

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PHILIPPE LÉGER

esitatud 27. aprill 2004¹

1. Käesolevas kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul esimest korda vaadelda ja kontrollida Euroopa Liidu Nõukogu pädevuse piire rakendusvolituste endale jätmisel. Euroopa Ühenduste Komisjon taotleb EÜ artikli 230 alusel nõukogu 24. aprilli 2001. aasta määruse (EÜ) nr 789/2001, millega viisataotluste läbivaatamise teatavate üksikasjalike eeskirjade ja praktiliste menetluste rakendusvolitused jäetakse nõukogule², ja nõukogu 24. aprilli 2001. aasta määruse nr 790/2001, millega antakse nõukogule rakendusvolitused piirikontrolli ja piirivalve rakendamise teatavate üksikasjalike sätete ja praktilise korra osas³ (edaspidi „vaidlusalused määrused”), tühistamist.

I. Õiguslik raamistik

2. Pärast rakendusvolituste andmise õigusliku raamistiku vaatlemist uurin ma valdkonda, kus nõukogu käesoleval juhul endale kõnealused volitused jättis.

A. Nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmine

3. Kehtiva ühenduse õiguse kohaselt käsitlevad rakendusvolituste andmist ühenduse tasandil kaks EÜ asutamislepingu sätet. Tegemist on EÜ artiklitega 202 ja 211.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — EÜT L 116, lk 2; ELT eriväljaanne 19/04, lk 99.

3 — EÜT L 116, lk 5; ELT eriväljaanne 19/04, lk 102.

4. Asutamislepingu institutsioone käsitlevate sätete 2. jao pealkirjaga „Nõukogu” EÜ artikli 202 kolmandas taandes on sätestatud:

„Komisjon, pidades silmas ühisturu laitmatut toimimist ja arengut:

„Nõukogu, selleks et tagada käesolevas lepingus seatud eesmärkide saavutamine ning kooskõlas käesoleva lepingu sätetega:

[...]

[...]

— kasutab talle nõukogu poolt antud volitusi viimase kinnitatud eeskirjade rakendamiseks.”

— annab komisjonile nõukogu vastuvõetavates õigusaktides volitused rakendada nõukogu kinnitatud eeskirju. Nõukogu võib kehtestada nimetatud volituste kasutamise kohta teatud nõudmisi. Samuti võib nõukogu erijuhtudel jätta endale õiguse kasutada vahetult ise rakendamisevolitusi. Eespool märgitud menetlused peavad olema kooskõlas põhimõtete ja eeskirjadega, mis nõukogul tuleb eelnevalt komisjoni ettepaneku põhjal pärast Euroopa Parlamendi arvamuse saamist ühehäälselt kindlaks määrata.”

6. Lisaks on nõukogu otsusega 1999/468/EÜ kehtestatud komisjonile antud rakendusvolituste kasutamise menetlused⁴ (edaspidi „teine komitoloogiaotsus”).

7. Kõnealuse otsuse artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud, et „põhiakti asjakohaste sätete kohaselt delegeeritakse rakendusvolitused komisjonile, välja arvatud teatavatel põhjendatud erijuhtudel, kui põhiakt jätab teatavate rakendusvolituste otsese rakendamise õiguse nõukogule. Nimetatud sätted täpsustavad delegeeritavate volituste põhidetailid”.

5. Asutamislepingu institutsioone käsitlevate sätete 3. jao pealkirjaga „Komisjon” EÜ artikli 211 neljandas taandes on sätestatud:

⁴ — 28. juuni 1999. aasta otsus (EÜT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124).

B. Asjaomane valdkond: asutamislepingu IV jaotis

8. Vaidlusalused määrused on vastu võetud EÜ asutamislepingu IV jaotise pealkirjaga „Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika” teatavate sätete alusel. Sellesse uude jaotisse on koondatud mitu EÜ asutamislepingus juba olnud sätet⁵ ning ühenduse pädevusse on antud ka valdkondi, mida varem reguleeriti valitsustevaheliste koostöö kaudu.

9. Schengeni leping ja selle rakendamise konventsioon⁶, mis allkirjastati 19. juunil 1990 (edaspidi „konventsioon”) võimaldasid viiel liikmesriigil asuda tegelikult kaotama kontrolli Euroopa Ühenduse sisepiiridel, nagu soovitas komisjon siseturu väljakujundamist käsitlevas valges raamatus⁷. Nii on Schengeni leping ja konventsioon jätkuks sellealastele kahepoolsetele ja mitmepoolsetele algatustele nende liikmesriikide vahel.

5 — Vt EÜ asutamislepingu artikkel 100c (Amsterdami lepinguga kehtetuks tunnistatud), mille sisu kanti üle EÜ artiklisse 62.

6 — Schengeni *acquis* — Schengeni lepingu rakendamise konventsioon, mis sõlmiti 14. juunil 1985 Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 19 ; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9).

7 — KOM/85/310 lõplik.

10. Konventsiooni II jaotise 2. ja 3. peatükis on välja toodud peamised eeskirjad vastavalt välispiiride ületamise ja viisade kohta. Nende eeskirjade kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad piirikontrolli osas on ette nähtud üldkäsiraamatus⁸ ja viisataotluste osas ühistes konsulaarjuhistes viisade kohta Schengeni konventsiooni lepinguosaliste diplomaatilistele ja konsulaaresindustele⁹ (edaspidi „ühised konsulaarjuhised”). Neid dokumente peab täitevkomitee¹⁰ regulaarselt ajakohastama, kuna need sisaldavad ametnikele suunatud igapäevaseid tegevusjuhiseid.

11. Schengeni *acquis*¹¹ Euroopa Liitu integreerimist käsitleva protokoll¹² artikli 2 lõike 1 kohaselt esiteks kohaldatakse Amsterdami lepingu jõustumise kuupäevast¹³ alates konventsiooni, sealhulgas täitevkomi-

8 — Üldkäsiraamat on juhend ametnikele, kes korraldavad välispiiride kontrollimist. See sisaldab nii normatiivseid sätteid kui ka praktilisi juhiseid (EÜT 2002, C 313, lk 97).

9 — Ühised konsulaarjuhised on suunatud konsulaarametnikele ja see puudutab viisataotluste igapäevast läbivaatamist. See sisaldab nii konventsiooni sätteid kui ka praktilisi sätteid ja hõlmab mitmeid täitevkomitee otsuseid (EÜT 2002, C 313, lk 1).

10 — Konventsiooni VII jaotisega loodi täitevkomitee, mis koosneb iga konventsiooniosalise esindajast miinistrite tasandil ja langetab otsuseid ühehäälselt.

11 — Schengeni *acquis* koosneb Schengeni lepingust, konventsioonist ja kõigist nende alusel vastuvõetud aktidest.

12 — Kõnealune protokoll lisati Amsterdami lepinguga Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule.

13 — St 1. maist 1999.

tee otsuseid kõnealuse protokollis artiklis 1 nimetatud kolmeteistkümne liikmesriigi suhtes ning teiseks asendab nõukogu täitevkomiteed viimase ülesannete täitmisel.

14. EÜ artikkel 62 näeb ette:

„Vastavalt artiklis 67 osutatud menetlusele võtab nõukogu viie aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist:

12. Schengeni *acquis'* osaliselt ühenduse pädevusse andmise tagajärjel liideti otsusega 1999/436/EÜ¹⁴ üldkäsiraamat ja ühised konsulaarjuhised ning kõik nendega seonduvad täitevkomitee otsused ühenduse õigusega.¹⁵ Täitevkomitee otsuse üldkäsiraamatu ja ühiste konsulaarjuhiste ning nende lisade lõppversioonide kohta¹⁶ õiguslikuks aluseks said EÜ artiklid 62 ja 63. Kõnealuste dokumentide muutmine ja ajakohastamine peab edaspidi toimuma vastavalt ühenduse õigusaktides ettenähtud korrale.

1) meetmed, millega vastavalt artiklile 14 tagatakse igasuguse kontrolli puudumine isikute, kas liidu või kolmandate riikide kodanike suhtes sisepiiride ületamisel;

2) liikmesriikide välispiiride ületamisega seotud meetmed, millega kehtestatakse:

a) normid ja kord, mida liikmesriigid järgivad isikute kontrollimisel sellistel piiridel;

b) viisaeeskirjad kuni kolmekuulise kavatsetud viibimise puhuks, sealhulgas:

13. Just üldkäsiraamatu ja ühiste konsulaarjuhiste ning nende lisade muudatuste piiritlemiseks võttis nõukogu vastu vaidlusalused määrused. Nende määruste õiguslikuks aluseks on EÜ artikli 62 punktid 2 ja 3¹⁷ ja EÜ artikli 62 punkti 2 alapunktid a ja b ning EÜ artikli 67 lõige 1¹⁸.

14 — Nõukogu 20. mal 1999. aasta otsus, millega määratakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu ja Euroopa Liidu lepingu asjakohaste sätete alusel kindlaks kõigi Schengeni *acquis'* sse kuuluvate sätete ja otsuste õiguslik alus (EÜT L 176, lk 17; ELT eriväljaanne 19/01; lk 152).

15 — EÜ asutamislepingu IV jaotises.

16 — 28. aprilli 1999. aasta otsus (SCH/Com-ex (99) 13) (EÜT 2000, L 239, lk 317; ELT eriväljaanne 19/02, lk 282).

17 — Määrus nr 789/2001 käsitleb ühiste konsulaarjuhiste ja selle lisade muudatust.

18 — Määrus nr 790/2001 käsitleb üldkäsiraamatu ja selle lisade muudatust.

i) nimekiri nendest kolmandatest riikidest, mille kodanikel peab välispiiride ületamiseks olema viisa, ja nendest kolmandatest riikidest, mille kodanikud on sellest nõudest vabastatud;

teeb nõukogu otsused ühehäälselt komisjoni ettepaneku või liikmesriigi algatuse põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

ii) liikmesriikide viisade väljastamise kord ja tingimused;

2. Selle viie aasta järele:

iii) ühtne viisavorm;

— teeb nõukogu otsused komisjoni ettepanekute põhjal; komisjon vaatab läbi kõik liikmesriikide taotlused, mis puudutavad nõukogule ettepaneku tegemist;

iv) eeskirjad ühtse viisa kohta;

3) meetmed, mis sätestavad tingimused, mille kohaselt kolmandate riikide kodanikel on õigus reisida liikmesriikide territooriumil kuni kolme kuu vältel.”

— teeb nõukogu pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt otsuse artiklis 251 osutatud menetluse kohaldamise kohta kõigi või mõne käesoleva jaotisega hõlmatud valdkonna suhtes, kohandades Euroopa Kohtu volitustega seotud sätteid.

15. EÜ artikkel 67 näeb ette:

„1. Amsterdami lepingu jõustumisele järgneva viieaastase üleminekuajaperioodi vältel

3. Erandina lõigetest 1 ja 2 võtab nõukogu alates Amsterdami lepingu jõustumisest artikli 62 lõike 2 punkti b alapunktides i ja iii osutatud meetmed kvalifitseeritud hääleteenamusega komisjoni ettepaneku põhjal

pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.

4. Erandina lõikest 2 võtab nõukogu viie aasta vältel pärast Amsterdami lepingu jõustumist artikli 62 lõike 2 punkti b alapunktides ii ja iv osutatud meetmed vastavalt artiklis 251 osutatud menetlusele.”

C. Vaidlusalused määrused

16. Määruse nr 789/2001 eesmärk on jätta nõukogule rakendusvolitused ühiste konsulaarjuhiste ja nende lisade teatavate sätete muutmiseks ja ajakohastamiseks. Määruse kuuendas põhjenduses viidatakse konventsiooni artiklile 17¹⁹, mille kohaselt mõned ühiste konsulaarjuhiste muudatused eeldavad rakendusmeetmete vastuvõtmist täitevkomitee poolt. Määruses täpsustatakse ka, et kuivõrd nõukogu asendab täitevkomiteed ja seega on ühiste konsulaarjuhiste ja üldkäsi-raamatu suhtes kohaldatavad institutsionaalsed eeskirjad, tuleb määrata kindlaks ühenduse protseduur kõnealuste meetmete vastuvõtmiseks.

19 — „Täitevkomitee määrab kindlaks viisatootluste läbivaatamise ühise korra, tagab selle korrektse rakendamise ning kohandab seda uutele olukordadele ja tingimustele.”

17. Määruse nr 789/2001 kaheksandas põhjenduses on ära toodud juhud, kui nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmine on viisatootluste valdkonnas õigustatud:

„Kuna liikmesriikidel on viisapoliitika väljatöötamisel suurenenud osa, mis peegeldab selle valdkonna tundlikkust ja seda eelkõige poliitiliste suhete alal kolmandate riikidega, jätab nõukogu endale õiguse asutamislepingu artikli 67 lõikes 1 osutatud viieaastase üleminekuperioodi jooksul ühehäälselt vastu võtta, muuta ja ajakohastada eespool osutatud üksikasjalikke eeskirju ja praktilisi menetlusi, kuni nõukogu on üle vaadanud tingimused, mille alusel sellised rakendusvolitused antakse pärast nimetatud üleminekuperioodi lõppu komisjonile.”

18. Määruse nr 789/2001 artiklis 1 on loetletud ühiste konsulaarjuhiste ja lisade sätted, mida nõukogu võib sel moel ühehäälselt otsusega muuta.

19. Samuti nähakse kõnealuse määruse artiklis 2 ette menetlus, mille kohaselt edastavad liikmesriigid muudatused, mida nad soovivad teha ühiste konsulaarjuhiste lisade teatud sätetesse, nõukogu peasekretärile.

20. Ning lõpuks, ühiste konsulaarjuhiste ja nende lisade elemente, mida ei saa muuta määruses nr 789/2001 osutatud menetluse kohaselt, muudetakse vastavalt asutamislepingu IV jaotise sätetele, eelkõige vastavalt EÜ artikli 62 punktidele 2 ja 3 ning EÜ artiklile 67.

21. Määrusega nr 789/2001 identse liigendusega määruse nr 790/2001 eesmärk on jätta nõukogule rakendusvolitused üldkäsiraamatu ja selle lisade teatavate sätete muutmiseks ja ajakohastamiseks. Määruse kolmas põhjendus viitab konventsiooni artiklile 8²⁰, kus on esitatud piirikontrolli osas üldkäsiraamatu ja selle lisade muutmise ja ajakohastamise tingimused.

22. Määruse nr 790/2001 viiendas põhjenduses on ära toodud juhud, kui nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise on asjaomasel valdkonnas õigustatud:

likke sätteid ja praktilist korda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 67 lõikes 1 nimetatud viieaastase üleminekuaja jooksul ühehäälselt vastu võtta, muuta ja ajakohastada, kuni nõukogu esitab ülevaate tingimustest, mille kohaselt sellised rakendusvolitused pärast üleminekuaja lõppu antakse üle komisjonile.”

23. Määruse nr 790/2001 artiklites 1 ja 2 on sätestatud kaks menetlust, mis on esitatud määruse nr 789/2001 raames, ning EÜ asutamislepingu IV jaotises osutatud menetluse kasutamine kõigi muude üldkäsiraamatu ja selle lisade muutmise ja ajakohastamise puhul. Nii on artiklis 1 loetletud üldkäsiraamatu ja selle lisade sätteid, mida võib muuta nõukogu ühehäälsel otsusega. Määruse nr 790/2001 artiklis 2 nähakse ette menetlus, mille kohaselt edastavad liikmesriigid muudatused, mida nad soovivad teha üldkäsiraamatu lisade teatud sätetesse, nõukogu peasekretärile.

„Kuna liikmesriikidel on piiripoliitika arendamisel rõhutatult oluline osa, mis peegeldab selle valdkonna tundlikkust eriti poliitilistes suhetes kolmandate riikidega, jätab nõukogu omales õiguse eespool nimetatud üksikasja-

II. Menetlus ja poolte nõuded

20 — „Täitevkomitee teeb kõik vajalikud otsused piirikontrolli ja piirivalve rakendamise praktilise kohta.”

24. 3. juulil 2001 esitas komisjon Euroopa Kohtu kantseleisse EÜ artikli 230 alusel hagi

nõukogu vastu. Komisjon palub Euroopa Kohtul tühistada vaidlusalused määrused ja mõista kohtukulud välja nõukogult.

menetlus, mis annab liikmesriikidele pädevuse muuta ühiseid konsulaarjuhiseid ja üldkäsiraamatut ja edastada kõnealused muudatused nõukogu sekretariaadile, rikub EÜ artiklit 202.

25. Nõukogu palus jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

III. EÜ artikli 202 ja teise komitoloogiaotuse artikli 1 väidetav rikkumine nõukogu poolt

26. Kohtu presidendi 10. oktoobri ja 8. novembri 2001. aasta määrustega anti Hispaania Kuningriigile luba astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks ja Madalmaade Kuningriigile luba astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

A. Poolte argumendid

27. Hagi alusena tugineb komisjon kahele väitele. Komisjoni väitel on nõukogu võimu kuritarvitades ja piisavaid põhjendusi esitamata EÜ artiklit 202 ja teise komitoloogiaotuse artiklit 1 rikkudes jätnud vaidlusaluste määrustega rakendusvolitused endale.²¹

28. Teise võimalusena väidab komisjon, et vaidlusaluste määruste artiklis 2 ette nähtud

29. Komisjon meenutab, et tavaliselt on temal rakendusvolitused ning nõukogu võib nimetatud volitused endale jätta vaid erandlikult ja tingimusel, et ta põhjendab olukorra erandlikkust, mis õigustab volituste endale jätmist. Ta väidab, et nõukogu ei ole sellist erandlikkust tõendanud ning on pakkunud liiga üldise põhjenduse, mis võiks katta sama hästi mis tahes osa asutamislepingu IV jaotisest või kogu selle jaotise.²² Lisaks rõhutab komisjon, et nõukogu ei ole põhjendanud kahe vaidlusaluse määruse eesmäks olevate rakendusvolituste laadi ja sisu ning neist tulenevat vajadust, et nõukogu peab ise neid volitusi täitma.

21 — Hagi (punkt 11).

22 — Hagi (punkt 25).

30. Analüüsid ühikasjalikumalt erinevaid nõukogu esitatud põhjendusi, mida ta peab alusetuteks, rõhutab komisjon, et mõistet „liikmesriikide suurenenud osa” vaidlusaluste määruste põhjendustes on raske mõista. Ainus võimalik tähendus oleks komisjoni hinnangul, et tehes ajutise erandi ühenduse meetodist, annab EÜ asutamislepingu IV jaotis lisaks komisjoni seadusandliku algatuse õiguse ka liikmesriikidele. See tähendus ei puudutaks aga nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmist.²³

31. Samuti ei saa viisapoliitika ning piiripoliitika tundlikkust komisjoni hinnangul mingil juhul lugeda piisavaks põhjuseks, et nõukogu võiks rakendusvolitused endale jätta.²⁴

32. Lõpuks leiab komisjon, et nõukogu argument, mis rõhutab sidet tundlikkuse ja poliitiliste suhete vahel kolmandate riikidega, ei ole samuti põhjendatud. Ta meenutab, et asutamislepinguga on talle antud institutsionaalne roll nimetatud suhete osas kaubandusvaldkonnas.²⁵ Nii reguleeriti juba Euroopa Liidu lepingust alates teatavaid

viisapoliitika aspekte artikli 100 C alusel ühenduse õigusega ja nõukogu oli juba andnud rakendusvolitused komisjonile eelkõige valdkondades, kus saladus on absoluutne reegel.²⁶

33. Madalmaade valitsus toetab komisjoni seisukohti ja lisab, et ei ole selge, mille poolest on vaidlusalustes määrustes osutatud otsused poliitiliselt niivõrd tundlikud, et neid ei võiks usaldada komisjonile.²⁷

34. Nõukogu, keda toetab Hispaania Kuningriik, väidab peamiselt, et ta jättis rakendusvolitused endale seaduslikult ja nõuetekohaselt põhjendatult, kooskõlas EÜ artikli 202 nõuetega. Ta väidab, et rakendusvolituste endale jätmine puudutab peamiselt teatavate ühistes konsulaarjuhistes ja üldkäsiraamatus esinevate „ühikasjalike eeskirjade ja praktiliste menetluste” muutmist, mitte teisi viisa-

23 — Selle on samuti esile tõstnud Madalmaade valitsus, kes leiab, et selline väide ei ole selge ja kujutab endast vaid üldist põhjendust (menetlusse astuja seisukohtade punktid 22 ja 23).

24 — Hagi (punktid 31 jj).

25 — *Ibidem* (punkt 32).

26 — Vt selle kohta nõukogu 29. mai 1995. aasta määrus (EÜ) nr 1683/95 ühtse viisavormi kohta (EÜT L 164, lk 1; ELT eriväljaanne 19/01, lk 13).

27 — Menetlusse astuja seisukohad (punkt 25).

poliitika ja piiripoliitika aspekte.²⁸ Seega oleks ebatäpne öelda, et põhjendus on üldine.

liikmesriigi ametiasutused, vaid kui eelnevalt tuleb konsulteerida teiste liikmesriikide kesk-asutustega.

35. Põhjused, miks nõukogu on rakendusvolitused endale jätnud, on esitatud määruse nr 789/2001 kaheksandas põhjenduses ja määruse nr 790/2001 viiendas põhjenduses. Need põhjendused osutavad, et liikmesriikidel on suurenenud osa viisapoliitika ja piirikontrolli väljatöötamisel, mis peegeldub nende valdkondade tundlikkusest, eelkõige seoses suhetega kolmandate riikidega.

37. Kogu kirjaliku menetluse vältel kordas nõukogu, et argument, mille kohaselt viisapoliitika ja piiripoliitika eeldavad „suhteid kolmandate riikidega”, ei vaja põhjalikumat selgitust. Kõnealune rakendusvolituste endale jätmine on nõukogu hinnangul seega kooskõlas EÜ artikliga 202 ja teise komitoloogiaotsuse artikliga 1, samuti on see tehtud põhjendatult. Samuti on see ajaliselt piiratud asutamislepingu IV jaotises sätestatud viieaastase ülemineku perioodiga.

36. Nõukogu hinnangul tuleneb muudatustega seotud teemade tundlikkus selgelt ühiste konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu sisust ning näiteks toob ta kõnealused muudatused kahe dokumendi teatud osades. Näiteks ühiste konsulaarjuhiste teises osas on sätestatud kriteeriumid, kuidas määrata kindlaks liikmesriik, kes peab tegema otsuse viisataotluse kohta. Nõukogu hinnangul võiks nende kriteeriumide muutmine ilmselgelt mõjutada eri liikmesriikidel selles osas lasuvat koormust.²⁹ Ta jätkab näitega ühiste konsulaarjuhiste viienda osa ja eelkõige punkti 2.3 tundlikkuse kohta, kus on määratletud menetlus, mida järgida juhul, kui viisataotlust ei saa menetleda ainult taotluse saanud

B. Hinnang

38. Poolte vahel ei ole vaidlust selle üle, et põhimõtteliselt kuuluvad rakendusvolitused komisjonile ning neid volitusi kohaldatakse ka asutamislepingu uue IV jaotise raames. Samuti on selge, et nõukogu võib neid volitusi teostada põhjendatud erijuhtudel.

39. Käesoleval juhul tuleb vaadelda nõukogu otsust jätta vaidlusaluste määruste raames

28 — Kostja vastus (punkt 13).

29 — Kostja vastus (punkt 16).

rakendusvolitused endale. Selleks toon ma esmalt välja nõukogu poolt rakendusvolituste kasutamise tingimused. Seejärel määratlen ma, millises ulatuses saab Euroopa Kohus nende tingimuste täitmist kontrollida. Lõpuks kohaldan seda määratlust käesoleval juhul toimunud rakendusvolituste endale jätmisele.

1. Nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise tingimused

40. Kehtiva ühenduse õiguse kohaselt näeb ühtse Euroopa aktiga muudetud EÜ asutamisleping ette, et rakendusvolitusi kasutab komisjon, kuid nõukogu võib erijuhtudel otsustada, et kasutab neid ise.

41. Enne ühtset Euroopa akti kehtinud asutamislepingu versiooni kohaselt võis nõukogu anda EÜ asutamislepingu artikli 155 (praegu EÜ artikkel 211) alusel rakendusvolitused komisjonile.³⁰ Tegemist oli nõukogu jaoks võimalusega ja mitte kohustusega.³¹ Kohtujurist Dutheillet de Lamothe esitas väga täpselt ühenduse olukorra rakendusvo-

lituste osas järgmiselt: „1) [n]õukogul institutsioonina on mitte ainult üldine seadusandlik pädevus, vaid ka pädevus võtta vastu enda poolt välja antud üldnormide kohaldamiseks vajalikke rakendustekste. 2) Seda rakenduspädevust võib nõukogu teostada ise või anda selle teostamise üle komisjonile”.³²

42. Ühtse Euroopa aktiga tehtud muudatustega lisati EÜ artiklile 202 kolmas taane, mille kohaselt on rakendusvolitused komisjonil ja nõukogu saab otsese rakendusvolituste kasutamise õiguse endale jätta vaid erijuhtudel.³³

43. Seejärel täpsustati kahes nõukogu otsuses, mida kutsutakse „komitoloogiaotsusteks”, komisjonile antud rakendusvolituste kasutamise menetlused. Otsus 87/373/EMÜ³⁴ ehk „esimene komitoloogiaotsus” kordab oma artiklis I täpselt asutamislepingu sõnastust, mille kohaselt ei või nõukogu, välja arvatud erijuhtudel, rakendusvolitusi

30 — 24. oktoobri 1989. aasta otsus kohtuasjas 16/88: komisjon v. nõukogu (EKL 1989, lk 3457, punktid 10 ja 12).

31 — 17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 25/70: Köster (EKL 1970, lk 1161, punkt 9).

32 — Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas Internationale Handelsgesellschaft (EKL 1970, lk 1145) (17. detsembri 1970. aasta otsus kohtuasjas 11/70, EKL 1970, lk 1125).

33 — On huvipakkuv märkida, et ühtse Euroopa aktiga ei muudetud EÜ artiklit 211.

34 — Nõukogu 13. juuli 1987. aasta otsus, millega kehtestatakse komisjonile antud rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 197, lk 33).

kasutada. Teine komitoloogiaotsus, mis esimest muudab ja selle kehtetuks tunnistab, täpsustab veelgi rakendusvolituste endale jätmise tingimusi, lisades sinna põhjendatuse tingimuse. Otsuses meenutatakse kõigepealt asutamislepingu põhimõtet ja erandeid. Seejärel täpsustatakse, et rakendusvolituste endale jätmise nõukogu poolt peab toimuma *põhjendatud* erijuhtudel [täpsustatud tõlge] ning sisalduma põhiaktis. Teine komitoloogiaotsus lisab seega nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise erandlikkuse tingimusele põhjendamise nõude. Siiski ei täpsusta otsus pikemalt, mida nende tingimuste all mõista tuleb.³⁵

44. Ma leian seega, et ühenduse kehtiva õiguse kohaselt võib nõukogu kasutada rakendusvolitusi vaid erandlikult, kui ta tõendab, et tegemist on erijuhuga ja põhjendab oma otsust. Küsimus on veel erijuhumõistes.

45. Esiteks arvan ma, et nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise piiritlemine erijuhtudega tähendab, et nõukogu ei või kõnealuseid volitusi üldjuhul endale jätta.

46. Volituste endale jätmise ei tohi puudutada valdkonda tervikuna, vaid ainult ühe valdkonna üht või mitut eriaspekti, mille nõukogu peab põhiaktis esile tooma. Õigusakt, millega nõukogu volitused endale jätab, peab seega viitama konkreetsetele valdkondadele, mida rakendusvolituste endale jätmise puudutab.

47. Olukorra eripära nõuab ka seda, et rakendusvolitused jäetaks endale piiratud ajaks. Nõukogu ei saa jätta kõnealuseid volitusi endale määramata ajaks. Sellise otsuse erandlikkus on põhjuseks, miks rakendusvolituste endale jätmise ei saa olla ajaliselt piiramata.

48. Niisiis peab nõukogu täpsustama õigusaktis, millega ta otsustab rakendusvolitused endale jätta, millist konkreetset valdkonda see puudutab, võttes arvesse eespool osutatud piiranguid.

35 — Selle kohta vt Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu, vastu võetud konsensusena Euroopa tuleviku konvendi poolt 13. juunil ja 10. juulil 2003, esitatud Euroopa Ülemkogu esistujale Roomas 18. juulil 2003, mille artiklis 36 pealkirjaga „Rakendusaktid“ on esitatud tingimused minu arvates selgemas sõnastuses, kuna seal on sätestatud, et „[k]ui liidu juriidiliselt siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende aktide alusel rakendamisevolitused komisjonile või *nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel* [...] ministrite nõukogule“ (lk 35, kohtujuristi kursiiv).

49. Põhjendatuse nõude eesmärk on minu hinnangul rakendusvolituste endale jätmist veelgi piiritleda. Nõukogu peab selgitama põhjusi, mis õigustavad kõnealust volituste endale jätmist.

50. Eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *v.* nõukogu avaldas Euroopa Kohus juba kaudselt arvamust nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise tingimuste kohta. Hagi puudutas kalandussektori koordineerimist ja edendamist käsitleva määruse ühe osa tühistamist, kus komisjoni otsustamisõigus on ühendatud korralduskomiteemenetlusega, mis komisjoni hinnangul on vastuolus komisjoni ainupädevusega eelarvevaldkonnas. Kõnealusel juhul ütles Euroopa Kohus, et komisjoni pädevus eelarvevaldkonnas ei muuda asutamislepingu eri sätetest tulenevat pädevuse jaotust, mille kohaselt nõukogu ja komisjon on pädevad vastu võtma üld- või üksikakte.³⁶

51. Euroopa Kohus täpsustas ka, et „pärist seda, kui ühtse Euroopa aktiga muudeti EÜ asutamislepingu artiklit 145, saab nõukogu jätta endale rakendusvolituste otsese kasuta-

mise õiguse *ainult erijuhtudel ning ta peab sellist otsust üksikasjalikult põhjendama*“.³⁷

52. Nii on Euroopa Kohus juba 1989. aastast saadik leidnud, et nõukogu võib rakendusvolitused endale jätta erandlikel juhtudel, kui nõukogu esitab üksikasjaliku põhjenduse. Teine komitoloogiaotsus kordas seega artikli 1 sõnastuses seda kohtupraktikat. Tuleb analüüsida selle sätte ulatust.

53. Ma tuletan meelde, et EÜ artiklis 253 on sätestatud üldine põhjendamise kohustus kõigi institutsioonide vastuvõetud õigusaktide puhul. Vaidlusalused määrused alluvad sellele kohustusele.³⁸ Kuna rakendusvolituste endale jätmine on erandlik, peab see olema üksikasjalikult põhjendatud. Minu hinnangul on nõutava üksikasjaliku põhjenduse eesmärk piiritleda täpsemalt nõukogu poolt rakendusvolituste erandlikku kasutamist ning õigustada kõrvalekaldumist ja erandi tegemist pädevuse jaotuse üldpõhimõttest.

37 — Eespool viidatud otsus komisjon *v.* nõukogu (punkt 10, kohtujuristi kursiiv).

38 — Vt 15. mai 1997. aasta otsus kohtuasjas C-278/95 P: Siemens *v.* komisjon (EKL 1997, lk I-2507, punkt 17) ja 6. veebruar 1998. aasta otsus kohtuasjas T-124/96: Interporc *v.* komisjon (EKL 1998, lk II-231, punkt 53). Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on põhjenduse esitamisel kaks eesmärki. Esiteks võimaldab see huvitatud isikutel tutvuda võetud meetme põhjendusega, et oma õigusi kaitsta, teiseks võimaldab see Euroopa Kohtul kontrollida meetme õiguspärasust.

54. Nii on ühenduse õiguses sätestatud üksikasjaliku põhjendamise kohustus, mille kohaselt peab nõukogu esitama õigusaktis, millega ta rakendusvolitused endale jätab, põhjenduse. Siiski, kuna põhjendus peab olema üksikasjalik, ei piisa sellest, kui nõukogu esitab faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis ajendasid teda sellist otsust tegema,³⁹ vaid ta peab ka selgitama, miks on oluline, et erandlikult kasutaks rakendusvolitusi just nõukogu ja mitte komisjon.

käsitleva kaht eespool tuvastatud kumulatiivset tingimust: erandlikkust ja põhjendatust.

55. Igasugune nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise, mis ei vasta neile nõudmistele, seaks minu hinnangul kahtluse alla asutamislepingust tuleneva institutsioonidevahelise tasakaalu rakendusvolituste andmise ja kasutamise puhul.

57. Ühenduse õigus annab nõukogule kaalutusõiguse jätta endale rakendusvolitused erijuhtudel, mida ta peab üksikasjalikult põhjendama. Minu hinnangul peab nõukogu oma kaalutusõiguse raames kindlaks määrama, millised on need asutamislepingus ja teises komitoloogiaotsuses osutatud erijuhud. Seega ei saa ei Euroopa Kohus ega ükski teine ühenduse institutsioon nõukogu asemel kindlaks määrata, millised on need erijuhud, mille puhul nõukogu võib ise rakendusvolitusi kasutada.

2. Nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise tingimuste kontroll Euroopa Kohtu poolt

56. Nüüd tuleb vaadelda kontrolli ulatust, mida Euroopa Kohus võib teostada nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise otsuse suhtes. Euroopa Kohtu kontroll peab

58. Seevastu ei tohi seda otsust vabastada kohtulikust kontrollist.⁴⁰ „Juhul kui ühenduse institutsioonidel on selline kaalutusõi-

39 — Teisisõnu „peamine institutsiooni poolt taotlev eesmärk“ (vt 19. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-150/94; Ühendkuningriik v. nõukogu, EKL 1998, lk I-7235, punkt 26).

40 — Seda enam, et nõukogu on loonud vastukaaluks komisjoni poolt rakendusvolituste kasutamisele nn komiteede süsteemi. See süsteem, mille Euroopa Kohus on institutionaliseerinud ja heaks kiitnud, annab täiendava kaalu põhimõttele, mille kohaselt institutsioonidevaheline tasakaal nõuab praegu kehtivas ühenduse õiguses, et rakendusvolitusi kasutaks komisjon, kooskõlas teise komitoloogiaotsuse artiklis 1 esitatud tingimustega.

gus, on ühenduse õiguskorras pakutud tagatiste [...] järgimine [...] suure tähtsusega”.⁴¹

59. Nagu ka komisjon, järeldan ma sellest, et Euroopa Kohtu kontroll peab seega puudutama nõukogu poolt selle kaalutusõiguse kasutamise kooskõla ühenduse õigusega.⁴² Eelkõige peab Euroopa Kohus kontrolli tulemusel veenduma, et oma kaalutusõigust kasutades ei jäta nõukogu sisust ja eesmärgist ilma põhimõtet, et rakendusvolitused kuuluvad komisjonile.

60. Ma meenutan, et Euroopa Kohtu kontroll varieerub sõltuvalt asjaomastest valdkondadest. Käesoleval juhul sõltuvad vaidlusalused määrused institutsiooni poliitilisest kaalutusõigusest.⁴³ Euroopa Kohtu väljakuulunud praktika kohaselt on kohtulik kontroll piiratud, kui see puudutab asjaomase institutsiooni kaalutusõiguse kasutamist.

41 — 21. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-269/90: Technische Universität München (EKL 1991, lk I-5469, punkt 14).

42 — Hagi (punkt 21).

43 — Meenutagem, et EÜ artiklis 7 on sätestatud, et „[i]ga institutsioon toimib talle käesoleva lepinguga antud volituste piires”. Mis puutub pädevuse jaotusse institutsioonide vahel, siis ei või kohtunik asuda seadusandja kohale viimase poolt tehtavates poliitilistes valikutest. Vt selle kohta Hamilton, A., *Federalist nr 78*, “It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise will instead of judgment, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of the legislative body”.

Euroopa Kohus on paljudes valdkondades öelnud, et tema kontroll ei saa puudutada majanduslike asjaolude hindamist ega majanduspoliitilisi valikuid,⁴⁴ millega seoses vaidlusalused aktid vastu võeti.⁴⁵

61. Ma leian, et sama kehtib ka poliitiliste asjaolude kohta.⁴⁶ Euroopa Kohus on pädev kontrollima aktide seaduslikkust, kuid mitte teostama maksimaalset kontrolli nende vas-

44 — Vt selle kohta ST artikkel 33, mis andis Euroopa Kohtule õiguse karistada üldiselt kõiki asutamislepingu sätete ja selle kohaldamist puudutavate eeskirjade rikkumisi, kuid piiras tema kontrolli nende ilmse eiramise kriitiseerimisega juhul, kui selle analüüsi tulemusena peaks ta kontrollima hinnangut majandusolukorrale tervikuna. Vt eelkõige kaitsemeetmete osas 11. veebruari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-390/95 P: Antilleen Rice Mills jt v. komisjon (EKL 1999, lk I-769) ja Esimese Astme Kohtu otsuseid dumpingu osas (17. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas T-118/96: Thai Bicycle v. nõukogu, EKL 1998, lk II-2991).

45 — 11. juuli 1985. aasta otsuse kohtuasjas 42/84: Remia jt v. komisjon (EKL 1985, lk 2545) leidis Euroopa Kohus, et „kui Euroopa Kohus teostab üldiselt kogu kontrolli, et saada teada, kas artikli 85 lõike 1 kohaldamise tingimused on täidetud või mitte, tundub, et ettevõtte võõrandamise lepingusse lisatud konkureerimiskeelu klausil lubatava kestuse määramine nõuab komisjonil keerukaid majanduslikke hinnanguid. Sellisel juhul peab Euroopa Kohtu kontroll kaalutusõiguse kasutamise üle püüdnud kontrollimisega, kas järgiti menetluskorda, kas põhjendus on piisav, kas asjaolud peavad sisuliselt paika, kas pole tehtud ilmselt kaalutusviga ega kuritarvitatud võimu” (punkt 34).

46 — Vt Euroopa Kohtu praktika ühise põllumajanduspoliitika küsimuses, eelkõige 13. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-331/88: Fedesa jt (EKL 1990, lk I-4023) ning ühise kaubanduspoliitika osas 14. juuli 1988. aasta otsus kohtuasjas 187/85: Fediol v. komisjon (EKL 1988, lk 4155), kus Euroopa Kohus otsustas, et „otsuse kohtuliku kontrolli võimalike piiride osas tuleb märkida, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb (vt eelkõige 4. oktoobri 1983. aasta otsus kohtuasjas 191/82: Fediol v. komisjon, EKL 1983, lk 2913, [kohtunik peab teostama talle tavapäraselt kuuluvat kontrolliõigust avaliku võimu esindajale antud kaalutusõiguse üle”, punkt 30]), et isegi kui komisjonile on kõnealuses küsimuses antud kaalutusõigus, peab Euroopa Kohus kontrollima, kas komisjon on järginud hagejatele asjaomaste ühenduse sätetega antud menetlustagatisi ja kas ta ei ole teinud ilmsed kaalutusvigu” (punkt 6).

tuvõtmise õigustatuse üle.⁴⁷ See kontroll puudutab ilmseid kaalutusvigu, menetlusnormi olulisi rikkumisi ja võimu kuritarvitamist. Euroopa Kohtu kontroll olukorra erandlikkuse paikapidavuse üle, mis on üks rakendusvolituste endale jätmist õigustavaid tingimusi, on ilmsete kaalutusvigade olemasolu kontroll. Eespool toodud kaalutlusi arvesse võttes teostan ma nüüd kõnealuse kontrolli.

3. Euroopa Kohtu kontroll nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise üle

62. Ma vaatan nüüd, kas nõukogu järgis või ületas oma kaalutusõiguse piire, otsustades jätta endale rakendusvolitused ühiste konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu ning nende lisade muutmiseks.

63. Komisjon ja nõukogu viitavad mõlemad määruse nr 789/2001 kaheksandale põhjendusele ja määruse nr 790/2001 viiendale

47 — 17. detsembri 1981. aasta otsuses liidetud kohtuasjades 197/80–200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80: Ludwigshafener Walzmühle Erling jt v. nõukogu ja komisjon (EKL 1981, lk 3211) otsustas Euroopa Kohus, et „määratledes oma poliitikat asjaomases valdkonnas on ühenduse pädevatel institutsioonidel ulatuslik kaalutusõigus mitte ainult nende tegevuse tegeliku aluse määramisel, vaid ka eesmärkide määramisel asutamislepingu sätete raames ja sobivate tegevusmuudete valikul“ (punkt 37).

põhjendusele, mis nende hinnangul sisaldab nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise ajendit ja põhjendust.

64. Ma täpsustan sissejuhatuseks, et kuigi rakendusvolituste endale jätmise puudutab vaid ühiste konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu teatud eriaspekte, ei puuduta ühenduse õigusest tulenev erandlikkuse nõue muudetavaid sätteid, vaid konkreetset olukorda, kus kõnealune volituste endale jätmise toimub. Asjaolu, et nõukogu jätab endale rakendusvolitused ainult vaidlusaluste määruste teatavate aspektide muutmiseks, ei mõjuta seda, kas erandlikkuse põhimõttele vastamise nõue on täidetud või mitte. Ühenduse õiguse kohaselt ei pea erandlikud olema mitte muudatused, vaid olukord, kus nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise toimub.

65. Lugeses määruse nr 789/2001 kaheksandat põhjendust ja määruse nr 790/2001 viiendat põhjendust, võib märgata, et nende sisu on peaaegu identne. Nõukogu esitatud põhjus rakendusvolituste endale jätmiseks viisapoliitika valdkonnas on identne piiripoliitika valdkonnas esitatud põhjusega. Nii võib neid põhjendusi lugedes oletada, et tegemist on tüüpsõnastusega, kus ainus vahetatud element on asjaomane valdkond. Siiski ei tohi selle sarnasuse tõttu minu hinnangul välistada, et põhjenduste sisu

alusel võib tuvastada olukorra erandlikkuse, mis õigustab rakendusvolituste endale jätmist.

terves valdkonnas vastuolus erandlikkuse nõudega. Kuid käesoleval juhul puudutab nõukogu pakutud üldine menetlus kõiki rakendusmeetmeid nõudvaid muudatusi viisataotluste ja piirikontrolli küsimuses.

66. Jätkates vaidlusaluste määruste omavalhel sarnaste põhjenduste lugemist, võib märgata, et nõukogu, olles meenutanud, et rakendusmeetmed tuleb võtta ühiste konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu ning nende lisade teatavate sätete muutmiseks ja ajakohastamiseks, täpsustab, et „[s]eetõttu on kohane sätestada ühenduse õigusaktiga kord, mille kohaselt selliseid rakendusotsuseid tuleks teha”⁴⁸.

69. Lõpuks on selline kavatsus vastuolus institutsioonidevahelise tasakaaluga, mis tekkis ühtse Euroopa akti vastuvõtmise ning nõukogu poolt rakendusvolituste endale jätmise erilise iseloomu tunnustamise tulemusel, kuivõrd see võimaldab nõukogul kõnealusel kahes valdkonnas võtta vastu rakendusmeetmeid üldiselt ja mitte ainult erandina.

67. Nähes ette üldise menetluse kindlaks määratud valdkonnas, olgu selleks viisataotlused määruse nr 789/2001 raames või piirikontroll ja piirivalve määruse nr 790/2001 raames, ei ole nõukogu arvestanud asutamislepingus sisalduva rakendusvolituste endale jätmise erandliku olemusega.

70. Seega rikub nõukogu otsus jätta vaidlusaluste määruste puhul rakendusvolitused endale EÜ artiklit 202 ja teise komitoloogiaotsuse artiklit 1, kuivõrd see ei tõenda, et olukord, kus rakendusvolitused endale jätakse, on erandlik. Sellest tulenevalt on komisjoni esitatud väide põhjendatud. Seega ei ole vaja analüüsida teist väidet.

68. Nõukogu otsustas luua üldised rakendusjuhised rakendusvolituste kasutamiseks kõnealuste ühiste konsulaarjuhiste ja üldkäsiraamatu muudatuste puhul. Nagu me eespool nägime, on volituse endale jätmine

71. Eespool toodud kaalutlustest tuleneb, et vaidlusalused määrused tuleb tühistada.

48 — Määruse nr 789/2001 seitsmes põhjendus ja määruse nr 790/2001 neljas põhjendus.

C. Kohtukulud

Kodukorra artikli 69 lõike 4 kohaselt kannavad Hispaania Kuningriik ja Madalmaade Kuningriik menetlusse astujatena ise oma kohtukulud.

72. Vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 2 tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult.

IV. Ettepanek

73. Neid asjaolusid arvestades soovitan ma Euroopa Kohtul:

- 1) tühistada nõukogu 24. aprilli 2001. aasta määruse (EÜ) nr 789/2001, millega viisataotluste läbivaatamise teatavate üksikasjalike eeskirjade ja praktiliste menetluste rakendusvolitused jäetakse nõukogule;
- 2) tühistada nõukogu 24. aprilli 2001. aasta määruse (EÜ) nr 790/2001, millega antakse nõukogule rakendusvolitused piirikontrolli ja piirivalve rakendamise teatavate üksikasjalike sätete ja praktilise korra osas;
- 3) mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult, ja
- 4) otsustada, et Hispaania Kuningriik ja Madalmaade Kuningriik kannavad ise oma kohtukulud.