



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 7. mail 2015¹

Kohtuasi C-88/14

**Euroopa Komisjon
versus
Euroopa Parlament
ja**

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi — ELTL artiklid 290 ja 291 — Delegeeritud õigusakt ja rakendusakt — Määrus (EL) nr 1289/2013 — Vastastikkuse mehhanism

1. Euroopa Komisjon palub käesolevas kohtuasjas esitatud hagiga Euroopa Kohtul tühistada määrus nr 1289/2013 (edaspidi „vaidlustatud määrus”)² osas, milles on ette nähtud delegeeritud õigusaktide kasutamine vastastikkuse mehhanismi raames, mida tuleb rakendada, kui kolmas riik, mille kodanikud on määruse nr 539/2001³ alusel liidu välispiiride ületamisel viisanõudest vabastatud, kehtestab mõne liikmesriigi kodanikele niisuguse kohustuse.

2. Poolte argumendid tõstatavad delikaatseid küsimusi, mis käsitlevad ELTL artiklite 290 ja 291 tõlgendamist ning nende omavahelisi seoseid. Mõiste „seadusandliku akti teatavate mitteolemuslike osade muutmine” ELTL artikli 290 lõike 1 esimese lõigu tähenduses ning kohtuotsuses komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170) (edaspidi „kohtuotsus Biocidi”) liidu seadusandja puhul tunnustatud kaalutusõigus selle üle otsustamisel, kas kasutada delegeeritud õigusakte või rakendusakte, on mõned probleemid, mille kohta palutakse Euroopa Kohtul otsus teha.

I. Õiguslik raamistik

A. *Esmane õigus*

3. Lissaboni lepinguga on liidu õiguse mitteesmaste allikate süsteemis kehtestatud hierarhiline kriteerium. Niisuguse süsteemi raames muudavad ELTL artiklid 290 ja 291, mille ülesanne on panna toimima teised õigusnormid – Euroopa põhiseaduse lepingu⁴ artiklite I-36 ja I-37 eeskujul –, formaalseks selle delegeeritud seadusandliku funktsiooni lahutatuse täidesaatvast funktsioonist, mida hõlmavad rakendusvolitused EÜ artikli 202 kohaselt nn „komitoloogia” korral.⁵

1 — Algkeel: itaalia.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1289/2013, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT L 347, lk 74).

3 — Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määrus (EÜ) (EÜT L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65).

4 — Allkirjastatud Roomas 29. oktoobril 2004 (ELT C 310, lk 1).

5 — Vt kohtuotsus Biocidi, punkt 36.

4. ETL artikli 290 lõike 1 esimene lõik sätestab, et „[s]eadusandliku aktiga võidakse komisjonile delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad, mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi”.

5. ETL artikli 291 lõike 1 järgi kuulub pädevus võtta vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks, liikmesriikidele. Selle artikli lõikes 2 on sätestatud, et kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende õigusaktide alusel rakendamisvolitused komisjonile või erijuhtudel nõukogule.

B. Määrus nr 539/2001

6. Määrusega nr 539/2001 on kehtestatud loetelu kolmandatest riikidest, mille kodanikelt nõutakse liikmesriigi välispiiride ületamisel viisat (artikli 1 lõike 1 esimene lõik), ja loetelu kolmandatest riikidest, mille kodanikud on vabastatud sellest kohustusest viibimise puhul, mis ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul (artikli 1 lõike 2 esimene lõik)⁶. Niisugused loetelud on toodud vastavalt selle määruse I ja II lisas.⁷

7. Määruse nr 539/2001 artikli 1 lõige 4 nägi enne vaidlustatud määruse jõustumist kohaldatavas redaktsioonis ette ühenduse mehhanismi, mis võimaldas kohaldada juhul, kui mõni selle määruse II lisas loetletud kolmandatest riikidest peaks otsustama kehtestada ühe või mitme liikmesriigi kodanikele viisanõude, vastastikkuse põhimõtet. Selle mehhanismi kohaselt, mida on muudetud määrusega nr 851/2005⁸, võis komisjon pärast asjaomaselt liikmesriigilt teate saamist esitada nõukogule ettepaneku taaskehtestada kõnealuse kolmanda riigi kodanike suhtes ajutiselt viisanõue, mille kohta nõukogu tegi kvalifitseeritud häälteenamusega otsuse (artikli 1 lõike 4 punkt c). Niisugune menetlus ei kahjustanud komisjoni õigust esitada määruse muutmise ettepanek, et viia asjaomane kolmas riik üle I lisas toodud loetellu (artikli 1 lõike 4 punkt e).

C. Vaidlustatud määrus

8. Vaidlustatud määrusega on määruses nr 539/2001 tehtud peamiselt kaks muudatust. Sellega on muudetud vastastikkuse mehhanismi ja kehtestatud „kaitseüsteem”, mis võimaldab kolmanda riigi kodanike viisanõudest vabastamise ajutiselt peatada.

6 — Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, nõukogu määrusi (EÜ) nr 1683/95 ja (EÜ) nr 539/2001 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 767/2008 ja (EÜ) nr 810/2009 (ELT L 182, lk 1).

7 — Vastavalt määruse nr 539/2001 põhjendusele 5 eeldab nende loetelude koostamine, et igal üksikul juhul hinnataks mitmesuguseid kriteeriume, „mis käsitlevad muu hulgas ebaseaduslikku sisserännet, avalikku korda ja julgeolekut ning Euroopa Liidu välissuhteid kolmandate riikidega”, ning võetakse arvesse piirkondliku ühtekuuluvuse ja vastastikkusega seotud seiku. Viidet nendele kriteeriumidele kinnitati koos uute kriteeriumide äranäitamisega määrusega nr 509/2014, milles on nähtud ette, et alates 9. juunist 2014 on määruse nr 539/2001 artikli 1 ette lisatud „artikkel -1” järgmise sisuga: „Käesoleva määruse eesmärk on määrata kindlaks kolmandad riigid, kelle kodanikelt nõutakse viisat või kelle kodanikud on viisanõudest vabastatud, hinnates igal üksikjuhtumil eraldi mitmesuguseid kriteeriume, mis on seotud muu hulgas ebaseadusliku sisserändega, avaliku korra ja julgeolekuga, majandusliku kasuga, eelkõige turismi ja väliskaubanduse aspektist, ning liidu välissuhetega asjaomaste kolmandate riikidega, arvestades eelkõige inimõigusi ja põhivabadusi, samuti piirkondlikku ühtekuuluvust ja vastastikkuse põhimõtet.”

8 — Nõukogu 2. juuni 2005. aasta määrus (EÜ) nr 851/2005, millega muudetakse vastastikkuse mehhanismi osas määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT L 141, lk 3).

9. Vaidlustatud määruse artikli 1 punkti 1 alapunktiga a on muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõiget 4, nähes ette kolmeetapilise vastastikkuse mehhanismi, mis saab alguse – nagu eespool märgitud – selle liikmesriigi teatest, mille kodanike suhtes on viimati nimetatud määruse II lisasse kantud kolmas riik taaskehtestanud viisanõude.⁹

10. Selle mehhanismi esimese etapi, mida reguleerib vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkt e, algatab komisjon kuue kuu jooksul alates selle teate avaldamisest kas nii, et võtab asjaomase liikmesriigi taotlusel või omal initsiatiivil vastu rakendusakti, millega peatatakse ajutiselt viisanõudest vabastus asjaomase kolmanda riigi kodanike teatavate kategooriate suhtes maksimaalselt kuueks kuuks, või esitab aruande, milles on olukorda hinnatud ja täpsustatud, miks ta otsustas vabastust mitte peatada. Rakendusaktid võetakse vastu kontrollimenetluse kohaselt, mida on kirjeldatud määruse nr 539/2001 artikli 4a lõikes 2 – mis lisati vaidlustatud määruse artikli 1 lõikega 4 -, milles on viidatud määruse nr 182/2011¹⁰ artiklile 5.

11. Vastastikkuse mehhanismi teine etapp algab 24 kuu jooksul alates asjaomase liikmesriigi teate avaldamisest, kui asjaomane kolmas riik säilitab viisanõude. Seda etappi reguleerib vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkt f, mille kohaselt „võtab komisjon [...] vastu delegeeritud õigusakti, millega peatatakse ajutiselt 12 kuuks kõnealuse kolmanda riigi kodanike suhtes II lisa kohaldamine. Rakendusaktiga määratakse kindlaks II lisa kohaldamise peatamise alguskuupäev, mis saabub 90 päeva jooksul rakendusakti jõustumisest, [...] ning muudetakse vastavalt II lisa. Sellise muudatuse tegemiseks lisatakse asjaomase kolmanda riigi nime järele viide joonealusele märkusele, milles märgitakse, et kõnealuse kolmanda riigi suhtes on viisanõudest vabastus peatatud ning täpsustatakse selle peatamise kestus.” Tingimused, mis peavad olema täidetud, et komisjon võiks vastu võtta delegeeritud akte, on sätestatud määruse nr 539/2001 artiklis 4b, mis lisati vaidlustatud määruse artikli 1 lõikega 4. Volitused on delegeeritud viieks aastaks alates 9. jaanuarist 2014 ning seda delegeerimist pikendatakse samadeks ajavahemikeks, kui Euroopa Parlament ja nõukogu ei ole selle vastu. Euroopa Parlament ja nõukogu võivad selle igal hetkel tagasi võtta. Lisaks on artikli 4b lõikes 5 ette nähtud, et „[a]rtikli 1 lõike 4 punkti f alusel vastu võetud delegeeritud õigusakt jõustub üksnes juhul, kui Euroopa Parlament ega nõukogu ei ole nelja kuu jooksul pärast õigusakti teatavakstegemist Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitanud selle suhtes vastuväidet või kui Euroopa Parlament ja nõukogu on enne selle tähtaja möödumist komisjonile teatanud, et nad ei esita vastuväidet [...]”.

12. Vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis h on sätestatud, et kui asjaomane kolmas riik ei ole punktis f osutatud delegeeritud õigusakti jõustumisest kuue kuu jooksul viisanõuet kaotanud, võib komisjon esitada käesoleva määruse muutmiseks seadusandliku ettepaneku, et viia viide asjaomasele kolmandale riigile II lisast üle I lisasse, millega ta algatab vastastikkuse mehhanismi kolmanda ja viimase etapi.

13. Vaidlustatud määruse artikli 1 punktis 2, millega lisati määrusesse nr 539/2001 artikkel 1a, on kehtestatud mehhanism, mis võimaldab erandina selle viimase määruse artikli 1 lõikest 2 ajutiselt peatada vabastuse viisanõudest II lisasse kantud kolmanda riigi kodanike puhul erakorralises olukorras¹¹ menetluse kohaselt, mis on algatatud asjaomaselt liikmesriigilt teate saamise tulemusena. Kui komisjon leiab pärast teate analüüsimist - lähtudes selle artikli 1a lõikes 3 loetletud kriteeriumidest ning võttes arvesse tagajärgi, mille peatamine toob kaasa liidu ja liikmesriikide välissuhetele, mis neil on asjaomase kolmanda riigiga -, et tuleb võtta meetmeid, võtab ta kolme kuu jooksul alates teate saamisest määruse nr 539/2001 eespool viidatud artikli 4a lõikes 2 kirjeldatud

9 — Kasulik on märkida, et mis puudutab vastastikkuse mehhanismi, siis komisjoni ettepanekus piirduti sellega, et kehtestati määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti c muudatus, mis võimaldab tühistada selles õigusnormis toodud teisese õigusliku aluse, asendades nõukogu otsuse asjaomase kolmanda riigi kodanike suhtes ajutise viisanõude taaskehtestamise ettepaneku kohta liidu seadusandja aktiga (KOM(2011) 290 lõplik/2).

10 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisoluliste teostamise suhtes (ELT L 55, lk 13).

11 — Asjaolud, mis võivad tekitada erakorralise olukorra, on loetletud määruse nr 539/2001 artikli 1a lõikes 2.

kontrollimenetluse kohaselt vastu rakendusakti, millega asjaomase kolmanda riigi kodanike viisanõudest vabastamine peatatakse ajutiselt kuueks kuuks. Seda peatamist võib pikendada ajavahemikuks, mis ei ületa 12 kuud, kui komisjon esitas enne rakendusakti kehtivuse lõppemist õigusakti ettepaneku, millega muudetakse määrust nr 539/2001 ja mille eesmärk on viia asjaomane kolmas riik II lisast üle I lissasse.

II. Menetlus ja poolte nõuded

14. Euroopa Kohtu presidendi 1. juuli 2014. aasta otsusega lubati Tšehhi Vabariigil astuda menetlusse kostjaks olevate institutsioonide nõuete toetuseks.

15. Komisjon palub Euroopa Kohtul esimese võimalusena tühistada vaidlustatud määruse artikli 1 punkt 1 ja artikli 1 punkt 4 osas, milles määrusesse nr 539/2001 on lisatud uus artikkel 4a, säilitada tühistatud õigusnormide ja kõikide nendest tulenevate rakendusmeetmete õigusmõju kuni nende asendamiseni mõistliku aja jooksul õigusaktidega, mis on vastu võetud vastavalt aluslepingule, ning mõista kohtukulud välja kostjaks olevatelt institutsioonidelt. Teise võimalusena - juhul kui Euroopa Kohus peaks leidma, et eespool nimetatud sätted ei ole ülejäänud määrusest lahutatavad, - palub komisjon vaidlustatud määruse tühistada tervikuna, säilitades selle õigusmõju, ning mõista kohtukulud välja kostjaks olevatelt institutsioonidelt.

16. Parlament palub Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt. Ta pooldab komisjoni nõuet säilitada vaidlustatud määruse õigusmõju juhul, kui Euroopa Kohus otsustab hagi rahuldada.

17. Nõukogu palub Euroopa Kohtul esimese võimalusena jätta hagi tervikuna rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt ning teise võimalusena - juhul kui Euroopa Kohus peaks otsustama vaidlustatud määruse tervikuna või osaliselt tühistada - säilitada selle või tühistatud sätete ja nende rakendamiseks vastu võetud õigusnormide õigusmõju kuni nende asendamiseks vastu võetud uue õigusakti jõustumiseni mõistliku aja jooksul.

18. Tšehhi Vabariik palub Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt ning teise võimalusena - juhul kui hagi rahuldatakse - säilitada vaidlustatud määruse tühistatud sätete õigusmõju kuni nende asendamiseni uue määrusega.

19. Euroopa Kohus kuulab poolte suulised seisukohad ära 9. märtsi 2015. aasta kohtuistungil.

III. Hagi

20. Komisjon põhjendab oma hagi ainult ühe väitega, mille kohaselt on rikutud ELTL artikleid 290 ja 291. Ta märgib, et delegeeritud õigusakti ja rakendusakti kohaldamisala on täiesti erinevad: esimest tuleb kasutada siis, kui on vaja täiendada või muuta seadusandliku akti mitteolemuslikke osi, samas kui teine võetakse vastu siis, kui on nõutavad liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamise ühetaolised tingimused. Valik nende kahe aktikategooria vahel on puhtalt õiguslik ja peaks põhinema – nagu õigusliku aluse valiku puhul – objektiivsetel asjaoludel, mida kohus saab kontrollida. Käesoleval juhul on vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud delegeeritud õigusaktide kasutamise rikutud ELTL artikleid 290 ja 291, sest viisanõudest vabastamise ajutise peatamise otsus ei ole õigusakt, millega „täiendatakse” või „muudetakse” määrust nr 539/2001 ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses, vaid see asetub pigem selle määruse rakendamise raamistikku, kujutades endast määruses juba olemasolevate sätete kohaldamist konkreetse olukorra suhtes.

21. Enne komisjoni üksikute argumentide ning kostjaks olevate institutsioonide ja menetlusse astunud riigi vastuargumentide analüüsimist pean vajalikuks käsitleda küsimusi, mida pooled arutasid pikemalt, mis puudutavad Lissaboni lepinguga läbi viidud seadusandliku ja täidesaatva funktsiooni lahutatuse mõningaid aspekte ning keerulist küsimust, kust läheb piir ELTL artiklite 290 ja 291 vastavate kohaldamisalade vahel.

A. Komisjoni kaalutlusruum kui ELTL artiklite 290 ja 291 kohaldamisalasid eristav kriteerium

22. Üks küsimus, mida pooled kõige enam arutasid – nii kirjalikus menetluses kui ka kohtuistungil – puudutab seda, milline on komisjoni kaalutlusruum delegeeritud aktide ja rakendusaktide vahel piiri tõmbamisel.

23. Viimane väidab, et kui tal on ainult piiratud kaalutlusruum – nagu aktide puhul, mis on võetud vastu vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f alusel –, peab ta täitma üksnes funktsiooni, mis on põhimõtteliselt puhtalt täidesaatev. Nõukogu omalt poolt märgib, et kaalutlusruumi andmine komisjonile ei ole ELTL artiklis 290 sätestatud seadusandlike volituste delegeerimise tingimuste hulgas ega ole delegeeritud aktide ja rakendusaktide vahel valimisel asjakohane. Parlament arvab vastupidi, et tegemist on ühega nendest asjaoludest, mida kaasseadusandjad peavad arvesse võtma, kui kvalifitseerivad komisjoni volitused seadusandliku akti konkreetsel elluviimisel, kuid et see asjaolu etendab rolli üksnes siis, kui niisuguste volituste eesmärk on täiendada või täpsustada sellise akti sisu, mitte ka juhul, kui seda muudetakse. Viimasel juhul ei ole tähtsust, kas komisjonil on ulatuslikum või kitsam kaalutlusruum, sest valida tuleb siiski delegeeritud õigusakt.

24. Seadusandliku funktsiooni delegeerimine eeldab juba oma loomult – vähemalt osas, milles selle eesmärk on anda õigus alusakti täiendada täiendavate sätetega – seadusandja teatava kaalutlusõiguse üleminekut isikule, kellele see funktsioon delegeeritakse. Ehkki ELTL artiklis 290 ei ole seda sõnaselgelt märgitud, kaasneb täiendavate delegeeritud õigusaktide vastuvõtmise õigusega tingimata teatava kaalutlusruumi kasutamine. Sellest järeldub, et kui niisugust kaalutlusõigust ei ole, ei kujuta tegevus, mida komisjon peab läbi viima, endast sisuliselt delegeeritud seadusandlikku funktsiooni, vaid täidesaatvat funktsiooni.

25. Seda viimast iseloomustab põhimõtteliselt piiratum kaalutlusõigus kui esimest ning seega on võimalik välja tuua kriteerium, mille põhjal eristada delegeeritud õigusakte ja rakendusakte ning milleks on komisjonile antud *suurem* või *väiksem* kaalutlusõigus. Kuigi see kriteerium ei ole iseenesest otsustav – kas seetõttu, et seda tuleb tingimata kombineerida funktsionaalsuse kriteeriumiga, mis puudutab vastuvõetavate õigusnormide ja alusakti normatiivse sisu suhet,¹² või sellepärast, et viimasega eesmärkidele, sisule ja delegeeritud volituste ulatusele kehtestatud piirid võivad märkimisväärselt piirata komisjonile jäetud hindamisruumi, vähendades konkreetsel juhul erinevust seadusandlike volituste delegeerimise ja rakenduspädevuse vahel –, on see siiski oluline kriteerium, mida tuleb arvesse võtta, kui õigusakt arvatakse kas ühte või teise ELTL artiklites 290 ja 291 ette nähtud kategooriasse.¹³

12 — Seda seost rõhutab Euroopa Kohus kohtuotsuse Biocidi punktides 38 ja 39, milles on täpsustatud, et „delegeeritud pädevuse andmise eesmärk on selliste eeskirjade kehtestamine, mis on osaks seadusandliku alusaktiga määratletud õiguslikust raamistikust”, ning kui seadusandja „annab komisjonile rakenduspädevuse [...], peab komisjon täpsustama seadusandliku akti sisu, et tagada selle rakendamine kõigis liikmesriikides ühetaolistel tingimustel”. Vt ka kohtuotsus parlament vs. komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punktid 39-46) ja kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2013:871, punktid 76 ja 77).

13 — Vt selle kohta komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 rakendamine” (KOM (2009)673 (lõplik), punkt 2.3) (edaspidi „komisjoni 2009. aasta teatis ELTL artikli 290 rakendamise kohta”) ning Euroopa Parlamendi 4. detsembri 2013. aasta raport „Seadusandlike volituste delegeerimise järelemeetmed ja liikmesriikide kontroll komisjoni rakendamisvolituste täitmise üle” (A7-0435/2013), mille punkti 1 üheteistkümnendas taandes on märgitud: „Üldiselt tuleks delegeeritud õigusakte kasutada juhul, kui alusaktis on komisjonile jäetud märkimisväärne kaalutlusõigus, et täiendada alusaktis sätestatud õigusraamistikku.” Vt ka kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi komisjon vs. parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2013:871, punkt 62).

26. Kohtuotsuses Biocidi, milles Euroopa Kohus pidi esimest korda tegema otsuse ELTL artiklite 290 ja 291 vastavate kohaldamisalade piiri kohta,¹⁴ ei ole tõesti mingit sõnaselget viidet sellele, et komisjonile jäetud kaalutlusruum oleks kriteerium, mis võib aidata teha vahet delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel. Järeldus, et seadusandja võis asuda mõistlikult seisukohale, et määruse nr 528/2012¹⁵ artikli 80 lõike 1 rakendamiseks ei ole vaja kasutada delegeeritud õigusakte¹⁶ - millele Euroopa Kohus jõudis selle määruse sätete põhjaliku analüüsi tulemusena¹⁷ -, rajaneb seisukohal, et selles artiklis sätestatud tasukord on piisavalt üksikasjalik ja seadusandlikul tasandil kindlaks määratud, ning seega sisuliselt seisukohal, et komisjonile on jäetud piiratud kaalutlusruum, mis annab tunnistust sellest, et talle antud pädevus on rakenduspädevus.

27. Ehkki ma arvan, et *a priori* ei saa eitada, et komisjonile jäetud ulatuslikuma või kitsama kaalutlusruumi kriteeriumil on delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel piiri tõmbamisel tähtsust, siis palju vaieldavam on küsimus, kas see kriteerium on asjakohane juhul, kui sellel institutsioonil on – nagu käesoleval juhul – õigus vastu võtta alusakti *muutvaid õigusakte*. Kui ilmneb, et niisuguse õiguse võib anda – nagu kinnitavad kostjaks olevad institutsioonid, keda toetab menetlusse astunud riik – ainult seadusandlike volitusi delegeerides, ei ole asjaolul, kas see õigus hõlmab või mitte kaalutlusruumi, ELTL artiklitega 290 ja 291 ette nähtud õigusaktide vahel valimisel sisuliselt tähtsust.¹⁸

28. Selle argumendi põhjendatus, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktiga f antud volitused on sisuliselt rakendamisvolitused – mida komisjon järeldab asjaolust, et tal ei ole mingit kaalutlusruumi –, sõltub seega tähendusest ja ulatusest, mis tuleb anda ELTL artikli 290 lõikes 1 kasutatud mõistele „seadusandliku akti muutmise”.

29. Enne selle küsimuse analüüsimist tuleb siiski käsitleda teist teemat, mida pooled arutasid ja milleks on sedapuhku küsimus, missugune on seadusandja kaalutlusruum selle üle otsustamisel, millist tüüpi pädevus tuleks komisjonile alusakti rakendamiseks anda.

B. Seadusandja kaalutlusruum selle üle otsustamisel, kas kasutada tuleb delegeeritud õigusakte või rakendusakte

30. Kostjaks olevad institutsioonid, keda selles küsimuses toetab menetlusse astunud riik, põhjendasid oma seisukohti erineval viisil väitega, et seadusandjal on kaalutlusruum selle üle otsustamisel, kuidas tuleb tema vastu võetud seadusandlike akte rakendada.

31. Selles küsimuses meenutan ennekõike, et seadusandjal on selle valiku tegemisel, kas seadusandlikud volitused delegeerida või mitte, täielik poliitiline kaalutlusruum, mille üle ei saa kohus kontrolli teostada.¹⁹ Delegeerimine ei ole mitte kohustus, vaid vahend või isegi võimalus, mida seadusandja võib otsustada kasutada, et lihtsustada ja kiirendada õigusloomeprotsessi aspektides, mis ei ole alusaktiga

14 – Kohtuotsuses Ühendkuningriik vs. nõukogu ja komisjon (C-270/12, EU:C:2014:18, punktid 77-86) tegi Euroopa Kohus otsuse ainult küsimuses, kas ELTL artiklitega 290 ja 291 on kehtestatud ühtne õiguslik raamistik, mis võimaldab anda mõned delegeeritud ja rakendusvolitused ainult komisjonile, või võib liidu seadusandja ette näha teisigi volituste liidu organitele ja asutustele delegeerimise süsteeme. Seevastu kohtujurist Jääskinen esitas oma selles kohtuasjas (C-270/12, EU:C:2013:562) esitatud ettepanekus mõned mõtted ELTL artiklite 290 ja 291 kohaldamisalade eristamise teemal (vt eelkõige punktid 75-88).

15 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrus (EL) nr 528/12, milles käsitletakse biotsiidide turul kättesaadavaks tegemist ja kasutamist (EL L 167, lk 1).

16 – Vt põhjenduste punkt 52.

17 – Vt põhjenduste punktid 41-51.

18 – Märgin, et komisjon näib oma hagiavalduse mitmes lõigus isegi piiravat kõnesolevat kriteeriumi nii, et see hõlmab üksnes juhtumeid, mil alusakti rakendamine toimub õigusakti täiendamise vormis.

19 – Nagu võib lugeda komisjoni 2009. aasta teatisest ELTL artikli 290 rakendamise kohta, „[on s]eadusandjal [...] õigus kehtestada terviklikke ja konkreetseid tegevusvaldkondi reguleerivaid õigusnorme ning anda komisjonile ülesanne tagada nende ühtne rakendamine rakendusaktide kaudu; samuti võib seadusandja otsustada reguleerida asjaomast valdkonda ainult osaliselt ja anda komisjonile ülesande täiendada õigusnorme delegeeritud õigusaktidega”.

reguleeritavas valdkonnas põhilised. Ehkki seadusandja ei ole kohustatud oma volitusi delegerima, on ta juhul, kui ta otsustab seda teha, siiski sunnitud järgima ELTL artiklis 290 sätestatud tingimusi, mille hulgas esimene on see, et delegerida ei saa peamisi poliitilisi valikuid, mis on loetletud selle artikli lõike 1 teises lõigus.²⁰

32. Meenutan ka, et kohtuotsuse Biocidi punktis 40 kinnitas Euroopa Kohus, et seadusandjal „on kaalutlusruum selle üle otsustamisel, kas anda komisjonile delegeeritud pädevus ELTL artikli 290 lõike 1 alusel või rakenduspädevus ELTL artikli 291 lõike 2 alusel”.

33. Nii nõukogu kui ka parlament viitavad oma menetluskirjeldustes sellele punktile ja selles sedastatud põhimõttele.²¹ Seevastu komisjon seab selle asjakohasuse käesoleval juhul kahtluse alla argumentidega, mis minu arvates tuleb tagasi lükata. Selle punkti sõnastus ja terviksisu ei võimalda nimelt asuda seisukohale – nagu soovib hagejaks olev institutsioon –, et see põhimõte kehtib üksnes juhtudel, mil – nagu juhtumil, mille tulemusena algatati see kohtuasi – on vaja selgitada välja, kas rakendusmeede täiendab alusakti ELTL artikli 290 tähenduses, mitte ka juhtudel, mil – nagu käsitletaval juhul – on küsimuse all, kas rakendusmeede on selle sätte kohaselt muutmismeede.

34. See märgitud, tuleb teha kindlaks, kui ulatuslik on kaalutlusõigus, mida on seadusandja puhul kohtuotsuse Biocidi eespool viidatud punktis 40 tunnustatud. Kõigepealt mainin, et mulle näib ilmne, et seda kaalutlusõigust tuleb kasutada ELTL artiklites 290 ja 291 ette nähtud tingimusi järgides. Seadusandjale jäetud valikuvõimalus ei anna talle õigust kvalifitseerida rakendusaktideks akte, mis tegelikkuses eeldavad delegeeritud seadusandlike volituste kasutamist, ja vastupidi. Niisugune õigus kaotaks faktiliselt vahetegemise delegeeritud ja rakendusfunktsiooni vahel, muutes volituste jaotust ja institutsionaalset tasakaalu, mida see peegeldab. ELTL artiklites 290 ja 291 on nähtud esiteks ette erivolitused kaasseadusandjatele, ja teiseks isikud, kellele on antud täidesaatev funktsioon (peamiselt liikmesriigid ja komisjon). Peale nende ELTL artikli 291 lõikes 3 nimetatud määruste vastuvõtmise, millega kehtestatakse üldeeskirjad ja -põhimõtted, mille kohaselt kontrollivad liikmesriigid komisjonile antud rakendamisevolituste kasutamist, ei ole kaasseadusandjatel põhimõtteliselt mingit rolli nende meetmete väljatöötamises, mis kuuluvad selle artikli kohaldamisalasse²². Sellest järeldub, et ELTL artikli 290 alusel vastu võetud delegeeritud õigusaktid ei tohi sisaldada rakendusmeetmeid ELTL artikli 291 tähenduses ning selle viimase artikli alusel vastu võetud rakendusaktid ei tohi sisaldada üldkohaldatavaid meetmeid, mis kuuluvad ELTL artikli 290 kohaldamisalasse.

35. Ma ei arva ka, et Euroopa Kohus soovis kohtuotsuse Biocidi punktis 40 kaudselt tunnustada teatavat „halli ala”, milles piir delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel kaob ning kasutatakse seadusandjale jäetud kaalutlusruumi. Vastavalt soovitusele, mille kohtujurist Cruz Villalón oma ettepanekus andis, vältis Euroopa Kohus seisukoha võtmist komisjoni esitatud väite kohta, et ELTL artiklite 290 ja 291 kohaldamisalad välistavad teineteist vastastikku.

36. Mulle näib vastupidi, et kaalutlusõigus, millele Euroopa Kohus viitab, seisneb seadusandja õiguses otsustada, mil viisil (delegeeritud õigusaktiga või rakendusaktiga) tuleb seadusandlikku akti rakendada. Kui niisugune otsus on tehtud, peab seadusandja seega alusakti sisu ja struktuuri kohandama, et luua seos nende kahe normatiivse tasandi vahel (seadusandlik akt ja rakendusmeede), mis peegeldub ühes või teises allikas (delegeeritud õigusakt või rakendusakt).

20 — Põhimõtet, mille kohaselt määrab alusakti olemuslikud osad kindlaks seadusandja, on Euroopa Kohus kinnitanud alates kohtuotsusest Köster, Berodt & Co. (25/70, EU:C:1970:115).

21 — Ei saa jätta märkamata teatavat vastuolu nõukogu ja parlamendi argumentides, milles on ühelt poolt viidatud kaalutlusruumile, mida on seadusandja puhul kohtuotsuses Biocidi tunnustatud, ja teisalt väidetud, et kui seadusandliku akti rakendamiseks on vaja seda muuta, on ainus võimalus teha seda ELTL artikli 290 alusel. Niisugune vastuolu esineb tegelikult rohkem nõukogu menetluskirjeldustes, parlament rõhutab enam seadusandja kaalutlusruumi muutmise vajaduse hindamisel.

22 — Välja arvatud ELTL artikli 291 lõikes 2 ette nähtud juhul, mil rakendamisevolitused on antud nõukogule.

37. Euroopa Kohus peab hindama, kas on järgitud ETLT artiklites 290 ja 291 sätestatud tingimusi, st kas asjaomase seadusandliku akti sisu ja struktuur on kooskõlas normatiivaktiga, mis on vastu võetud selle seadusandliku akti rakendamiseks. Nii tuleb minu arvates tõlgendada ilmset vastuolu kohtuotsuse Biocidi samas punktis 40 toodud väite vahel, et kohtulik kontroll selle üle, kuidas on seadusandja talle antud kaalutusõigust kasutanud, on piiratud teisejärgulise kontrolliga, ja selle vahel, et kohtuotsuse põhjenduste punktides 41-51 on teostatud täielik kontroll selle üle, kas ETLT artiklis 291 sätestatud tingimusi järgiti. Väljapakutud tõlgenduse kohaselt piirdub Euroopa Kohtu kontroll nimelt selle kontrollimisega, ega seadusandja ei teinud delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide kasutamise vahel valides ilmset hindamisviga, samas kui küsimuses, kas viimane on järginud ETLT artiklites 290 ja 291 sätestatud tingimusi, on see täielik.

38. Nüüd analüüsin tähendust ja ulatust, mis tuleb mõistele „seadusandliku akti muutmise” ETLT artikli 290 lõike 1 tähenduses anda.

C. Mõiste „seadusandliku akti muutmise” ETLT artikli 290 lõike 1 tähenduses

39. Poolte arutelu vastanduvad „formaalne” seisukoht, mida pooldavad kostjaks olevad institutsioonid ning mille kohaselt on alusakti igasuguseks formaalseks muutmiseks – olgu see muudatus kas või väike ja tühine – vaja vastu võtta delegeeritud õigusakt, ning „sisu rõhutav” seisukoht, mille esitas komisjon ning mille kohaselt ei ole ETLT artikli 290 kohaldamisel olulised muudatused, mille puhul ei pea ta kasutama kaalutusruumi ja mis ei too selle akti normatiivses sisus kaasa muudatusi. Esimesel seisukohal on – nagu igal formaalsetel kriteeriumidel põhineval seisukohal – see eelis, et seda on lihtne kohaldada ja see on ennustatav.²³ See võib siiski lülitada seadusandlike volituste delegeerimise raamistikku muutmismeetmed, mis on loomult rakendusmeetmed. Teise kohaselt kasutatakse delegeeritud funktsiooni ainult meetmete puhul, mis kuuluvad sisuliselt sellesse kategooriasse, kuid see muudab delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahel valimise keerukamaks ja potentsiaalselt konfliktseks juhtudel, mil komisjonile on antud pädevus alusakti formaalselt muuta. Komisjoni seisukohaga nõustumine tähendab lisaks nõustumist sellega, et teatavaid muudatusi seadusandliku akti tekstis võib teha rakendusaktiga.

40. Enne ühe või teise seisukoha kasuks otsustamist tuleb käsitleda ühte teist argumenti, mis näib esile kerkivat komisjoni kirjalike seisukohtade mõnest lõigust ja mille kohaselt ei hõlma mõiste „seadusandliku akti muutmise” ETLT artikli 290 lõike 1 tähenduses (mitteolemuslike) osade *lisamist* selle teksti.

41. Selles küsimuses nõustun parlamendiga ja arvan, et üldisest vaatevinklist hõlmab normatiivakti „muutmise” ükskõik missugust muudatust õigusakti tekstis – olgu siis tegemist selle teksti osa kaotamise, lisamise või asendamise. ETLT artikli 290 tekst ei võimalda minu meelest seda teisti tõlgendada, isegi selle kujunemislugu arvestades.

42. Meenutan selle kohta, et EÜ artikliga 202 loodud komitoloogia süsteemis hõlmas mõiste „alusakti muutmise” selgelt normatiivse täiendamise funktsiooni („uute osade lisamine”), mis kuulus ühe ja ainsa mõiste „rakendamisevolitused” alla. Otsuse nr 1999/468²⁴ artikli 2 lõike 2 kohaselt oli kontrolliga regulatiivmenetlus – mis kehtestati otsusega 2006/512²⁵, et parlament saaks kaasseadusandjana teostada piiratud kontrolli teatavate kaasotsustamismenetluse kohaselt vastu võetud rakendusaktide üle – kohustuslik juhul, kui komisjonile oli antud õigus võtta üldkohaldatavaid meetmeid, millega muudetakse alusakti mitteolemuslikke osi, ja seda isegi nii, et ta kaotab mõne osa või *täiendab*

23 — Eesmärk, mida komisjon on ise nimetatud oma 2009. aasta teatises ETLT artikli 290 rakendamise kohta, vt punkt 1 „Sissejuhatus”.

24 — Nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsus, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, lk 23; ETLT eriväljaanne 01/03, lk 124). See otsus, mis jäi jõusse kuni 28. veebruarini 2011, tunnistati kehtetuks määrusega nr 182/2011, mis anti ETLT artikli 291 lõike 3 alusel.

25 — Nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsus, millega muudetakse otsust 1999/468/EÜ, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (ELT L 200, lk 11).

*õigusakti uute mitteolemuslike osade lisamisega.*²⁶ Lisaks hõlmas õigusakti „täiendamine” selle õigusaktiga reguleeritud valdkonna üksikasjalike või tehniliste aspektide reguleerimisega niisuguse sõnastuse loogika kohaselt selle muutmist ka juhul, kui niisuguseid õigusnorme ei olnud kavatseselt selle õigusakti teksti lisada.²⁷

43. Erinevalt otsuse 1999/468 artikli 2 lõikest 2 on ELTL artikli 290 lõikes 1 – nagu juba Euroopa põhiseaduse lepingu artiklis I-36 – eristatud meetmeid, mis „täiendavad”, ja meetmeid, mis „muudavad” alusakti. Võttes arvesse Lissaboni lepingu autorite süstematiseerimiskavatsust normatiivse pädevuse delegeerimise mehhanismi reformimisel liidus, on loogiline arvata, et teistsuguse sõnastuse valimine väljendab soovi määrata kindlaks need kaks funktsionaalselt erinevate delegeeritud õigusaktide kategooriat. Esimesse kuuluvad meetmed, millega tehakse seadusandliku akti *tekstis formaalseid muudatusi*, teise need, millega täiendatakse selle normatiivset sisu, *teksti ennast muutmata*. Sellest vaatevinklist kujutab uute mitteolemuslike osade *lisamine* alusakti sõltuvalt tehnilisest valikust endast ELTL artikli 290 kohaldamisel „muutmist”, kui need osad lisatakse niisuguse õigusakti *teksti* (artiklitesse või lissasse), ja „täiendamist”, kui neid ei lisata otseselt alusakti, vaid neid reguleeritakse *eraldi normatiivaktiga*.²⁸ See, kas valitakse üks või teine meetod, sõltub muu hulgas nõutavast täiendamisest: muudatus tekstis võib olla soovitatav siis, kui tegemist on konkreetsete lisandustega, näiteks õigusakti lissas, kuid mitte siis, kui on vastupidi vaja läbi töötada üksikasjalik normatiivne sisu.

44. See märgitud, tuleb kujundada arvamus „sisu rõhutava” seisukoha kohta, mida pooldab komisjon, st seisukoha kohta, et muudatusteks ELTL artikli 290 tähenduses ei ole – nagu eespool mainitud – muudatused, mille puhul ei pea ta kasutama oma kaalutusruumi, ja need, mis ei muuda alusakti normatiivset sisu.

45. Nagu nägime, iseloomustab delegeeritud seadusandlikku funktsiooni see, et delegeeritud pädevuse puhul kasutab isik, kellele pädevus on delegeeritud, teatavat kaalutusruumi, mis ei ole seevastu tingimata omane täidesaatvale funktsioonile. Seadusandlike volituste delegeerimisega täidesaatva võimu organile kaasnevad tavaliselt mehhanismid, mis võimaldavad organil, kellele seadusandlik võim põhiseaduse kohaselt kuulub, delegeeritud volituste – ja seega selle kaalutusõiguse kasutamist – kontrollida, võttes need vajaduse korral ka tagasi. Niisuguste mehhanismide eesmärk on tasakaalustada erandit võimude lahususe põhimõttest – ehkki seda piiravad õigusaktide tehnilisemad aspektid – seadusandlike volituste delegeerimisel, tagades nii, et järgitakse täielikult demokraatia põhimõtet, mis liidu õiguses on sätestatud ELL artiklites 2 ja 10.²⁹ Kui organile, kellele volitused delegeeritakse, ei ole aga antud mingit kaalutusõigust, kaotab seadusandja kontroll igasuguse mõtte ja kaob ka põhjusi

26 — See, et mõiste „alusakti täiendamine” hõlmas normatiivse täiendamise funktsiooni, ilmneb eriti selgelt otsuse 1999/468 artikli 2 lõike 2 enamikust keeleversioonidest (vt näiteks inglise-, hispaania-, prantsuse- ja saksa keelne versioon). Seevastu itaalia keelses versioonis on selles mõttes ebaselge sõnastus, mis lisaks on grammatiliselt väär. Vt siiski otsuse 2006/512 põhjenduse 3 ja otsuse 1999/468 otsusega 2006/512 lisatud põhjenduse 7a itaalia keelne versioon. Euroopa Kohus on alates 1970. aastatest kinnitanud, et rakendusaktid, millega muudetakse alusakti teatavaid osi, on õiguspärased, kui niisugune pädevus ilmneb sõnaselgelt sellest õigusaktist (vt kohtuotsus CAM vs. EMÜ (100/74, EU:C:1975:152, punktid 26-29), mis käsitles nõukogu poolt turustusaastaks 1974/1975 kehtestatud põllumajandussektoris kohaldatavate hindade muutmist komisjoni määrusega) ning see ei muuda ega riku viimases sätestatud peamisi põhimõtteid (kohtuotsused Eridania-Zuccherifici nazionali ja Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, EU:C:1979:216, punkt 9) ning parlament vs. nõukogu (C-417/93, EU:C:1995:127, punktid 28-33)). Vt siiski kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-93/00, EU:C:2001:689), milles Euroopa Kohus tühistas määruse, millega nõukogu, kes tegutses rakendamise volitusi kasutades, oli pikendanud määruses nr 820/97 sätestatud fakultatiivset märgistamissüsteemi puudutavate eeskirjade kehtivust, sest selle määruse muudatust ei võetud vastu „õiguslikul alusel, mis oleks laadilt samaväärne sellega, mille alusel võeti vastu määrus, st aluslepingu enda alusel ja järgides selles ette nähtud otsuste tegemise protsessi”, punkt 42).

27 — Vt näiteks pooleliolevad kohtuasjad C-506/14, C-389/14, C-391/14 ja C-393/14.

28 — Vt selle kohta komisjoni 2009. aasta teatis ELTL artikli 290 rakendamise kohta (punkt 2.3) ja veel sõnaselgemalt suunised komisjoni talitustele „Lissaboni lepingu rakendamine: delegeeritud õigusaktid”, mis on lisatud 24. juuni 2011. aasta teatisele (SEK) 855 (edaspidi „2011. aasta suunised komisjoni talitustele”), punkt 34.

29 — Nagu rõhutas kohtujurist Jääskinen oma kohtuasjas Ühendkuningriik vs. nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2013:562) esitatud ettepaneku punktis 85, tagatakse selle põhimõtte järgimine ka sellega, et seadusandlike volituste delegeerimist piiratakse nii, et neid delegeeritakse ainult komisjonile, kes vastutab lõpuks parlamendi ees.

kasutada seadusandlike volituste delegeerimist, sest asjaomase funktsiooni võib täita puhtalt rakendusmeetmega. Selle arutluskäigu kohaselt jääb seadusandliku akti teksti muutmise, mille puhul komisjon kasutab seotud pädevust, väljapoole ELTL artikli 290 kohaldamisala, sest see ei saa mahtuda seadusandlike volituste delegeerimise skeemi.

46. Samuti näib, et ka seadusandliku akti teksti muutmiseks, mis ei mõjuta selle normatiivset sisu - kui normatiivse konteksti all mõista kõiki õiguslikke ettekirjutusi aktis -, ei ole vaja seadusandlike volitusi delegeerida, kui ei muudeta selle *normatiivseid osi*.

47. ELTL artikli 290 lõike 1 tekst ei anna siiski juhiseid, kuidas eristada alusakte muutvaid meetmeid, ning see näib pigem põhinevat formaalsel kriteeriumil, mille kohaselt on „muudatus” selle õigusnormi tähenduses igasugune õigusakti teksti formaalne muutmise, mis toob kaasa selle, et muutmisefunktsioon kuulub *juba loomu poolest* isikule, kellele seadusandlikud volitused on delegeeritud. Sellest tuleneb seoses selle funktsiooniga, et delegeeritud akt sisulises mõttes ei lange täielikult kokku delegeeritud õigusaktiga formaalses mõttes, sest normatiivakti, mis on sisuliselt rakendusakt, võib või – võttes arvesse selle muutmisefunktsiooni - isegi peab vastu võtma delegeeritud õigusaktiga.

48. Võib tekkida küsimus, kas mõiste „muutmise” nii lai tõlgendus, mis võimaldab sisuliselt jätta seadusandjal endale õiguse kontrollida akte, mis on sisuliselt rakendusaktid, on kooskõlas ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtte ja institutsionaalse tasakaaluga, mida on aluslepingutega soovitud saavutada. Täidesaatev funktsioon – mida täidetakse reeglina väljaspool liidu institutsionaalset raamistikku, sest see on põhimõtteliselt antud liikmesriikidele – on juhul, kui seda nõuavad alusakti rakendamise ühetaolised tingimused, peale erijuhtumite antud komisjonile, kelle tegevust kontrollivad liikmesriigid. Teisalt ei hõlma ELTL artikkel 290 seadusandliku akti osade võimalikke muutmisi meetmetega, mis ei ole üldkohaldatavad – näiteks lisa ajakohastamine, mis ei sisalda niisuguseid meetmeid –, ega väljenda seega absoluutset põhimõtet, et seadusandlikku akti ei tohi muuta nii, et seadusandja seda ei kontrolli.

49. Eelnevate kaalutluste põhjal ja ilma et käesoleva juhtumi asjaoludel oleks vaja läbi viia veel muidki analüüse, arvan, et ainult juhtudel, mil on täiesti selge, et võetav muutmismeede ei jäta komisjonile mingit kaalutlusruumi ega mõjuta alusakti normatiivseid osi, ei ole vaja kasutada delegeeritud õigusakte. Niisugune juhtum on näiteks seadusandliku akti lisa ajakohastamine liikmesriikide edastatud teabe põhjal, mille sisu ei saa komisjon mingil moel vaidlustada ja mis ei mõjuta akti normatiivseid osi.³⁰

50. Kõikidest eelnevatest kaalutlustest lähtudes analüüsin nüüd järgmistes punktides komisjoni kriitikat, mille põhjal ta väidab, et vaidlustatud määruse sätted, mille ta palub tühistada, on õigusvastased.

D. Komisjoni kriitika vaidlustatud määruse aadressil

1. Kriitika, mille kohaselt on vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud delegeeritud õigusakt sisuliselt rakendusakt

51. Komisjon väidab, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud ajutist peatamist, mida otsustatakse teha määruses näidatud kriteeriumide põhjal, ei saa samastada alusakti muutmise ELTL artikli 290 artikli 1 tähenduses. Ta märgib, et selles õigusnormis on nõutud, et delegeeritud õigusaktiga muudetakse seadusandliku akti „teatavaid” (mitteolemuslikke) „osi”, ning selgitab, et selleks, et seda teha saaks, peavad need osad loogiliselt juba

30 — Näide on võetud 2011. aasta suunistest komisjoni talitustele, punkt 37.

olemas olema alusaktis, mille normatiivset sisu seega delegeeritud õigusaktiga muudetakse. Vaidlustatud määruses ei ole siiski kindlaks määratud kolmandaid riike, kelle puhul tuleb viisanõue peatada, vaid on kehtestatud kriteeriumid, mille põhjal tuleb need riigid kindlaks määrata. Komisjoni sõnul järeldub sellest, et aktiga, millega niisugune peatamine ette nähakse, ei muudeta määruses nr 539/2001 juba olemasolevaid osi, vaid üksnes rakendatakse seda.

52. Kui seda argumenti tuleb mõista nii, et viite joonealusele märkusele lisamine määruse nr 539/2001 II lissasse, mis on nähtud ette vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f, ei kujuta endast „muutmist” ELTL artikli 290 tähenduses, sest see mõiste ei hõlma uute mitteolemuslike osade „lisamist” alusakti teksti, siis viitan käesoleva ettepaneku punktidele 41-43. Siin märgin ainult, et kolmas riik, mille kodanike puhul peatatakse määruse nr 539/2001 viidatud sättes ette nähtud delegeeritud õigusaktiga ajutiselt sama määruse artikli 1 lõike 2 esimeses lõigus ette nähtud sooduskord, on kantud selle määruse II lissasse. Lisades selle riigi nime järele viite joonealusele märkusele, on delegeeritud õigusaktiga lisatud täpsustus kolmanda riigi kodanike suhtes kohaldatava õigusliku režiimi kohta, „muutes” formaalselt osa, mis oli alusaktis juba olemas.

53. Komisjoni argumenti võib siiski tõlgendada ka nii, et meede, millega peatatakse ajutiselt alusaktis ette nähtud õigusliku režiimi teatavate aspektide kohaldamine, ei kuulu oma loomult ELTL artikli 290 kohaldamisalasse, sest see ei „täienda” ega „muuda” selle akti osi, vaid piirduakse selles toodud õigusnormide kohaldamisega, kohandades neid asjaoludele ja sündmustele, mida seadusandja polnud võimeline ette nägema muidu kui ainult teoreetiliselt. Nii tõlgendatuna tõstatab see – minu arvates käesolevas kohtuasjas käsitletava delikaatseima – küsimuse, kas siis, *kui jätta kõrvale* määruse nr 539/2001 II lisa joonealuse märkuse lisamisega tehtud *formaalne muudatus*, on vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f sätestatud meede puhtalt rakendusmeede.

54. Parlament ja nõukogu ei võta selles küsimuses sõnaselgelt seisukohta, sest nad rajavad oma vastavad vastused argumendile, et kõnesolev meede kuulub ELTL artikli 290 kohaldamisalasse, sest sellega on määruse nr 539/2001 II lisa muudetud. Komisjon järeldab sellest seisukoha võtmata jätmisest, et see on vaikiv nõusolek, st et kostjaks olevad institutsioonid tunnistavad, et kõnesolev meede on sisuliselt rakendusmeede. Jättes dialektilised spekulatsioonid kõrvale, tuleb tõdeda, et nõukogu nõustub oma kirjalikes seisukohtades, et kõne alla oleks tulnud teistsugune mehhanism, mis ei nõuaks käesoleval juhul delegeeritud õigusaktide vastuvõtmist, ning et niisuguse tulemuse oleks saanud saavutada, vältides II lisa formaalset muutmist.

55. Lisaks kehtestati see mehhanism konkreetselt nii, et võeti vastu määruse nr 539/2001 artikkel 1a, mis lisati vaidlustatud määrusega. Nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 13, on selles artiklis ette nähtud süsteem, mis võimaldab erandina määruse nr 539/2001 artikli 1 lõikest 2 viisanõudest vabastuse II lissasse kantud kolmanda riigi kodanike puhul erakorralisel juhul peatada kuuekuuliseks asjavahemikuks, mida võib pikendada veel 12 kuu võrra. Selle peatamise, millel on sama määruse artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud peatamisega samad tagajärjed,³¹ kuid millega ei kaasne selle määruse teksti muutmist, kehtestab komisjon rakendusaktiga, mis võetakse vastu määruse nr 182/2011 artiklis 5 sätestatud kontrollimenetluse kohaselt. Eespool viidatud artiklis 1a ette nähtud menetluse kiireloomulisusest, millele parlament kohtuistungil viitas, vastates ühele Euroopa Kohtu küsimusele, ei piisa minu arvates, et õigustada rakendusaktide kasutamist niisuguse menetluse korral. Eelnevalt valitud normatiivakti asjakohasust hinnatakse nende meetmete laadi ja mõju põhjal, mis tuleb alusakti elluviimiseks võtta. Nii näiteks ei mõjuta seda hinnangut poliitilised kaalutlused, mis on seotud selle sektori tundlikkusega, kus meetmeid võetakse,³² nagu käesoleval juhul lõpuks tunnistasid ka kostjaks olevad institutsioonid.³³ Sama võib öelda kõnesolevate meetmete võimaliku

31 — Peatamine puudutab kõiki asjaomase kolmanda riigi kodanikke, mitte ainult mõnda kategooriat – vastupidi sellele, kuidas on nähtud ette rakendusaktides, mis on võetud vastu vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti e alusel.

32 — Vt 2011. aasta suunised komisjoni talitustele, punkt 33.

33 — Need võivad siiski mõjutada alusakti struktuuri ja sisu kindlaksmääramist.

kiireloomulisuse kohta. Selles küsimuses märgin ka, et 3. märtsil 2011 Euroopa Parlamendi presidentide konverentsi heaks kiidetud ühine seisukoht delegeeritud õigusaktide kohta, milles on kehtestatud ELTL artikli 290 kohaselt seadusandlike volituste delegeerimisega seotud praktilised aspektid, selgitused ja eelistused, nähtud ette konkreetne kiirmenetlus, mida kasutatakse delegeeritud õigusaktide vastuvõtmiseks erakorralistel juhtudel ja teatavates valdkondades, näiteks julgeolek, tervisekaitse ja just välissuhted, sh humanitaarkriisid. Niisuguse menetluse kohaselt vastu võetud õigusakt jõustub otsekohe ja seda kohaldatakse seni, kuni parlament või nõukogu ei ole esitanud vastuväiteid seadusandlikus aktis kindlaks määratud tähtaja jooksul.

56. Teisalt juhul, kui leitakse, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud peatamise meede on – isegi sellega alusaktis tehtud muudatust kõrvale jättes – laadilt delegeeritud õigusakt, tuleb eespool esitatud skeemist lähtudes³⁴ nõustuda, et sellega „täiendatakse” ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses määruse nr 539/2001 teatavaid mitteolemuslikke osi. Niisuguse võimaluse välistasid siiski käesoleva kohtumenetluse kõik pooled.

57. Üldisemast vaatevinklist arvan, et meetmed, millega peatatakse seadusandlikus aktis ette nähtud õigusliku režiimi konkreetset aspektid nagu ka meetmed, mis näevad ette nende pikendamise või erandi nendest, on põhimõtteliselt – ilma et see piiraks vajalikku kasuistlikku hinnangut, mis on vaja läbi viia, et määrata kindlaks komisjonile konkreetset antud volituste laad – seotud täidesaatva funktsiooniga. Kui kasutada sõnastust, mida kasutas Euroopa Kohus kohtuotsuse Biocidi punktides 38 ja 39, siis mulle näib, et see liik meetmeid peab pigem „täpsustama seadusandliku akti sisu” kui seda täiendama.

58. Kokkuvõttes nõustun komisjoniga, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud peatamise meede kujutab juhul, kui mitte võtta arvesse alusakti muutmist sellega, endast lihtsalt selles aktis sätestatud õigusnormide kohaldamist ning kuulub seega rakendusaktide kategooriasse, nagu ka meetmed, mis on võetud vastu vastastikkuse mehhanismi esimeses etapis, ja meetmed, mis otsustati võtta eespool viidatud artikli 1a alusel. Käeoleval juhul kõneleb niisuguse järelduse kasuks lisaks piiratud kaalutusruum, mis komisjonil on, kui ta peab tegema otsuse, kas kohaldada niisugust peatamist.

59. Vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti e alusel võetud viisanõudest vabastamise peatamise meetmete ja sama lõike punkti f alusel võetud meetmete vahel on siiski „kvalitatiivne” erinevus, mis seisneb selles, et teistega muudetakse formaalselt selle määruse ühte osa. Selles küsimuses tuleb seega argumentide põhjal, millega komisjon hagi põhjendab, esiteks hinnata, kas ainult see erinevus võimaldab õigustada ELTL artikli 290 kasutamist vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud meetmete võtmisel, hoolimata sellest, et need meetmed on laadilt rakendusmeetmed, ning teiseks, kas nähes ette, et komisjon muudab samal ajal alusakti teksti, ei ületanud liidu seadusandja kaalutusruumi, mis tal niisuguse õigusakti struktuuri ja sisu kindlaksmääramisel on.

2. Argument, et selle ettenägemine, et määruse nr 539/2001 II lisasse lisatakse viide joonealusele märkusele, ei õigusta delegeeritud õigusaktide kasutamist

60. Komisjon väidab, et see, et määruse nr 539/2001 II lisasse lisati asjaomase kolmanda riigi nime järele vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud viide joonealusele märkusele, ei kujuta endast „muutmist” ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses, sest see ei mõjuta alusaktiga kehtestatud õiguslikku režiimi.

34 — Vt eespool punkt 43.

61. Selles küsimuses märgin, et viidatud õigusnormi alusel võetud meetmes ei ole piiratud selle kolmanda riigi kindlaksmääramisega, mis ei taga enam vastastikkust viisade alal liidu kodanike suhtes, tuvastades alusmääruses üldiselt ja teoreetiliselt kirjeldatud olukorra, vaid on ajutiselt peatatud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 2 esimeses lõigus ette nähtud soodusrežiim selle riigi kodanike suhtes. Niisugune meede mõjutab seega otseselt määrusega nr 539/2001 kehtestatud regulatsiooni mõningaid aspekte, st kõnesoleva kolmanda riigi olemist II lisa ja viisanõudest vabastamise täielikku kohaldamist tema kodanike suhtes.

62. Nagu väidab komisjon, on peatamine tõesti tõhus ka siis, kui ei nähta ette, et nimetatud viide lisatakse joonealusele märkusele, ja peatamisotsus tehakse rakendusaktiga nagu meetmete puhul, mis võetakse vastastikkuse mehhanismi esimeses etapis, ja meetmete puhul, mis võetakse vaidlusaluse määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1a alusel. Nagu ilmneb selle määruse artikli 1 lõike 4 punkti f ülejäänud sisust endast, on selles märkuses piiratud viisanõudest vabastamise peatamisest teadaandmise ja selle peatamise kestuse äranäitamisega ning see on niisiis puhtalt informatiivne. Nagu ka nõukogu ise oma kirjalikes menetluskirjeldustes kinnitab ja nagu ilmneb vaidlustatud määruse põhjendusest 11, on selle meetme eesmärk läbipaistvus ja õiguskindlus.

63. Nõustun siiski parlamendi kohtuistungil esitatud väitega, et määruse nr 539/2001 II lisa muutmist kõnesoleva märkuse lisamisega ei saa vaadelda peatamisotsusest lahus.

64. Täpsemalt olen arvamusel, et nähes ette niisuguse muudatuse, oli seadusandjal kavatsus *lisada peatamisotsus alusakti korpusesse*. Tänu sellele saab peatamisotsusest sellise õigusakti lahutamatu osa ja see omandab õigusallikate hierarhia formaalsest vaatevinklist teistsuguse staatuse kui meetmed, mis on võetud vastastikkuse mehhanismi esimeses etapis, ja meetmed, mis on nähtud ette kaitsemehhanismi raames, ehkki nende normatiivne tekkelugu on samasugune.

65. Võttes arvesse peatamisotsuse ja määruse nr 539/2001 teksti ühendamise funktsiooni, mis joonealusel märkusel on, näib mulle selles olukorras, et ei saa väita – nagu väidab komisjon –, et selle määruse II lisa muutmise niisuguse märkuse lisamisega ei mõjuta selle määruse normatiivseid osi. Meil ei ole seega tegemist käesoleva ettepaneku punktis 49 kirjeldatud juhtumitega, mil komisjonile antud õigus muuta alusakti võib jääda väljapoole ELTL artikli 290 kohaldamisala.

66. Arvan, et tagasi tuleb lükata ka komisjoni argument, et käesoleval juhul ei saa meil olla tegemist muutmiselega ELTL artikli 290 tähenduses, sest tema pädevus oli seotud. Selles küsimuses tuleb märkida, et vaidlustatud määrusega kehtestatud vastastikkuse mehhanismi teist etappi iseloomustab kahtlemata teatav automaatne, nagu näitavad nii vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f sõnasõnaline sisu kui ka asjaolu, et viisanõudest vabastamise peatamine sõltub selle sätte kohaselt ainult ühest tingimusest, st tingimusest, et asjaomane kolmas riik ei kõrvaldanud viisanõuet 24 kuu jooksul. Nagu komisjon aga isegi märgib, on selle lõike 4 punktis d siiski sätestatud, et punkti f kohaseid „edasisi samme kaaludes” võtab komisjon „arvesse asjaomase liikmesriigi poolt asjaomase kolmanda riigiga viisavaba liikumise taastamiseks võetud meetmete tulemusi, vastavalt punktile b astunud samme ning tagajärgi, mida viisanõudest vabastamise peatamine tooks kaasa liidu ja selle liikmesriikide suhetele kõnealuse kolmanda riigiga”. Sellest õigusnormist ilmneb, et hoolimata kalduvusest, et vastastikkuse mehhanismi teine etapp on automaatne, on komisjonil punktis f ette nähtud ajutise peatamise otsuse tegemisel siiski mõningane – ehkki piiratud – hindamisruum. Ka sellest vaatevinklist ei ole meil seega tegemist käesoleva ettepaneku punktis 49 kirjeldatud juhtumitega.

67. Kokkuvõttes olen seega arvamusel, et hoolimata sellest, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f alusel võetud peatamismeede on sisuliselt rakendusmeede, on ELTL artiklis 290 ette nähtud normatiivakti kasutamine käesoleval juhul õigustatud muudatuse tõttu, mis selle meetmega alusaktis tehti.

3. Argument, et on „kuritarvitatud formaalsust”

68. Komisjon väitis hakis, et see, et nähti ette, et määruse nr 539/2001 II lisasse lisatakse viide joonealusele märkusele, milles on märgitud, et asjaomase kolmanda riigi puhul viisanõudest vabastamise peatamine ei kujuta endast „muutmist” ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses, vaid lihtsalt tehnilist nippi, mida seadusandja on kasutanud, et õigustada delegeeritud õigusaktide kasutamist, ja seega „formaalsuse kuritarvitust”. Mulle näib, et selle argumendiga – mida on juba hakis vähe edasi arendatud ja mida ei ole repliigis – viidatakse võimu kuritarvitamisele.

69. Kohtupraktika kohaselt on õigusakt antud võimu kuritarvitades vaid siis, kui objektiivsete, asjakohaste ja ühtelangevate tõendite põhjal selgub, et õigusakt on vastu võetud eranditult või peamiselt muude eesmärkide saavutamiseks kui need, millele viidati, või asutamislepingus spetsiaalselt vastava juhtumi lahendamiseks ette nähtud menetluse vältimiseks.³⁵ Ilma et see piiraks muude kaalutluste esitamist, ei arva ma, et asjaolud, mille komisjon hagiavalduses esitab selle kohta, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud peatamiseede on sisuliselt rakendusmeede, oleksid niisugused, et kujutaksid endast selliseid märke ja võimaldaksid asuda seisukohale, et seadusandja nägi nimetatud joonealuse märkuse lisamise sellesse õigusnormi ette ainsa määrava eesmärgiga vältida rakendusaktide kasutamist.

4. Argument, et tehti ilmne hindamisviga

70. Repliigis väidab komisjon juhuks, kui Euroopa Kohus peaks kohaldama käesoleva kohtuasja suhtes kohtuotsuses Biocidi³⁶ sätestatud põhimõtteid, et seadusandja tegi ilmse hindamisvea, kui ta otsustas käesoleval juhul kasutada delegeeritud õigusakte.

71. Vastuvõetamatuse vastuväide, mille nõukogu nende argumentide kohta esitab, tuleb minu arvates tagasi lükata. Vastupidi selle institutsiooni väitele, ei kujuta need endast hagi uut väidet, mis on hilinemisega esitatud repliigis, vaid selle ainsa väite edasiarendust, millega hagi põhjendati ning mis käsitleb ELTL artiklite 290 ja 291 rikkumist. Lisaks tuleb märkida, et isegi kui kvalifitseerida see uueks väiteks, õigustab nende argumentide hilinemisega esitamist asjaolu, et need esitati, lähtudes põhimõtetest, mille Euroopa Kohus sedastas kohtuotsuses Biocidi, mis tehti pärast hagi esitamist.

72. Selles küsimuses meenutan eeskätt, et viidatud kohtuotsuses nõustus Euroopa Kohus, et seadusandjal „on kaalutlusruum selle üle otsustamisel, kas anda komisjonile delegeeritud pädevus ELTL artikli 290 lõike 1 alusel või rakenduspädevus ELTL artikli 291 lõike 2 alusel”.³⁷ Käesoleva ettepaneku punktis 36 on jõutud järeldusele, et niisugune kaalutlusruum seisneb seadusandja õiguses otsustada, mil viisil tuleb seadusandlikku akti rakendada, kohandades selle akti sisu ja struktuuri vastavalt.

73. Põhjused, mis on esitatud eespool, eelkõige punktides 60-67, arvan, et võttes arvesse, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f alusel antud aktid on muutvad aktid, on ELTL artikli 290 kasutamise tingimused käesoleval juhul täidetud. Jääb veel kontrollida, kas otsusega viia delegeeritud õigusaktidega ellu vastastikkuse mehhanismi teine etapp, tehes selles etapis võetud meetmetest muutvad meetmed, ei ületanud seadusandja kaalutlusruumi, mis tal alusakti struktuuri ja sisu kindlaksmääramisel on. Nii võib see olla juhul, kui joonealuse märkuse lisamise ettenägemine on meelevaldne või ebamõistlik või ei ole kooskõlas normatiivse süsteemiga, millesse see märkus lisatakse.

35 — Kohtuotsused *Walzstahl-Vereinigung ja Thyssen vs. komisjon* (140/82, 146/82, 221/82 ja 226/82, EU:C:1984:66, punkt 27), *Lux vs. kontrollikoda* (69/83, EU:C:1984:225, punkt 30) ja *Fédesa jt (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 24)*.

36 — Nagu nägime, väidab komisjon, et need põhimõtted ei ole käsitletava juhtumi asjaoludele üle kantavad (vt eespool punkt 33).

37 — Kohtuotsus *Biocidi*, punkt 40.

74. Komisjon arvab – nagu juba mitu korda märgitud –, et esimene vastuolu seisneb selles, et nähes ette viisanõudest vabastamise peatamise vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti f alusel, ei ole tal mingit kaalutusõigust, samas kui tal on ulatuslik kaalutusruum, kui ta võtab rakendusaktidega meetmeid, mis kuuluvad vastastikkuse mehhanismi esimesse etappi. Asjaolu, et talle selle õigusnormiga antud pädevus on seotud pädevus, muudab tulemusetuks vastuväidete esitamise õiguse, mis on kaasseadusandjatele antud vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikliga 4b.

75. Selles küsimuses tuleb märkida, et vastastikkuse mehhanismi esimeses etapis on komisjonil tõesti suurem kaalutusruum, ehkki see ei puudu täielikult teiseski etapis, nagu juba eespool märgitud.³⁸

76. Nagu väidavad aga kostjaks olevad institutsioonid, on otsus kasutada delegeeritud õigusakte teises, mitte esimeses etapis, õigustatud asjaoluga, et selles etapis võetav peatamise meede on laiema ulatusega, mõju aga sisuliselt sama - v.a asjaolu, et see on ajutine – meetmetega, mille käigus kõrvaldatakse asjaomane kolmas liikmesriik määruse nr 539/2001 II lisast, mis iseloomustab vastastikkuse mehhanismi kolmandat ja viimast etappi, mis viiakse ellu seadusandliku aktiga. See mehhanism loodi ühtse protsessina, mida iseloomustavad aina tugevnevad meetmed, mis vastavad õigusallikate hierarhia süsteemis erinevatel tasanditel võetavatele normatiivaktidele. Sellest vaatevinklist vaadeldes ei arva ma, et vastavalt ELTL artiklites 290 ja 291 ette nähtud normatiivsete funktsioonide segiajamisest annaks iseenesest tunnistust asjaolu – millele komisjon viitab –, et määruse nr 539/2001 artiklis 4b sama määruse artikli 1 lõike 4 punkti f alusel antud aktide suhtes ette nähtud vetoõigus avaldub seda arvestades, et komisjoni pädevus selles etapis on seotud pädevus, teatavas kaudses kontrollis, mida seadusandja teostab selle üle, kuidas see institutsioon kasutab kaalutusõigust, mis tal vastastikkuse mehhanismi esimeses etapis on.

77. Mis puudutab komisjoni argumenti, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 4b lõikes 2 sätestatud volituste delegeerimise puhul kehtivad tingimused, st võimalus see tagasi võtta ja ajaline piiratus, on samuti asjaolud, mis näitavad, et delegeeritud õigusaktide kasutamine on ebamõistlik, sest vastastikkuse mehhanismi toimimine ei ole mõeldav ilma selle määruse artikli 1 lõike 4 punktis f ette nähtud meetmeta, siis märgin ainult, et neid tingimusi on sõnaselgelt nimetatud ELTL artikli 290 lõikes 2 ning et seega ei ole nende sätestamises midagi ebatavalist, võttes arvesse seadusandja otsust kasutada selles artiklis ette nähtud normatiivakti. Mainin ka, et vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punkti i kohaselt ei kahjusta selle lõike punktis f ette nähtud menetlus komisjoni õigust esitada igal hetkel õigusakti ettepanek, millega nähakse ette määruse muutmise nii, et asjaomane kolmas riik viiakse II lisast üle I lissasse. Sellest järeldub, et vastastikkuse mehhanism võib jõuda kolmandasse etappi ka nii, et teist ei ole lõpule viidud.

78. Viimaks viitab komisjon mitmele tehnilisele raskusele, mis on seotud joonealuse märkuse lisamisega³⁹ ja mis näitavad samuti, et seadusandja valik oli ebamõistlik. Selles küsimuses tuleb märkida, et ehkki niisuguse märkuse lisamine tekitab kahtlemata mitte just vähe vastamata küsimusi selle menetluse kohta, mida komisjonil esitatud asjaoludel järgida tuleb – nagu ilmneb ka kostjate välja pakutud lahenduste mitmekesisusest –, ei arva ma siiski, et need raskused võivad mõjutada seda, kas delegeeritud õigusaktide kasutamine on käesoleval juhul õiguspärane.

79. Esitatud kaalutluste põhjal arvan, et komisjoni argumendid ei võimalda järeldada, et otsustades võtta vastastikkuse mehhanismi teises etapis muutvad meetmed ja kasutada nende võtmiseks ELTL artiklis 290 ette nähtud meedet, ületas seadusandja kaalutusruumi, mis tal alusakti struktuuri ja sisu kindlaksmääramisel on. Lisan eelnevale ka, et määruse nr 539/2001 II lissasse kantud asjaomase

38 – Vt eespool punkt 66.

39 – Komisjoni sõnul ei ole selge, missuguse menetluse kohaselt on võimalik joonealust märkust muuta või see kaotada juhtudel, kui see on vaidlustatud määrusega muudetud määruse nr 539/2001 artikli 1 lõikes 4 nõutav, st siis, kui komisjon on esitanud ettepaneku viia asjaomane kolmas riik selle määruse II lisast üle I lissasse, või juhul, kui kolmas riik kehtestab taas vastastikkuse.

kolmanda riigi nime järele viite lisamine joonealusele märkusele on sellise lisa struktuurile omane, sest tegemist on meetmega, mida seadusandja korrapäraselt kasutab, et selgitada viisanõudest vabastamise ulatust kõnesoleva riigi kodanike puhul või näidata ära võimalikud tingimused, millest see vabastus sõltub.

E. Järeldus hagi põhjendatuse kohta

80. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal on hagi minu meelest põhjendamatu. Tühistamisnõuded, mille komisjon esitas esimese ja teise võimalusena, tuleb seega jätta rahuldamata. Kui Euroopa Kohus peaks otsustama teisiti ja leidma, et hagi on põhjendatud, arvan, et komisjoni esimese võimalusena esitatud osalise tühistamise nõue tuleb tunnistada vastuvõetavaks, sest vaidlustatud määruse sätted, mille ta tühistada palub, on – nagu väidavad ka kõik käesoleva kohtuasja pooled – ülejäänud määrusest selgelt lahutatavad.

IV. Ettepanek

81. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta hagi rahuldamata, mõista kohtukulud välja komisjonilt ja jätta Tšehhi Vabariigi kohtukulud tema enda kanda.