



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PEDRO CRUZ VILLALÓN
esitatud 19. detsembril 2013¹

Kohtuasi C-427/12

**Euroopa Komisjon
versus
Euroopa Parlament
Euroopa Liidu Nõukogu**

(komisjoni tühistamishagi)

Tühistamishagi — ELTL artiklite 290 ja 291 tõlgendamine — Delegeeritud õigusakt — Rakendusakt — „Kontrolli põhjalikkus” — Määrus (EL) nr 528/2012 — Biotsiidid — Tasude kehtestamine — Euroopa Kemikaaliamet

1. Tühistamishagi, mille komisjon käesoleval juhul esitas Euroopa Parlamendi ja nõukogu vastu, kuna viimased on väidetavalt väärtalt kohaldanud ELTL artikli 291 lõiget 2, nähes määruse nr 528/2012² artikli 80 lõikes 1 ette, et komisjon võtab vastu „rakendusmääruse”, pakub Euroopa Kohtule võimaluse teha esimest korda otsuse ELTL artiklis 290 ette nähtud „delegeeritud” õigusaktide tähenduse ja ulatuse kohta³. Tuleb arvestada, et komisjoni ainus vaidlustamise põhjenduseks esitatud väide tugineb sellele, mida komisjon peab ELTL artikli 290 ja artikli 291 lõike 2 kohaldamisala segiajamiseks parlamendi ja nõukogu poolt.

2. Kõrvale võib jätta küsimuse, kas käesolevas kohtuasjas tõstatatud probleem „puudutab teatavate Euroopa integratsioonist tingitud põhiküsimuste tuuma”⁴ (nagu väidab nõukogu). Igal juhul on selge, et Lissaboni leping teeb võimalikuks selle, mida võib määratleda kui uut seadusandluse vormi, mis põhineb koostööl ühelt poolt parlamendi ja nõukogu ning teiselt poolt komisjoni vahel; sellest piisab, et käsitada probleemi, mille komisjon on Euroopa Kohtule esitanud, äärmiselt tundlikuna.

3. On selge, et Euroopa Kohtule esmakordselt avanenud võimalus langetada otsus liidu õigusaktide hierarhiaga seonduvas äärmiselt olulises valdkonnas, ei ole ega saagi olla viimane. Ükskõik kui tähtsaks käesolev, Euroopa Kohtu praktikat ELTL artikli 290 kohta sõna otseses mõttes sissejuhatav võimalus osutada võib, on lihtne mõista, et käesoleva kohtuvaidluse raames ei saa Euroopa Kohus anda vastust *kõigile* küsimustele. Sellel on elementaarne põhjus – nimelt ei nõua käesoleva kohtuvaidluse asjaolud Euroopa Kohtult vastust igale probleemile, mis selle sättega seoses võivad tekkida. Eelneva tõdemuse järel olgu öeldud, et käesoleva menetluse pooltel on õigus, kui nad väidavad, et Euroopa Kohtul on käesoleval juhul võimalus asuda valgust heitma aluslepingu kõnesoleva sätte tähendusele, aidates sel moel samuti kaasa institutsioonidevaheliste konfliktsete olukordade osalisele vältimisele.

1 — Algkeel: hispaania.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrus (EL) nr 528/2012, milles käsitletakse biotsiidide turul kättesaadavaks tegemist ja kasutamist (ELT L 167, lk 1).

3 — Vt siiski juba ka kohtujurist Jääskineni ettepanek kohtuasjas C-270/12: Ühendkuningriik vs. nõukogu ja Euroopa Parlament, ettepaneku punktid 60–88.

4 — Kostja vastuse punkt 1.

4. Etteruttavalt käesoleva ettepaneku sisu avaldades olen seisukohal, et eeskätt „delegeeritud” õigusaktide kasutuselevõtu alguses on peamine eesmärk tagada teatav kontrolli tase seoses liidu seadusandjal olevate valikuvõimalusega, kui ta kas paneb komisjonile seadusandliku akti sisu täiendamise või muutmise ülesande või usaldab talle „rakendusaktide” vastuvõtmise.

5. Pärast vastuvõetamatuse vastuväite kõrvalejätmist jagan oma vastuse kaheks osaks. Esimeses osas pakun välja esiteks nii „delegeeritud õigusaktide” kui ka „rakendusaktide” tõlgenduse, et soovitada seejärel nende eristamise võimalikku alust. Teises osas keskendun käesoleva kohtuvaidluse konkreetsele esemele, st määruse nr 528/2012 artikli 80 lõike 1 kehtivusele osas, milles sellega volitatakse komisjoni kehtestama rakendusmäärust ELTL artikli 291 lõike 2 alusel.

I. Õiguslik raamistik

6. Need vähesed sätted, mis on käesolevas kohtuasjas asjakohased, st lõppkokkuvõttes ELTL artiklid 290 ja 291 ning määruse nr 528/2012 artikkel 80, tuuakse allpool üksteise järel ära argumentatsiooni raames.

II. Tühistamishagi

7. Komisjon on esitanud tühistamishagi määruse nr 528/2012 artikli 80 lõike 1 peale. Tema arvates on vaidlustatud säte tühine, sest selles nähakse ette, et sättes nimetatud meetmed võetakse vastu rakendusaktiga (ELTL artikkel 291), samas kui tegelikult tuleks need vastu võtta delegeeritud õigusaktiga (ELTL artikkel 290).

8. Ilma et see mõjutaks minu argumentatsiooni seoses eri probleemidega, mis kerkivad käesolevas kohtuvaidluses üles komisjoni eri argumentide alusel, millest tuleb üksteise järel juttu, olgu juba praegu märgitud, et komisjon on seisukohal, et liidu õigusakti õigusliku aluse valikut käsitlevat kohtupraktikat tuleb *mutatis mutandis* kohaldada seoses valikuga ELTL artikli 291 (mis annab üksnes täidesaatva pädevuse) ja ELTL artikli 290 (mis annab komisjonile „peaaegu seadusandliku” pädevuse) vahel. Komisjon on seisukohal, et nende sätete kohaldamisalad on selgelt eraldiseisvad, ilma et nende puhul esineks „halli ala”, kus seadusandjal oleks võimalik otsustada kaalutusõigust kasutades.

9. Komisjon väidab, et otsustava tähtsusega on tähendus, mida omistatakse väljendile „täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi”. Tema arvates ei saa kasutada piiravat lähenemisviisi, sest on vajalik, et seadusandliku akti sisu täiustavatel aktidel on demokraatliku legitiimsuse selline tase, mille võib anda üksnes seadusandlik menetlus ning mille ELTL artikkel 290 tagab „delegeeritud õigusaktidele” selles sättes ette nähtud kontrollide kaudu.

10. Seoses vaidlustatud sättega väidab komisjon, et kemikaaliameti rahastamiseks sidusa ja täieliku tasude süsteemi kehtestamine eeldab määruse nr 528/2012 mitteolemuslike osade täiendamist, mistõttu selleks tuleks delegeerida ELTL artikli 290 alusel.

11. Neil põhjustel palub komisjon tühistada määruse nr 528/2012 artikli 80 lõike 1 nii, et selle tagajärjed jääksid jõusse kuni selle asendamiseks vastuvõetava õigusnormi jõustumiseni, ja mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt ja nõukogult. Teise võimalusena palub komisjon juhuks, kui Euroopa Kohus peaks olema seisukohal, et tema osalise tühistamise nõue ei ole vastuvõetav, tühistada kogu määruse nr 528/2012, jättes selle tagajärjed jõusse.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

12. Menetluses otsustasid lisaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule osaleda Taani Kuningriik, Soome Vabariik, Prantsuse Vabariik, Madalmaade Kuningriik, Ühendkuningriik ja Tšehhi Vabariik.

13. Nõukogu, keda toetavad Madalmaade Kuningriik ja Ühendkuningriik, väidab, et hagi on vastuvõetamatu, sest määruse nr 528/2012 artikli 80 lõikel 1 puudub tema arvates piisav autonoomia määruse ülejäänud sätete suhtes, et olla eraldiseisvalt kohtumenetluse esemeks, kuna tasude maksmine määrab ära kemikaaliameti sekkumise biotsiidi heakskiitmise kogu menetluse raames. Euroopa Parlament, komisjon ja Soome Vabariik on seevastu seisukohal, et vaidlustatud sätte tühistamine ei mõjutaks määruse nr 582/2012 sisu, mistõttu hagi on vastuvõetav.

14. Sisulist osa puudutavas ning seoses komisjoni esitatud üldiste kaalutlustega on suur osa menetlusosalistest seisukohal, et ELTL artikli 290 ja ELTL artikli 291 vahel puudub hierarhiline suhe, ning väidavad, et seadusandja võib otsustada kas ühe või teise kasuks, kusjuures mõlemal juhul kehtestatakse määrusandlikud aktid. Lisaks sellele esineb nende väitel „hall ala”, mis muudab nende kahe sätte kohaldamisala abstraktse piiritlemise raskeks – see sõltub igal üksikul juhul selle seadusandliku akti detailsuseastmest, mida komisjon peab rakendama (kas akti „täiendamiseks” või „rakendamiseks” vastavalt sellele, kas see aste on väiksem või suurem). Lõpetuseks ei ole nad nõus ka laiendava arusaamaga väljendist „täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi”, sest see muudaks ELTL artikli 291 sisutühjaks.

15. Vaidlustatud õigusnormi sisu puudutavas väidavad nii Euroopa Parlament kui ka nõukogu ja kõik menetluse astunud liikmesriigid, et määruse nr 528/2012 artiklis 80 kehtestatud süsteem on piisavalt detailne, et ei oleks vaja vastu võtta delegeeritud õigusakti ning piisaks puhtalt rakendusakti vastuvõtmisest ELTL artikli 291 alusel.

16. Euroopa Parlament ja nõukogu paluvad jätta hagi rahuldamata ning mõista kohtukulud välja komisjonilt. Euroopa Parlament palub teise võimalusena juhul, kui hagi peaks rahuldatama, jätta tühistatud sätte ja selle alusel võetud õigusaktide tagajärjed jõusse seniks, kuni jõustub selle asendamiseks kehtestatav õigusnorm.

IV. Hinnang

A. Hagi vastuvõetavus

17. Nõukogu, keda toetavad Madalmaad ja Ühendkuningriik, tõstas hagi vastuvõetavuse küsimuse, kuivõrd tema arvates ei ole vaidlustatud sätte määruse nr 528/2012 kontekstis piisavalt autonoomne, et see saaks olla eraldiseisvalt hagi esemeks.

18. Minu arvates ei ole hagi vastuvõetamatu. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „on liidu õigusakti osaline tühistamine võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist nõutakse, on ülejäänud aktist eraldatavad”⁵; samuti on väljakujunenud seisukoht, et „see eraldatavuse nõue ei ole täidetud, kui õigusakti osalise tühistamisega muutub akti põhisisu”⁶.

5 — 29. märtsi 2012. aasta otsus kohtuasjas C-504/09 P: komisjon vs. Poola, punkt 98 ja seal viidatud kohtupraktika.

6 — Eespool viidatud kohtuotsus ja seal viidatud kohtupraktika.

19. Käesolevas kohtuasjas on vaidlustatud säte väga hästi eraldatav ülejäänud määrusest nr 528/2012. Nimelt piirdub selle määruse artikli 80 lõige 1 konkreetselt sellega, et annab komisjonile pädevuse, mida ta vajab, et kehtestada rakendusmäärus, kus määratakse kindlaks kemikaaliametile makstavad tasud ning maksetingimused. Nimetatud rakendusmäärus on kahtlemata olulise tähtsusega määruse nr 528/2012 (mille eesmärk on kehtestada biotsiidide turul kättesaadavaks tegemise ja kasutamise ühtlustamiseskirjad) kui terviku raames, kuid see ei ole otsustava tähtsusega nimetatud eesmärgi terviklikkuse jaoks.

20. Siinkohal tundub asjakohane üldist laadi etteruttav märkus. Ehkki käesolevas kohtuvaidluses on küsimus otseselt selles, kas liidu seadusandja on järginud ELTL artikli 291 lõiget 2, toob pooltevaheline vaidlus esile tähelepanu „nihkumise” ELTL artiklile 290 kui õigele õiguslikule alusele juhuks, kus seadusandja ei ole kasutanud ise võimalust vaidlusalust regulatsiooni kehtestada. Seetõttu on loomulik, et ka minupoolses probleemi analüüsis raskuskese teataval määral „nihkub”.

B. Sisulised küsimused

1. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid ning nende eristamise võimalikkus

i) „Delegeeritud” õigusaktid

ii) ELTL artikli 290 sisu

21. On olukordi, kus grammatilise või sõna-sõnalise tõlgendamise olulisus on eriti silmnähtav. Teisisõnu on olukordi, kus kõige suuremat tähtsust tuleb omistada sellele, mida säte „ütleb”, püüdes unustada hetkeks kõik teadmised, mis meil võivad olla selle kujunemisloo kohta. Olen seisukohal, et see kaalutus on äärmiselt asjakohane, kui tõlgendaja on silmitsi ELTL artiklis 290 ette nähtud uue instrumendi ehk delegeeritud õigusaktidega, millele – ehkki võib paista teisiti – liidu õigusaktide struktuuris praeguseni samaväärne vaste puudus. Tegelikult ongi kogu selle sätte kujunemislooga kaasnenud liiga palju „müra”. Ka nendele interferentsidele tuleb tähelepanu pöörata, kuid peab tekkima ka hetk, mil sättel „lastakse” lihtsalt „rääkida”.

22. ELTL artikkel 290 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Seadusandliku aktiga võidakse komisjonile delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad, mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi.

Seadusandlikes aktides määratakse sõnaselgelt kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Valdonna olemuslikud aspektid sätestatakse seadusandliku aktiga ning õigust neid sätestada ei või delegeerida.

2. Seadusandlikes aktides määratakse sõnaselgelt kindlaks delegeerimise tingimused, mis võivad olla järgmised:

- a) Euroopa Parlament või nõukogu võib delegeerimise tagasi võtta;
- b) delegeeritud õigusakt võib jõustuda alles pärast seda, kui Euroopa Parlament või nõukogu ei ole esitanud seadusandlikus aktis kehtestatud tähtaja jooksul sellele vastuväiteid.

Punktide a ja b kohaldamisel teeb Euroopa Parlament otsuse oma liikmete enamusega ja nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega.

3. Delegeeritud õigusaktide pealkirja lisatakse omadussõna „delegeeritud”.

23. Selle sätte sõnastuse alusel ning käesolevas asjas tähtsust omavas osas võib kokkuvõtlikult öelda, et „delegeeritud” õigusakt – sest nii seda nimetatakse – on komisjoni – ja ainult komisjoni – võetud üldkohaldatav „muu kui seadusandlik akt”, millega komisjon rakendab selles „seadusandlikus aktis” sisalduvat sätet, millega talle on delegeeritud „õigus” (seadusandlikku akti täiendades või muutes) „reguleerida” selle mitteolemuslikke osi, selle piiranguga, et asjaomase „valdkonna olemuslikke aspekte” on võimalik reguleerida „ainult” seadusandliku aktiga ja sellega määratakse ka eelnevalt sõnaselgelt kindlaks kõnesoleva „volituste delegeerimise” eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Jätan teadlikult kõrvale kogu artikli lõikes 2 ette nähtud „tingimuste” kohta käiva, sest käesoleva kohtuvaidluse lahendamise seisukohast ei oma see tähtsust. Järgmiseks tuleb lihtsalt esile tuua järgmised asjaolud, kusjuures hoiatan ette, et nende esitamise järjekorrale ei ole põhjust omistada suurt tähtsust.

24. Esiteks on tegemist liidu niisugust tüüpi õigusaktiga, mis formaalselt erineb teistest liidu normatiivsüsteemi kuuluvatest aktidest. Seda nimetatakse „delegeeritud” õigusaktiks.⁷ Saan selles osas asjast aru nii, et see liidu asjaomast akti kvalifitseeriv üksainus omadussõna – kuivõrd see väljendab nimetatud aktile eriomaste tunnuste kogumit – on piisava mõjuga, et oleks võimalik rääkida liidu õigusaktist, mis on ülejäänutest formaalselt erinev. Nagu märkis parlament oma kostja vastuses,⁸ on ETLT artiklid 290 ja 291 „Lissaboni lepinguga liidu normatiivses struktuuris tehtud peamiste uuenduste hulgas”.

25. Teiseks on tegemist komisjoni „võetud” aktiga; selle saab võtta ainult ja välistavalt komisjon, olenemata kõnesoleva sätte lõikes 2 kehtestatud „tingimustest” ja reservatsioonidest. Lõppkokkuvõttes lasub see ülesanne ja vastutus komisjonil ja tõesti ainult komisjonil.

26. Kolmandaks on tegemist normatiivse sisuga („üldkohaldatava”) aktiga, mis on mõeldud teatud „valdkonna” „reguleerimiseks”. ETLT artikkel 290 asetub seetõttu peamiselt normatiivse tegevuse valdkonda, mis seondub seega reguleerimisega, olles eraldiseisev ka hilisemast rakendamisest – olenemata sellest, kes seda rakendab.

27. Neljandaks on tegemist „muu kui seadusandliku aktiga”; see võib viidata kas ilmselgele asjaolule, st sellele, et tegemist ei ole seadusandliku tavamenetluse raames võetud õigusaktiga, või samahästi ka sellele, et tegemist on üldkohaldatava õigusaktiga, mis asetub hierarhiliselt seadusandlikust aktist madalamale.

28. Viiendaks kvalifitseeritakse see akt „delegeerituna” sellepärast, et see võetakse tingimata vastu „(õiguste)” peamiselt kaalutusõigusliku „delegeerimise” alusel, mis sisaldub seadusandlikus delegeerivas aktis – siinkohal kerkib uuesti üles küsimus nende „õiguste” laadist. „Delegeeritakse”, kui on loobunud „õigusnorme kehtestamast”, kuid on küsitavam, kas delegeeritav ülesanne on „õigusnormide kehtestamine”. On palju turvalisem rääkida üldiselt „reguleerimisest”.

29. Kuuendaks võimaldab delegeerimine seadusandliku akti „teatavaid” osi nii „täiendada” kui ka „muuta”. Täiendamine ja muutmine on teatava normatiivakti mõjutamise eelduslikult erinevad viisid,⁹ millest meid huvitab peaaegu eksklusiivselt esimene. Igal juhul ei ole delegeerimine üldine, hoopis vastupidi – kõik see, mida delegeeritud õigusaktiga võib täiendavalt ette näha ja muuta, peab olema seadusandlikus aktis „kindlaks määratud”. Seadusandlik akt peab seega täpsustama, mida tuleb seda akti puudutavas „täiendada”, ning samuti vajaduse korral, mida komisjonil on õigus muuta.

7 — Õigusakt, millega teostatakse delegeeritud pädevust tuleb vastu võtta samas vormis, milles on kehtestatud delegeeriv seadusandlik akt, mida sellega täiendatakse või muudetakse, st määrus, direktiiv või (üldkohaldatav) otsus, kusjuures alati tuleb lisada omadussõna „delegeeritud” (ELTL artikli 290 lõige 3).

8 — Punkt 1.

9 — Vt Craig, P., *The Lisbon Treaty*, OUP, New York, 2010, lk 276.

30. Seitsmendaks on „valdkonna olemuslikud aspektid” võimalik sätestada „ainult” seadusandliku aktiga – selle vältimatu tagajärg on see, et delegeeritud õigusaktiga on võimalik reguleerida (kas täiendades või muutes) üksnes seadusandliku akti „mitteolemuslikke aspekte”.¹⁰ Sõnaga „olemuslik” kehtestatakse seega absoluutne sisuline reservatsioon. See ei tähenda siiski, et seadusandliku akti reservatsioon taandub üksnes ELTL artiklis 290 sätestatule – selle teema juurde tulen hiljem tagasi. Nimetatud sättes üksnes määratletakse seadusandliku akti „mitedelegeeritav” reservatsioon („olemuslik”) vastandina teistsugusele reservatsioonile, mille kohaldamisest seadusandja võib ise otsustada loobuda („mitteolemuslik”). Eraldiseisev küsimus, mis käesoleval juhul üldse üles ei kerkigi, on see, kas selline arusaam „mitedelegeeritavast”, mis on taandatud „olemuslikule”, kehtib – olenemata sätte sõnastusest – mis tahes normatiivse valdkonna puhul või mitte.

31. Lõppkokkuvõttes määratakse delegeerivas seadusandlikus aktis „sõnaselgelt kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus”. Selline volitus, mille alusel komisjoni normatiivne tegevus osutub äärmiselt reguleeritud tegevuseks, võimaldab seadusandlikul aktil, et mitte öelda selle kehtestajatel, piirata oluliselt komisjoni kaalutusõigust. Kõike seda, mis seadusandjat „olemuslikult” huvitab teatud valdkonna reguleerimisel, on võimalik saavutada, nähes sõnaselgelt ette eesmärgi, sisu ja ulatuse, millest delegeeritud õigusakt peab kinni pidama.

32. Olles kõik eelneva ära öelnud, tuleb teha sissepõige ajalukku – peamiselt selleks, et selgitada välja, milline on Lissaboni lepinguga selles valdkonnas kehtestatud uuenduste tase.¹¹ Et ELTL artikli 290 eelkäija oli ebaõnnestunud Euroopa põhiseaduse lepingu artikkel I-36, ei tekita kahtlusi kelleski; oluline erinevus oli siiski selles, et põhiseaduse lepingus „delegeeritud määrusteks” nimetatud õigusaktid võeti delegeerivate „seaduste” alusel.¹² Kuna tegemist oli aga ebaõnnestunud eelkäijaga, siis ei ole põhjust sellele olulisi tagajärgi omistada.

33. „Lissabonile” eelnevast asjade seisust lähtudes on oluline peatuda teesil, mida kaitseb nõukogu¹³ ja mille kohaselt „artikliga 290 kehtestatud õigus ei ole liidu õiguskorras uus”, mistõttu „ELTL artikli 290 uudsus ei seisne mitte selle laadis, vaid selles ette nähtud pädevuse teostamise tingimustes”; kusjuures kohe seejärel on täpsustatud, et „artiklites 290 ja 291 kui tervikus ettenähtu kujutab endast lihtsalt varem EÜ asutamislepingu artiklis 202 ettenähtut”.

34. Arvan, et lähenemine, mille tulemusel mõistetakse Lissaboni lepingu sätet, millel sellisena puudub vaste liidu esimeses õiguses, läbi varasema vähemal või suuremal määral EÜ artiklile 202 toetava praktika, on mõistatud olema ekslik. See kehtib ka üleminekuks kehtestatud „kontrolliga regulatiivmenetluse” kui „delegeeritud õigusaktide” võimaliku tõlgendusliku võtme kohta.¹⁴ Selles osas piisab märkusest, et ELTL artikli 290 sisu (ja sellest saab paremini aru siis, kui saab käsitletud „rakendusaktide” teema) ei ole hõlmatud ELTL artikliga 291 tulenevalt vajadusest ühetaoliste rakendamistingimuste kehtestamise järele, vaid see on mõeldud seadusandliku tegevuse jätkuna materiaalses tähenduses.

10 — Viide olemuslikule ilmneb juba 17. septembri 1970. aasta otsusest kohtuasjas 25/70: Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vs Koester, Berodt und Co. (EKL 1970, lk 1161) ja hiljem 27. oktoobri 1992. aasta otsusest kohtuasjas C-240/90: Saksamaa vs. komisjon (EKL 1992, lk I-5383).

11 — „Delegeeritud määruste” kujunemisloo kohta Euroopa konvendi raames vt G. Garzón Clariana, *Les actes délégués dans le système du droit de l'Union Européenne, ERA-Forum*, 12. köide (2011), lisa nr 1, lk 105–134 (106–112).

12 — Põhiseaduse lepingu ebaõnnestumise ja Lissaboni lepingu vastuvõtmise vahel toimunu kohta vt kohtujurist Jääskineni eespool viidatud ettepanek kohtuasjas Ühendkuningriik vs. nõukogu ja Euroopa Parlament (punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).

13 — Kostja vastuse punkt 28.

14 — See menetlus nähti ette nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsusega 2006/512/EÜ (ELT L 200, lk 11), millega muudetakse nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsust 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, lk 23; ELT eriväljaanne 01/03, lk 124), viimati nimetatud otsusesse lisatud artiklis 5a („komiteemenetluse otsus”).

iii) Delegeeritud õigusaktide määratluse ettepanek

35. Alljärgnevalt teen esiteks ettepaneku lahti mõtestada „delegeeritud” õigusaktide sisu ning teiseks ettepaneku nende liigitamise kohta, võttes aluseks liikmesriikide avaliku õiguse.

36. „Delegeeritud” õigusaktid kujutavad endast liidu seadusandja ja komisjoni vahelise koostöö võimalust seadusandliku ülesande korral selle sõna sisulises tähenduses, mille puhul seadusandja võib põhimõtteliselt piirduda teatud valdkonna olemuslike aspektide reguleerimisega, usaldades komisjonile ülejäänud normatiivse töö – piirates tema kaalutusõigust rangelt mõistete kaudu, millele eespool on juba viidatud.

37. See on minu arvates „delegeeritud” õigusaktide põhisisu ja nende olemasolu mõte või põhjus, mis on piisavalt profileeritud, et vältida nende reguleerimisala hõlpsat segiajamist komisjoni teiste normatiivse tegevuse vormidega, eeskätt sellega, mis on vahetult järgnevalt ette nähtud ELTL artikli 291 lõikes 2, mida käsitlen allpool.

38. Püüdes nüüd juba liigitada sellised „delegeeritud” õigusaktid (mis ei ole „seadusandlikud aktid” aga ka mitte „rakendusaktid” ja mis võimaldavad „seadusandlikku akti” nii täiendada kui ka muuta), näib mulle sobilik tugineda võrdlevale õigusele ja eeskätt liikmesriikide avalikule õigusele, eelkõige võttes arvesse seda, et siinkohal tuleb aru saada instrumendist, millel on olemas vaieldamatu funktsionaalne vaste ning väljakujunenud tavad liikmesriikide põhiseaduslikus korras. Ehkki liidu õigusaktide süsteem on kujunenud väga omapäraseks, nii selle laadist kui ka kujunemisloost tingituna,¹⁵ tekib juhtudel, kus liit on otsinud inspiratsiooni liikmesriikide normatiivsetest kategooriatest¹⁶ (nagu ta seda kahtlemata on siinkohal teinud), loomulik vajadus neis ringi vaadata, ehkki tulemus ei ole tagatud.

39. Pealegi on selge, et meid ei saa viia eriti kaugele nende kvalifitseerimine „peaaegu seadusandlikku laadi pädevuseks”¹⁷ või isegi *tertium genus*’eks, st seadusandlike ja üldkohaldatavate rakendusaktide vahele jäävaks, millest viimaste kehtestamine on samuti usaldatud komisjonile ning mille käsitlemiseni me ei ole veel jõudnud.

40. Teiselt poolt, arvestades sellega, et meil on tegemist „muude kui seadusandlike aktidega”, oleks juhul, kui seadusandlik delegeerimine toimub üksnes selle väljendi sisulises tähenduses ja kui ei toimu seadusandliku pädevuse üleandmist selle mõiste täielikus tähenduses, põhjendatud küsida, kas nn delegeerimisel ei ole mitte uuesti sisuliselt „pädevuse üleandmise” tähendust. Kuigi me peame ELTL artikli 290 tõttu rääkima „delegeerimisest”, tuleks ehk mõõnda, et tegemist on „mitte päris” delegeerimisega.

41. Selle vaatluse raamistikus tuleks hakata mõistma ELTL artiklis 290 ette nähtud õiguse delegeerimist kui „seaduse tasandil reguleerimisest hoidumise” juhtu. Ei ole nimelt puudust liikmesriikidest, kus räägitakse „seaduse tasandil reguleerimisest hoidumisest” juhtudel, mil seadusandja otsustab ühel või teisel viisil „anda” täitevvõimule (teatud tingimustel ja teatud valdkondi puudutava reservatsiooniga) teatava valdkonna mõne osa reguleerimise ülesande. Sel moel seaduse alt ajutiselt „välja arvatud” valdkond ei ole enam seadusega reguleeritud, ehkki sisuliselt ta peaks seda olema.¹⁸

15 — Vt selle kohta nt Bast, J., „Legal Instruments and Judicial Protection” teoses A. von Bogdandy ja J. Bast (toim), *Principles of European Constitutional Law*, 2. trükk, Hart-CH Beck-Nomos, München-Portland, 2010, lk 345–397.

16 — Vt IX lihtsustamise töörühma 29. novembri 2002. aasta lõpparuanne, CONV 424/02, WG IX 13.

17 — Komisjon kasutab seda väljendit oma hagiavalduse punktis 63, millele nõukogu vastab oma kostja vastuse punktis 42.

18 — „Seaduse tasandil reguleerimisest hoidumise” kohta liikmesriigi põhiseaduslikus süsteemis vt näiteks De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, lk 226–228.

42. On küll selge, et seda mõistet kasutatakse sellistes õiguskordades, kus hierarhia põhimõtte kohaldamine on vaieldamatu. Meid huvitaval juhul võib aga – nagu ka eespool märgitud – olla neid, kes väidavad, et „muu kui seadusandlik akt” piirdub sellega, et väljendab ilmselget: st et sel juhul ei ole järgitud ega järgita seadusandlikku tavamenetlust. Isegi niisuguse piiratud ulatuse korral usun, et mõistel säilib piisav selgitav jõud, et – *mutatis mutandis* – projitseerida see ELTL artiklis 290 sätestatu rakendumisel ilmnevale.

43. Eeskätt neil juhtudel, mil seadusandlik akt lubab selle muutmist „delegeeritud õigusaktiga”, peab see käsitlema aspekte, mis ei ole esiteks olemuslikud ning mis teiseks sisalduvad täpselt (*verbatim*) määratletud sätetes. Neil asjaoludel jääksid nimetatud sätted erandlikult ilma seadusandliku akti kategooriale omasest „passiivsest jõust”, st nende puhul esineks võimalus, et neist kehtestatakse erand „muus kui seadusandlikus aktis” sisalduva sättega, nagu ELTL artikkel 290 määratleb „delegeeritud õigusakti”.

2. Rakendusaktid

44. Seoses üldkohaldatavate rakendusaktidega ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses tuleb uuesti alustada selle sätte võimalikult eelarvamustevabast lugemisest.

i) ELTL artikli 291 lõike 2 sõnastus

45. ELTL artikkel 291 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks.

2. Kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende õigusaktide alusel rakendamisevolitused komisjonile või nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel ja Euroopa Liidu lepingu artiklites 24 ja 26 ette nähtud juhtudel nõukogule.

3. Lõiget 2 silmas pidades sätestavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt eelnevalt määruste abil eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes.

4. Rakendusaktide pealkirja lisatakse omadussõna „rakendus-”.

46. Esiteks ning viimasena loetust alustades võimaldab „rakendusaktina” määratlemine eristada formaalselt selle sätte alusel võetud komisjoni akte delegeeritud õigusaktidest, mille võtab samuti vastu komisjon ELTL artiklis 290 ette nähtud õiguse delegeerimise alusel.

47. Teiseks jätame me artikliga 291 selja taha „reguleerimise” faasi artikli 290 tähenduses, et asetuda erinevasse funktsionaalsesse keskkonda, st rakendamise ja täpsemalt liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamise faasi. Teisisõnu algab aluslepingu ülesehituses rakendamine siit, st ELTL artiklist 291.

48. Kolmandaks delegeeritakse ELTL artiklis 290 ettenähtuga sarnasel moel komisjonile reguleerimispädevus, mis *prima facie* asetub seadusandlike aktide mõjuvaldkonda; käesoleval juhul antakse komisjonile õigus kehtestada rakendusaktid seetõttu, et on vaja kehtestada „ühetaolised [rakendamis]tingimused” kogu liidus. Nimelt on täidesaatev pädevus tavaliselt ja peamiselt liikmesriikidel. Üksnes subsidiaarselt (ELL artikli 5 lõike 1 alusel) võib seda rakendada liit ja liidu raames komisjon kui see institutsioon, kes täidab „vastavalt aluslepingutes sätestatud tingimustele

koordineerivaid, täitev- ja juhtimisfunktsioone” (ELL artikli 17 lõige 1).¹⁹

49. ETL artikli 291 lõige 2 on seetõttu eeskätt liidule pädevust andev säte, et komisjon saaks (täiendavalt) rakendada liikmesriikidele kuuluvat pädevust.

50. Erinevalt sellest, mis juhtub ETL artikli 290 puhul, ei ole sellise pädevuse tekkimise tõukejõud mitte lihtsalt seadusandja tahe, vaid objektiivse põhjuse olemasolu: vajadus, et liidu õiguslikult siduvaid akte rakendataks ühetaolistel tingimustel. Nimetatud vajadus teeb subsidiaarsuse raames võimalikuks selle, et institutsioonid kehtestavad rakendusmeetmed, mille põhimõtteliselt peaksid vastu võtma liikmesriigid.

51. Lõpetuseks teostavad liikmesriigid ETL artikli 291 lõike 2 alusel võetud rakendusaktide üle kontrolli määruses nr 182/2011²⁰ kehtestatud menetluse abil; selle määrusega lihtsustatakse traditsioonilist nn komiteemenetluse süsteemi. Erinevalt ETL artiklis 290 kehtestatud kontrollikorrast ei nähta ETL artiklis 291 sätestatud kontrolli ette vabatahtlikkuse alusel „õiguslikult siduvas aktis” (alusaktis), millega antakse täidesaatev pädevus, vaid ETL artikli 291 lõige 3 ise kehtestab Euroopa Parlamendile ja nõukogule kohustuse kehtestada „eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme”.²¹ Iga konkreetne alusakt peab omakorda ette nägema, millist Euroopa Parlamendi ja nõukogu eelnevalt ette nähtud kontrollimenetlustest tuleb selle aktiga seoses kohaldada.²²

ii) Rakendusaktide mõte ja ulatus

52. „Rakendusaktid” ETL artikli 291 tähenduses võimaldavad komisjonil juhul, kui on vaja ühetaolisi rakendamistingimusi ja erandina põhimõttest, mille kohaselt rakendamine on riikide ülesanne, rakendada ise liidu õigust.

53. Selliselt võetuna on selliste „rakendusaktide” tähendust raske segi ajada „delegeeritud õigusaktide” tähendusega; viimased võtab samuti komisjon (neid analüüsisin ma eespool) ning nende mõte on liidu seadusandja ja komisjoni vaheline koostöö seadusandliku ülesande täitmisel selle mõiste sisulises tähenduses.

54. Nende liigitamine on vähem problemaatiline. Loomulikust asjade seisust tulenevalt on alati olemas olnud kitsamas mõttes rakendamisele eelnev reguleerimislohk, mida võidakse vastavalt liikmesriikide põhiseaduslikele traditsioonidele lugeda osaks täitevvoimust – mõnel juhul on see lohk kvalifitseeritud täitevvoimule omase määrusandliku pädevusena ja mõnel teisel juhul nõutakse seadusandjapoolset sõnaselget pädevuse üleandmist. Liidu kontekstis, mida iseloomustab pädevuse [andmise] põhimõte, on tegemist viimati nimetatud juhuga.

19 — Liidus täidesaatvate ülesannete määratlemisel esinevate raskuste kohta vt D. Reitling, *L'identification de la fonction exécutive dans l'Union*, teoses J. Duthiel de la Rochère (dir.), *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communitaires et Droits nationaux*, Bruylant, Brüssel, 2009, lk 27–51. Täidesaatva pädevuse jaotuse kohta liidus vt J. Á. Fuentetaja Pastor, *Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea*, väljaandes *Revista Española de Derecho Administrativo*, nr 149, 2011, lk 55–89 (57–63).

20 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes (ELT L 55, lk 13). Nimetatud määrus võeti vastu selleks ETL artikli 291 lõikes 3 antud volituse alusel; nimetatud sätte kohaselt sätestavad selle sama sätte lõikes 2 ette nähtud rakenduspädevuse andmist puudutavas „Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt eelnevalt määruste abil eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbi viidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisevolituste teostamise suhtes”.

21 — Nimetatud eeskirjad ja põhimõtted kehtestati eespool viidatud määruses nr 182/2011.

22 — Määrus nr 182/2011 näeb ette kaks järelevalvemenetlust: nõuandemenetlust (artikkel 4) ja kontrollimenetlust (artikkel 5), mis on tunduvalt põhjalikum. Vaidlustatud määruse puhul on kohaldatav kontrollimenetlus, nagu näeb ette määruse nr 528/2012 artikli 80 lõike 1 teine lõik.

3. Delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid

55. Olles käsitlenud ELTL artiklites 290 ja 291 sisalduvate normatiivsete kategooriate vastavat tähendust, tuleb järgmiseks uurida nende omavahelist suhet. Siinkohal käsitlen esiteks „delegeeritud” õigusaktide ja „rakendusaktide” suhte teatavaid elemente, et uurida seejärel võimalust neid kahte üksteisest eristada.

i) Delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vaheline suhe

56. Mulle näib vajalik esitada enne selle teema juurde minekut üks sissejuhatav märkus. Käesoleva kohtumenetluse osalised töid käesoleva kohtuvaidluse tandrile hierarhia põhimõtte,²³ vaieldes lõppkokkuvõttes selle üle, kas seadusandlike aktide ja delegeeritud õigusaktide või delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel on hierarhiline suhe. Loomulikult oleks selles osas palju öelda, kuid on väga kahtlane, kas selle vaidlusküsimuse käsitlemine on vältimatu, et lahendada komisjoni hagi – sh nõutava üldistusastmega. Eraldiseisev küsimus on, kas minu väljapakutud arusaam ühtedest ja teistest aktidest võimaldab teha järeldusi ühe kindlaksmääratud teesi kasuks. Lõpuks olen nõus Soome seisukohaga, st et käesoleva menetluse raames on tegemist ebavajaliku vaidlusega.

57. Teiselt poolt olen seisukohal, et ei või silmist lasta seda, et lõppkokkuvõttes ei vasta delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vaheline eristus üksnes seadusandluse (ka delegeeritud) ning rakendamise vahelisele erinevusele, vaid selle eristuse aluseks on ka asjaolu, et delegeeritud õigusaktid on liidu enda normatiivse pädevuse rakendamise tulemus, samas kui rakendusaktid on komisjoni (või nõukogu) peamiselt liikmesriikidele kuuluva pädevuse (subsidiarse) rakendamise viil.²⁴

58. Teisisõnu ei ole ELTL artiklite 290 ja 291 eristamise sisuline põhjus mitte niivõrd (või mitte ainult) vajadus tõmmata piir seadusloome ja rakendamise kui liidu normiloome üksteisele järgnevate faaside vahel, kuivõrd ja eeskätt tahe kehtestada liidu ja liikmesriikide pädevuse vahelised piirid.

59. Liidu raames tõusetub normatiivse jõu avaldumisastme küsimus selgelt ELTL artikli 290 puhul, kus on juttu sellest, et teatavale institutsioonile delegeeritakse liidu enda teistele institutsioonidele kuuluva pädevuse teostamine. Ka ELTL artikli 291 puhul on vaja kasutada normatiivse jõu avaldumisastme kriteeriumi, et selgitada välja, kas komisjon (või nõukogu) on piirdunud liidu siduvate õigusaktide „rakendamisega”, kuid veel enne tuleb alati lahendada küsimus, kas rakendada tuleb liidul või liikmesriikidel, ja see sõltub alati objektiivsest asjaolust, mida liidu institutsioonid ei saa mõjutada: kas rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi. Küsimusele üldise ja üksiku piiritlemisest, mis on tüüpiline konkreetset seadusandliku delegeerimise ja üldiselt seadusandliku pädevuse üleandmise korral, lisandub küsimus liidu ja liikmesriikide pädevuse piiride kohta.

60. ELTL artikli 290 kohase delegeerimise tagajärjed ammenduvad komisjonile pädevuse andmisega muude kui seadusandlike aktide kehtestamiseks valdkonnas, mis esialgu oli reguleeritav ainult seadusandlike aktide abil; kuid seeläbi ei mõjutata kuidagi liidu pädevust liikmesriikide suhtes. Tahan öelda seda, et delegeerimisel ei anta mingit muud määrusandliku pädevust, kui „komisjoni” pädevus. Teisisõnu asetub delegeerimine alati liidu pädevusvaldkonda ega mõjuta pädevuse jaotust liidu ja liikmesriikide vahel.

23 — Komisjoni hagiavalduse punktid 4, 57, 63, 64, 71, 75 ja 91, nõukogu kostja vastuse punkt 41, Madalmaade menetlusse astuja seisukohtade punktid 27 ja 28 ning Prantsusmaa menetlusse astuja seisukohtade punktid 20–22.

24 — Vaidlustamata põhimõte on see, et liidu õigusnormide sisuline rakendamine on tavaliselt liikmesriikide ülesanne (vt kõigi kohta J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6. trükk, Dalloz, Pariis, 2010, ääremärkused 581–584). Täidesaatva pädevuse riikidele kuulumise alusätte on ELL artikli 4 lõige 3, mille kohaselt „[l]iikmesriigid kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine”.

61. Teisalt ei kehtestata ELTL artikli 290 alusel sätet, mis võimaldabki volitust rakendada, vaid säte, millega täiustatakse seadusandlikku menetlust ja viiakse see lõpule, isegi kui osa selle menetluse kohaldamisalasse kuuluva valdkonna üksikasjade puhul on otsustatud seaduse tasandil reguleerimisest hoiduda. Nimetatud säte ei anna voli rakendada, vaid lõpetada õigusloometegevus määrusandlikku pädevust kasutades. Seetõttu ei ole veel võimalik ELTL artikli 291 rakendamine; see on võimalik alles siis, kui on „kehtestatud õigusnormid” kogu selle mõiste tähenduses.

62. Komisjoni sekkumine peab puudutama valdkonda, mida delegerimise puudumisel tuleks reguleerida seadusandliku aktiga ja mis peaks seega olema sellise normatiivse kohtlemise esemeks, mida iseloomustab seadusandlikule pädevusele loomupärane ja ainuomane üldisus ja abstraktsus. Delegerimisel antakse komisjonile pädevus võtta vastu sellise sisuga sätteid ning seega tegutseda kaalutusõiguse raames, mis tavaliselt puudub täidesaatev pädevuse teostamise raames. Seetõttu peitub põhimõtteline erinevus pädevuse vahel, mida komisjon rakendab õigusloome delegerimise korral (ELTL artikkel 290), ja pädevuse vahel, mis talle antakse ELTL artikli 291 lõike 2 rakendamise korral, lõppkokkuvõttes selles, et delegerimise juhtumil on tal kaalutusõigus, mida tal rakendamise korral ei ole. Seadusandja delegerib lõppkokkuvõttes komisjonile võimaluse otsustada küsimuste üle, mille üle ta oleks pidanud põhimõtteliselt ise otsustama, samas kui ELTL artiklit 291 rakendatakse selliste õigusnormide suhtes, mille sisu on seadusandja olulises osas juba määratlenud.

63. Sellise erinevuse tõttu käsitleb ELTL artikli 291 lõige 2 lõppkokkuvõttes lihtsalt täidesaatva pädevuse teostamist; ei ole vaidlust, et see mõiste välistab kõik selle, mis ei ole vajalik juba määratletud ning lõpetatud õigusnormi konkreetseks kohaldamiseks. ELTL artikkel 290 näeb omalt poolt ette nende eesmärkide piiritlemise, mida delegerimisega taotletakse, ning samuti delegerimise sisu ja ulatuse määratlemise, kusjuures on selge, et komisjonilt oodatakse midagi enam kui lihtsalt sellise sätte rakendamist, milles on kõik sellised asjaolud juba määratletud. See „midagi enam” hõlmab minu arvates teatavat normatiivset „loomingulisust” või „sekkumist”, mis ei ole tavalise rakendamise korral võimalik.

ii) ELTL artiklites 290 ja 291 käsitletud normatiivse tegevuse kohaldamisala eristamine

64. Eelnevast lähtudes tuleb nüüd pakkuda tõlgendus, mis annaks mõned juhtnöörid selle väljaselgitamiseks, kas mingit konkreetset normatiivset tegevust on võimalik ellu viia üksnes delegerimise alusel või vastupidi, see sobib paremini kokku rakendamise kategooriaga.

65. Komisjon omistas erilist tähtsust „selle pädevuse laadile, mida seadusandja soovib anda”, pidades asjakohatuteks kriteeriume, mis lähtuvad „detailsuse astmest”, õiguste ja kohustuste kehtestamisest või „kaalutusruumist”²⁵, pidades neid kahte kohaldamisala „üksteist välistavaks”²⁶.

66. Nõukogu seevastu keskendub uute materiaalõiguse normide ning uute õiguste ja kohustuste olemasolule, juhtides tähelepanu vajadusele analüüsida „normatiivset sisu”. Tema arvates on olemas raskesti määratletav hall ala. Parlament omakorda viitab detailsuse astmele, õigustele ja kohustustele ning kaalutusruumile.²⁷

67. Põhimõtteline täpsustus: käesoleva menetluse raames on palju räägitud ka sellest, kas on võimalik möönda „halli ala” olemasolu delegeritud õigusaktide ja rakendusaktide sisu piiril või kas need kaks aktide kategooriat on nendevahelise selge piiri tõttu hoopis selgelt eraldiseisvad ning nende sisu on üksteist välistav. Komisjoni teesi kohaselt ei saa see, mida võib reguleerida delegeritud õigusaktiga,

25 — Repliigi punkt 15.

26 — Hagiavalduse punktid 65 jj.

27 — Vasturepliigi punkt 26.

juba kontseptuaalselt (ning üksteist välistavalt) olla rakendusakti esemeks ja vastupidi. Vastupidise teesi kohaselt võib komisjonile pädevuse andmine vastata nii seadusandja õlult vähetähtsa normatiivse töö mahavõtmise eesmärgile kui ka eesmärgile usaldada komisjonile rakendamiseks – selle kitsas tähenduses – vältimatult vajalike üldkohaldatavate aktide kehtestamine.

68. Olen taas kord seisukohal, et selles küsimuses ei ole toetatava poole valimine vältimatu, eeskätt arvestades sellega, et nii üks kui ka teine seisukoht võivad põhimõtteliselt olla teataval määral põhjendatud. Lõppkokkuvõttes sõltub palju suuresti sellest, kuidas nende seisukohtade esitajad neist kahest instrumendist aru saavad.

69. Teiselt poolt on „halli ala” teemale mõnikord lisanud värvi kaalutlused niisuguse „kontrolli põhjalikkuse” kohta, mida Euroopa Kohus saab kõnesolevas valdkonnas õiguspäraselt teostada.²⁸ Minu hinnangul on see asjakohane vaatenurk. Kuna küsimus ei pea seisnema mitte selles, kas „ontoloogiliselt” on võimalik teatud normi absoluutselt kindlalt liigitada kas ELTL artikli 290 või ELTL artikli 291 kohaldamisalasse, vaid pigem selles, kas Euroopa Kohus saab iga seadusandja valikut viimse üksikasjani kontrollida või mitte.²⁹

70. Igal juhul pean ma enne jätkamist oluliseks märkida, et komisjonil on õigus, kui ta väidab, et Euroopa Kohtul on teatav kontrollipädevus valikute üle, mille seadusandja teeb meid huvitava alternatiivi ees. Seda eeskätt sellistes olukordades nagu käesolev, kus esmast õigust on muudetud ning kus ei ole võimalik välistada tõenäosust, et jätkatakse (käesoleval juhul seadusandja jätkab) tegutsemist „nagu varem”. Kuid üks asi on põhimõtet kinnitada, teine asi selle ulatus.

71. Nimelt on kerge nõustuda sellega, et „Euroopa Kohtu kohalolu „olemusliku” (mille puhul õigusloome ülesannet ei saa delegeerida) ja „mitteolemusliku” (mille puhul saab õigusloome ülesande delegeerida) vahelise piiri valvamisel on asjade seisust tulenevalt piiratud: Euroopa Kohus ei saa mingil juhul asuda seadusandja asemele. Sarnasel moel peab olema piiratud Euroopa Kohtu „kohalolu” ka teise piiri valvamisel, mis jookseb selle vahel, mis – kui kasutada Prantsuse valitsuse esindaja väljendit – tuleb määratleda kui „sisuline” (igal juhul mitte olemuslik), st see, mis konkreetselt vastab ELTL artiklile 290, ja vastandina selle vahel, mille määratlemiseks võtan ma vabaduse kasutada sõna „juhuslik”, ehkki ma olen teadlik, et see ei ole kõige parem vaste, st see, mis vastab ELTL artikli 291 lõikele 2. On selge, et selline teine piir ei asetu eelmisega sarnasesse kontiinuumi, sest sel juhul on tegemist erinevate funktsioonidega. Sellegipoolest on ka sel juhul piiratud võimalused kontrollida ükskõik millist seadusandja valikut kõnealuse alternatiivi ees.

72. Sarnaselt sellega, millele juhtis tähelepanu kohtujurist Jääskinen,³⁰ ei takista liidu kohtu jaoks teatud mõttes keelatud ala olemasolu Euroopa Kohtul tõhusa ning laadilt kohase kohtuliku kontrolli läbiviimist selle üle, „kuidas” seadusandja „lahendab” delegeeritud õigusaktide/rakendusaktide vahelise valiku küsimuse, pigem vastupidi.

73. Selles kontekstis tuleb ennekõike märkida, et mõlema sätte tähendus on (nagu nägime) piisavalt erinev, et oleks võimalik tugineda nende kohaldamisalade eristamisel teleoloogilisele tõlgendusele. Minu arvates on selline eristamine, mis põhineb nende kahe institutsionaalse positsiooni kehtestamise põhjusel ja eesmärgil, kaugelt kõige sobivam, võimaldades leida lahendused, mis vastavad ELTL artiklitega 290 ja 291 kujundatud süsteemi mõttega.

28 — Ühendkuningriik viitab oma menetlusse astuja seisukohtade punktides 41–45 vajadusele lähtuda mitmekülgetest hinnangutest, samas kui Taani (menetlusse astuja seisukohtade punktid 15 ja 28) viitab objektiiivsetele kriteeriumidele, mille üle on võimalik teostada kohtulikku kontrolli, kuid mille puhul esineb ka kaalutusõigus. Sellisele seisukohale vaidleb vastu komisjon oma vastuses menetlusse astujate seisukohtadele (punkt 36).

29 — Vt selle kohta Ritleng, D., *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, avaldamata doktoriväitekirj, Strasbourg, 1998, lk 376–382.

30 — Eespool viidatud kohtuasjas Ühendkuningriik vs. nõukogu ja Euroopa Parlament esitatud ettepaneku punkt 78.

74. Eelnevale tuleb lisada, et selle asemel, et piirata analüüs delegeeriva seadusandliku akti üksiku sättega, on pigem oluline analüüsida ka seadusandlikku akti *tervikuna*, et olla teadlik, millist suhtelist positsiooni omab selle seadusandliku akti ülesehituse tervikus konkreetne „rakendusakti” vormi valik, eeskätt võrreldes delegeeritud õigusaktide kasutamise võimalusega.

75. Samuti on palju rõhutatud „poliitilisuse” kriteeriumi kui üht võimalikku üldkategoriat, mis võib suunata hinnangut seadusandja valikute kohta selles valdkonnas. On selge, et Euroopa Kohus on kasutanud „ühenduse poliitika põhisuundumuste” ideed täidesaatva pädevuse piiride kindlaksmääramiseks.³¹ Kuid ma arvan, et „poliitiliste elementide” ja „tehniliste elementide” võrdlusvõimalust tuleb nimetatud kaht tüüpi aktide eristamisel käsitada suhtelisena. Seda seetõttu, et ELTL artikli 290 korral tähendab kogum nõudeid: määratleda „eesmärgid”, „ulatus” ja „sisu”, mis tuleb seadusandlikus aktis delegeeritava akti kohta täpsustada, et „poliitilisuse” piirdub peaaegu eksklusiivselt nimetatud akti sisuga. Teisisõnu annab ELTL artikkel 290 delegeerimisele piisavalt ranged piirid, et võiks väita, et ei jää praktiliselt mingit ruumi tegeliku vastutuse kandmiseks. „Mitteolemuslikud aspektid”, millega delegeeritud õigusakt peab piirduma, on need, mille puhul ei ole võimalik muuta seadusandja vastutustundlikult langetatud põhivalikuid. Kokkuvõttes võib „mitteolemusliku” puhul selliste otsuste tegemise võimalus, mis eeldavad tõelist seadusandlikku vastutust, osutada oluliselt piiratuks tingimuste tõttu, mis delegeerimisel seatakse.

76. Olles eelneva ära öelnud, on vaieldamatu, et komisjonil on ELTL artikli 290 vahendusel asjaomase valdkonna regulatsiooni täiendamisel laiaulatuslik „kaalutusruum”. Kuid nõuda igalt delegeeritud õigusaktiga võtmiseks reserveeritud normatiivselt otsuselt teatavat „poliitilist kaalu”, viiks minu arvates tasakaalust välja suhte delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel ja seda esimesena mainitute kahjuks.

77. Selles kontekstis tuleb hoiatada, et praeguses Lissaboni-järgses stsenaariumis tuleb unustada seadusandliku akti reservatsioon, mis piirdub „olemuslikuga”, nagu seda tõlgendati Euroopa Kohtu praktikas.³² ELTL artikli 290 olemasolust ei saa tuletada, et kui seadusandja on lõpetanud olemusliku reguleerimise, võib ta absoluutse kaalutusõiguse alusel valida delegeeritud õigusakti ja rakendusakti vahel. Selline tees seaks ohtu delegeeritud õigusaktide esmase õiguse hulka arvamise kasuliku mõju, sest nagu hoiatab komisjon,³³ tekib oht, et „delegeeritud õigusaktid” jäävad oma kehtestamisest alates tulemusetuks kategooriaks, mida ei kasutata.

78. Lõpetuseks, kuna eesmärke puudutav on alati paratamatult mingil määral subjektiivne, võib delegeeriva seadusandliku akti põhjendustes kasutatud sõnastus olla eriti kasulik ja peabki seda olema. Nimelt on just põhjendused kõige paremaks viisiks anda edasi seadusandja eesmärki, olgu selleks tahe katkestada reguleeriv töö, kui „olemusliku” piir on saavutatud või sellest on kaugemale mindud, või komisjoni või siis vajaduse korral nõukogu volitamine selliste üldkohaldatavate aktide kehtestamiseks, mis on vahetult seotud rakendamisfaasis tõusetuvate vajadustega.

79. Pärast kõigi nende märkuste esitamist, mis on selgelt üldised ja olulisel määral abstraktsed, olen seisukohal, et nüüd on käes hetk käsitleda konkreetset sätet, millest käesolev kohtuvaidlus tekkis, st määruse nr 528/2012 artikli 80 lõiget 1 osas, milles see annab konkreetset komisjonile ülesande võtta „rakendusmäärus” määruse nr 528/2012 teatud spetsiifiliste aspektide kohta.

31 — Juba varakult juhtis Euroopa Kohus tähelepanu sellele, kui oluline on vastutuse kriteerium selle väljaselgitamisel, kas pädevuse delegeerimine on õiguspärane, arvestades delegeeritud pädevuse laadi ja ulatusega. Nii võib 13. juuni 1958. aasta otsuses kohtuasjas 9/56: Meroni (EKL 1958, lk 9) lugeda, et „pädevuse delegeerimisest tulenevad tagajärjed on väga erinevad vastavalt sellele, kas tegemist on selgelt piiritletud rakendamise pädevusega”. Kohtupraktika sellekohase sünteesi leiab kohtujurist Mengozzi ettepanekust kohtuasjas C-355/10: Euroopa Parlament vs. Euroopa Liidu Nõukogu (punktid 26–29).

32 — Vt eelmine joonealune märkus.

33 — Repliigi punkt 12.

4. Kas vaidlustatud sättega võis anda komisjonile rakendusmääruse kehtestamise ülesande?

80. Veel kord tuleb alustada sellest, et tuua ära asjaomase sätte sõnastus. Määruse nr 528/2012 artikli 80 lõige 1 annab komisjonile tähtaja rakendusmääruse kehtestamiseks, milles on täpsustatud järgmised aspektid:

- „a) kemikaaliametile makstavad tasud, sealhulgas iga-aastane tasu vastavalt VIII peatükile liidu loa saanud toodete eest ning tasu vastavalt VII peatükile esitatud vastastikuse tunnustamise taotluste eest;
- b) eeskirjad, milles määratakse kindlaks vähendatud tasude ja tasust loobumise tingimused, samuti raportöörina tegutsevate biotsiidikomitee liikmete tasude tagasimaksmise tingimused, ning
- c) maksetingimused”.

81. Samas lõigus on täpsustatud, et määrust kohaldatakse ainult kemikaaliametile makstavate tasude suhtes ning et nende „suurus määratakse nii, et oleks võimalik tagada, et nendest laekuvad summad koos kemikaaliameti käesoleva määruse kohastest muudest tuluallikatest laekuvate summadega oleksid piisavad osutatavate teenustega seotud kulude katmiseks. Amet teeb teatavaks, milliseid tasusid nõutakse”.

82. Neile juhtnööridele lisanduvad sama artikli 80 lõikes 3 põhimõtetena kehtestatud juhtnöörid:

- „a) tasude suurus määratakse nii, et oleks võimalik tagada, et nendest laekuvad summad oleksid põhimõtteliselt piisavad osutatavate teenustega seotud kulude katmiseks ega ületaks summat, mis on vajalik nende kulude katmiseks;
- b) tasu makstakse osaliselt tagasi, kui taotleja ei esita nõutud teavet kindlaksmääratud aja jooksul;
- c) vajaduse korral võetakse arvesse [väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKE-de)] konkreetseid vajadusi, sealhulgas tasu tasumise võimalust mitmes osas ja etapis;
- d) tasu struktuuri ja suuruse määramisel võetakse arvesse, kas teave esitati ühiselt või eraldi;
- e) nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel on võimalik tasust täielikult või osaliselt loobuda, kui kemikaaliamet või pädev asutus nii otsustab, ning
- f) tasude maksmise tähtjad määratakse kindlaks, võttes nõuetekohaselt arvesse selles määruses sätestatud menetluste tähtaegasid”.

83. Komisjon väidab,³⁴ et rakendusmäärusele antud ülesanne on kehtestada kemikaaliametile makstavate tasude täielik ja sidus süsteem, normide ja kriteeriumide sidus kogum ning üldine ja sidus süsteem, mis eeldab määruse nr 528/2012 „mitteolemuslike osade” täiendamist, lähtudes seadusandja kehtestatud põhimõtetest, mis nõuab delegeerimist ELTL artikli 290 alusel.

84. Parlament ja nõukogu väidavad omalt poolt, et komisjoni viidatud põhimõtetel on üksnes suhteline tähtsus ning et määruse nr 528/2012 artiklis 80 kehtestatud süsteem on piisavalt detailne selleks, et muuta delegeeritud õigusakti kehtestamine mittevajalikuks, nii et piisab puhtalt rakendusaktist ELTL artikli 291 tähenduses.

34 — Hagiavalduse punktid 46, 83 ja 85.

85. Enne edasi siirdumist tuleb ära märkida asjaolu, millele ma eespool juba omistasin teatava tähtsuse, st see, et ei tohiks piirduda asjaomase seadusandliku akti ühe isoleeritud sätte problemaatikaga, vaid tähtsust tuleb omistada ka sätte kogumis, seda konkreetselt seoses valikutega, mis on aktis tehtud seoses delegeeritud õigusaktide ja üldkohaldatavate rakendusaktide alternatiiviga. Selles osas tuleb märkida, et määruse artikli 83 lõikes 5 kasutatakse delegeeritud õigusakti piisavalt ulatuslikult, et välistada oht, mille ma eespool esile tõin ning mis seisneb selles, et seadusandja ignoreerib teatud valdkonna sellise reguleerimisviisi esilekerkimist.³⁵ Loomulikult ei vabasta see hinnang meid konkreetselt huvitava sätte edasisest analüüsist, kuid olenemata sellest olen seisukohal, et delegeeritud õigusaktide viidatud nimetamist selles määruses ei tohi jätta märkimata.

86. Siit alates tuleb uurida, kas määruse nr 528/2012 artikli 80 lõiget 1 saab mõistlikult käsitada väljendavana seadusandja tahet kehtestada veel edasiarendamist vajav regulatsioon või kas on hoopis mõistlikult võimalik mõõnda, et tegemist on juba rakendamise faasiga koos vältimatu vajadusega kehtestada üldkohaldatavad aktid enne rakendamist selle kitsas tähenduses. Selles osas ei ole just asjakohatu märkida, et selline niivõrd sageli muutmist vajav valdkond, nagu seda on alati tasude valdkond, on teatud määral ette määratud sellesse faasi kuuluma, olenemata allpool toodavatest täpsustustest.

87. Sellest lähtudes piisab, kui uurida, kas on võimalik õiguspäraselt väita, et käesoleval juhul on juba tegemist rakendamisega koos viimaste vältimatute täpsustavate või määratlevate elementide kehtestamisega, või kas vastupidi, on tegemist faasiga, kus pooleliolev normatiivne tegevus toimub kaalutlusruumi raames, mida komisjon ei saa asendada üksnes oma täidesaatva pädevuse teostamisega.

88. Komisjonile usaldatud normatiivse pädevuse ulatus tuleb kindlaks teha, arvestades seadusandja poolt määruse nr 528/2012 artikli 80 lõikes 3 kehtestatud põhimõtteid, sest vastavalt sellele, kas need põhimõtted piiravad suuremal või väiksemal määral komisjoni kaalutlusruumi selle pädevuse alusel kehtestatud sätte sisu üle otsustamisel, on tegemist kas lihtsa täidesaatva pädevuse või siis juba seadusandliku pädevuse teostamisega.

89. Minu arvates ei jäta määruse nr 528/2012 artikli 80 lõigetes 1 ja 3 kehtestatud tingimused ei liikmesriikidele ega komisjonile ruumi sellise normatiivse pädevuse teostamiseks, mille raames mindaks kaugemale sellest, mida võiks mõislikult pidada rakendamiseks.

90. Säte näeb kaks korda ette, et tuleb tagada kemikaaliameti osutatavate teenustega seotud kulude katmine ja ühel korral neist (lõike 3 punkt a) täpsustatakse, et tasude suurus „[ei tohi ületada] summat, mis on vajalik nende kulude katmiseks”. Neil tingimustel on minu arvates selge, et tasude suuruse kindlaksmääramist ei jäeta poliitilise otsuse hooleks, vaid tegemist on üksnes tehnilise küsimusega. Seda seetõttu, et tasude süsteemi kehtestamise poliitilise mõõtme on juba ette näinud seadusandja ise, kui ta määras esiteks, et tasusid tuleb maksta ning teiseks, et tasusid kasutatakse ainult teenuse osutamise kulude katmiseks, ilma et neid oleks võimalik kasutada mingitel muudel eesmärkidel ega kehtestada suurus, mis tingiks kemikaaliameti osutatud teenuste kulude ülemäärase hüvitamise.

91. Olles eelneva ära öelnud, tuleb hetkeks peatuda artikli 80 lõike 3 punktis e sätestatud „põhimõttel”, millega seoses komisjon väidab, et see eeldab poliitilist laadi otsust, mis tähendaks, et komisjonile antakse sellega ülemäärane kaalutlusruum. Loomulikult tähendab asjaolu, et komisjonile antakse pädevus otsustada, millistel juhtudel on võimalik tasust täielikult või osaliselt loobuda, et talle usaldatakse mis tahes rahastamiskorras äärmiselt tundliku aspekti määratlemine. Tasu maksmise kohustusega isikute ringi määratlemine kuulub tõepoolest ajalooliselt „poliitika” alla, kusjuures esindatus ja maksude tasumine on tihedalt seotud, mistõttu põhimõtteliselt peaks nimetatud isikute ringi määratlemine olema reserveeritud seadusandjale.

35 — Artikli 83 lõikes 3 on loetletud määruse nr 528/2012 sätted, milles lubatakse delegeerida, st artikli 3 lõige 4, artikli 5 lõige 3, artikli 6 lõige 4, artikli 21 lõige 3, artikli 23 lõige 5, artikli 28 lõiked 1 ja 3, artikkel 40, artikli 56 lõige 4, artikli 71 lõige 9, artikkel 85 ja artikli 89 lõige 1.

92. Kuid praegu käsitlemisel oleva sätte kontekstis ei saa rääkida komisjonile pädevuse andmisest kehtestada omal äranägemisel nende isikute ring, kelle suhtes võidakse kohaldada tasust vabastamist. Artikli 80 lõike 3 punkt e lubab tasust täielikult või osaliselt loobuda üksnes „nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel”, nõudes lisaks, et sellise vabastamise kiidaks heaks „kemikaaliamet või pädev asutus”. Neil tingimustel on vabastuse võimalust käsitleva otsuse peamise poliitilise mõõtme andnud taas kord otse seadusandja. Komisjon ei ole see, kes võib otsustada, kas vabastus kehtestada või mitte või kas vabastus on osaline või täielik. Kui seadusandja otsustab, et vabastamine on asjakohane, on komisjonil üksnes ülesanne näha rakendusmääruses ette, et need, kes soovivad, et nende suhtes vabastamist kohaldatakse, peavad oma taotlust põhjendama ning et otsuse tasu maksmise kohustusest vabastamise või vabastamata jätmise kohta teeb kemikaaliamet või pädev asutus. Komisjon töö taandub seega sellele, et kehtestada tulevases rakendusmääruses selle tasu maksmise kohustusest vabastamise tingimusteed, mille seadusandja tegelikult juba määruses nr 528/2012 endas ette nägi: taotluse põhjendamine ja rahuldamine kemikaaliameti või pädeva asutuse poolt. Neil asjaoludel olen seisukohal, et sättega ei kohaldata ETLT artikli 291 lõiget 2 viisil, mis võidakse tunnistada ebaseaduslikuks.

93. Seoses artikli 80 lõikes 3 ette nähtud ülejäänud põhimõtetega näib mulle, et need piiritlevad piisavalt komisjoni kaalutlusruumi, sest jõutakse isegi nii kaugemale, et nähakse ette, et „tasu makstakse osaliselt tagasi, kui taotleja ei esita nõutud teavet kindlaksmääratud aja jooksul” (punkt b); et tuleb „vajaduse korral [arvesse võtta] VKE-de konkreetseid vajadusi, sealhulgas tasu tasumise võimalust mitmes osas ja etapis” (punkt c) või et „tasude maksmise tähtajad määratakse kindlaks, võttes nõuetekohaselt arvesse selles määruses sätestatud menetluste tähtaegasid” (punkt f). Lõppkokkuvõttes ei jää minu arvates mingisugust ruumi sellise otsustuspädevuse teostamiseks, millega kaasnev kaalutlusõigus ei võimaldaks seda arvata ETLT artikli 291 lõike 2 alla.

94. Teiselt poolt seab artikli 528/2012 sama artikli 80 lõige 2 liikmesriikidele kohustuse nõuda sisse tasud teenuste eest, mida „nad osutavad seoses käesolevast määrusest tulenevate menetlusega”. Sel eesmärgil näeb nimetatud lõike 2 teine lõik ette, et „[l]õikes 3 sätestatud põhimõtete alusel annab komisjon suuniseid tasude ühtlustatud struktuuri kohta”. Eelnevast võiks järeldada, et komisjonilt oodatakse liikmesriikide jaoks nende tingimuste täpsustamist ja konkretiseerimist, mis liidu puhul on ette nähtud lõikes 3. Kui see oleks nii, siis mõõndaks, et see lõige 3 jätab veel ruumi selliste otsuste vastuvõtmiseks, mis ei ole täiesti kaalutlusruumita. Seda ma ei usu.

95. Minu hinnangul ei anna lõike 2 teine lõik komisjonile pädevust konkretiseerida põhimõtteid, mis minu arvates on juba piisava täpsusastmega selleks, et välistada mis tahes võimalus, et komisjon teeb poliitilise otsuse. Nimetatud teise lõigu sisu on see, et nähakse ette, et komisjon *suunab* „[l]õikes 3 sätestatud põhimõtete alusel” liikmesriikide tegevust selleks, et nende kehtestatud tasud oleksid „ühtlustatud struktuuriga”. Mõte ei ole seega mitte profileerida otsustusruum, mille seadusandja, nagu sai juba märgitud, määratles lõikes 3 ette nähtud põhimõtete kehtestamisega, vaid tagada, et liikmesriikide kehtestatud tasud vastavad ühtlustatud struktuurile, kusjuures nimetatud struktuuri puhul tuleb lähtuda kõne all olevatest põhimõtetest.

96. Lõpetuseks kinnitab asjaolu, et artikli 80 lõikes 3 ette nähtud põhimõtted on ühtmoodi siduvad nii komisjonile kui ka liikmesriikidele, et seadusandja pidas reguleerimise „faasi” lõpetatuks ja ammendunuks. Veenev ei ole ka komisjoni argument,³⁶ et liikmesriigid võivad, lähtudes oma õiguskorrast, omakorda n.ö „tagasi pöörduda” seadusandlikku faasi selle formaalses tähenduses, et viia lõpule vastav reguleerimine. Nagu parlament tabavalt märkis,³⁷ on oluline see, et liidu jaoks on normatiivne faas lõppenud.

36 — Repliigi punkt 39.

37 — Vasturepliigi punktid 22 ja 23.

97. Kõige eelneva alusel olen seisukohal, et komisjonile võidi määruse nr 528/2012 artikli 80 lõikega 1 õiguspäraselt usaldada nimetatud sättes ette nähtud sisu ja tingimustega rakendusmääruse kehtestamine, tuginedes ELTL artikli 291 lõikele 2, mistõttu komisjoni tühistamishagi tuleb jätta rahuldamata.

V. Ettepanek

98. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmise otsuse:

1. Jätta komisjoni hagi rahuldamata.
2. Mõista kohtukulud välja komisjonilt.