jm allikad	25
8. Kasutatud lühendid	28

## Lühikokkuvõte

Transatlantiline kaubandus- ja investeerimispartnerluse (TTIP) lepe on ambitsioonikas välispoliitiline lepe, mille eesmärgiks on kõrvaldada kaubandustõkkeid EL ja USA vahel. Kaubandustõketeks peetakse seejuures ka riigiti erinevaid nõudeid toodetele ja teenustele.

Lepe on Euroopas saanud palju kriitikat selle läbirääkimistega kaasnenud salatsemise tõttu. Enam kui aasta ja lausa seitse läbirääkimiste vooru möödus enne, kui EL liikmesriigid olid valmis avaldama Euroopa Komisjonile läbirääkimisteks antud mandaadi. Kuigi alates 2014. a oktoobrist on Euroopa Komisjon asunud dokumente avaldama, on avalikkusel leppe täpse sisu osas jätkuvalt vähe infot.

TTIP-leppe juures on palju arutelu tekitanud **kaks valdkonnaülest tööriista** – investorite kaitse vahekohtutes (nn ISDS) ja suurenev regulatiivne koostöö EL ja USA vahel.

Investorite kaitseks soovisid nii EL kui USA esindajad esmalt kasutada kaubandus- ja investeerimislepetes tavapäraselt **investor-riik vaidluste lahendamise mehhanismi (ISDS)**. ISDS tähendab sisuliselt, et kui mõni välisettevõtte leiab, et tegevuskohaks oleva riigi võim on talle uute seaduste kehtestamisel või üksikute otsuste tegemisel kahju põhjustanud ja see tegevus on vastuolus investorite kaitseks sõlmitud rahvusvahelise leppega, võib ta pöörduda vahekohtu poole.

Taoliste vahekohtute kasutamist on viimasel ajal teravalt kritiseeritud, kuna nende otsused ei ole alati järjepidevad, vahekohtu kohtunike sõltumatuses on tõsised kahtlused, menetlused on kulukad, istungid pole avalikud, asja arutamisse ei kaasata teisi isikuid, keda otsus võib puudutada, ning asju lahendades keskendutakse vaid ettevõtjate huvidele. Seega on vahekohtute tegevuses mitmeid olulisi puudujääke, mis siseriiklikes kohtutes oleksid lubamatud. Samas on vahekohtutel riikide ja nende valitsuste tegevusele tegelikkuses tavapäraste kohtutega võrreldav mõju.

Eelkirjeldatud vastuolude tõttu läänelike põhiseaduslike väärtustega on Euroopa Parlament võtnud seisukoha, et vahekohtute kasutamise asemel tuleks luua alaline kohtuorgan, mis otsustaks TTIP-leppe pinnalt tekkivate vaidluste üle. Kuigi ettepaneku aktsepteerimine USA poolt (mis on kaheldav) võiks mitmeid probleeme lahendada, on küsitav, kas sellise paralleelse kohtuorgani loomine on vajalik. EL liikmesriigid ja USA on riigid, kus tegutsevad usaldusväärsed ja sõltumatud kohtud, mis austavad õigusriiklike põhimõtteid ja peaks tagama ettevõtjatele piisava kaitse. Täiendava kohtu loomine vaid välisinvestoritele tähendaks samuti kodumaiste ettevõtete ebavõrdset kohtlemist.

**Regulatiivse koostöö** alal on EL ja USA eesmärk teha tihedat koostööd erinevate toodestandardite jt piiriülest kaubandust ja investeringuid mõjutavate nõuete väljatöötamisel, lõppeesmärgiga nõudeid võimalikult suures osas ühtlustada. Seetõttu näeb lepe ette, et pooled peavad üksteist plaanitud seadusemuudatustest varakult teavitama ning kui üks pool seda soovib, nõuete ühtlustamise üle läbirääkimisi pidama. Ka õigusaktide mõjude hindamisel tuleb eritähelepanu pöörata piiriülesele kaubandusele ning teise osapoole vastavatele reeglitele.

Suurenev koostöö aitaks kaasa sellele, et ka need nõuded, mida TTIP-leppega ei ühtlustata, saavad tulevikus olema mõlemal pool Atlandi ookeani üha sarnasemad. Loogiline on eeldada, et sarnasemad või ühetaolised reeglid saavad olema senistest ettevõtjaid vähem piiravad, kuna need aitavad kaubavahetust lihtsustada. Seejuures on aga tõsine risk, et ühtlustamise käigus ei kõrvaldata ainult mittevajalikke erisusi nagu nt erinevad nõuded sõiduautode suunatulede või numbrimärkide kujule. Ettevõtjatele sõbralikumaks võidakse muuta ka piiranguid ja nõudeid, mille eesmärk on tarbijate või keskkonna kaitse ning seeläbi saavutatakse soodsam ettevõtluskliima nende huvide kahjustamise arvelt.

Väljakutseid ja võimalikke probleeme reeglite ühtlustamisel ilmestavad hästi põhimõttelised erisused **kolmes kitsamas valdkonnas**, mida TTIP-leppega seonduvas arutelus sageli esile toodud on: kemikaalid, toiduohutus ja GMOd. Kõigis nendes valdkondades on EL ja USA reeglite lähtekoht põhimõtteliselt erinev, mistõttu võib suurem nõuete ühtlustamine tuua kaasa olulise muutuse kehtivates reeglites ja seda eelkõige inimeste ja keskkonna arvelt.

**Kemikaalide** osas on ELis reeglite aluseks ettevaatuspõhimõte. Selle kohaselt on avalikul võimul õigus seada kemikaali kasutamisele ja müügile piiranguid juba siis, kui esinevad põhjendatud kahtlused selle ohutuses. Ettevõtjad, kes soovivad uusi aineid tootma või kasutama hakata, peavad tõendama nende ohutust. USAs on seevastu üldpõhimõtteks, et kemikaalide müüki ja kasutust võib piirata alles siis, kui nende ohtlikkus on kindlaks tehtud; viimase tõestamine on avaliku võimu ülesandeks.

TTIP-leppes ei ole hetkel eesmärgiks seatud kummagi osapoole reeglite põhimõttelist muutmist, ent suurenev regulatiivne koostöö võib hakata vähehaaval alandama kemikaaliohutust eelkõige ELis. See mõju on avaldunud juba läbirääkimiste perioodil – EL ei ole tugeva USA-poolse surve tõttu senini vastu võtnud reegleid sisesekreetsioonisüsteemi kahjustavate ainete tuvastamise osas.

**Toiduohutuse** reeglite aluseks on ELs samuti ühelt poolt ohutuspõhimõte, eriti pestitsiidide jt lisaainete lubatava sisalduse kindlaksmääramisel. Eriti lihloomade kasvatuses ja lihatööstuses lähtutakse lisaks veel nn „farmist-kahvlini” põhimõttest. Põhimõtte kohaselt on toiduhügieeni tagamine oluline kogu loomakasvatuse protsessis ning seetõttu on tapetud loomade liha keemiline puhastamine üldreeglina keelatud. USAs seevastu lubatakse tapamajades liha töötlemist kemikaalidega, mis tähendab, et loomakasvatajad võivad järgida madalamaid hügieenistandardeid. Samuti on USAs taimekaitsevahendite jm lisaainete osas leebemad piirangud.

Toiduohutuse küsimuses ei ole hetkel samuti oodata, et TTIP-leppe alusel kumbki osapool muudaks põhimõttelist lähenemist reeglite kehtestamisele. Samas ohustab EL kõrgemaid standardeid nii selles valdkonnas tehtav intensiivne regulatiivne koostöö eraldi komitee raames ning lubadus teha koostööd rahvusvahelistes organites (eelkõige WTO toiduohutusega tegelevas komitees). Viimane võib tähendada, et seni WTO-reeglite suhtes sageli kriitiline olnud EL asub toiduohutuse reegleid USA ja teiste vabakaubandusest huvitatud riikide survele leevendama, eelkõige tarbijate huvide arvelt.

**GMOde** müügi, kasvatamise ja GMOsid sisaldava toidu märgistamisel lähtub EL samuti ettevaatuspõhimõttest. Kehtivate reeglite kohaselt ei ole teaduslikud hinnangud ainumääravad, GMOde lubamise üle otsustamisel on teatav ruum ka poliitilistel kaalutlustel. USAs puuduvad erinevalt EList erireeglid GMOde ja neid sisaldavate toodete kohta. GMOdega seonduvat võidakse reguleerida tulenevalt kas organismide või neid sisaldavate toodete omadustest või mõjudest (nt reguleeritakse mõningaid GMOsid kui kahjuritena käituvaid taimi). Otsustades, kas lubada GMOde kasvatamist või müüki on määrav teaduslik hinnang ning ettevaatuspõhimõtet ei kohaldata.

GMOdegi osas ei ole oodata, et TTIP muudaks EL reeglite põhialuseid vahetult. Samas on tajutav oht, et ISDS ning regulatiivse koostöö mehhanismid hakkavad mõjutama EL reeglite kohaldamist tulevikus ning tuua kaasa suurema GMOde ning neid sisaldavate toodete leviku ELs. Esimesi samme GMOsid puudutavate reeglite lihtsustamiseks on Euroopa Komisjon astunud seejuures juba läbirääkimiste käigus.

# 1. Sissejuhatus

Transatlantiline kaubandus- ja investeerimispartnerluse (TTIP) lepe on kahtlemata viimaste aastate enim tähelepanu pälvinud välislepe, mille sõlmimist Euroopa Liit (EL) ette on valmistanud. Tegemist on EL ja Ameerika Ühendriikide (USA) vahelise kahepoolse lepinguga, mille eesmärgiks on kõrvaldada või vähendada erinevaid tõkkeid, mis takistavad kaupade ja investeringute liikumist kahe suure majandusruumi vahel. Sarnaselt teistele vabakaubandust hõlbustavatele lepetele on TTIP-leppe puhul eesmärkidena välja toodud kaupade ja teenuste liikuvuse parandamist, ülemääraste reeglite ja halduskoormuse vähendamist ning ausamat konkurentsi tagavate reeglite loomist.<sup>1</sup>

Hoolimata ülalootetud üllastest eesmärkidest ning märkimisväärsest majanduslikust kasust, mida majandusanalüütikud loodavad leppest saada<sup>2</sup>, on paljud EL ettevõtjate liidud, tarbijateühendused, keskkonnaorganisatsioonid ning mitmed liikmesriigidki tulevase leppe suhtes kriitilised.

Kriitika on ühelt poolt suunatud kavandatava leppe sisu vastu. Kokkuvõtlikult leiavad leppe kriitikud, et senisest suurem nõuete ühtlustamine nii leppes endas kui leppe alusel suureneva regulatiivse koostöö läbi ohustab mitmeid tarbijate õiguste, inimeste tervise ja keskkonna kaitseks ELs kehtestatud nõudeid. Samuti võivad neid nõudeid õõnestada investorite kaitse reeglid, eriti vaidluste lahendamise mehhanism, nn ISDS.

Teisalt ollakse äärmiselt kriitilised ka selles osas, kuidas läbirääkimised senini aset leidnud on. Euroopa Komisjon sai EL liikmesriikidelt (EL Nõukogult) mandaadi alustada USA valitsusega läbirääkimisi 2013. aasta juunis. Analüüsi koostamise aja seisuga on USA-ga peetud kokku 10 läbirääkimiste vooru. Seejuures toimusid esimesed läbirääkimisvoorud suure saladuskatte all – 7 esimest läbirääkimiste vooru viidi läbi veel enne, kui EL Nõukogu avalikustas 9. oktoobril 2014. a Euroopa Komisjonile antud mandaadi, mis kirjeldab mh TTIP eesmarke ja võimalikku sisu. Veel viis kuud möödus enne kui Euroopa Komisjon avalikustas vahetult enne 8. läbirääkimiste vooru (10. veebruaril 2015) esimesed omapoolsed ettepanekud leppe teksti osas.

Alates veebruarist 2015 on EL omapoolseid tekstiettepanekuid asunud osade kaupa avalikustama, ent jätkuvalt ei ole kõigi leppe osade kohta täispikkuses tekste avaldatud. Samuti on tegemist EL-poolsete ettepanekutega, mis võivad läbirääkimiste käigus muutuda. Euroopa Komisjon on omalt poolt lubanud, et avalikustavad leppe täisversiooni niipea, kui selle osas on USA läbirääkijatega kokkuleppele jõutud, st enne, kui see saadetakse otsusetegijatele.

Käesolevas analüüsis tutvustatakse mõningaid enim kriitikat pälvinud TTIP-leppe osasid ning analüüsitakse neid eelkõige õiguslikust aspektist. Sisuliselt püüab analüüs anda vastuse, kas ja kuidas mõjutaks TTIP-leppe sõlmimine ELis kehtivaid õiguslikke reegleid ning kuidas võiks see mõjutama hakata tulevast õigusloomet.

Analüüs jaguneb kaheks osaks. Esimeses osas tutvustame ning analüüsime kaht nn horisontaalset meedet, ehk TTIP leppe sätteid, mis mõjutavad erinevaid elu- ja õigusvaldkondi – investorite kaitset ja regulatiivset koostööd. Teises osas vaatleme kavandatud muudatusi ja nende mõju kolmes kitsamas valdkonnas, nimelt kemikaalide, toiduohutuse ja GMOde alal.

Analüüsi koostamisel oli võimalusel lähtekohaks Euroopa Komisjoni poolt avaldatud leppe ettepaneku tekst (seisuga 5.09.2015. a)

<sup>1</sup> Neid kolme eesmärki rõhutab Euroopa Komisjon oma vastava teemalehe sissejuhatuses, vt <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/contents/>

<sup>2</sup> Euroopa Komisjoni tellitud uuringu kohaselt kasvaks laiapõhjalise lepingu sõlmimisel EL sisemajanduse koguprodukt (SKP) 68,2-119,2 miljardit eurot (sõltuvalt kui „ambitsioonikas“ lepe saavutatakse), vt [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc\\_150737.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf)

Analüüsi ptk-de 1-3, 5 ja 6 põhiautoriks oli KÕKi jurist Siim Vahtrus, ptk 4 (kemikaalid) põhiautoriks Kadi-Kaisa Kaljuveer. KÕKi juriste abistas analüüsi koostamisel büroojuht Pille Priks.

Analüüs on koostatud Eesti Rohelise Liikumise tellimusel.

## 2. Investore ja riikide vaheliste vaidluste lahendamine

### 2.1. ISDS – mis see on?

Maailma riigid on piiriüleste investeeringute hõlbustamiseks ja suunamiseks sõlminud suure hulga kahe- või mitmepoolseid investeerimisleppeid (ingl k: *international investment agreements (IIA)*). 2014. a lõpu seisuga on üleilmselt sõlmitud ligi 3300 sellist rahvusvahelist lepet<sup>3</sup>. Üheks tähtsaimaks osaks sellistest lepetest on reeglid, mis peavad investoreid ja investeeringuid kaitsma riikide omavoli eest.

Investore kaitseks sisaldavad taolised lepingud sisulisi keelde ja kohustusi, nt teistest riikidest pärinevate investorite võrdselt kohtlemise kohustust või vara ilma õiglase kompensatsioonita sundvõõrandamise keeldu. Lisaks sisulistele kohustustele ja keeldudele sisaldavad peaaegu kõik lepingud investore ja riikide vaheliste vaidluste lahendamise korda<sup>4</sup>. Laialt on levinud nn vahekohtute kasutamine. Vahekohtus ei lahenda vaidlusi mitte igapäevaselt selles ametis töötavad kohtunikud, vaid ainult selleks otstarbeks kokku kutsutud juristide meeskond. Vahekohus hindab, kas ettevõtte poolt vaidlustatud riigi tegevus vastab lepingu nõuetele või ei. Sellist vaidluste lahendamise viisi nimetataksegi ISDSiks (ingl k: *investor-state dispute settlement*).

Näiteks Eesti ja Saksamaa vahel 1997. a jõustunud investeeringute soodustamise ja vastastikuse kaitse leping näeb ette, et kumbki osapool peab kohtlema teise lepingupoole kodanike või juriidiliste isikute omanduses või mõjuvallas olevaid investeeringuid vähemalt sama soodsalt kui oma või kolmandate riikide kodanike või juriidiliste isikute investeeringuid. Samuti tohib teise osapoole kodanike või juriidiliste isikute investeeringuid riigistada ainult üldise heaolu huvides ja kompensatsiooni eest. Lahkarvamusel investore ja riigi vahel tuleks lahendada eelkõige läbirääkimiste teel, ent kui see ei õnnestu, siis lahendatakse asi Rahvusvahelise Investeeringuvaidluste Lahendamise Keskuse (ingl k: *International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*) poolt.

### 2.2. Mis on ISDSi eesmärgid?

ISDSi eesmärgid on ise-enesest üllad. Süsteemi olemasolu ja vajadust selle järgi õigustatakse sellega, et vahekohtu kasutamisel:

- saab tagada, et vaidluse lahendaja on selle osapooleks olevast riigist sõltumatu;
- saab investore kaitseks kehtestatud rahvusvahelise leppe sätteid otse kehtima panna;
- saab vaidlus lahenduse kiiremini kui mõnes siseriiklikus kohtus.

Vajadus ISDS-mehhanismi järele on ilmselgelt suurem arenevate ja nõrkade institutsioonidega riikide puhul, kus on raske tagada kohtute sõltumatust täidesaatvast ja

<sup>3</sup> UNCTAD World Investment Report 2015

[http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch0\\_KeyMessage\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch0_KeyMessage_en.pdf)

<sup>4</sup> 93% kõigist taolistest lepingutest, vt E. Fabry, G. Garbasso. "ISDS" IN THE TTIP (2015)

<http://www.notre-europe.eu/media/ttipisds-fabrygarbasso-nejdi-jan15.pdf?pdf=ok>

seadusandlikust võimust, äraostmatust ja erapooletust. Samas on ISDS laialt levinud ka arenenud riikide vahelistes lepetes. Nende puhul tuuakse põhjenduseks, et ka paljudes arenenud riikides ei saa ettevõtjad kohtutes vaidlustada riigi tegevust otseselt investeringute kaitse leppele tuginedes.

## 2.3. Kriitika ISDSi suhtes

Hoolimata investorite kaitse vajadusest riigi omavoli vastu, on ISDS-mehhanismi suhtes viimastel aastatel tehtud palju kriitikat. Õiguslikust vaatepunktist on ka Eesti puhul küsitav ISDS-süsteemi kooskõla:

- a) õigusriigi põhimõttega;
- b) demokraatia põhimõttega;
- c) õigustmõistvatele organitele esitatavate põhinõuetega;
- d) võrdse kohtlemise põhimõttega;
- e) inimõiguste kaitse põhimõttega.

### 2.3.1. ISDS ja õigusriigi põhimõte

ISDS mehhanismi võib pidada õigusriigi põhimõtte ja selle alapõhimõtetega vastuolus olevaks mitmel põhjusel.

Eesti põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõtte üheks osaks on **õigusselguse** põhimõte, mille kohaselt peavad isikute õigusi riivavad normid olema sõnastatud viisil, et isikud saaksid oma käitumist vastavalt sellele juhtida ja tagajärgi ette näha<sup>5</sup>. Arvestades, et ISDS-süsteemi kaudu vaidluste lahendamisel võib olla mõjusid ka kolmandatele isikutele (teised ettevõtjad, tarbijad), valmistab probleeme, et investorite kaitse klauslid on sageli väga üldiselt sõnastatud. See omakorda toob koosmõjus pidevalt vahetuvate õigusmõistjate ning kõrgema „kohtuastme“ puudumisega kaasa selle, et vahekohtute otsused on sageli vastuolulised ja ettearvamatud<sup>6</sup>.

Üheks õigusriigi tunnuseks on Eestis ja mujalgi, et õigusi ja vabadusi kaitsevad **sõltumatud ja erapooletud kohtud**<sup>7</sup>. ISDS-mehhanismi puhul on sageli ette heidetud sõltumatuse puudumist, kuna vaidlusi lahendavad sageli juristid, kes nõustavad teistes sarnastes vaidlustes investoreid riigi vastu. Probleemi süvendab asjaolu, et nt kõige levinuma vahekohtutüübi (Rahvusvaheline Investeringuvaidluste Lahendamise Keskus, ICSID) puhul on küll kindlaks määratud nõuded vahekohtunike sisulisele pädevusele, ent puuduvad eetilise käitumise nõuded.<sup>8</sup>

Kaheldavaks võib pidada ka süsteemi vastavust õigusriigi põhimõtte osaks olevale **tõhusa õiguskaitse põhimõttele**. Selle põhimõtte kohaselt ei tohi kohtumenetlusele juurdepääs olla tõkestatud, mh liigse kulukuse tõttu. OECD uuringu kohaselt läks 2012.a seisuga keskmine ISDS-vaidlus osapooltele maksma 8 miljonit dollarit. Sedavõrd kõrged kohtukulud on selgeks takistuseks, mis halvendab paljude väiksemate ja keskmiste ettevõtete juurdepääsu sellele vaidluste lahendamise viisile, soosides põhjendamatuult suurettevõtteid.

<sup>5</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2012), § 10, p 3.4.3-3.4.3.1 ja § 13 p 15.

<http://www.pohiseadus.ee/>

<sup>6</sup> vt nt L.M.Jaimer. Relying Upon Parties' Interpretation In Treaty-Based Investor-State Dispute Settlement: Filling The Gaps In International Investment Agreements. Lk 280 ja seal toodud praktika:

<http://www.law.georgetown.edu/academics/law-journals/gjil/recent/upload/zsx00115000261.PDF>

<sup>7</sup> OECD Investor-State Dispute Settlement (2012)

<http://www.oecd.org/investment/internationalinvestmentagreements/50291642.pdf>, lk 18

<sup>8</sup> Vt lähemalt: E.Fabry, G.Garbasso, p 2.8



### 2.3.2. ISDS ja demokraatia põhimõte

ISDSi vastuolud demokraatia põhimõttega tulenevad eelkõige nende riigivõimu tegevust kujundavast mõjust. Kuigi vahekohtud ei saa tühistada riikide poolt tehtud otsust nt maatükk sundvõõrandada või kehtestada ettevõtete kasumit vähendavad rangemad keskkonnanõuded, võidakse riikidelt välja mõista suured kahjutasud. Nt Eesti riigi ja raudtee erastanud Ameerika ettevõtte vahelises vaidluses nõudis ettevõtte 2006. a riigilt 5,3 miljardi Eesti krooni suurust kahjutasu. Pankrotistunud riigile kuulunud kalatööstusega „Ookean“ seotud vaidluses mõisteti 2007. a Eesti riigilt Soome pankade kasuks välja 242,8 miljonit krooni.

Suured kahjutasud või juba nende kandmise oht omakorda mõjutavad riikide poliitilisi valikuid ja õigusloomet. Kriitikute hinnangul on ISDS-vahekohtud seega võtnud endale sisuliselt avaliku võimu funktsioonid. Samas puudub neil avalikult võimult nõutav legitiimsus – demokraatlik kontroll nende loomise ja tegevuse üle sisuliselt puudub, piirdudes esialgse riigivõimu valikuga ühineda ISDS-süsteemi sisaldava lepinguga.<sup>9</sup>

### 2.3.3. ISDS ja õigustmõistvatele organitele esitatavad põhinõuded

Lisaks eelpool nimetatud tõhusa õiguskaitse ja sõltumatute kohtute põhimõtetele sisaldavad demokraatlike riikide põhiseadused teisigi nõudeid kohtutele. Üheks selliseks nõudeks on **kohtupidamise avalikkuse** nõue, mis on sätestatud ka Eesti põhiseaduse §-s 24. Erinevalt siseriiklikest kohtutest on ISDS-vahekohtutes kohtupidamine reeglina mitteavalik. Lisaks sellele, et kohtuasja arutamine on konfidentsiaalne, ei avalikustata sageli ka lõplikke otsuseid.

Erinevalt tavapäraestest kohtutest ei kaasata ISDS-vahekohtute menetlustesse **kolmandaid isikuid**, kelle õigusi lahendus puudutada võib. Selline õigus on ka Eestis põhiseaduslikult kaitstav PS § 24 alusel.<sup>10</sup> Arvestades, et ka investori ja riigi vaheline vaidlus võib otseselt puudutada nii teisi ettevõtjaid kui kodanikke ja kodanikuorganisatsioone, ei ole selline erisus õiguslikult põhjendatud.

### 2.3.4. ISDS ja võrdse kohtlemise põhimõte

Riigipoolne tegevus võib teoreetiliselt kahjustada ettevõtjaid ühtmoodi sõltumata sellest, milline on nende päritoluma. ISDS-süsteemi kaudu saavad riigi tegevust vaidlustada vaid teiste riikide ettevõtjad. N-õ kodumaised ettevõtjad seevastu peavad oma õiguste kaitset piirduma siseriiklike kohtutega; samas on siseriiklike õiguskaitsevahendeid võimalik kasutada ka teiste riikide ettevõtjatel. Seetõttu kujutab ISDS-süsteemi rakendamine endast ettevõtjate ebavõrdset kohtlemist, mille sisuline põhjendus on äärmiselt kaheldav. Kriitikud väljaspool Eestit on pidanud välisinvestoritele täiendava õiguskaitsevahendi andmist demokraatliku võrdsuspõhimõtte vastaseks<sup>11</sup>. Kuna ka Eesti põhiseadus sätestab §-s 12 üldise päritolul põhineva diskrimineerimise keelu, võib ISDS-süsteemi sätteid ka sellest seisukohast probleemseks pidada.

### 2.3.5. ISDS ja inimõiguste kaitse põhimõte

Viimasel ajal on ISDS-vahekohtutele heidetud ette ka seda, et oma otsuseid langetades kaaluvad nad kitsalt investorite õigusi ja huve ja seda, kas nendega on piisavalt arvestatud, jättes seejuures arvesse võtmata nendega konfliktis olevad õigused, sh inimõigused. Sellele probleemile juhtis hiljaaegu tähelepanu ka ÜRO eriraportöör, kes soovitas sel põhjusel peatada TTIP läbirääkimised.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Selle kohta lähemalt: S.W. Schill. Reforming Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Conceptual Framework and Options for the Way Forward. (2015)

<http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/07/E15-Investment-Schill-FINAL.pdf>

<sup>10</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2012), § 24, p 10.

<sup>11</sup> Vt S.W.Schill, lk 7

<sup>12</sup> UN calls for suspension of TTIP talks over fears of human rights abuses. The Guardian (4.05.2015).

## 2.4. ISDS TTIPs

2013. a juunis anti EL-riikide poolt Euroopa Komisjonile volitused ja suunised üle-atlandilise kaubandusleppes sõlmimiseks. Suuniste hulka kuulus ka sobiva ISDS-mehhanismi lisamine lepingusse. ISDS-mehhanismi reeglite sätestamise poolt on ka Ameerika Ühendriigid. Kuna vastavate reeglite TTIP-leppesse lisamine sattus Euroopas terava avaliku kriitika alla, peatas Euroopa Komisjon 2014. a jaanuaris investeringute kaitset puudutavad läbirääkimised. Seejärel läbi viidud avalik konsultatsioon kestis 2014. a suveni.

Käesoleva aasta mais tuli Euroopa Komisjon välja uue ettepanekuga. Selle kohaselt lisatakse tavapärasele ISDS-mehhanismile mitmepoolne „investeringute kohus“ ning 7-liikmeline apellatsioonorgan, mis tegeleks vaid TTIP pinnalt tekkivate vaidlustega. Valiku selle osas, millist õiguskaitsevahendit kasutada, teeks investor, kes ei tohiks seejärel oma valikut muuta.

Juuli alguses toimunud hääletusel aga ei nõustunud Euroopa Parlament väljapakutud lahendusega. Parlamendisaadikud nõudsid, et ISDS asendataks täielikult avaliku kohtulaadse vaidluste lahendamise süsteemiga. Komisjon peaks välja töötama uue süsteemi:

- mis austab demokraatlikke põhimõtteid;
- mis allub demokraatlikule kontrollile;
- kus kohtunikud on riiklikult määratud, sõltumatud ja pädevad;
- kus juhtumeid käsitletakse läbipaistval viisil ja avalikel istungitel;
- mis sisaldab edasikaebamise võimalust;
- kus otsuste järjepidevus on tagatud;
- kus austatakse liikmesriikide ja EL kohtute pädevust;
- kus erahuvid ei saa kahjustada avalikes huvides võetavaid poliitikaid.<sup>13</sup>

## 2.5. Järeldused

ISDS-süsteem oma tavapärasel kujul on vastuolus mitmete läänelike põhiseaduslike väärtustega, sh õigusselguse, tõhusa õiguskaitse, võrdse kohtlemise, demokraatia ja inimõiguste kaitse põhimõttega. Nende vastuolude tõttu on rahvusvahelisel tasandil hakatud üha enam mõistma, et soovitud eesmärk - investorite kaitse riikide omavoli eest - ei saa pühendada seniseid abinõusid ning ISDS-süsteem vajab reformimist.<sup>14</sup>

Selles valguses ei ole üllatav, et ISDS-süsteemi puudutavad reeglid on saanud terava tähelepanu osaliseks ka TTIP-leppe läbirääkimistel. Viimati lükkas Euroopa Parlament tagasi Euroopa Komisjoni ettepanekud ISDS-reeglite täiendamiseks ning nõudis täiesti uue süsteemi välja töötamist, mis vastaks suuremale osale eespool toodud põhiseadluslikest väärtustest.

Euroopa Parlamendi poolt seatud kriteeriumitele vastava uue süsteemi väljatöötamisel võiks TTIP-s sätestatav investorite kaitse mehhanism olla õiguslikust vaatepunktist kui mitte

---

<http://www.theguardian.com/global/2015/may/04/ttip-united-nations-human-right-secret-courts-multinationals>

<sup>13</sup> Euroopa Parlamendi 8. juuli 2015. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi soovitustega komisjonile Atlandi-ülese kaubandus- ja investeringuspartnerluse (TTIP) läbirääkimisteks (2014/2228(INI))

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+PDF+VO//ET>

<sup>14</sup> UNCTAD Recent Trends in IIAs and ISDS. (2015)

[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d1_en.pdf), süsteemi reformimise vajadust on tõstatanud ka OECD, organisatsioon viis 2012. a läbi selleletemalise [uuringu](#) ning [avaliku konsultatsiooni](#) ning ISDS süsteem oli arutluse all ka 2015. a märtsis toimunud konverentsil.

probleemivaba, siis vähemasti oluliselt parem senisest levinud praktikast. Teisalt tekitab täiendava õiguskaitsevahendi andmine välisinvestoritele jätkuvalt küsimusi võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisest, kuna kodumaised ettevõtted seda kasutada ei saaks. Samuti on jätkuvalt küsitav, kas taolise lisastruktuuri loomine on vajalik. Nii USA kui Euroopa Liidu liikmesriigid kujutavad endast arenenud õigusriike, kus nii füüsilised kui juriidilised isikud, sõltumata päritolust on kaitstud õigusvastaste sundvõõrandamiste ning avaliku võimu poolse kahju tekitamise eest juba siseriikliku õiguse alusel. Tegemist on ka riikidega, mille puhul ei ole alust kahelda kohtuvõimu erapooletuses või sõltumatuses.

## 3. Regulaatiivne koostöö

### 3.1. Senine regulaatiivne koostöö EL ja USA vahel

Regulaatiivne koostöö erinevate riikide vahel ei ole tänapäevases maailmas iseenesest midagi täiesti uut. Muuhulgas on erinevad riigid teinud koostööd ja ühtlustanud oma õigusnorme keskkonnakaitse ning kemikaalide valdkonnas, nt osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokolliga<sup>15</sup> ja püsivate orgaaniliste saasteainete Stockholmi konventsiooniga<sup>16</sup>.

EL ja USA on regulaatiivset koostööd teinud nii kahepoolselt kui läbi erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide. Kahepoolse koostöö osas on üks murrangulisemaid 1998. a vastastikuse tunnustamise lepe<sup>17</sup>, millega kaks osapoolt leppisid kokku, et tunnustavad teatud toodete ja valdkondade puhul teise osapoole läbi viidud vastavushindamisi (enne toote turule viimist läbiviidavat kontrolli selle üle, kas toode vastab kehtestatud ohutus-, keskkonna- jm nõuetele). Leping toimib hetkel täies mahus telekommunikatsioonivahendite ning elektromagnetiliste nõuete valdkonnas. Kuigi esialgu pidi lepe hõlmama ka teisi valdkondi, nt meditsiiniseadmeid ja elektriohutust, ei ole see erinevatel põhjustel neis valdkondades toimima hakanud. Elektriohutuse valdkonnas nt on põhjuseks olnud USA tööohutuse ja –tervishoiuameti (OSHA) vastuseis<sup>18</sup>.

Hiljutisem, ent samuti väga oluline on 2009. a kahepoolne lennundusohutuse lepe<sup>19</sup>, millega USA ja EL vastavad asutused nõustusid vastastikku tunnustama Airbusi ja Boeingi lennukite lennukõlbulikkuse tunnustusi. Arvestades, et lennundusohutus on väga rangelt reguleeritud valdkond, on seegi leping märgilise tähendusega.

Lisaks konkreetsete nõuete ühtlustamisele on EL ja USA ametiasutused teinud koostööd ka õigusloome valdkonnas. Konkreetseteks sammudeks selles osas on olnud nt 2002. a suunised regulaatiivseks koostööks ja läbipaistvuse tagamiseks<sup>20</sup>, 2005. a aset leidnud USA-EL kõrgetasemelise regulaatiivse koostöö foorumi asutamine ning transatlantilise majandusnõukogu<sup>21</sup> loomine 2007. a.

### 3.2. TTIP-ga kavandatavad muudatused

Hoolimata sellest, et regulaatiivne koostöö EL ja USA vahel on toimunud juba aastakümneid, on TTIP-leppes plaanitud mitu olulist ja põhimõttelist uuendust. Uuendused võib jagada kolme valdkonda:

- 1) nõuete ühtlustamine ja vastastikune tunnustamine uutes valdkondades;
- 2) uute reeglite loomine regulaatiivseks koostööks;
- 3) uute tasandite hõlmamine regulaatiivsesse koostöösse.

<sup>15</sup> Osoonikihti kahandavate ainete Montreali protokoll (RT II 1996, 33, 119)

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13151285>

<sup>16</sup> Stockholm Convention On Persistent Organic Pollutants

[http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/convention\\_text/UNEP-POPS-COP-CONVTEXT-FULL.English.PDF](http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/convention_text/UNEP-POPS-COP-CONVTEXT-FULL.English.PDF)

<sup>17</sup> Agreement On Mutual Recognition Between The European Community And The United States Of America

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc\\_111718.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111718.pdf)

<sup>18</sup> Trade issues... Technical Barriers to Trade. MRA (Mutual Recognition Agreements) Newsletter no 6 (2012) [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc\\_149385.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc_149385.pdf), lk 3

<sup>19</sup> Aviation Safety Agreement Between the United States and the European Community

[http://www.faa.gov/aircraft/repair/media/Safety\\_Agreement\\_Between\\_US\\_and\\_EC.pdf](http://www.faa.gov/aircraft/repair/media/Safety_Agreement_Between_US_and_EC.pdf)

<sup>20</sup> Guidelines On Regulatory Cooperation And Transparency (2002)

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/oira/irc/2002-guidelines-on-reg-coop-and-transparency.pdf>

<sup>21</sup> Selle kohta lähemalt: U.S Department of State. Transatlantic Economic Council.

<http://www.state.gov/p/eur/rt/eu/tec/>

### 3.2.1. Nõuete ühtlustamine uutes valdkondades

Lisaks eelpool mainitud valdkondadele käivad TTIP-leppe raames sektoripõhised läbirääkimised tootestandardite ja vastavushindamise ühtlustamiseks üheksas valdkonnas. Nendeks on:

- 1) kemikaalid;
- 2) kosmeetikatooted;
- 3) inseneritehnilised seadmed (mehaanilised, elektrilised ja elektroonikaseadmed);
- 4) meditsiiniseadmed;
- 5) pestitsiidid;
- 6) informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogia
- 7) ravimid;
- 8) tekstiilitooted;
- 9) sõidukid.

Täpne ühtlustamise ulatus ja detailid on käesoleval hetkel veel välja selgitamisel, ent kõigis nendes valdkondades on võetud eesmärgiks võimalikult suures ulatuses kõrvaldada nn mitte-tariifseid kaubandustõkked. Selliste tõkete all peetakse silmas nii sisulisi nõudeid toodetele (nt autode numbrilaudade suurusele, suunatudledele vms osadele) kui ka vajadust tõestada toote nõuetele vastavust ja ohutust nii EL-s kui USA-s tegutsevatele ametiasutustele.

### 3.2.2. Uued reeglid regulatiivse koostöö edendamiseks

Lisaks reeglite ühtlustamisele konkreetsetes valdkondades plaanitakse TTIP-leppega lähendada ka õigusloome praktikaid ning seada sisse uued mehhanismid, mis annaksid EL-le ja USA-le täiendavaid võimalusi rääkida kaasa teise lepingupartneri õigusloomes. Need uued praktikad ja mehhanismid hõlmaksid põhimõtteliselt kõiki uusi õigusakte või muudatusi, mis võiksid mõjutada kaubavahetusi ja investeringuid.

Õigusloome praktikate ühtlustamine puudutaks Euroopa Komisjoni 2015. a mais avaldatud ettepanekus lähemalt 3 teemavaldkonda. Leppe kohaselt peaksid osapooled:

- 1) **teavitama avalikkust** plaanitavatest muudatustest või uutest õigusaktidest ning sellest, kuidas avalikkust kaasatakse;
- 2) **avalikkust kaasama** õigusaktide väljatöötamisse (samal on erinevate lähenemiste tõttu<sup>22</sup> siin jäetud suur otsustusruum detailide osas);
- 3) **mõjude hindamisel** mh hindama kooskõla rahvusvaheliste lepetega, mõjusid piiriülesele kaubandusele ning arvestama teise osapoole vastavate reeglitega. Mõjude hindamise tulemused tuleb seejuures avalikustada hiljemalt koos õigusaktiga.

Koostöö edendamiseks peaksid USA ja EL selleks määratud asutused teavitama vastastikku kavandatud muudatustest, mis võivad oluliselt mõjutada kaubavahetust või investeringuid. Vastava soovi korral tuleks algatada seadusloomeorganite (nt Euroopa Komisjoni ja USA valitsuse) ning rakendusasutuste (nt kemikaaliohutuse eest vastutavate asutuste) vahelised läbirääkimised. Küsimustes, kus see ei ohusta avalikke huve, võib mh asuda läbi rääkima õiguslike nõuete vastastikkuse tunnustamise, õigusaktide ühtlustamise või lihtsustamise

<sup>22</sup> Selle kohta lähemalt: P. Chase, J. Pelkmans. This time it's different: Turbo-charging regulatory cooperation in TTIP (2015)  
<http://www.ceps.eu/system/files/SR110%20Regulatory%20Cooperation%20in%20TTIP.pdf>, lk 13-15

osas. Viimane võib tähendada valdkondlike reeglite ühtlustamist nii, nagu seda tehakse eelpool nimetatud üheksas valdkonnas TTIP-leppega.

Eeltoodud koostöömehhanismide jälgimiseks asutatakse Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt ka uus organisatsioon – regulatiivse koostöö asutus (*Regulatory Cooperation Body*).

### 3.2.3. Uute otsustustasandite hõlmamine koostöösse

Senine EL-USA regulatiivne koostöö (sh 2002.a juhised) on puudutanud eelkõige keskväime tasandit ehk USA föderaalvalitsust ning Kongressi ning EL institutsioone (Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa Nõukogu). TTIP-leppe osana on uuenduslikult kavandatud koostöö ka USA osariikide ning EL liikmesriikide tasandil. Vastavad reeglid on Euroopa Komisjoni 2015. a mai ettepanekus küll oluliselt napimad USA-EL tasandi koostöö reeglitest. Samas oleks uute reeglite kohaselt ka nt Eesti valitsus kohustatud Euroopa Komisjoni vahendusel andma infot plaanitud muudatuste kohta ning USA valitsusel oleks õigus nõuda läbirääkimiste pidamist. Erinevalt ELst võiks Eesti valitsus samas läbirääkimistest keelduda.

## 3.3. Kavandatud muudatuste mõjud

Mõningates toodete ja teenuste valdkondades võib olla võimalik ühtlustada nõudeid toodetele või teenustele või aktsepteerida teise lepingu osapoole vastavushindamisi viisil, mis ei ohusta ohutust ning inimeste turvalisust. See on eelkõige võimalik valdkondades, kus nii reeglite eesmärgid kui lähenemisviisid nende saavutamiseks on sarnased. Hea näitena tuuakse tavaliselt esile just lennukiehituse valdkonda. Tõenäoliselt oleks ka nt sõiduautode puhul võimalik teatud reegleid ühtlustada ilma tarbijaid ohtu seadmata. Samas on mitmes valdkonnas, nt kemikaalide osas USA ja EL lähenemised põhimõtteliselt erinevad, mistõttu **võib nõuete ühtlustamine hakata ohustama inimeste tervist ja ohutust** (vt lähemalt ptk 4-6).

Täiendaval infovahetusel ja konsulteerimisel väljaspool TTIP-ga täpsemalt reguleeritud 9 valdkonnast on mõjud otsusetegemisele nii protseduurilisest kui sisulisest aspektist. Täiendav teavitamine ning võimalikud läbirääkimised teise osapoole valitsustega tähendavad paratamatult seda, et õigusaktide ettevalmistamine muutub **aja- ja ressursikulukamaks**. Täiendavaid ressursse nõuab ka uue koostööasutuse loomine; seda on teiste seas teravalt kritiseerinud Euroopa tarbijakaitseühendus BEUC<sup>23</sup>.

Tihedam koostöö USA ja EL asutuste vahel ei tähenda aga mitte vaid ressursikulu, vaid annab teise osapoole esindajale ka oluliselt suurema mõju **sisuliste otsuste** üle.<sup>24</sup> Võrreldes teiste huvirühmadega on USA valitsus ning EL institutsioonid privilegeeritud seisundis, kuna saavad nõuda enda erikohtlemist, sh kahepoolsete läbirääkimiste pidamist varajases õigusloome etapis. Seeläbi võidakse oluliselt kitsendada poliitikavalikuid, mille üle hilisemates etappides avalikult arutatakse. Ka mõjude hindamisel teise osapoole reeglitele eritähelpanu pööramine tähendab, et nendega seotud argumentidel saab otsusetegemises olema suurem kaal kui teistel legitiimsetel kaalutlustel.

## 3.4. Järeldused

USA ja EL on toodete ja teenuste standardite, vastavushindamise ning õigusloome osas koostööd teinud juba aastakümneid. TTIP-lepe ei oleks seejuures varasemate tegevuste orgaaniline jätk, vaid eesmärk on viia koostöö uuele tasemele. Lisaks mitmetes valdkondades sisuliste nõuete või nõuetele vastavuse kontrolli reeglite ühtlustamisele on

<sup>23</sup> M.Goyens. Regulatory cooperation: perhaps boring, but the TTIP storm on the horizon. (2015) <http://www.beuc.eu/blog/regulatory-cooperation-perhaps-boring-but-the-ttip-storm-on-the-horizon/>

<sup>24</sup> M.Goyens, (2015)

välja käidud ambitsioonikas plaan, kuidas kaasata teist lepinguosalist senisest enam kõigi uute riikidevahelist kaubandust ja investeringuid mõjutavate reeglite väljatöötamisse.

Laiulatuslik konsulteerimine ja vastastikkuste huvidega arvestamine õigusloomes võib olla õigusnormide ühtlustamise eesmärgil vajalik. Optimistlikumad eksperdid arvavad, et regulatiivse koostöö mõju ei oleks ka kuigi ulatuslik, kuna mõlema poole seadusandjad kannavad oma kodanike ees poliitilist vastutust ja teevad seda ka pärast TTIP sõlmimist. Seega ei välista suurem koostöö erinevate reeglite kehtestamist, kui see on avalikes huvides vajalik. TTIP mõju seisneks pigem selles, et seadusandjad ELs ja USAs teadvustavad paremini oma otsuste mõjusid piiriülesele kaubandusele.<sup>25</sup>

Kriitikud soovivad leivada, et ulatuslik koostöö kõigi uute õigusaktide või muudatuste osas, mis võivad kaubandust ja investeringuid mõjutada, toob endaga kaasa olulised mõjud. Reeglid, mis annaks USA valitsusele (ja ka EL asutustele) täiendavad võimalused teise poole õigusloomesse sekkuda, suurendaks paratamatult nende seisukohtade olulisust ja kaalukust. Õigusaktide mõjude hindamisel teise osapoole reeglitele ja kaubandusele avaldatavale mõjule eritähelpanu pööramine tähendab, et ettevõtjad saavad tuginedes USA madalamatele ja kaubandust vähem piiravatele reeglitele senisest enam argumenteerida, et standardeid tuleks alandada ka ELs (ja vastupidi).

Praktikas tähendab KÕKi hinnangul nii mõjude hindamisel kui kaasamise protsessis rahvusvahelisele kaubandusele ning teise lepingupoole seadusandlusele ja huvidele eritähelpanu pööramine, et teiste huvirühmade (nt keskkonnaorganisatsioonide, EL liikmesriikide valitsuste) positsioon ja mõju õigusloomes praegusega võrreldes nõrgeneb. Senisest raskemaks muutub rangemate standardite kehtestamine, seda ka juhul, kui see on õigustatud avalike huvide, nt tervise või keskkonna kaitsega.

Omaette probleemiks on ka see, et regulatiivset koostööd peaksid Euroopa Komisjoni poolse ettepaneku kohaselt asuma tegema ka EL liikmesriigid. USA valitsusel oleks Euroopa Komisjoni vahendusel õigus nõuda, et nendega räägitaks läbi nt maavarade kaevandamise või mürakaitse reeglite muudatused (need valdkonnad on EL liikmesriikide otsustuspädevuses). Kuigi Eestil oleks praeguse ettepaneku kohaselt võimalik taolistest läbirääkimistest ametlikult keelduda, võiks see praktikas igal juhul kaasa tuua USA valitsuse ning selle poolt esindatavate USA ettevõtjate huvidele erilise kaalu omistamise. Täiendavate läbirääkimiste pidamine omakorda oleks vastuolus avatud ja läbipaistva õigusloome põhimõtetega, mis on muuhulgas väljendatud kaasamise heas tavas.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> P. Chase, J. Pelkmans (2015), lk 16-19

<sup>26</sup> Kaasamise hea tava. <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

## 4. Kemikaalid

### 4.1. Kemikaalide alase regulatsiooni erinevused EL-s ja USAs

Euroopa Liidu ja USA reeglid kemikaalide kasutamise ning selle piirangute osas on oluliselt erinevad. EL-i kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist käsitlev [määrus nr 1907/2006 \(REACH\)](#) baseerub ettevaatusprintsibil ja lubab EL-i ametivõimudel reguleerida keemiliste ainete tootmist, importi ja kasutust isegi teadusliku ebamäärasuse korral. Seejuures võib aineid reguleerida ka siis, kui potentsiaalne kahjurisk on minimaalne või kontrollitav. REACH-määruse kohaselt tuleb kemikaalide tarnijatel teavitada Euroopa Kemikaaliagentuuri (ECHA) tarnitavatest kemikaalidest ja nende omadustest.

USA regulatsioon põhineb suures osas 1976. aasta mürgiste ainete kontrolli seadusel (TSCA). TSCA alusel on 62 000 eksisteerivast kemikaalist keelatud 5 ainet. Lähenedamine kemikaalide reguleerimisele on võrreldes Euroopaga vastupidine – enne kui keemilist ainet võib reguleerida, on vajalik piisavalt teaduslikult tõendada aine kahjulikkust.<sup>27</sup> Seejuures ei piisa riigipoolseks sekkumiseks minimaalsest või kontrollitavast kahjuriskist, vaid kahjurisk peab esinema igapäeva tingimustes kasutades ja olema „põhjendamatu“. Põhjendamatu on risk siis, kui kemikaali kasutamisest kaasnevad hüved ei kaalu üles sellega kaasnevat riski, arvestades viimase ulatust ja tõenäosust.<sup>28</sup> TSCA kohaselt pole kõikidel kemikaalide tarnijatel vaja esitada kemikaaliohutuse eest vastutavatele riiklikele asutustele informatsiooni kemikaalide kohta, mis toob kaasa paradoksaalse olukorra, kus sageli puudub piisav info selleks, et rakendada kemikaalide suhtes vajalikke piiranguid.

USA ei ole ka liitunud mitmete tähtsate kemikaale käsitlevate rahvusvaheliste lepingutega nagu näiteks Stockholmi konventsioon püsivate orgaaniliste saasteainete kohta ning teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiididega rahvusvaheliseks kauplemiseks nõusoleku saamise korda käsitlev Rotterdami konventsioon.<sup>29</sup>

### 4.2. TTIP-ga kavandatud muudatused kemikaalide alases regulatsioonis

TTIP on oma olemuselt regulatiivne kokkulepe, mille eesmärgiks on vähendada seadusandluse erinevusi EL ja USA vahel. Samas ei ole kemikaalide valdkonnas reeglite täielik ühtlustamine erinevate lähenemisviiside ja seisukohtade tõttu võimalik. USA läbirääkijad ei ole nõus oma regulatsiooni muutma, et viia see kooskõlla EL-i standarditega. Euroopa Komisjon aga omalt poolt ei ole nõus TTIP-i leppesse muutusi sisse viima, sest need võivad seada ohtu EL-i keskkonnastandardid ja avada EL-i turu vähki tekitavatele, hormonaalselt aktiivsetele ja keskkonda kahjustavatele kemikaalidele.<sup>30</sup>

Samas on Euroopa Komisjoni avaldatud info kohaselt plaanis suurendada kemikaalidega seotud infovahetust, võimaluste piires ühtlustada praktikat ning suurendada koostööd õigusloomes.

<sup>27</sup> G. Stieger. Opinion: TTIP weakens chemical safety (2015)

<http://www.foodpackagingforum.org/news/opinion-ttip-weakens-chemical-safety>

<sup>28</sup> U. S. Environmental Protection Agency. Making a Finding on Unreasonableness of Risk.

<http://www.epa.gov/oppt/newchems/pubs/unrerisk.htm>

<sup>29</sup> U. S. Environmental Protection Agency. International Treaties and Initiatives: Chemicals and Waste: Multinational Environmental Initiatives.

<http://www.epa.gov/oswer/international/factsheets/200610-international-chemical-hazards.htm>

<sup>30</sup> EurActive.com. TTIP a threat to EU chemical safety standards, German NGO says.

<http://www.euractiv.com/sections/trade-society/ttip-threat-eu-chemical-safety-standards-german-ngo-says-315717>



Konkreetsemalt on eesmärgiks:

- Teha koostööd kemikaalide ohutuse hindamise „prioriseerimisel“ (st otsustades, milliste ainete ohutust esmajärjekorras hinnata) ja hindamismetoodikas – loodaks koostööplatvorm kemikaalide tähtsuse järjekorda seadmiseks ja riskianalüüsi tegemiseks, mille kaudu EL ja USA üksteist oma tegemistega kursis saavad hoida.
- Ühtlustada kemikaalide klassifitseerimise ja markeerimise süsteemi – loodaks ühine konsulteerimis- ja kaasamissüsteem, mis võimaldaks kemikaale nende ohtlikkuse põhjal sarnaselt klassifitseerida ja markeerida.
- Teha koostööd uudeste probleemide osas – regulaarset konsulteerimist ja probleemide lahendamist võimaldava süsteemi loomine. Selle süsteemi kaudu vahetatakse infot ja proovitaks leida ühetaolisi lähenemisviise uutele ohtudele, nt nano-osakeste poolt põhjustatavatele riskidele ja sisesekreetsioonisüsteemi kahjustavatele ainetele (EDC).
- Suurendada EL-i ja USA vahelist informatsiooni jagamist ja konfidentsiaalse äriinfo kaitsmist – sealhulgas avastada võimalikke takistusi, mis võivad piirata info vahetamist ja otsida nende ületamise viise.<sup>31</sup>

Praktikas tähendab see, et kuigi ELs ja USAs jäävad jätkuvalt kehtima samad üldised reeglid kemikaalide kohta ametiasutustele info andmise, ainete kasutuse piiramise jms osas, hakatakse konkreetseid aineid puudutavate otsuste tegemisel omavahel tegema rohkem koostööd. Eesmärk on vähendada ja võimalusel vältida olukordi, kus üht ja sama kemikaali peetakse nt USAs täiesti ohutuks, ent ELs on selle kasutamine terviseriskide tõttu keelatud.

Lisaks on oluline meeles pidada, et ka kemikaalide valdkonnas tuleb tulevikus õigusaktide väljatöötamisel või muutmisel teha regulatiivset koostööd<sup>32</sup>, mis tähendab, et ka üldiste reeglite muutmisel tuleb teise lepingupoolega tihedalt suhelda ja põhjalikult hinnata muudatuse mõjusid Atlandi-ülelele kaubandusele.

### 4.3. Järeldused

TTIP lepe ei ohustaks oma praeguses vormis otseselt EL kemikaaliohutuse põhialuseid, sh ei näeks see ette REACH-määruse reeglite ümbervaatomist. Teisalt tähendab ka praegu eesmärgiks võetud suurem infovahetus ja konsulteerimine konkreetsete ainete ja tulevikus kehtestatavate reeglite osas, et rangemate ja inimtervist paremini kaitsvate meetmete vastu võtmine võib muutuda oluliselt keerulisemaks.

Selline mõju on avaldumas juba praegu, läbirääkimiste faasis. USA valitsus on jõuliselt sekkunud Euroopa Komisjoni plaanidesse sisesekreetsioonisüsteemi kahjustavate ainete tuvastamise reeglite loomiseks. USA esindajad leiavad, et EL peaks kasutama leebemaid hindamiskriteeriume, kuna rangemate kriteeriumite rakendamine takistaks põhjendamatult kaubavahetust.<sup>33</sup>

Tulenevalt suurtest erinevustest ja võimalikest mõjudest nõudis Euroopa Parlament oma 8. juuli resolutsioonis, et Euroopa Komisjon tagaks, et lepe ei halvendaks ka tulevikus

<sup>31</sup> The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Regulatory Issues EU position on chemicals [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc\\_152468.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152468.pdf)

<sup>32</sup> Vt selle kohta lähemalt ptk 3.

<sup>33</sup> Ends Europe. US, Australia weigh in on EDC criteria

<http://www.endseurope.com/39061/>

European Commission's Public Consultation on Defining Criteria for Identifying Endocrine Disruptors (EDs) in the Context of the Implementation of the Plant Protection Product Regulation and Biocidal Products Regulation <http://www.usda-eu.org/wp-content/uploads/2015/01/United-States-Submission-Endocrine-Disruptors-2015-01-20.pdf>

kemikaalide alaste reeglite kehtestamist. Komisjoni seisukoht Parlamendi ettepaneku osas selgub oktoobris 2015, mil toimub järgmine läbirääkimiste voor.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> International Chemical Secretariat. Why EU's and US' new trade deal threatens progressive business. (2015)  
<http://chemsec.org/news/news-2015/july-september1/1473-why-eu-s-and-us-new-trade-deal-threatens-progressive-business>

## 5. Toiduohutus

### 5.1. Toiduohutuse alased olulised erinevused USA ja EL reeglites

Toiduohutuse alased erinevused USAs ja ELs on hetkel suurimad kolmes valdkonnas:

- pestitsiidide kasutamine ja lubatud suurimad kogused toidus;
- kasvukiirendajate kasutamine loomakasvatustes;
- tapetud loomade liha puhastamine kemikaalidega.

**Pestitsiidide kasutamise alal** lähtub EL sarnaselt muude kemikaalidega ettevaatuspõhimõttest ning seetõttu võib pestitsiidide kasutamise keelamise või piiramise aluseks olla juba teaduslik kahtlus. USAs seevastu kehtib vastupidine tõenduskoormis ning taimekaitsevahendi keelamiseks või piiramiseks tuleb tõestada selle ohtlikkust.<sup>35</sup> Erineval lähenemisviisil on ka erinevad tulemused – ELs on keelatud 82 taimekaitsevahendit, mis on USAs jätkuvalt lubatud.<sup>36</sup>

EL-s on lubatud ka madalamad pestitsiidide jääkide kogused toidus kui USAs, kes lähtub selles osas suuresti Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) toiduohutuse komitee, nn *Codex Alimentarius* komitee ettekirjutustest. Seda demonstreerib mh asjaolu, et EL toiduohutusamet on viimastel aastatel esitanud vastuväiteid 31-57 protsendile komitee otsustest.<sup>37</sup>

**Kasvukiirendajate kasutamine loomakasvatustes** on USAs lubatud ning laialt levinud praktika. Eelkõige kasutatakse kasvuhormoone, ent lisaks ka ravimit nimega *Ractopamin*. Viimast on ka WTO *Codex Alimentarius* komitee määratlenud teatud tingimustel tervisele ohutuks (see otsus oli siiski väga vastuoluline). EL-s on keelatud nii hormoonide kasutamine loomakasvatustes kui sellisel viisil kasvatatud loomade liha import.<sup>38</sup> Ka *Ractopamini* kasutamine loomakasvatustes ning seda ainet kasutades toodetud loomaliha import on keelatud.

**Tapetud loomade liha puhastamisel** on ELs üldiselt lubatud vaid kuuma vee kasutamine. EL lähtub haigustekitajate tõrjel nn "farmist kahvlini" põhimõttest, mille kohaselt tuleb kahjulike bakterite jm mikroorganismidega võidelda juba loomakasvatustes, mitte vaid tapamajas. EL määrus nr 853/2004 ei keela küll põhimõtteliselt kasutada lisaks üldistele loomakasvatustes ja tapamajades kasutatavatele hügieenimeetmetele ka kemikaale, ent seda vaid täiendava meetmena. Ettevõtjad peavad enne kemikaalide kasutamist tõestama, et tegu on ohutu ja tõhusa vahendiga. Selle analüüsi koostamise ajal on ELs lubatud vaid piimhappe piiratud kasutamine veisekarkasside pinna töötlemisel<sup>39</sup>. USAs seevastu on tapetud loomade töötlemine kemikaalidega nii legaalne kui ka tavapärase praktika. EL reegleid nähakse USA poolt ebamõistliku kaubanduspiiranguna, mida on korduvalt ka WTO-organite ees vaidlustatud.

<sup>35</sup> Vt selle kohta ka ptk 4.

<sup>36</sup> OPINION of the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety for the Committee on International Trade on recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) (2014/2228(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPARL%2BBPE-544.393%2B02%2BD0C%2BPDF%2BV0//EN>, lk 6

<sup>37</sup> eelmine, lk 7

<sup>38</sup> Nõukogu direktiiv 96/22/EÜ, 29. aprill 1996, konsolideeritud tekst  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996L0022-20081218&rid=1>

<sup>39</sup> Euroopa Komisjoni määrus nr 101/2013, 4. veebruar 2013  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0101&qid=1441798953531&from=ET>

## 5.2. TTIP-ga kavandatud muudatused

Euroopa Komisjoni avaldatud ettepanek toiduohutuse peatüki osas ei näe ette, et EL loobuks ühestki konkreetsest toiduohutuse nõudest, mis hetkel siin kehtib. Samas soovitakse ettepaneku kohaselt ühtlustada toiduohutuse reegleid enam, kui seda nõuavad eksisteerivad lepped (eelkõige WTO-egiidi all sõlmitud rahvusvahelised lepped).

Olulisemad muudatused puudutaksid kolme valdkonda:

**Toiduohutuse nõuete suurem ühtlustamine** peaks ühelt poolt aset leidma juba nn regulatiivse koostöö raames (vt ptk 3). Samas soovitakse toiduohutuse valdkonnas minna sammukese veelgi kaugemale – nimelt asutatakse TTIP-leppe vastava peatüki alusel eraldi ühine halduskomitee, mille ülesannete hulka kuulub mh uute toiduohutuse nõuete arutamine varajases ettepaneku etapis, uute impordikontrollide hindamine jm tegevus, mis peaks standardeid ühtlustama.<sup>40</sup> Seega ei toimuks reeglite ühtlustamine vaid juhtumipõhiselt ja poliitilisel tasandil, vaid lisaks loodaks alaline ekspertkomitee.

Lisaks sellele, et ettepanek annaks suurema tõuke reeglite ühtlustamisele, võimaldaks Euroopa Komisjoni ettepanek tunnustada USAs kehtivaid nõudeid **samaväärsetena**.<sup>41</sup> Sisuliselt tähendab see, et kui EL hinnangul on USAs kehtivate nõuete võimalik saavutada samasugune tarbijate jm huvide kaitse tase, loobub EL omapoolsete nõuete kehtestamisest.

Kolmas oluline muudatus puudutaks **WTO toiduohutuse komitee**, nn *Codex Alimentarius* komitee tööd ja selle otsuste täitmist ELi poolt. Nagu eelnevalt välja toodud, on EL siiani olnud vastava komitee otsuste suhtes sageli kriitiline ning esitanud vastuväiteid. Leppe eelnõu kohaselt kohustuks EL tulevikus tegema USAga rahvusvahelistes organites koostööd, eesmärgiga saavutada vastastikku rahuldavaid tulemusi.<sup>42</sup> Samuti kohustuks EL järgima *Codex Alimentarius* komitee otsuseid ebamõistlike viivitusteta aga hiljemalt 12 kuu jooksul, välja arvatud juhul, kui EL on esitanud otsuse suhtes vastuväite.

## 5.3. Järeldused

EL ja USA on toiduohutuse valdkonnas mõningal määral koostööd teinud juba minevikus, seda eelkõige läbi Maailma Kaubandusorganisatsiooni vastavate organite. Uue leppega soovitakse lisaks sellele teha kahepoolset koostööd senisest oluliselt põhjalikumalt. Seejuures võib suurenev koostöö ohustada EL seniseid rangemaid ohutusnõudeid.

Kriitikute hinnangul võib tulevikus eriti oluliseks saada vastava leppe osa järgimise eest vastutav ühine halduskomitee.<sup>43</sup> Uuele organile plaanitakse anda laialdased volitused reeglite ühtlustamisel ning selle seisukohad saavad olema uute nõuete kehtestamisel või olemasolevate ülevaatamisel kaalukad. Seetõttu on murettekitav, et komitee koosseisu hakkavad kuuluma eelkõige kaubanduseksperdid. Erinevalt poliitikutest ning toiduohutuse ekspertidest prioriseerivad kaubanduseksperdid kaubandustökete kaotamist ning ei pruugi seetõttu pöörata piisavat tähelepanu teistele avalikele huvidele, sh inimeste tervise ja loomade heaolu kaitsele.

Vastastikune nõuete samaväärseks tunnustamise võimalus tähendaks, et ka juhul, kui toiduohutusnõuded on jätkuvalt erinevad, pole USA tootjatel alati vaja EL-s kehtivaid nõudeid täita. Kui USA valitsus suudab tõestada, et nt tapetud loomade liha keemiline puhastamine annab sama tulemuse toidu saastumise vältimisel kui ELs rakendatavad nn „farmist kahvlini“ nõuded, tagaks viimane USA toidule vaba juurdepääsu ELi. See omakorda

<sup>40</sup> Textual Proposal Sanitary And Phytosanitary Measures (SPS)  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153026.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf), artikkel 18.

<sup>41</sup> Vt eelmine, artikkel 9

<sup>42</sup> Vt eelmine, artikkel 19

<sup>43</sup> How TTIP undermines food safety and animal welfare  
[http://www.foeeurope.org/sites/default/files/briefing\\_ttip\\_food\\_safety\\_feb2015.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/briefing_ttip_food_safety_feb2015.pdf), lk 3 ja 4

võib kaasa tuua ebavõrdse konkurentsiolukorra EL talunikele, kes peavad täitma rangemaid hügieeninõudeid. Pikas plaanis võib see suurendada lihloomade kasvatamist USAs, seejuures ebasanitaarsemates tingimustes kui Euroopas.

Senini on EL olnud toiduohutusnõuete kehtestamisel rangem kui WTO *Codex Alimentarius* komitee ning kritiseerinud mitmeid selle organi poolt tehtud otsuseid. TTIP-leppe sõlmimine ohustaks EL nõudeid ka sellest aspektist. Kohustus teha WTO jt rahvusvahelistes organites USAga koostööd võib praktikas kaasa tuua selle, et EL loobub senistest rangematest nõudmistest. Koos kohustusega rakendada *Codex Alimentarius* otsuseid hiljemalt 12 kuu jooksul, seab see senised nõuded tugeva leevendamissurve alla ning raskendab rangemate nõuete rakendamist tulevikus.

## 6. GMOD

### 6.1. Erinevused GMod ja nendest valmistatud toodete kohtlemisel

Geneetiliselt muundatud organismide (GMod) osas on EL ja USA regulatsioonid oluliselt erinevad. Erinevused on suured kolme peamise küsimuse: GMod keskkonda viimise, nende saaduste turule viimise ning geneetiliselt muundatud organisme sisaldava toidu märgistamise osas.

**GMod keskkonda viimist** reguleerib EL-s direktiiv 2001/18/EÜ. Direktiivi kohaselt võib geneetiliselt muundatud organismide kultuure kasvatada ainult vastava loa alusel. Loataotluse põhjal koostab Euroopa Toiduohutusamet (EFSA) esmalt omapoolse raporti. Raporti koostamise järel otsustab EL liikmesriigi asutus, Euroopa Komisjon või EL Nõukogu, kas GMod keskkonda viimist lubada või ei<sup>44</sup>. Seejuures ei ole otsusetegijad nn ohutusraportiga otseselt seotud. Seega on otsus mitte pelgalt teaduspõhine, vaid on olemuselt pigem poliitiline<sup>45</sup>. Teadusliku ebakindluse korral kohaldatakse EL-s nn ettevaatuspõhimõtet, mis on mh kirja pandud EL toimimise lepingu artiklis § 191 lg-s 2. Selle põhimõtte kohaselt tuleb GMod keskkonda viimise loa saamiseks tõendada selle ohutust, mitte vastupidi.<sup>46</sup>

Lisaks eeltoodule lubab 2015. a kevadel vastu võetud muudatus EL liikmesriikidel keelata või piirata EL-tasemel loa saanud GMO-kultuuri kasvatamist tulenevalt oma keskkonna- või põllumajanduspoliitika eesmärkidest, või muudel mõjuvatel põhjustel, näiteks ruumilise planeerimise, maakasutuse, sotsiaal-majanduslike mõjude tõttu vms kaalutlustel.

USAs seevastu puudub üldine GMO-de keskkonda viimist puudutav seadusandlus. Seega kohalduvad GModdele üldised inimeste elu, tervise ja keskkonna kaitseks kehtestatud reeglid. Praktikas tähendab see mh, et erinevad asutused kontrollivad teatud GMod keskkonda viimist lähtuvalt nende ohtlikest omadustest, samas on ohutuks peetavate GMod keskkonda viimine täielikult reguleerimata. Kaks asutust, kes tegelevad enim GMod keskkonda viimisega on:

- USA Looma- ja Taimetervishoiu Inspektsioon (APHIS): vastutab kahjurtaimede kontrollimise eest. Suur osa uusi GMOsid loetakse potentsiaalseteks kahjurtaimedeks, mis tähendab, et nende kasvatamiseks on vaja luba. Samas võib GMO tootja taotleda, et organism vabastataks loakohustusest (selleks tuleb esitada taotlus, mis sisaldab teaduslikke põhjendusi selle kohta, et tegu ei ole kahjurtaimega).
- USA Keskkonnakaitse Agentuur (EPA): vastutab pestitsiidide ehk kahjuritõrjevahendite (sh GMO-taimede poolt eritavate) ning mikroorganismide kasutamise ohutuse eest.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Täpne otsusetegija sõltub sellest, kas teised riigid või Euroopa Komisjon esitavad loataotluse osas vastuväiteid.

<sup>45</sup> Lähemalt selle kohta: C. Then. Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik. Auswirkungen von CETA und TTIP auf die EU-Regelungen im Bereich der Landwirtschaft – eine kritische Begutachtung (2015) [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/gentechnik/150112\\_Studie\\_TTIP\\_CETA\\_Gentechnik\\_Gruene\\_Bundestag\\_.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/gentechnik/150112_Studie_TTIP_CETA_Gentechnik_Gruene_Bundestag_.pdf), eritilk 11-16.

<sup>46</sup> Pikemalt ja põhjalikumalt saab ettevaatuspõhimõtte kohaldamise kohta GModega seotud otsustes lugeda: Prof. Dr L. Krämer. Genetically Modified Living Organisms and the Precautionary Principle (2013) <http://www.testbiotech.org/sites/default/files/GMO%20and%20precaution.pdf>

<sup>47</sup> Library of Congress. Restrictions on Genetically Modified Organisms: United States. <http://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/usa.php#Structure>

Seejuures on GMOde kasvatamise lubade andmisel määravaks teaduslik hinnang ning ettevaatuspõhimõtet ei kohaldata.

**GMO-saaduste turule viimist** reguleerib EL-s [määrus nr 2003/1829](#). Määruse kohaselt on ka GMOsid sisaldava toidu ja loomasööda EL turule viimiseks vaja luba. Samaselt GMOde kasvatamise loaga, küsitakse enne loa andmist EFSA arvamust, ent otsuse teeb kas Euroopa Komisjon või Euroopa Nõukogu. Sellest tulenevalt on otsus oma olemuselt mitte ainult teaduspõhine, vaid osalt ka poliitiline. Kuna määrus viitab EL direktiivi 2001/18 põhimõtete kohaldamisele, tuleb arvestada ka ettevaatuspõhimõttega.<sup>48</sup>

USAs vastutab toiduohutuse eest sealne toidu- ja ravimiamet (FDA). Toidulisandid (mille alla liigitatakse ka GMOsid sisaldavat toitu) jaotatakse kahte rühma: kasutamiseks luba vajavad ja "üldiselt ohutud" toidulisandid. GMOsid sisaldava toidu puhul lähtutakse eeldusest, et see on üldiselt ohutu ja nende müügiks pole seega vaja luba. Luba võib olla vajalik vaid juhul, kui GMOsid sisaldava toote erineb oluliselt tavapäraselt toidus leiduvatest ainetest struktuuri, toime või koostise poolest.<sup>49</sup>

**GMO-sid sisaldavate toodete märgistamine** on EL-s samuti reguleeritud [määruses nr 2003/1829](#). Selle kohaselt tuleb GMOsid sisaldavat toitu ja loomasööd märgistada. Erandina on lubatud mitte märgistada vaid toitu, mis sisaldab vähem kui 0,9% GMO-materjali ja selle sisaldus on juhuslik või tehniliselt vältimatu.

USAs seevastu puudub üldine GMO-toitude märgistamise kohustus (kuigi sellesisulisi algatusi on tehtud, hetkelgi on selleteemaline seaduseelnõu Kongressile esitatud). FDA on oma poliitikadokumentides selgitanud, et tarbijate eksitamise vältimiseks võib olla vajalik GMO-toidu erinev märgistamine juhul, kui GMOsid sisaldavat toitu erineks tavapärasest oluliselt.

Nagu eeltoodust nähtub, on GMOde kasvatamise, kasutamise ja märgistamise reeglid USAs oluliselt liberaalsemad kui Euroopas. Sellel on ka tagajärjed vastavale praktikale. EL-s on käesoleval hetkel lubatud vaid 1 GMO-kultuuri kasvatamine. Seevastu USAs moodustasid GMO-kultuurid juba 2005. a 87% soja, 52% maisi, ja 79% puuvillakasvatusest ning osakaal on veelgi tõusnud<sup>50</sup>. ELis seevastu on antud ajaloos vaid kaks luba GMO-kultuuride kasvatamiseks (Monsanto putukaresistentse maisikultuuri ning nn Amflora kartuli kasvatamiseks, neist hetkel kehtib vaid esimene).

## 6.2. Millised on osapoolte seisukohad läbirääkimistel?

Euroopa Liidu ametlik seisukoht on senini olnud, et TTIP läbirääkimiste tulemustena ei muuda EL oma senist GMOde alast poliitikat ega ka õigusakte<sup>51</sup>.

USA-poolsed läbirääkijad seevastu sooviksid näha, et GMOde alane poliitika ja reeglid EL-is muutuksid oluliselt leebemaks. USA föderaalvalitsuse põllumajandusministeeriumi seisukoht on, et EL-reeglid, mh biotehnoloogiliste (GMO) toodete valdkonnas kujutavad endast kaubandustõket USA teravilja- ja õlitaimede toodetele.<sup>52</sup> Seisukoht on selgelt tuletatud USA biotehnoloogiaettevõtete soovidest.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Prof. Dr L. Krämer, lk 16

<sup>49</sup> Library of Congress. Restrictions on Genetically Modified Organisms: United States.

<sup>50</sup> Prof. Dr L. Krämer, lk 18

<sup>51</sup> Food safety and animal and plant health in TTIP

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153004.3%20Food%20safety,%20a+p%20health%20\(SPS\).pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153004.3%20Food%20safety,%20a+p%20health%20(SPS).pdf)

<sup>52</sup> Why Trade Promotion Authority Is Essential For U.S. Agriculture And The Transatlantic Trade And Investment Partnership

<http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2014-04/tpa-ttip.pdf>

<sup>53</sup> Friends of the Earth Europe. GM food and the EU-US trade deal.

[http://www.foeeurope.org/sites/default/files/gm\\_food\\_eu-us\\_trade\\_deal.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/gm_food_eu-us_trade_deal.pdf)

### 6.3. Järeldused

Suure tõenäosusega ei muudeta TTIP-läbirääkimiste tulemusel EL kehtivaid GMO-alaseid reegleid. Samas ei tähenda see, et TTIP ei hakka kujundama EL GMOde alast poliitikat tulevikus. Kriitikute hinnangul võivad seda mõjutama hakata üldise iseloomuga mehhanismid nagu investorite kaitse mehhanismid ja suurenev regulatiivne koostöö (vt ka ptk 2 ja ptk 3).<sup>54</sup>

Koostöö kõigi kaubandust ja investeeringuid mõjutada võivate reeglite osas toob kõige suurema tõenäosusega kaasa olulise mõju EL poliitikale GMOde alal. Kuna EL seadusandja peab kõik kavandatavad muudatused õigusaktides varajases etapis USAle teada andma ning viimase soovil läbirääkimistesse astuma, oleks uute ja rangemate GMOde alaste reeglite jõustamine TTIP-leppe allkirjastamise järel oluliselt raskendatud. Pigem võib suurem koostöö viia just vastupidiste, GMOde kasvatamist ja kasutamist lihtsustavate muudatuste algatamiseni.

Seda, et tegu ei ole pelgalt teoreetilise ohuga, näitavad seejuures juba läbirääkimiste ajal toimunud arengud. Samal ajal, kui EL on andnud liikmesriikidele suuremad volitused piirata GMO-kultuuride kasvatamist, on Euroopa Komisjon teinud EFSAle ettepaneku üle hinnata, kas ei oleks võimalik lihtsustada vähesel määral GMOsid sisaldava toidu ja sööda turule lubamise taotluste menetlust. Nimelt soovis Komisjon, et EFSA hindaks, kas kõik [EL määruse nr 503/2012](#) kohaselt nõutavad teaduslikud andmed tuleb esitada koos GMOde turustamise loa taotlusega sel juhul, kui toode sisaldab kuni 0,9% GMO-materjali ja selle sisaldus on juhuslik või tehniliselt vältimatu.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Dr. C. Then, lk 20-23

<sup>55</sup> EFSA. Mandate on possible derogation of existing requirements for applications of GM food and feed at low levels submitted under Regulation (EC) 1829/2003 on GM food and feed  
[http://www.foeeurope.org/sites/default/files/gmos/2015/2015-07-10\\_efsa\\_to\\_ec\\_mandate\\_on\\_possible\\_derogation\\_gm\\_food\\_and\\_feed\\_at\\_low\\_levels\\_1829-2003\\_applications\\_aor\\_and\\_dl\\_extension\\_request\\_0.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/gmos/2015/2015-07-10_efsa_to_ec_mandate_on_possible_derogation_gm_food_and_feed_at_low_levels_1829-2003_applications_aor_and_dl_extension_request_0.pdf)



## 7. Kasutatud kirjandus

### 7.1. Uuringud, analüüsid, artiklid

1. Francois, M. jt. Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment. Centre for Economic Policy Research, London (2013) [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc\\_150737.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf)
2. Jaimer, M.L. Relying Upon Parties' Interpretation In Treaty-Based Investor-State Dispute Settlement: Filling The Gaps In International Investment Agreements. <http://www.law.georgetown.edu/academics/law-journals/gjil/recent/upload/zsx00115000261.PDF>
3. OECD Investor-State Dispute Settlement (2012) <http://www.oecd.org/investment/internationalinvestmentagreements/50291642.pdf>, lk 18
4. Fabry, E., Garbasso, G. "ISDS" IN THE TTIP" NotreEurope – Jacques Delors Institute (2015) <http://www.notre-europe.eu/media/ttipisds-fabrygarbasso-nejdi-jan15.pdf?pdf=ok>
5. Schill, S.W. Reforming Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Conceptual Framework and Options for the Way Forward. (2015) <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/07/E15-Investment-Schill-FINAL.pdf>
6. Chase, P., Pelkmans, J. This time it's different: Turbo-charging regulatory cooperation in TTIP (2015) <http://www.ceps.eu/system/files/SR110%20Regulatory%20Cooperation%20in%20TTIP.pdf>
7. Goyens, M. Regulatory cooperation: perhaps boring, but the TTIP storm on the horizon. (2015) <http://www.beuc.eu/blog/regulatory-cooperation-perhaps-boring-but-the-ttip-storm-on-the-horizon/>
8. Krämer, L. . Genetically Modified Living Organisms and the Precautionary Principle (2013) <http://www.testbiotech.org/sites/default/files/GMO%20and%20precaution.pdf>
9. Then, C. Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik. Auswirkungen von CETA und TTIP auf die EU-Regelungen im Bereich der Landwirtschaft – eine kritische Begutachtung (2015) [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/gentechnik/150112\\_Studie\\_TTIP\\_CETA\\_Gentechnik\\_Gruene\\_Bundestag\\_.pdf](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/gentechnik/150112_Studie_TTIP_CETA_Gentechnik_Gruene_Bundestag_.pdf)

### 7.2. Veebilehed, uudiskirjad jm allikad

10. How TTIP would work. European Commission. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/contents/>
11. UN calls for suspension of TTIP talks over fears of human rights abuses. The Guardian (4.05.2015). <http://www.theguardian.com/global/2015/may/04/ttip-united-nations-human-right-secret-courts-multinationals>

12. Euroopa Parlamendi 8. juuli 2015. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi soovitustega komisjonile Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse (TTIP) läbirääkimisteks (2014/2228(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+PDF+V0//ET>
13. Recent Trends in IIAs and ISDS. UNCTAD (2015)  
[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d1_en.pdf)
14. Trade issues... Technical Barriers to Trade. MRA (Mutual Recognition Agreements) Newsletter no 6 (2012)  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc\\_149385.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc_149385.pdf)
15. Guidelines On Regulatory Cooperation And Transparency (2002)  
<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/oira/irc/2002-guidelines-on-reg-coop-and-transparency.pdf>
16. Kaasamise hea tava <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>
17. TTIP a threat to EU chemical safety standards, German NGO says. EurActiv.com  
<http://www.euractiv.com/sections/trade-society/ttip-threat-eu-chemical-safety-standards-german-ngo-says-315717>
18. Stieger, G. Opinion: TTIP weakens chemical safety (2015)  
<http://www.foodpackagingforum.org/news/opinion-ttip-weakens-chemical-safety>
19. Making a Finding on Unreasonableness of Risk. U. S. Environmental Protection Agency. <http://www.epa.gov/oppt/newchems/pubs/unrerisk.htm>
20. International Treaties and Initiatives: Chemicals and Waste: Multinational Environmental Initiatives. U. S. Environmental Protection Agency.  
<http://www.epa.gov/oswer/international/factsheets/200610-international-chemical-hazards.htm>
21. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Regulatory Issues EU position on chemicals [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc\\_152468.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152468.pdf)
22. US, Australia weigh in on EDC criteria. EndsEurope.  
<http://www.endseurope.com/39061/>
23. European Commission's Public Consultation on Defining Criteria for Identifying Endocrine Disruptors (EDs) in the Context of the Implementation of the Plant Protection Product Regulation and Biocidal Products Regulation  
<http://www.usda-eu.org/wp-content/uploads/2015/01/United-States-Submission-Endocrine-Disrupters-2015-01-20.pdf>
24. Why EU's and US' new trade deal threatens progressive business. International Chemical Secretariat(2015) <http://chemsec.org/news/news-2015/july-september1/1473-why-eu-s-and-us-new-trade-deal-threatens-progressive-business>
25. OPINION of the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety for the Committee on International Trade on recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) (2014/2228(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPARL%2BPE-544.393%2B02%2BDOC%2BPDF%2BV0//EN>

26. Textual Proposal Sanitary And Phytosanitary Measures (SPS)  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153026.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf)
27. How TTIP undermines food safety and animal welfare  
[http://www.foeeurope.org/sites/default/files/briefing\\_ttip\\_food\\_safety\\_feb2015.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/briefing_ttip_food_safety_feb2015.pdf)
28. Restrictions on Genetically Modified Organisms: United States. Library of Congress. <http://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/usa.php#Structure>
29. Food safety and animal and plant health in TTIP  
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153004.3%20Food%20safety.%20a+p%20health%20\(SPS\).pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153004.3%20Food%20safety.%20a+p%20health%20(SPS).pdf)
30. Why Trade Promotion Authority Is Essential For U.S. Agriculture And The Transatlantic Trade And Investment Partnership  
<http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2014-04/tpa-ttip.pdf>
31. GM food and the EU-US trade deal. Friends of the Earth Europe.  
[http://www.foeeurope.org/sites/default/files/gm\\_food\\_eu-us\\_trade\\_deal.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/gm_food_eu-us_trade_deal.pdf)
32. World Investment Report 2015.  
UNCTAD. [http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch0\\_KeyMessage\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch0_KeyMessage_en.pdf)
33. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne (2012).  
<http://www.pohiseadus.ee/>

## 8. Kasutatud lühendid

APHIS - USA Looma- ja Taimetervishoiu Inspektsioon (Animal and Plant Health Inspection Service)

BEUC – Euroopa Tarbijaliitude Amet

EFSA – Euroopa Toiduohutusamet (European Food Safety Authority)

EL – Euroopa Liit

EPA - USA Keskkonnakaitse Agentuur (Environmental Protection Agency)

FDA – USA Toidu- ja Ravimiamet (Food and Drug Administration)

GMO – geneetiliselt muundatud organismid

IIA – international investment agreement

ISDS - investor-state dispute settlement

ICSID - Centre for Settlement of Investment Disputes

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (Organization for Economic Cooperation and Development)

OSHA – USA Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur (Occupational Safety and Health Administration)

TSCA- USA mürgiste ainete kontrolli seadus (Toxic Substances Control Act)

TTIP -- Transatlantiline kaubandus- ja investeerimispartnerlus

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

WTO - Maailma Kaubandusorganisatsioon (World Trade Organization)