

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED

3 päivänä lokakuuta 2002¹

I Johdanto

1. Tämä asia koskee niin kutsuttua komitologiaa. Komitologialla tarkoitetaan päätöksentekomenettelyä, jossa jäsenvaltioiden edustajista koostuvat komiteat — komission edustajan toimiessa puheenjohtajana — tukevat ja neuvovat komissiota yhteisön lainsäätäjän sille antamien tehtävien täyttämiseksi. Komissio voi näin ollen nojautua käytännönläheisellä tavalla kansallisten asiantuntijoiden tarpeelliseen apuun erityisen teknisissä asioissa. Samalla jäsenvaltioilla säilyy mahdollisuus valvoa jossain määrin sitä, miten komissio käyttää täytäntöönpanovaltaansa, ja tietyissä tilanteissa neuvosto voi myös puuttua täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

2. Komission kanteen tarkoituksena on saada osittain kumotuksi ympäristöalan rahoitusvälineestä (LIFE) 17 päivänä heinäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1655/2000 (jäljempänä LIFE-asetus tai riidanalainen asetus).² Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan LIFE-asetuksen siltä osin kuin LIFE-

ohjelman täytäntöönpanoon on asetuksen mukaan sovellettava sääntelymenettelyä, jota tarkoitetaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (jäljempänä toinen komitologiapäätös tai päätös)³ 5 artiklassa.

3. EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaisesti neuvosto voi asettaa tiettyjä ennalta vahvistettuja ehtoja täytäntöönpanovallan käytölle. Mainitun säännöksen nojalla on hyväksytty toinen komitologiapäätös, jolla korvataan vuonna 1987 tehty ensimmäinen neuvoston komitologiapäätös.⁴ Toisessa komitologiapäätöksessä yksinkertaistetaan niin kutsuttua sääntelymenettelyä ja hallintomenettelyä. Päätöksen 2 artiklalla otetaan lisäksi käyttöön perusteita, joita noudatetaan valittaessa menettely täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymistä varten. Näiden perusteiden soveltaminen on käsiteltävänä olevan oikeusriidan keskeinen kohde.

4. Komissio esittää, että LIFE-ohjelmassa täytäntöönpanotoimenpiteet ovat luonteell-

3 — EYVL L 184, s. 23.

4 — Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 13 päivänä heinäkuuta 1987 tehty neuvoston päätös 87/373/EY (EYVL L 197, s. 33).

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EYVL L 192, s. 1.

taan hallintotoimenpiteitä niiden huomattavien budjettivaikutusten vuoksi. Ottaen huomioon toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa esitetyt valintaperusteet yhteisön lainsäätäjä on komission mukaan päättänyt virheellisesti sääntelymenettelyyn. Vaikka komissio myöntää, että näillä valintaperusteilla ei ole sitovia vaikutuksia, yhteisön lainsäätäjä ei ole komission mukaan ottanut huomioon 2 artiklan oikeudellisia seuraamuksia, kun se ei ole riittävästi perustellut valintaperusteista poikkeavaa menettelytapavalintaa LIFE-asetuksessa.

5. Parlamentti ja neuvosto esittävät, että komission lähtökohtana on EY 202 artiklan virheellinen tulkinta, ja kiistävät sen, että päätöksen 2 artiklassa mainituilla perusteilla olisi joitain oikeusvaikutuksia. Yhteisön lainsäätäjän on niiden mukaan täysin sallittua komiteamenettelyä valittaessa poiketa valintaperusteista tarvitsematta esittää sille jotain perustelua. Neuvosto mainitsee toissijaisesti, että sääntelymenettelyn valinta LIFE-asetuksessa on perusteltu aivan riittävästi.

6. Komission kanne ei ollut yllätys. LIFE-asetuksen hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausumassa se oli itse asiassa jo ilmoittanut nostavansa komiteamenettelystä yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen. Tehtäessä valinta sääntelymenettelyn ja hallintomenettelyn välillä määritetään komission täytäntöönpanovaiheen toimintavapaus parlamenttiin ja neuvostoon nähden. Yhteisöjen tuomioistuimen päätöksellä on siten ensiarvoinen merkitys

unionin toimielinten väliseen tasapainoon, erityisesti siltä osin kuin kyse on lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallan välisestä suhteesta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Käsiteltävänä olevaa asiaa koskevat varsin monet oikeussäännöt. Riidanalaisen asetuksen ja toisen komitologiapäätöksen sisällön lisäksi on otettava huomioon myös liitteenä olevat lausumat ja perustamissopimuksen teksti.

A EY:n perustamissopimus

8. EY 202 artikla koskee neuvoston tehtäviä, ja siinä määrätään seuraavaa:

”Turvatakseen tässä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen neuvosto tässä sopimuksessa määrätyn edellytyksin:

— —

— hyväksymisssään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Edellä tarkoitettujen ehtojen on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon.”

B Toimen komitologiapäätös

9. Kuten olen todennut, toisella komitologiapäätöksellä korvattiin vuonna 1987 tehty ensimmäinen neuvoston komitologiapäätös. Päätös perustuu erityisesti EY 202 artiklan kolmanteen luettelakohtaan.

10. Viidennen perustelukappaleen mukaisesti päätöksen ensimmäisenä tavoitteena on säätää perusteet komiteamenettelyn valinnalle, jotta komiteatyypin valitseminen olisi yhdenmukaisempaa ja ennakoitavampaa, jolloin nämä perusteet eivät kuitenkaan ole sitovia.

11. Yhdeksännen perustelukappaleen mukaisesti kyseisen päätöksen toisena

tavoitteena on yksinkertaistaa komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käytön edellytyksiä sekä parantaa Euroopan parlamentin osallistumista silloin, kun perussäädös, jossa täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle, on annettu EY 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

12. Päätöksen kolmantena tavoitteena on sen kymmenennen perustelukappaleen mukaan parantaa Euroopan parlamentin tiedonsaantia. Päätöksen neljäntenä tavoitteena on, kuten sen yhdennessätoista perustelukappaleessa todetaan, parantaa yleisön tiedonsaantia komiteamenettelyistä.

13. Päätöksen 2 artiklaan sisältyvät ne perusteet, joita noudatetaan komiteamenettelyä valittaessa. Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa:

”Täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevien päätösten tekemisen menettelyä valittaessa noudatetaan seuraavia perusteita:

- a) Hallintotoimenpiteistä, esimerkiksi niistä, jotka liittyvät yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan soveltamiseen tai budjettivaikutuksiltaan huomattavien ohjelmien toteuttamiseen, olisi päätettävä hallintomenettelyä noudattaen.

b) Laajakantoisista toimenpiteistä, joilla sovelletaan perussäädösten keskeisiä säännöksiä, mukaan lukien ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai turvallisuuden suojeluun liittyvät toimenpiteet, olisi päätettävä sääntelymenettelyä noudattaen.

olevassa asiassa merkitystä on erityisesti seuraavilla 4 ja 5 artiklassa säädetyillä menettelyillä:

”4 artikla

Hallintomenettely

Kun perussäädöksessä säädetään, että tietyt vähemmän keskeisiä säännöksiä voidaan mukauttaa tai ajantasaistaa täytäntöönpanomenettelyllä, olisi näistä toimenpiteistä päätettävä sääntelymenettelyä noudattaen.

1. Komissiota avustaa hallintokomitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

c) Neuvoa-antavaa menettelyä käytetään aina, kun se katsotaan soveltuvimmaksi menettelyksi, tämän kuitenkin rajoittamatta a ja b alakohdan soveltamista.”

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrättyä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrättyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

14. Toisen komitologiapäätöksen 3—6 artiklassa määritellään neljä menettelyä, jotka ovat nimeltään ”neuvoa-antava menettely” (3 artikla), hallintomenettely (4 artikla), sääntelymenettely (5 artikla) ja suojamenettely (6 artikla). Käsiteltävänä

3. Komissio päättää toimenpiteistä, joita sovelletaan välittömästi, tämän kuitenkin rajoittamatta 8 artiklan soveltamista. Jos

toimenpiteet eivät kuitenkaan ole komitean lausunnon mukaisia, komissio ilmoittaa niistä viipymättä neuvostolle. Siinä tapauksessa komissio voi lykätä päättämiensä toimenpiteiden soveltamista kussakin perussäädöksessä säädetyllä määräajalla, joka ei missään tapauksessa saa olla pitempi kuin kolme kuukautta ilmoituksen tekopäivästä.

4. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin 3 kohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa.

5 artikla

Sääntelymenettely

1. Komissiota avustaa sääntelykomitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyys mukaan. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrättyä enemmistöllä,

jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrättyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset, tämän kuitenkaan rajoittamatta 8 artiklan soveltamista.

4. Jos toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä ja antaa siitä tiedon Euroopan parlamentille.

5. Jos Euroopan parlamentti katsoo, että komission perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetun perussäädöksen nojalla tekemä ehdotus ylittää perussäädöksessä annettun täytäntöönpanovallan, se ilmoittaa neuvostolle kantansa.

6. Neuvosto voi tällaisen kannan asianmukaisesti huomioon ottaen tehdä määräenemmistöllä päätöksen ehdotuksesta määräajassa, josta on säädettävä erikseen kussakin perussäädöksessä ja joka ei missään tapauksessa saa olla pidempi kuin

kolme kuukautta päivästä, jona asia on tullut vireille neuvostossa.

Euroopan parlamentille ja neuvostolle perustamissopimukseen perustuvan ehdotuksen.

Jos neuvosto on tässä määräajassa ilmaissut määränemmistöllä vastustavansa ehdotusta, komissio tarkastelee sitä uudelleen. Se voi tehdä neuvostolle muutetun ehdotuksen, tehdä ehdotuksensa uudelleen tai antaa perustamissopimukseen perustuvan säädösehdotuksen.

Jos neuvosto ei ole tässä määräajassa antanut ehdotettua täytäntöönpanosäädöstä eikä ilmoittanut vastustavansa ehdotusta täytäntöönpanotoimenpiteiksi, komissio antaa ehdotetun täytäntöönpanosäädöksen.”

15. Päätöksen 5 artiklan 5 kohdan lisäksi 8 artiklan tarkoituksena on myös parantaa parlamentin osallistumista täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymiseen. Jos Euroopan parlamentti ilmaisee perustelulla päätöslauselmalla, että hyväksyttäväksi aiottu ehdotus täytäntöönpanotoimenpiteiksi, joka on EY 251 artiklan mukaisesti annetun perussäädöksen nojalla jätetty komitean käsiteltäväksi, ylittää perussäädöksessä säädetyn täytäntöönpanovallan, komissio tarkastelee ehdotusta uudelleen. Päätöslauselman huomioon ottaen ja käynnissä olevan menettelyn määräaikoja noudattaen komissio voi joko tehdä komitealle uuden ehdotuksen toimenpiteiksi, jatkaa menettelyä tai antaa

16. Päätöksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti kukin komitea vahvistaa työjärjestyksensä puheenjohtajansa ehdotuksesta Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistavan työjärjestyksen mallin pohjalta.⁵ Päätöksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissioon sovellettavia, yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevia periaatteita ja edellytyksiä sovelletaan komiteoihin. Mainitun 7 artiklan 3, 4 ja 5 kohdassa asetetaan komissiolle velvollisuus tiedottaa parlamentille säännöllisesti sekä julkaista joka vuosi luettelo komissiota avustavista komiteoista ja kertomus komiteoiden työskentelystä.

17. Toisen komitologiapäätöksen hyväksymisen yhteydessä annettiin seuraava neuvoston ja komission lausuma:⁶

”Komissio ja neuvosto ovat yhtä mieltä siitä, että komissiota päätöksen 87/373/ETY mukaisesti täytäntöönpanovallan käytössä avustavia komiteoita koskevia säännöksiä olisi tarkoituksenmukaisia lainsäädäntömenettelyjä noudattaen mukautettava viipymättä, jotta ne saataisiin päätöksen 1999/468/EY 3, 4, 5 ja 6 artiklan mukaisiksi.

5 — Ks. EYVL 2001, C 38, s. 3.

6 — Julkaistu EYVL 1999, C 203, s. 1.

Mukauttaminen olisi tehtävä seuraavasti

C LIFE-asetus

— nykyinen menettely I muutetaan uudeksi neuvoa-antavaksi menettelyksi,

— nykyiset menettelyt II a ja II b muutetaan uudeksi hallintomenettelyksi,

— nykyiset menettelyt III a ja III b muutetaan uudeksi sääntelymenettelyksi.

Perussäädöksessä säädetyn komiteatyypin muuttaminen on suoritettava tapauskohtaisesti lainsäädännön tavanomaisen tarkistuksen puitteissa muun muassa 2 artiklassa säädettyjä perusteita käyttäen.

Mukauttaminen tai muuttaminen olisi tehtävä yhteisön toimielimille kuuluvia velvoitteita noudattaen. Sillä ei saisi vaarantaa perussäädösten tavoitteiden saavuttamista tai yhteisön toiminnan tehokkuutta.”

18. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan mukaisesti LIFE-ohjelman yleistavoitteena on edistää yhteisön ympäristöpolitiikan ja ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa, ajantasaistamista ja kehittämistä, erityisesti ympäristöasioiden sisällyttämiseksi muihin politiikan osa-alueisiin, sekä edistää kestävä kehitystä yhteisössä. LIFE-ohjelman rahoitusväline on otettu käyttöön tätä varten, ja siinä on menettelysääntöjä, joiden mukaisesti rahoitustukea myönnetään yleistavoitetta edistäville hankkeille.

19. LIFE-asetuksen 8 artiklaan sisältyy erityisesti rahoituskehys:

”Kolmannen vaiheen kesto ja määräraha

1. LIFE-tuki toteutetaan vaiheittain. Kolmas vaihe alkaa 1 päivänä tammikuuta 2000 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2004. Kolmannen vaiheen täytäntöönpanoon tarkoitettut rahoituspuitteet kaudelle 2000—2004 vahvistetaan 640 miljoonaksi euroksi.

2. Tässä asetuksessa säädettyihin toimiin sidotut määrärahat sisällytetään Euroopan unionin yleisen talousarvion vuosittaisiin määrärahoihin. Budjettivallan käyttäjä hyväksyy kutakin varainhoitovuotta varten käytettävissä olevat määrärahat rahoitusnäkömiin mukaisesti.

— — ”

20. Asetuksen 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän asetuksen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisista toimenpiteistä olisi päätettävä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY mukaisesti.”

21. Riidanalaisen asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Komitea

1. Komissiota avustaa komitea, jäljempänä ’komitea’.

2. Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklassa säädettyä menettelyä ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.

Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu määräaika vahvistetaan kolmeksi kuukaudeksi.

3. Komitea vahvistaa työjärjestyksensä.”

22. LIFE-asetukseen liittyy kaksi komission lausumaa ja yksi neuvoston lausuma, jotka on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

”Komission lausuma

Komissio panee merkille, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat yhteisymmärryksessä päätyneet sääntelymenettelyn käyttämiseen hankkeita valittaessa, kun taas komissio ehdotti parlamentin toisen käsittelyn jälkeen antamassaan muutetussa ehdotuksessa hallintomenettelyn käyttämistä.

Komissio painottaa edelleen, kuten se toi esille jo yhteisen kannan vahvistamisen yhteydessä, että on tärkeää soveltaa menettelyä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY 2 artiklassa säädettyjä perusteita.

Komissio uskoo, että hankkeiden valinnassa olisi syytä noudattaa hallintomenettelyä, koska hankkeiden valinnalla on merkittäviä vaikutuksia talousarvioon.

Komissio katsoo, että neuvoston päätöksen 1999/468/EY 2 artiklassa säädettyjen perusteiden huomiotta jättäminen näinkin selvässä tapauksessa on vastoin mainitun neuvoston päätöksen henkeä ja kirjainta.

Komissio pitäytyy näin ollen kannassaan tässä asiassa, ja sillä on oikeus saattaa asia myöhemmin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Neuvoston lausuma

Neuvosto panee merkille komission lausuman komiteamenettelyn valinnasta komission toteuttaessa täytäntöönpanotoimenpiteitä LIFE-asetuksen nojalla.

Valitessaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY 5 artiklassa tarkoitettua sääntelymenettelyä neuvosto otti huomioon sääntelymenettelyä LIFE-välineen puitteissa ensimmäisen vaiheen (vuodesta 1992) ja toisen vaiheen (vuodesta 1996) aikana saadut kokemukset samoin kuin kyseisen välineen luonteen, jonka merkitys yhteisön ympäristön suojelun kannalta on olennainen ja jolla myönteisesti vaikutetaan kyseisen alan yhteisön politiikkojen täytäntöönpanoon ja kehittämiseen.

Neuvosto palauttaa mieliin, että neuvoston päätöksen 1999/468/EY 2 artiklassa mainitut perusteet eivät ole oikeudellisesti sitovia vaan ne esitetään ohjeellisina. Neuvosto katsoo, että kyseinen asetuksen täytäntöönpanovallan soveltamisala oikeuttaa täysin sääntelymenettelyn käytön.

Komission lausuma

— — ”

23. LIFE-asetuksessa kehitetään niitä kahta ensimmäistä vaihetta, joista säädetään 21.5.1992 annetussa asetuksessa N:o 1973/92 (LIFE I), sellaisena kuin se on

perinpohjaisesti muutettuna 15.7.1996 annetulla asetuksella N:o 1404/96 (LIFE II).⁷ Nämä kaksi viimeksi mainittua asetusta on kumottu riidanalaisella asetuksella.

3) velvoittamaan vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Parlamentti ja neuvosto vaativat kannen hylkäämistä ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Menettely

24. Kanne kirjattiin yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamossa 13.10.2000.

27. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti antoi 30.4.2001 antamallaan määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneelle kuningaskunnalle luvan tukea parlamentin ja neuvoston vaatimuksia. Suullinen käsittely pidettiin 4.6.2002.

25. Komissio vaati yhteisöjen tuomioistuinta:

- 1) Kumoamaan LIFE-asetuksen siltä osin, kuin siinä säädetään, että LIFE-ohjelman täytäntöönpanoa koskevista toimenpiteistä on päätettävä toisen komitologiapäätöksen 5 artiklassa säädetyn sääntelymenettelyn mukaisesti
- 2) pitämään edellä mainitun asetuksen vaikutukset voimassa sen muuttamiseen asti, minkä olisi tapahduttava mahdollisimman pian yhteisöjen tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen

IV Asianosaisten kanneperusteet ja pääasialliset väitteet

28. *Komissio* huomauttaa alustavasti, että EY 202 artiklassa tarkoitetut säännöt ja periaatteet ovat luonteeltaan primaarioikeudellisia. Tämä perustuu nimenomaisesti siihen seikkaan, että EY 202 artiklan nojalla, täytäntöönpanotoimenpiteiden harjoittamisen yksityiskohden on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta. Tästä seuraa komission mukaan, että kaikissa yhteisön lainsäätäjän antamissa perussäädöksissä, mukaan lukien yhteispäätösmenettelyssä hyväksytyt säädökset, on noudatettava näin vahvistettuja sääntöjä.

⁷ — EYVL L 206, s. 1 ja EYVL L 181, s. 1.

29. Komissio kehittelee kaksi perustetta kanteensa tueksi. Ne koskevat ensinnäkin toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan rikkomista ja toiseksi mainitun päätöksen sanamuodon ja tarkoituksen rikkomista.

halunnut antaa ainoastaan ohjeellisen arvon kyseisille perusteille, se olisi voinut yksinkertaisesti vain olla esittämättä perusteita 2 artiklassa, ja se olisi voinut esittää ne lausumassa tai 28.6.1999 pitämänsä kokouksen pöytäkirjassa.

30. Toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan rikkomista koskevassa kanneperusteessaan komissio ottaa lähtökohdakseen kyseisessä päätöksessä mainittujen perusteiden noudattamatta jättämisen. Kun 2 artiklan a alakohdassa säädetään, että budjettivai-
kutuksiltaan huomattavista ohjelmista olisi päätettävä hallintomenettelyä noudattaen, tarkoituksena on aivan ilmeisesti se, että kaikkiin yhteisön ohjelmiin sovelletaan tätä menettelyä. LIFE-ohjelman täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet ovat komission mukaan perinteisiä hallintotoimenpiteitä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä myös muissa yhteisön ohjelmissa.⁸

32. Näin ollen ainoastaan erityisillä syillä voidaan perustella sitä, että yksittäistapauksessa lainsäätävä poikkeaa säädetystä menettelystä ilmoittaen syyt, joiden vuoksi se on ottanut käyttöön toisen menettelyn kuin se, jota suositellaan. Jos oletetaan, että on mahdollista muodollisesti ottaa huomioon lausuma, jonka neuvosto on antanut LIFE-asetuksen hyväksyessään, se ei riitä komission mukaan täyttämään perusteluvelvollisuutta. Saatuja kokemuksia koskevalla neuvoston väittämällä voidaan perustella sääntelymenettelyn pitämistä voimassa ainoastaan, jos katsotaan, että toisen komitologiapäätöksen perusteilla ei ole mitään sitovia vaikutuksia ja ne voidaan yksinkertaisesti vain jättää huomioon ottamatta. Komissio katsoo, että tällainen perustelu on vastoin toisen komitologiapäätöksen hyväksymisen yhteydessä annettua neuvoston ja komission lausumaa, jonka mukaan nämä perusteet on otettava huomioon. Komissio kieltäytyy myös hyväksymästä väitettä, jota perustellaan LIFE-ohjelman luonteella. Se huomauttaa, että LIFE-ohjelma on tarkoitettu rahoittamaan hankkeita vapaaehtoiselta perustalta. Ohjelmalla ei aseteta mitään velvoitetta jäsenvaltioille, eikä siinä säädetä mistään toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan b alakohdassa tarkoitetuista laajakantoisista toimenpiteistä.

31. Komissio lisää, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan oikeusvaikutuksia ei ole otettu huomioon eikä myöskään niistä johtuvia velvoitteita. Toisen komitologiapäätöksen viidennen perustelukappaleen mukaan 2 artiklan perusteet eivät ole sitovia. Mainitun 2 artiklan kaikkia oikeusvaikutuksia ei voida kuitenkaan kiistää, koska se on oikeussäännös eikä poliittinen lausuma. Jos neuvosto olisi

8 — Komissio mainitsee esimerkkinä Etelä-Afrikan kehittämisohjelman ja Altener-, Save- ja Socrates-ohjelmat. Katso tämän ratkaisuehdotuksen V osan E kohta.

33. Siltä osin kuin kyse on perusteesta, joka koskee toisen komitologiapäätöksen sanamuodon ja tarkoituksen rikkomista, komissio esittää, että sääntelymenettelyn valinta LIFE-ohjelman täytäntöönpanemiseksi on vastoin komitologiapäätöksen nimenomaista tavoitetta selkiyttää komitologiamenettelyjä. Ensimmäisessä komitologiapäätöksessä ei ollut mitään perusteita, ja menettelyn valinta jätettiin lainsäätäjän vapaaseen harkintaan. Tämä lähestymistapa johti vähemmän johdonmukaiseen käytäntöön ja toimielinten välisiin erimielisyyksiin, jotka toisen komitologiapäätöksen nimenomaisena tarkoituksena oli lopettaa. Jättämällä perusteet huomioon ottamatta ja ottamalla LIFE-ohjelman osalta käyttöön sääntelymenettelyn, lainsäätäjä on luonut uudestaan tilanteen, jossa on vallalla epävarmuus ja epä johdonmukaisuus.

34. Komissio myöntää, että ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta koskeva tavoite voidaan saavuttaa perusteilla, jotka eivät ole sitovia. Niitä on kuitenkin sovellettava sellaisessa selvässä tapauksessa, kuten LIFE-ohjelma. Mahdollinen poikkeus on perusteltava, mitä ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa ollenkaan tehty. Komissio esittää, että yhteisön lainsäätäjä ei voi toimia toisen komitologiapäätöksen mukaisesti siten, kuin se toimi silloin, kun voimassa oli aikaisempi vuonna 1987 tehty päätös, jossa ei ollut mitään perusteita menettelyjen valitsemiseksi.

35. Komissio päättelee toisen komitologiapäätöksen sanamuodosta ja yleisestä syste-

matiikasta, että on erotettava täytäntöönpanotoimenpiteet, joihin on sovellettava hallintomenettelyä tai neuvoa-antavaa menettelyä, ja laajakantoisemmat toimenpiteet, jotka sijoittuvat täytäntöönpanon ja lainsäädännön rajamaastoon ja jotka sellaisina on hyväksyttävä komitologiapäätöksen 5 artiklan mukaisesti. Mainittu säännös koskee komission mukaan erityisesti toimenpiteitä, jotka koskevat kansanterveyden suojelua tai turvallisuutta, eli aloja, jotka ovat melko uusia yhteisön toimivallan piirissä ja joilla tarvitaan joka tapauksessa nopeata sopeuttamista tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen. Sitä vastoin täytäntöönpanotoimenpiteisiin voidaan soveltaa hallintomenettelyä kaikkein vanhimmissa aloilla, kuten yhteisessä maatalouspolitiikassa tai yhteisessä kalastuspolitiikassa, jossa lainsäätäjä on jo vahvistanut täsmällisen kehyksen.

36. Toisin kuin neuvosto toteaa riidanalaiseen asetukseen liitetystä lausumassa, LIFE-asetuksen luonne ja komissiolle uskottujen täytäntöönpanotoimenpiteiden soveltamisala eivät ole yhteensopivia sääntelymenettelyn soveltamisalan kanssa, sellaisena kuin se on määritelty toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan b alakohdassa.

37. Komissio mainitsee lopuksi, että sääntelymenettely ei ole sovelias LIFE-ohjelman täytäntöönpanoon. Se seikka, että toisen komitologiapäätöksen 5 artiklan mukaisesti neuvosto voi mahdollisesti vastustaa tässä menettelyssä komission ehdotusta

niin, että mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä ei lopulta hyväksytä, on vastoin hallintomenettelyn johtavaa ajatusta, jonka mukaan päätöksenteon tehokkuutta on edistettävä.

38. Komissio tekee sen päätelmän, että riidanalaisen asetuksen 11 artikla on toisen komitologiapäätöksen vastainen, ja se on tämän vuoksi kumottava. Jotta LIFE-ohjelman toimintaa ei kuitenkaan häiritä, se pyytää, että tämän säännöksen vaikutukset pidetään voimassa sen muuttamiseen asti, minkä olisi tapahduttava mahdollisimman pian yhteisöjen tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen.

39. *Parlamentti* esittää ensimmäiseksi, että komissio tulkitsee EY 202 artiklaa väärin, eikä se hyväksy ajatusta, jonka mukaan toisella komitologiapäätöksellä on primarioikeudellinen arvo, joka yhteisön lainsäätäjän olisi otettava huomioon perussäädöstä hyväksyessään.

40. Parlamentin mukaan mikään ei osoita, että neuvosto voisi EY 202 artiklan nojalla sitoutua etukäteen ja abstraktilla tavalla johonkin tiettyyn komiteamenettelyyn pikemminkin kuin toiseen. Jos komission ehdottama tulkinta EY 202 artiklasta hyväksyttäisiin, parlamentti katsoo, että se rajoittaisi täytäntöönpanovaltaan kohdistuvaa demokraattista valvontaa. Komissio väittää nimittäin, että EY 202 artikla voi olla oikeusperusta sellaiselle johdetun oikeuden päätökselle, jossa rajoitetaan

yhteisön lainsäätäjän harkintavaltaa tietyn täytäntöönpanotoimenpiteen valinnassa. EY 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä sovellettaessa ilmaisu ”neuvosto” kattaa myös parlamentin.⁹ Yhden lainsäädäntövallan haaran, eli parlamentin osallistumista yhteispäätöksiin rajoitettaisiin näin nojautuen toiseen komitologiapäätökseen, joka on tehty vain parlamentin kuulemisen jälkeen.

41. Parlamentti katsoo, että EY 202 artiklan kyseisten määräysten täsmällisen tulkinnan mukaan neuvosto, joka toimii tarvittaessa yhdessä parlamentin kanssa, voi päättää, että tiettyjä *menettelyjä* on sovellettava komission käyttäessä neuvoston sille siirtämää täytäntöönpanovaltaa. Ilmaisun ”ehdot”, joka sisältyy EY 202 artiklaan, osoittaa, että yhteisön lainsäätäjän on sallittua valita kunkin tapauksen olosuhteiden mukaan yksi mahdollinen menettely.

42. Parlamentti katsoo lisäksi komission kannan olevan ristiriitainen sikäli, kuin siinä esitetään, että 2 artiklaan sisältyvät perusteet eivät ole oikeudellisesti sitovia, ja toisaalta väitetään, että riidanalainen päätös on mitätön, koska yhteisön lainsäätäjä ei ole noudattanut niitä. Jos perusteet eivät

⁹ — Asia C-259/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5303, 26 kohta).

ole oikeudellisesti sitovia — minkä komissio myöntää — lainsäätäjällä ei voi olla oikeudellista velvollisuutta perustella jokaista niistä poikkeavaa päätöstä.

oikeudellisesti sitovaan säädökseen, ei tee niistä itsestään kuitenkaan sitovia.¹⁰

43. Toiseksi parlamentti esittää, ettei sellainen oikeudellinen merkitys, jollainen komission mukaan toisen komitologia-päätöksen 2 artiklan perusteilla on, saa tukea päätöksen sanamuodosta, tarkoituksesta eikä yleisestä systematiikasta.

44. Parlamentti muistuttaa, että alkuperäisessä komission ehdotuksessa toiseksi komitologiapäätökseksi 2 artiklan sanamuoto oli sellainen, että komiteamenettelyn valinnassa käytettävillä perusteilla oli sitova luonne. Lopullisessa muodossaan neuvoston päätöksen perustelukappaleet ja säännökset sekä neuvoston ja komission yhteinen lausuma osoittavat kuitenkin selvästi lainsäätäjän aikomuksen välttää antamasta mitään oikeudellisesti sitovia vaikutuksia näille perusteille.

45. Parlamentti jatkaa, että toisin kuin komissio arvioi, pelkästään se tosiseikka, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa esitetyt perusteet sisältyvät

46. Kolmanneksi parlamentti esittää, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan väitetty rikkominen ei voi missään tapauksessa johtaa riidanalaisen asetuksen kumoamiseen. Komission päättelyn mukaan asetus ei ole pätevä, koska hallintomenettelyn sijasta on valittu sääntelymenettely. Asiassa parlamentti vastaan neuvosto 10.5.1995 antamassaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuimen oli arvioitava, oliko hallintokomitean vaihtaminen sääntelykomiteaksi sellainen olennainen muutos komission ehdotukseen, josta parlamenttia oli kuultava. Yhteisöjen tuomioistuin päätti, ettei komissiolle eikä neuvostolle annetun toimivallan kokonaistasapainoon ole vaikuttanut merkittävästi näiden kahden erilaisen komitean välinen valinta.¹¹ Koska hallintomenettelyä ja sääntelymenettelyä ei ole perinpohjaisesti muutettu toisella komitologiapäätöksellä, tätä oikeuskäytäntöä on parlamentin mukaan sovellettava myös käsiteltävänä olevassa asiassa.¹²

10 — Komissio katsoo parlamentin mukaan, että mainitut perusteet eivät sido myöskään sitä itseään, koska toisen komitologiapäätöksen hyväksymisen jälkeen se on jo ehdottanut ohjelmia, joilla on huomattavia budjettivaikutuksia ja joissa täytäntöönpanotoimenpiteet hyväksytään neuvoo-antavaa menettelyä noudattaen — eikä niissä ole ollut mitään erityisiä perusteluja. Parlamentti viittaa erityisesti kansanterveyden alan ohjelmaan (ehdotus julkaistu EYVL 2000, C 337 E, s. 122) ja miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskevaan ohjelmaan (alkuperäinen ehdotus julkaistu EYVL 2000, C 337 E, s. 196).

11 — Asia C-417/93 (Kok. 1995, s. I-1185, 26 kohta).

12 — Kirjallisissa huomautuksissaan komissio kiistää asian parlamentti v. neuvosto perustuvan väitteen.

47. Parlamentti mainitsee lopuksi, että näiden kahden menettelyn välinen ero on aivan vähäinen kahden toimielimen välinen institutionaalinen tasapaino huomioon ottaen. Vaikka olisikin kysymys toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan rikkomisesta, tämä ei olisi niin vakavalaatuinen asia, että riidanalaisen asetuksen kumoaminen olisi sen vuoksi perusteltua.

48. Vastineessaan *neuvosto* väittää ensiksi, että riidanalaista asetusta koskevassa alkuperäisessä ehdotuksessaan komissio oli esittänyt ensimmäisessä komitologiapäätöksessä tarkoitettua menettelyä III, vaihtoehtoa a, joka vastaa nykyistä sääntelymenettelyä. Toisen komitologiapäätöksen voimaantulon jälkeen komissio on muuttanut mieltään. Mitään muutettua ehdotusta ei kuitenkaan ole julkaistu, ja käsiteltävänä olevalla kanteella komissio pyrkii tavoitteeseen, jota se ei ole voinut saavuttaa lainsäädäntöteitse käyttämällä sille EY 250 artiklassa annettuja erioikeuksia. Neuvosto arvioi, että tämä asenne ei ole toimielinten välisen lojaalin yhteistyön periaatteen hengen mukainen.

49. Neuvosto esittää komission kanneperusteiden osalta, että lainsäätäjällä on noudattanut toisen komitologiapäätöksen sanamuotoa ja tavoitetta, koska 2 artiklassa esitetyt perusteet eivät ole sitovia ja lainsäätäjällä on sallittua poiketa niistä.

50. Siltä osin, kuin kyse on ennakoitavuudesta ja yhdenmukaisuudesta komiteamenettelyä valittaessa, neuvosto on pitänyt parempana hyväksyä toisen komitologiapäätöksen omaksumatta komission esittämää lähestymistapaa, jonka mukaisesti perusteet olisivat sitovia. Neuvosto pelkäsi, että tällainen tiukka järjestelmä saisi aikaan huomattavasti riita-asioita, koska kyseiset perusteet eivät ole täsmällisiä sen vuoksi, että niissä käytetään sellaisia ilmaisuja kuin ”budjettivaikutuksiltaan huomattavien” tai ”perussäädösten keskeisten säännösten”. Tämän vuoksi lopullisessa tekstissä poiketaan komission ehdotuksesta. Komission mainitsemat esimerkit ohjelmista, joissa viitataan hallintomenettelyyn, osoittavat, että yleensä lainsäätäjällä on taipumus ottaa lähtökohdakseen toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa säädetyt perusteet.

51. Neuvosto toteaa, että vaikka komissio tunnustaa, että kyseiset perusteet eivät ole sitovia, se tulkitsee toisen komitologiapäätöksen 2 artiklaa siten, että se katsoo neuvoston voivan poiketa siitä ainoastaan erityistapauksissa. Komissio perustaa kantansa tältä osin EY 202 artiklaan, tosin siihen viittaamatta. Kyse on neuvoston mukaan kuitenkin kahdesta eri tapauksesta. EY 202 artiklassa itsessään määrätään, että neuvosto voi siirtää komissiolle täytäntöönpanoa koskevaa toimivaltaa ja että se voi vain ”erityistapauksissa” pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Yhteisöjen tuomioistuin¹³ on päätellyt tämän perusteella, että on olemassa perusteluvollisuus, joka

13 — Kirjelmässään neuvosto ei mainitse tuomiota, jota se tarkoittaa tässä, mutta on ilmeistä, että se viittaa epäsuorasti asiassa 16/88, komissio neuvosto, 24.10.1989 annettuun tuomioon (Kok. 1989, s. 3457, Kok. Ep. X, s. 245).

on kirjattu toisen komitologiapäätöksen 1 artiklaan. Sen sijaan toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa ei ole mitään viittausta mihinkään erityistapaukseen. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että toisin kuin EY 202 artiklassa, kyseisen päätöksen 2 artiklassa ei vahvisteta mitään periaatetta, josta voidaan poiketa ainoastaan poikkeustapauksissa. Tässä säännöksessä annetaan ainoastaan toiminnan suuntaviivat. Ainoa tästä johdettava tehokas vaikutus on se, että päätöksen tekijä on halunnut sulkea pois kaiken sitovan vaikutuksen. Näin ollen neuvosto voi lainmukaisesti poiketa 2 artiklassa annetuista suuntaviivoista. Jos niistä poikkeava valinta olisi pitänyt perustella erityisesti, neuvosto olisi maininnut siitä nimenomaisesti päätöksessään.

52. Riidanalaisessa asetuksessa esitettyjen perustelujen osalta neuvosto korostaa, että sääntelykomiteamenettelyn valinta on joka tapauksessa täysin perusteltu. Tämä perustelu on 20 perustelukappaleessa, ja se on täsmennetty neuvoston lausumassa, joka sisältyy pöytäkirjaan ja joka on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Siitä selviää, että neuvosto on ottanut huomioon saadun kokemuksen ja kyseisen välineen luonteen. Kokemus kahden aikaisemman ohjelman täytäntöönpanotoimenpiteistä on osoittanut, että sääntelymenettelyllä ohjelmat voidaan panna tehokkaasti ja viivytyksettä täytäntöön. Koko ympäristön alan kattavan välineen luonne johtaa siihen, että sillä on vaikutuksia sellaisiin kysymyksiin, jotka koskevat esimerkiksi jäsenvaltioiden maankäyttöä tai vesivarojen hallintoa ja jotka voivat vaikuttaa kyseisten alueiden asukkaisiin. Tämä on muuten syy siihen, miksi neuvosto on arvioinut, että LIFE-ohjelmaan ei voitu ottaa käyttöön samoja täytäntöönpanomenettelyjä kuin muissa

komission mainitsemissa esimerkkitapauksissa, jotka koskivat joko kolmansia valtioita tai joissa edistettiin tietynlaista toimintaa tai joissa annettiin jäsenvaltioiden kansalaisille mahdollisuus liikkuvuuteen. Siten vaikka neuvostolla ei ollut perusteluvelvollisuutta, se on kuitenkin perustellut riittävästi sääntelykomiteamenettelyn valinnan.

53. *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan* hallitus rajoittaa huomautuksensa koskemaan neuvostolle toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan mukaisesti kuuluvien velvollisuuksien luonnetta. Tämän päätöksen sisältö ja muodostuminen osoittavat, että nämä perusteet eivät ole sitovia. Yhteisön lainsäätäjän ainoana velvollisuutena on ottaa huomioon nämä suuntaviivat. Muutoin neuvosto on vapaa valitsemaan mielestään soveliaimman menettelyn.

V Arviointi

A Johdanto

54. Komissio haluaa, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi, onko LIFE-asetuksessa tehty sääntelymenettelyä koskeva valinta pätevä. Sitä pyydetään ratkaisemaan asia ottaen huomioon kaksi kanneperustetta, jotka koskevat erityisesti toisen komitologiapäätöksen oikeudellista ulottuvuutta ja

sen 2 artiklassa esitettyjä perusteita. Vaikka kanneperusteet esitetään erillään, ne ovat läheisesti yhteydessä toisiinsa ja niitä käsitellään yhdessä. Tässä oikeudenkäynnissä parlamentti pohtii, vaikkakin epäsuorasti, onko toinen komitologiapäätös puolestaan EY 202 artiklan kanssa sopusoinnussa. Olen sitä mieltä, että toisen komitologiapäätöksen sisältöä ei voidakaan arvioida EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan tulkinnasta riippumatta.

55. Olen tämän vuoksi rakentanut seuraavalla tavalla tämän ratkaisuehdotukseni, joka esitetään ensimmäisessä asiassa, jossa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan toista komitologiapäätöstä koskeva kysymys. Ensiksi esitän yleisesti komitologiapäätöksen muotoutumisen ja sen johtavan ajatuksen (B kohta). Sen jälkeen tarkastelen EY 202 artiklan sisältyvän toimivallan siirtoa koskevan säännöksen luonnetta ja ulottuvuutta (C kohta). Toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa esitettyjen perusteiden oikeudellista ulottuvuutta tarkastellaan tämän jälkeen samoin kuin sen perusteluvollisuuden sisältöä, johon komissio vetoaa (D kohta). Kaikkien näiden osatekijöiden perusteella voidaan lopuksi arvioida, onko LIFE-asetusta koskeva komission kanne perusteltu (E ja F kohta).

56. Kun neuvosto huomauttaa, että käsiteltävänä olevalla kanteella komissio pyrki tavoitteeseen, jota se ei ole voinut saavuttaa lainsäädäntöteitse käyttämällä sille EY 250 artiklassa annettuja erioikeuksia, on mahdollista katsoa, että kyse on perus-

teesta, jolla neuvosto kiistää kanteen ottamisen tutkittavaksi. Kuten myös komissio on maininnut, tämä väite ei mielestäni vaikuta kanteen tutkittavaksi ottamiseen. EY 230 artiklan toisen kohdan mukaan komissio voi nimittäin nostaa kumoamiskanteen parlamentin ja neuvoston yhteistä säädöstä vastaan, jos se katsoo, että kyseisessä määräyksessä asetetut edellytykset kanteen nostamiselle täyttyvät. Etuoikeutettuna kantajana komission ei tarvitse perustella mitään muuta. Neuvoston ja jäsenvaltioiden tavoin sen ei tarvitse osoittaa, että sillä on oikeussuojaintressi asiassa.¹⁴ Syyt, joiden vuoksi komissio on nostanut käsiteltävänä olevan kanteen, eivät siten ole merkittäviä tutkittavaksi ottamista koskevaa kysymystä ratkaistaessa.

B *Komitologian muotoutuminen*

57. Komitologiaalio¹⁵ kehittyi yhteisön hallinnossa 1960-luvun ensimmäisen puoliskon aikana. Komiteamenettelyt syntyivät yhteistä maatalouspolitiikkaa täytäntönpantaessa. Aluksi komiteoiden toimivaltuuksista säädettiin tapausittain, mutta 1960-luvun toisen puoliskon aikana kehittyi tietty suuntaus, kun komiteamenettelyt

14 — Ks. vastaavasti asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905, 6 kohta).

15 — Ks. tältä osin äskettäin Lenaerts K., ja Verhoeven A., "Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU?" *The Contribution of the New Comitology Decision*, *Common Market Law Review* 37 (2000), s. 645—686. Tämän artikkelin toisessa alaviiteessä on pitkä luettelo komitologiaa koskevasta oikeuskirjallisuudesta.

kiteytyivät tiettyyn määrään pääasiallisia menettelyjä. Tästä ajanjaksosta alkaen komiteamenettelyjä alettiin soveltaa myös toisilla aloilla, kuten elintarviketurvallisuus, liikenne, tulli, rahoitusapu ja ympäristö.¹⁶ Neuvoston ja komission yhteydessä toimivien komiteoiden lukumääräksi on arvioitu vuonna 1996 yhteensä yli 600.¹⁷

58. Päivittäisessä käytännössä komiteoilla on suuri merkitys yhteisön hallinnolle. Tietyn komitean merkitys yhteisön päätöksenteossa riippuu useista tekijöistä. Vaikutus riippuu ensinnäkin yhteisön lainsäätäjän komissiolle siirtämien toimivaltuuksien laajuudesta, jolloin yhteisön lainsäätäjän itselleen perussäädöksessä varaat toimivaltuudet ovat myös yhtä merkittäviä. Lisäksi toimivaltuuksilla, jotka komiteoille annetaan eri menettelyissä, on myös merkitystä, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa. Komitealla voi olla vaikutusvaltaa, jos perussäädöksessä neuvosto antaa komissiolle laajoja toimivaltuuksia ja liittyy siihen ”raskaan” menettelyn, kuten sääntelymenettelyn. Esimerkinomaisesti voidaan viitata elintarvikekomitean mer-

kittävään elintarvikkeiden markkinoille saattamista ja valvontaa koskevaan lausuntotohtävään.¹⁸ Pysyvä eläinlääkintäkomitea on sittemmin tehnyt itsensä tunnetuksi hyväksyttäessä kiireellisiä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tuotantoa ja kaupan pitämistä karjankasvatusalalla spongiformisen enkefalopatian, sikaruton tai suu- ja sorkkataudin tapauksissa. Komissio toteuttaa toimenpiteet kuultuaan tätä vaikutusvaltaista komiteaa. Käsiteltävänä oleva asia osoittaa lisäksi, että komiteoilla on ensiarvoinen tehtävä sellaisten yksityisten tai julkisten hankkeiden osoittamisessa, jotka voivat saada yhteisön rahoitusta.

59. Aluksi komiteat toimivat ilman lainsäädännön tukea. Komiteamenettelyt saivat kuitenkin pian yhteisöjen tuomioistuinten ehdollisen hyväksynnän. Oikeuskäytäntö on asettanut liitännäisiä edellytyksiä neuvoston suorittaman toimivallan siirron sisällölle ja laajuudelle. Siten neuvoston on perussäädöksessään säädettävä asiasta olennaisilta osiltaan.¹⁹ Se voi siirtää komissiolle yleistä toimivaltaa säätää täytäntöönpanosääntöjä, eikä sen tarvitse tämentää siirretyn toimivallan kaikkein tärkeimpiä seikkoja.²⁰ Jos neuvosto siirtää täytäntöönpanoa koskevaa toimivaltaa,

16 — Paitsi komissiota myös neuvostoa avustaa kansallisista asiantuntijoista koostuvia komiteita, esimerkiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen toisen ja kolmannen pilarin aloilla. Laaja esitys eri komiteoista on teoksessa Pedler R. H., ja Schaefer G. F., (toim.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996.

17 — Van der Knaap P., ”Government by Committee: Legal Typologie, Quantative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union” in: Pedler R. H., ja Schaefer G. F., (toim.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, s. 83.

18 — Samoin niin kutsuttujen uuselintarvikkeiden osalta, ks. uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista osista 27 päivänä tammikuuta 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 258/97 (EYVL L 43, s. 1).

19 — Ks. esim. asia 230/78, Eridania, tuomio 27.9.1979 (Kok. 1979, s. 2749, Kok. Ep. IV, s. 547, 7 kohta).

20 — Ks. asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 9 kohta).

komissio on toimivaltainen kyseisen ase-
tuksen asettamisessa rajoissa toteuttamaan
kaikki asianmukaiset ja tarvittavat toi-
menpiteet sen panemiseksi täytäntöön.²¹
Oikeuskäytännössä on myös esitetty
perusteita, jotka kolmansille tapahtuvan
toimivallan siirron on täytettävä ollakseen
pätevä.²²

60. Käsiteltävänä olevassa asiassa on
lisäksi tärkeää, että yhteisöjen tuomioistuin
huolehtii siitä, että toimielinten välinen
tasapaino taataan ja että etukäteen sovit-
tuja menettelyjä noudatetaan. Vastinees-
saan neuvosto muistuttaa asiassa komissio
vastaan neuvosto annetusta tuomiosta,
jossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut,
että neuvostolla on erityinen perusteluväl-
vollisuus, kun se varaa itselleen täytän-
töönpanovaltaa.²³ Asiassa Saksa vastaan
komissio 10.2.1998 annettu tuomio
ilmentää tätä vielä enemmän. Mainitussa
asiassa yhteisöjen tuomioistuin on kumon-
nut olennaisten menettelymääräysten rik-
komisen vuoksi komission päätöksen, jolla
perussäädös pantiin täytäntöön. Pysyvän
komitean lausunto, joka piti hankkia,
annettiin, vaikka Saksan edustajat eivät
saaneet määräajassa omalla kielellään
ehdotusta, josta äänestettiin, huolimatta
Saksan muodollisesta pyynnöstä lykätä
äänestystä. Näin yhteisöjen tuomioistuin

hylkäsi komission kannan, jonka mukaan
kyse oli vain vähäisestä menettelyvirheestä
ottaen huomioon että englanninkielinen
versio oli lähetetty määräajassa ja saksan-
kielinen vain vähäisellä viivästyksellä.²⁴

61. Vaikka komiteamenettelyn positiiviset
puolet tunnustetaan laajalti, se ei ole kos-
kaan säästynyt arvostelulta. Komitologia-
menettelyllä neuvosto on voinut siirtää
useita täytäntöönpanovaltuuksia komis-
sion aloille, joilla päätöksiä tehdään usein,
niin että sen ei ole itse tarvinnut tehdä niitä.
Näin voidaan ehkäistä neuvoston lii-
kakuormitus. Tätä käytäntöä on alusta
alkaan arvosteltu, koska se voi johtaa sii-
hen, että perussäädökseltä otetaan pois
suuri osa sen sisällöstä. Parlamentin eri-
oikeudet toisena lainsäätäjänä saatetaan
sitä asettaa kyseenalaiseksi. Komitologia-
mekanismi antaa nimittäin neuvostolle
mahdollisuuden säätää perussäädöksessä
asiasta yleisiä sääntöjä, joita sitten hieno-
säädetään ja pannaan täytäntöön komitea-
menettelyllä niin, että parlamentti ei voi
enää saada ääntään kuuluville. Tämä moite
on tullut vieläkin perustellummaksi sitä
mukaa, kun parlamentin asema lain-
säädäntömenettelyssä on vahvistunut.²⁵
Lisäksi moititaan useiden eri komiteame-
nettelyjen monimutkaisuutta ja vähäistä
avoimuutta, mikä vaikeuttaa komitea-
työskentelyn poliittista ja oikeudellista
valvontaa. Kolmanneksi on voitu esittää
periaatteellisia vastalauseita sitä komitea-
menettelyä kohtaan, jossa neuvostolla on

21 — Ks. erityisesti alaviitteessä 20 mainittu asia Köster ja asia
121/83, Franken, tuomio 15.5.1984 (Kok. 1984, s. 2039,
kohta 13).

22 — Perinteisiä tuomioita tältä osin ovat asiassa 9/58, Meroni I,
ja asiassa 10/58, Meroni II, 13.6.1958 annetut tuomiot
(Kok. 1958, s. 11 ja s. 55). Nämä asiat koskivat EHTY:n
perustamissopimuksen tulkintaa. Yhteisöjen tuomioistuin
on erityisesti todennut, että "yhteisön toimielinten toimi-
valtuuksien välistä tasapainoa", joka on ominaista yhtei-
sön toimielinrakenteelle, on pidettävä "olennaisena
takeena" (ks. s. 44).

23 — Mainittu alaviitteessä 13, tuomion 10 kohta.

24 — Asia C-263/95 (Kok. 1998, s. I-441).

25 — Ks. erityisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen
voimaantuloon liittyvistä komitologiaa koskevista ongel-
mista annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma
(EYVL 1994, C 20, s. 176). Suullisessa käsittelyssä parla-
mentin edustaja on maininnut suoraan, että parlamentti ei
ole EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan kolmannen
luetelmakohdan kannattaja. Ks. myös jäljempänä tämän
ratkaisuehdotuksen 64 kohta.

veto-oikeus komission suunnittelemiin toimenpiteisiin ilman, että se esittää korvaavia toimenpiteitä (tätä menettelyä on tapana kutsua ”vastaverkoksi”, *contra-filet*).²⁶ Tässä menettelyssä voi käydä niin, että tarvittavat toimenpiteet jäävät toteuttamatta.

62. Vastauksena tälle arvostelulle annettiin vuoden 1986 yhtenäisasiakirjalla komiteoiden osallistumiselle oikeusperusta perustamissopimuksessa itsessään. ETY:n perustamissopimuksen 145 artiklan kolmannessa luetelmakohtassa (josta on tullut EY 202 artiklan kolmas luetelma kohta) määrätään, että neuvosto voi asettaa ”ehtoja” komission täytäntöönpanovallan käytölle, ja näiden ehtojen on oltava niiden ”periaatteiden ja sääntöjen” mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon. Neuvosto on vahvistanut nämä ”periaatteet ja säännöt” vuonna 1987 ensimmäisessä komitologiapäätöksessään.²⁷

63. Ensimmäisellä komitologiapäätöksellä koonnettiin suuressa määrin kyseisenä

26 — Nämä vastalauseet on esitetty 60-luvun lopussa pysyvää eläinlääkintäkomiteaa perustettaessa, joka toimi tämän ”vastaverkko”-menettelyn mukaisesti. Ks. Kapteyn P. J. G., ja VerLoren van Themaat P., *Introduction to the Law of the European Communities*, 3. painos (toim. L. Gormley), Kluwer Law International, Lontoo, 1998, s. 392–393.

27 — Jotkut erityiset komiteamenettelyt eivät kuulu komitologiapäätöksen soveltamisalaan, esimerkiksi kilpailun ja yhteisen kauppapolitiikan alalla. Näissä asioissa perustamissopimuksessa annetaan komissiolle suoraan EY 211 artiklassa tarkoitettua itsenäistä täytäntöönpanovaltaa. Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asiassa komissio v. neuvosto annettu tuomio, 9 kohta, ja alaviite s. 37.

ajankohtana olemassa olleet menettelyt. Kyseisen päätöksen 1 artiklan toisen kohdan mukaisesti neuvosto saattoi asettaa tämän toimivallan käytölle ehtoja, joiden oli oltava sopusoinnussa päätöksen 2 ja 3 artiklassa määrättyjen menettelyjen kanssa. Näissä kahdessa säännöksessä esitettiin seitsemän menettelyä: neuvotaantava komiteamenettely, hallintokomiteamenettely, jossa oli kaksi vaihtoehtoa, sääntelykomiteamenettely, jossa oli kaksi vaihtoehtoa, ja suojamenettely, jossa oli kaksi vaihtoehtoa. Neuvostolla olevat vaihtoehdot oli siten rajattu näihin menettelyihin,²⁸ mutta se saattoi vapaasti valita tietyn menettelyn.

64. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella otettiin käyttöön nykyisessä EY 251 artiklassa yhteispäätös menettely, ja se aloitti keskustelun Euroopan parlamentin vaikutusvallan puuttumisesta komitologiassa. Kun päätös tehdään EY 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti, parlamentti voi vastustaa sitä, että perussäädöksessä viitataan komiteamenettelyyn tai tiettyyn vaihtoehtoon, jos se katsoo, että sen vaikutusvaltaa uhataan liikaa.²⁹ Neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio ovat ratkaisseet tämän arkaluontoisen ongelman tekemällä 20.12.1994 toimielinten välisen sopimuksen, jolla pyrittiin ratkaisemaan tämä kysymys väliaikaisesti ennen lopullista ratkaisua, joka

28 — Ks. myös päätöksen 87/373 johdanto-osan toinen perustelukappale.

29 — Näin on tosiasia tapahtunut. Oikeuskirjallisuudessa mainitaan surullisen kuuluisana esimerkkinä tapaus, jossa parlamentti hylkää avoimen verkon tarjoamisen periaatteen soveltamista puhelintointiaan koskevan neuvoston yhteisen kannan (EYVL 1994, C 261, s. 13).

piti saavuttaa vuoden 1996 hallitustenvälisessä konferenssissa.³⁰ Konferenssissa ei kuitenkaan lopulta saatu aikaan muuta kuin julistus, jossa komissiota kehoitettiin saattamaan neuvoston käsiteltäväksi viimeistään vuoden 1998 lopulla ehdotus ensimmäisen komitologiapäätöksen muuttamiseksi.³¹ Komissio esitti päätösehdotuksensa 16.7.1998,³² ja tämän jälkeen neuvosto hyväksyi toisen komitologiapäätöksen 28.6.1999.

— parantaa parlamentin asemaa, jos perussäädös on hyväksytty yhteispäätösmenettelyssä EY 251 artiklan mukaisesti, ja yleisemmin varmistaa parlamentin parempi tiedonsaanti

— varmistaa yleisön parempi tiedonsaanti komiteamenettelyistä.

65. Perustelukappaleet osoittavat, että neuvosto on hyväksynyt toisen komitologiapäätöksen pyrkien tekemään siihen seuraavat muutokset sen edeltäjään nähden:

66. Käsiteltävänä olevassa asiassa tehdään valinta toisessa komitologiapäätöksessä tarkoitetun hallintomenettelyn ja sääntelymenettelyn välillä. Nämä menettelyt ovat ensimmäisessä komitologiapäätöksessä olevien hallintokomiteamenettelyn ja sääntelykomiteamenettelyn seuraajia.

— määrittää komiteamenettelyn valinnalle perusteet, jotka eivät ole sitovia, jotta komiteatyypin valitseminen olisi yhdenmukaisempaa ja ennakoitavampaa

67. Nykyistä LIFE-asetusta edeltävissä teksteissä oli valittu kevennetty versio sääntelykomiteamenettelystä, eli menettely III, vaihtoehto a.³³ Kyseisessä menettelyssä komitea antoi lausuntonsa komission esittämästä ehdotuksesta toteutettaviksi täytäntöönpanotoimenpiteiksi. Jos suunnitellut toimenpiteet eivät olleet komitean lausunnon mukaisia tai lausuntoa ei annettu, komissio teki viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Neuvosto ratkaisi tämän jälkeen asian määränemmistöllä. Komissio sai takaisin päätösvaltansa, jos neuvosto ei ollut ratkaissut asiaa kuukauden kuluessa

— vähentää menettelyjen määrä neljästä seitsemään ja yksinkertaistaa niiden edellytyksiä

30 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 20.12.1994 tekemä *Modus Vivendi*, joka koski EY:n perustamissopimuksen 189 b artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti hyväksytyjen säädösten täytäntöönpanotoimenpiteitä (EYVL 1996, C 102, s. 1, ks. erityisesti 3 kohta).

31 — Julistus N:o 31 (EYVL 1997, C 340, s. 1).

32 — EYVL C 279, s. 5.

33 — Ks. asetuksen N:o 1973/92, sellaisena kuin se on muutettuna alaviiteessä 7 mainitulla asetuksella N:o 1404/96, 13 artikla.

siitä, kun asia oli tullut vireille neuvostossa; tätä oli tapana nimittää ”verkoksi” Sääntelykomiteamenettelyn raskaammassa versiossa, menettelyssä III, vaihtoehdossa b, sovellettiin niin kutsuttua ”vastaverkkoa”, jossa neuvosto saattoi lopuksi hylätä yksinkertaisella enemmistöllä suunnitellut toimenpiteet, voimatta korvata niitä omalla päätöksellään.

68. Ensimmäisessä komitologiapäätöksessä säädetyn hallintokomiteamenettelyn kevennetylle vaihtoehdolle, menettelylle II, vaihtoehdolle a, oli luonteenomaista myös se seikka, että neuvosto saattoi tietyissä määräajassa — enintään kolmessa kuukaudessa — määränemmistöllä korvata omalla päätöksellään komission hyväksymän toimenpiteen, jos se ei ollut komitean lausunnon mukainen. Jos komitea ei kyennyt antamaan asiasta lausuntoa sen vuoksi, että vaadittua ääntenemmistöä ei saavutettu, neuvosto ei kuitenkaan ollut toimivaltainen syrjäyttämään komission suunnittelemaa päätöstä. Ero menettelyyn II, vaihtoehtoon b, joka oli raskaampi, oli erityisesti siinä, että määräaika, jossa neuvosto saattoi tehdä erilaisen päätöksen, kun suunnitellut toimenpiteet eivät olleet komitean lausunnon mukaisia, oli enintään kolme kuukautta. Lisäksi vaihtoehdossa b komission piti välttämättä lykätä tietyn määräajan toimenpiteiden soveltamista, jos suunnitellut toimet eivät olleet lausunnon mukaisia, kun taas vaihtoehdossa a sillä oli siihen yksinkertaisesti vain mahdollisuus.

69. Voidaan selvästi todeta, että kun toisen komitologiapäätöksen 4 artiklassa kuvattua hallintomenettelyä verrataan sen edeltäjiin ensimmäisessä komitologiapäätöksessä, se vastaa suurelta osin ensimmäisen

mäisen komitologiapäätöksen hallintomenetelmien osalta toimivaltainen hyväksymään suunnitellun päätöksen, jos komitea antaa lausunnon, joka ei ole suunnitellun toimenpiteen mukainen, ja neuvosto ei ratkaise asiaa enintään kolmen kuukauden määräajassa tai jos komitea ei ole antanut lausuntoa määrätyssä ajassa. Vaihtoehto, jonka mukaisesti neuvoston on ratkaistava asia kuukauden kuluessa, on poistettu. Aikaisempiin hallintomenettelyihin verrattuna on muuttunut erityisesti se, että komissio päättää vastedes, lykkääkö se toimenpiteiden soveltamista enintään kolme kuukautta, kun taas aikaisemmassa menettelyssä II, vaihtoehdossa b, komissio oli velvollinen lykkäämään toimenpiteiden toteuttamista. Komission toimintavapaus on tältä osin laajempi kuin ensimmäisessä komitologiapäätöksessä.

70. Enemmän eroja on ensimmäisessä komitologiapäätöksessä tarkoitetun sääntelymenettelyn ja toisen komitologiapäätöksen 5 artiklassa olevan, riidanalaisessa asetuksessa sovellettavaksi säädetyn nykyisen sääntelymenettelyn välillä. Ensinnäkin ”vastaverkko”-menettely, jossa neuvostolle annetaan viimeinen sana olla hyväksymättä komission ehdottamia toimenpiteitä, on nykyisin yleistetty koskemaan kaikenlaista sääntelyä. Aikaisemmin menettelyssä III, kevennetyssä vaihtoehdossa a, jota sovellettiin ensimmäisessä LIFE-asetuksessa, tunnettiin ”verkko”-mekanismi. Toiseksi komissiolle on annettu suurempi toimintavapaus sääntelymenettelyssä, koska sen kannalta katsottuna ”vastaverkko”-menettely on tehty joustavammaksi. Näin ollen neuvosto voi viime kädessä ainoastaan määränemmistöllä estää suunnitellun täytäntöönpanotoimenpiteen toteuttamisen, kun

taas aikaisemmin menettelyssä III, vaihtoehdossa b, oli riittävää, että se ratkaisi asian yksinkertaisella enemmistöllä. Lisäksi komissio voi aina saattaa yhteisön lainsäätäjän käsiteltäväksi ehdotuksen, joko muutettuna tai muuttamattomana. Toinen ero on siinä, että parlamentin osallistuminen on nykyisin mainittu nimenomaisesti komitologiapäätöksessä.

71. Näistä kaikista syistä erot näiden kahden menettelyn välillä ovat pienentyneet, kun niitä verrataan ensimmäisessä komitologiapäätöksessä oleviin vastaaviin menettelyihin. Kuitenkin hallintomenettelyn ja sääntelymenettelyn välillä on edelleen selvä ero. Parlamentti kirjallisissa huomautuksissaan ja neuvosto suullisessa käsittelyssä ovat mielestäni vähätelleet perusteettomasti näiden kahden menettelyn välillä olevia eroja. Komission kannalta sääntelymenettelyssä on vähemmän toimintavapautta kuin hallintomenettelyssä erityisesti, koska parlamentti osallistuu siihen enemmän ja koska ”vastaverkko”-mekanismi on käytössä vain sääntelymenettelyssä.

C Toimivallan siirtoa koskevan EY 202 artiklan luonne ja ulottuvuus

72. Käsiteltävänä olevassa menettelyssä komissio väittää, että EY 202 artiklassa tarkoitettut ”ehdot” sekä ”periaatteet ja säännöt” ovat luonteeltaan primaar-

oikeutta, joka sitoo yhteisön lainsäätäjää, ja johdetun oikeuden on oltava niiden mukaisia. Varsinkaan parlamentti ei hyväksy komission kantaa, ja se huomauttaa, että EY 202 artiklalla luodaan ainoastaan toimivalta säätää tiettyjä menettelyjä sääntöjen täytäntöönpanoa varten.

73. Asiassa Saksa vastaan komissio 27.10.1992 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että koska päätös 87/373/ETY on johdettuun oikeuteen kuuluva toimi, sillä ei voida lisätä perustamissopimukseen sääntöjä.³⁴ Tältä osin on myös ilmeistä, että toiseen komitologiapäätökseen sisältyvät yksityiskohtaiset säännöt eivät voi mitenkään muuttaa EY 202 artiklaa.

74. EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan tarkastelun perusteella voidaan olettaa, että kun neuvosto vahvistaa täytäntöönpanoa koskevat säännöt perussäädöksessä,³⁵ neuvosto voi valita eri tapojen välillä. Poikkeuksellisesti neuvosto käyttää ”erityistapauksissa” itse täytäntöönpanotoimivaltaa (itsevaltuutus).³⁶ Pääsääntönä on se, että neuvosto antaa komissiolle toimivallan panna sääntöjä täytäntöön. Artiklan tekstissä ei suljeta pois

34 — Asia C-240/90 (Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 42 kohta). Kyseinen asia koski toimivaltaa määrätä seuraamuksia.

35 — Perustamissopimuksen näkökulmasta parlamentti ei siirrä mitään täytäntöönpanovaltaa komissiolle. Kuten parlamentti on korostanut, alaviitteessä 9 mainitussa asiassa parlamentti v. neuvosto annetusta tuomiosta johtuu, että jos parlamentti on mukana yhteislainsäätäjänä, valtuudet siirtää toimivaltaa kuuluvat myös parlamentille.

36 — Yhteisöjen tuomioistuin on maininnut, että kun neuvosto varaa itselleen oikeuden käyttää suoraan täytäntöönpanovaltaa, sen on perusteltava päätös yksityiskohtaisesti, ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu tuomio asiassa komissio v. neuvosto, 10 kohta. Itsevaltuutusmenettelyä käytetään erityisesti maatalouspolitiikan alalla.

sitä mahdollisuutta, että neuvosto siirtää toimivaltaa komissiolle ilman edellytyksiä. Tästä vaihtoehdosta on kuitenkin tullut merkityksetön sen jälkeen, kun neuvosto on määrännyt komissiolle siirrettävälle toimivallalle tiettyjä ehtoja, joiden on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto on vahvistanut ennalta.³⁷

75. EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan tekstillä on ominaista, että oikeussäännöt ovat avoimia ja oikeudelliset käsitteet epämääräisiä, ja niitä on neuvoston tai tarvittaessa yhteisöjen tuomioistuinten tulkittava.

76. Perustamissopimuksessa jätetään erityisesti täsmentämättä siirrettävän toimivallan laajuus. Täytäntöönpanon käsitettä ei määritellä. Kuten edellä on esitetty, oikeuskäytännössä on katsottu, että neuvoston hyväksymät säännöt voivat olla luonteeltaan yleisiä, ja että on riittävää, että neuvosto perussäädöksessä määrää asiasta olennaisilta osiltaan.³⁸ Valtuuksia toimivallan siirtoon ei ole annettu neuvostolle rajattomina; neuvoston ei ole sallittua siirtää komissiolle perustamissopimukseen perustuvaa täytäntöönpanovaltaa kontrolloimattomalla tavalla.

77. Perustamissopimuksessa ei myöskään anneta ohjeita niiden ehtojen sisällöstä ja

laajuudesta, jotka sitovat neuvostoa sen siirtäessä täytäntöönpanovaltaa. Näiden ehtojen on vain yksinkertaisesti oltava neuvoston etukäteen vahvistamien ”periaatteiden ja sääntöjen” mukaisia. Tämä osoittaa mielestäni, että jos neuvosto hyväksyy ehtoja, sen on itse sovellettava ”periaatteita ja sääntöjä” komiteamenettelyn valinnassa. On kuitenkin täysin laillista, että neuvosto määrittää ne muuttaen harkintavapauttaan, eli rajoittaen sitä enemmän tai vähemmän.

78. Kuten parlamentti mainitsee, EY 202 artiklan kolmannesta luetelmakohdasta ei voida päätellä, että jonkin komiteamenettelyn valinta olisi perussäädöksessä pakollinen. Toisaalta tämän määräyksen vastaista ei ole myöskään se, että neuvosto tekee valinnan rajallisesta määrästä menettelyjen vaihtoehtoja ehtojen ennalta vahvistamista koskevan velvollisuuden mukaisesti.³⁹ Näin on oltava sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun neuvosto hyväksyy menettelyn valintaperusteita. Jos pitäydytään tekstissä, käsitteen ”säännöt” käyttäminen merkitsee mahdollisuutta vahvistaa perusteita, joita käytetään pohjana yhteisön lainsäätäjän valitessa tietyn menettelytyypin. Lisäksi kun otetaan huomioon EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan muotoutuminen ja ulottuvuus, on jopa ilmeistä, että tällä säännöksellä annetaan kyseinen toimivalta neuvostolle. Mikään ei myöskään estä sitä, että tällaisessa omaa lajaan olevassa (sui generis)⁴⁰ ja luonteeltaan primaarioikeudellisessa päätöksessä esitetyt perusteet sitovat myös neuvostoa.

37 — Komission velvollisuus käyttää täytäntöönpanovaltaa on lisäksi kirjattu EY 211 artiklan viimeiseen luetelmakohtaan: ”Turvatakseen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen komissio — — käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon.”

38 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta.

39 — Yhteisöjen tuomioistuin on epäsuorasti hyväksynyt tämän, kuten voidaan päätellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa komissio v. neuvosto annetusta tuomiosta, joka ei koske päätöksen 87/373/ETY pätevyyttä.

40 — Tätä välinettä ei mainita EY 249 artiklassa.

79. Katson kestävämmäksi parlamentin väitteen, jonka mukaan on mahdotonta tunnustaa toisen komitologiapäätöksen primaarioikeudellinen luonne sen vuoksi, että tämä rikkoisi täytäntöönpanovallan demokraattisen valvonnan periaatetta. Tosiasia on, että parlamentin osallistuminen päätöksiin, jotka neuvosto tekee EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan nojalla, on rajoitettu. Parlamenttia ainoastaan kuullaan menettelyssä, jossa hyväksytään ”ehdot”, joita neuvosto voi yksimielisenä säätää sovellettaviksi komissiolle annetun täytäntöönpanovallan käytössä. Vaikka demokraattisen oikeutuksen näkökulmasta voidaankin moittia sitä, että EY 202 artiklan kolmatta luetelmakohtaa ei ole mukautettu tähän mennessä, perustamissopimuksen laatijat ovat selvästi valinneet sen, että parlamentti pidetään vaatimattomassa asemassa hyväksyttäessä ehtoja täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle.

80. Komission toteuttamiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin kohdistuva parlamentin harjoittama valvonta ei muutoin ole olematonta. Jos perussäädös hyväksytään yhteispäätösmenettelyssä, parlamentti voi harjoittaa erioikeuksiaan. Tähän liittyen yhteisön toimitelimit ovat sopineet vuonna 1994 modus vivendistä (yhteistoimintapa), joka on vahvistettu toimitelinten välisessä sopimuksessa. Se selittää myös parlamentin osallistumisen kasvamisen toisen komitologiapäätöksen mukaisesti siinä tapauksessa, että perussäädös, jossa annetaan päätösvaltuuksia komissiolle, on hyväksytty EY 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

81. Toisestakin syystä voidaan sanoa, että parlamentilta ei ole viety toimivaltuuksia. Jos neuvosto on hyväksynyt perusteita, joilla komiteamenettely valitaan, parlamentti voi heti tarkastaa, mitkä menettelyt tulevat kysymykseen ja ottaa yhteislainsäätäjänä sen huomioon perussäädöstä laadittaessa. Valintaperusteiden vahvistaminen parantaa siten itsessään demokraattista valvontaa.

82. Näillä perusteilla katson, että toisella komitologiapäätöksellä on primaarioikeudellinen luonne ja että siltä osin kuin se koskee käsiteltävänä olevaa asiaa, se on EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukainen. Neuvosto on mielestäni toimivaltainen kyseisen määräyksen nojalla hyväksymään sääntöjä ja periaatteita, joilla rajoitetaan huomioon otettavien komiteamenettelyjen määrää ja vahvistetaan perusteita komiteamenettelyn valitsemiseksi.

D Toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa olevien perusteiden oikeudellinen ulottuvuus

83. Edellä esitetyn asiayhteyden perusteella on arvioitava niiden perusteiden oikeusvaikutuksia, jotka on esitetty toisessa komitologiapäätöksessä komiteamenettelyn valitsemiseksi.

84. Mikään asianosaisista ei kiistä sitä, että valitessaan tietyn komitologiamenettely-

tyypin yhteisön lainsäätäjä voi poiketa toisessa komitologiapäätöksessä esitetystä perusteista. Kanteessaan komissio tunnustaa myös, että perusteet eivät ole sitovia. Tätä tukevat perustelut ovat nimittäin vakuuttavia.

85. Tarkasteltaessa ensinnäkin 2 artiklan tekstiä konditionaalina käyttö suurimmassa osassa kieliversioita osoittaa, etteivät perusteet, joita käytetään valittaessa hallintomenettely tai sääntelymenettely, ole sitovia.⁴¹

86. Tätä ratkaisevampi perustelu on se, että toisen komitologiapäätöksen viidennessä perustelukappaleessa mainitaan selvästi, että perusteet komiteamenettelyn valinnalle "eivät ole sitovia". Vaikka yhteisön säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi,⁴² johdanto-osa on vakiintuneen oikeus-

käytännön mukaan tärkeä tekijä tulkittaessa säädösosaa.⁴³ Mielestäni johdanto-osa ei poikkea päätöksen päätösosasta. Oikeussäännön sisällön ja sen oikeudellisesti sitovan luonteen voimakkuuden välillä on nimittäin perustava ero. Perustelukappaleen tekstiä on lisäksi tarkasteltava ottaen huomioon se asiayhteys, jossa toinen komitologiapäätös hyväksyttiin. Alkuperäisessä ehdotuksessaan komissio vaikutti lähtevän siitä, että perusteet olivat sitovia,⁴⁴ mutta neuvosto ei hyväksynyt tätä versiota.

87. Neuvoston ja komission lausumassa, joka on liitetty toiseen komitologiapäätökseen, vahvistetaan myös, että päätöksen 2 artiklassa olevat perusteet eivät ole sitovia. Siinä vahvistetaan, että nykyisten komiteamenettelyjen mukauttaminen tai muuttaminen on suoritettava "tapauskohtaisesti" lainsäädännön tavanomaisen tarkistuksen puitteissa "muun muassa" 2 artiklassa säädettyjä perusteita käyttäen.⁴⁵ Siten neuvosto ja parlamentti ovat huomauttaneet perustellusti, että tarkoituksena on selkeästi ollut perussäädösten mukauttaminen toisen komitologiapäätöksen sääntöihin, kuitenkin niin, että

41 — Päätöksen 2 artikla alkaa seuraavasti: "valittaessa — — noudatetaan"; "le choix — — s'inspire"; "the choice — — shall be guided"; "bei der Wahl — — werdern — — zugrundegelegt"; "la elección — — se inspira". Toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitettuja hallintotoimenpiteistä ja laajakantoisista toimenpiteistä "olisi päätettävä"; "devraient être arrêtés"; "should be adopted"; "sollten erlassen werden"; "deberían aprobarse". Hollaninkielisen tekstin lähtökohdana on selvempi indikaattivi, ja siitä saa siten pikemminkin sen vaikutelman, että päätöksen tekijöiden tarkoituksena on ollut vahvistaa sitovasti täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisessa noudatettua menettelyn valinta. Päätöksen 2 artikla alkaa maininnalla, jonka mukaan päätösten tekemismenettelyä valittaessa "(word[ti]) gebaseerd", ja 2 artiklan a ja b alakohdassa, mainitaan, että hallintotoimenpiteistä ja laajakantoisista toimenpiteistä "worden — — vastgesteld".

42 — Ks. esim. asia C-162/97, Nilsson ym., tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7477, s. 54).

43 — Ks. vastaavasti esim. asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, erityisesti 90 ja 91 kohta) ja asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 44 kohta).

44 — Komission ehdotuksen neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "muutosten tarkoituksena on ensisijaisesti selvittää niitä perusteita, joilla valinta täytäntöönpanotoimien vahvistamismenettelyjen kesken tehdään" (kursivointi tässä) (KOM(98) 380 lopullinen; EYVL 1998, C 279, s. 5). Ehdotuksessa ei ollut yhtään perustelukappaleita, jossa perusteiden sitova luonne olisi nimenomaisesti suljettu pois.

45 — Komiteamenettelyt mukautetaan toiseen komitologiapäätökseen suurelta osin kolmella "oikaisuasetuksella", joilla mukautetaan EY 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä ja kuulemismenettelyä (määräenemmistö ja yksimielisyys) noudattaen annetuissa Euroopan parlamentin ja neuvoston säädöksissä säädetyt täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevat säännökset. Ehdotukset on julkaistu EYVL 2002, C 75 E, s. 385.

2 artiklassa säädettyjen perusteiden ei tarvitse olla ratkaisevia tältä osin. On lisättävä, ettei EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan sanamuodosta eikä tarkoituksesta voida myöskään päätellä, että perusteet ovat sitovia. ”Sääntöjen” ja ”periaatteiden” ei tarvitse olla sitovia kaikissa tapauksissa, sillä, kuten komissio on myöntänyt, myös perusteet, jotka eivät ole sitovia, voivat edistää mainittuun määräykseen perustuvan toisen komitologiapäätöksen tavoitteiden toteuttamista. Tämä on syy siihen, että komissio ei ole vakuuttava väittäessään kanteessaan, että olisi ollut parempi, ettei perusteita olisi sisällytetty päätökseen ollenkaan tai että ne olisi sisällytetty lausumaan.⁴⁶

88. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen on ratkaistava kysymys siitä, onko 2 artiklan perusteiden sisällyttämisellä komitologiapäätökseen oikeusvaikutuksia ja tarvittaessa milloin ja mitä oikeusvaikutuksia. Käsiteltävänä olevassa asiassa ovat vastakkain kaksi eri kantaa. Neuvosto ja parlamentti katsovat, että perusteista poikkeavaa valintaa ei tarvitse perustella tai sitä ei tarvitse tehdä erityisellä tavalla, koska yhteisön lainsäätäjä on täysin vapaa valitsemaan komiteamenettelyn noudattamatta 2 artiklan perusteita. Toisaalta komissio katsoo, että perusteista poikkeava valinta edellyttää erityisiä perusteluja, joilla se selitetään.

46 — Sitomattomien perusteiden sisällyttäminen sellaisen säädöksen säädösosaan, joka itse on sitova, ei ole lainsäädäntötekniikan laadun kannalta suositeltavaa. Ks. tältä osin julkisasiamies Geelhoedin 31.1.2002 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-478/99, komissio v. Ruotsi, tuomio 7.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4147, ratkaisuehdotuksen 39 kohta).

89. En ole neuvoston enkä parlamentin kanssa asiasta yhtä mieltä.

90. Ensinnäkään ei voida kiistää sitä, että muutoin sitovassa päätöksessä olevilla ohjeluonteisilla säännöillä voi myös olla tietty oikeusvaikutus.⁴⁷ Näin ollen komissio on perustellusti korostanut, että valintaperusteiden sisällyttämisellä päätökseen luodaan kiistämättä tiettyä oikeudellisuutta samalla tavalla kuin muilla komitologian osatekijöillä, jotka on vahvistettu oikeussäännöillä.⁴⁸ Siten ei voida ensi kädeltä väittää, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa olevilla perusteilla ei ole mitään oikeusvaikutuksia.

91. Perusteiden oikeudellista ulottuvuutta ei pidä myöskään päätellä ainoastaan 2 artiklan tekstistä ja päätöksen viidennestä perustelukappaleesta. Tämä ulottuvuus määräytyy mielestäni myös itse päätöksen tarkoituksen perusteella; tarkoituksena on parantaa ennakoitavuutta ja yhdenmukaisuutta komiteamenettelyjen valinnassa. Näiden menettelyjen yksinkertaistaminen ja parlamentin ottaminen mukaan pää-

47 — Vrt. esim. alaviitteessä 46 mainitussa asiassa komissio v. Ruotsi 7.5.2002 annettuun tuomioon. Mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ei ole välttämätöntä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivin säännöstä, jossa viitataan liitteessä olevaan sellaiseen ohjelliseen luetteloon, joka ei ole tyhjentävä ja jossa mainitaan, mitä ehtoja voidaan pitää kohtuuttomina. Tältä osin kyseinen luettelo ei ole sitova. Kansallisten viranomaisten on kuitenkin direktiivissä säädettyyn tavoitteeseen päästäkseen valittava täytäntöpanolle sellainen nuoto ja sellaiset keinot, jotka tarjoavat riittävästi takeita siitä, että yleisöllä on mahdollisuus saada liitteestä tieto (ks. erityisesti 21 ja 22 kohta).

48 — Voin tyytyä viittaamaan niihin liitännäisiin edellytyksiin, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut komitologijärjestelmän osalta, ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59 ja 60 kohta.

töksen soveltamiseen ovat lisäksi osoitus tahdosta lisätä avoimuutta ja parantaa demokraattista valvontaa. Yhteisön lainsäätäjän on otettava tämä asiayhteys huomioon tiettyä komiteamenettelyä valitessaan. Komiteamenettelyn valintaa on myös arvioitava tämä asiayhteys huomioon ottaen.

92. Komiteamenettelyjen oikeudellinen kehys on kehittynyt jatkuvasti. Sitä epäjärjestystä, joka vallitsi 60- ja 70-luvuilla, on seurannut perustamissopimuksessa määrätty oikeudellinen kehys, jonka mukaan komiteamenettelyt on koonnettu ja menettelyjen valinnassa käytettävät perusteet on esitetty. Tämä muutos on tapahtunut niiden muuttuneiden käsitysten vaikutuksesta, jotka koskevat nykyisin hallinnolle asetettavia vaatimuksia. On kasvanut tietoisuus siitä, että demokraattinen valvonta on tarpeen myös täytäntöönpanovaiheessa. Valintamahdollisuuksien ollessa rajoitettuja ja valintojen ollessa kirjatut päätösten tekeminen on vähemmän työlästä. Yhdenmukaisuuden, ennakoitavuuden ja avoimuuden paraneminen samoin kuin menettelyjen yksinkertaistaminen on saavutettu toistaiseksi toisessa komitologiapäätöksessä.⁴⁹

93. Komiteamenettelyjen oikeudellisen kehityksen vahvistuttua yhteisön lainsäätäjää, joka oli aikaisemmin hyvin vapaa politiikkansa harjoittamisessa, on vastedes velvollinen soveltamaan perustamissopimuksessa tarkoitettuja ”sääntöjä ja periaatteita”.

49 — Oikeudellinen kehitys ei ole vielä saavuttanut päätepistettään. Siten parlamentin ja kolmansien, joita asia koskee, osallistuminen ei vielä täysin toteutunut, eikä vielääkään ole annettu sääntöjä, jotka sääntelisivät neuvoston itsevaltuutusta. Ks. tältä osin em. asia Lenaerts ja Verhoeven, s. 686.

Tämän velvollisuuden laajuus ja aste vaihtelevat kuitenkin tavoitteen mukaan. Kaikkien selvintä on kuitenkin velvollisuus tehdä valinta rajoitetusta määrästä komiteamenettelyjä, jos täytäntöönpanotoimet toteuttaa komissio komitean tuella. Nykyisin hyväksytään se, että perussäädöksellä ei voida enää ottaa käyttöön muita menettelyjä täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamiseksi kuin toisessa komitologiapäätöksessä luetellut neljä menettelyä. Kyseisessä päätöksessä säädetään myös sitovista säännöistä, jotka koskevat kunkin komitean työjärjestystä ja yleisön mahdollisuutta tutustua komitean asiakirjoihin.

94. Perusteet, joilla täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisessa käytettävä komiteamenettely valitaan, ovat myös muuttuneet. Ensimmäisen komitologiapäätöksen mukaisesti neuvostolla oli vielä täysin vapaat kädet. Koska erityisiä perusteita ei ollut, yhteisön lainsäätäjän ei tarvinnut perustella tietyn komiteamenettelyn valintaa. Toisen komitologiapäätöksen hyväksymisestä alkaen tämä käytäntö on hävinnyt.

95. On selvää, että neuvosto on säilyttänyt kaiken vapautensa noudattaa tai olla noudattamatta 2 artiklan perusteita valitakseen hallintomenettelyn, sääntelymenettelyn tai neuvoo-antavan menettelyn. Kyseiset perusteet eivät ole sitovia.

96. Perusteet eivät kuitenkaan ole myöskään valinnaisia. Nykyisin on olemassa

vaara jännitteestä toisen komitologia-päätöksen tavoitteen ja sen valintaperusteiden sitomattoman luonteen välillä. Komissio on aivan oikein korostanut, että yhteisön lainsäätäjää ei voi enää toimia toisen komitologiapäätöksen mukaisesti niin kuin ensimmäisen komitologiapäätöksen ollessa voimassa nimenomaan siksi, että viimeksi mainitussa päätöksessä ei ollut mitään perusteita valinnan tekemiseksi menettelyjen välillä. Toisessa komitologiapäätöksessä lainsäätäjälle asetetaan velvollisuus selvittää syyt, joiden vuoksi se ei noudattanut näitä perusteita. Lainsäätäjän on tehtävä tämä päätöksensä perusteluissa.

97. Jos lainsäätäjän ei tarvitsisi millään tavalla selittää perusteista poikkeavaa valintaansa, päätöksen 2 artiklalla ei olisi yhtään mitään merkitystä. Tämä olisi täysin vastakkaista edellä kuvatun oikeudellisen kehityksen kanssa, jossa mennään suuremman avoimuuden ja yhdenmukaisuuden suuntaan komiteoita käytettäessä. Perusteiden tarkoituksena on myös antaa ulkopuolisille määrätynlainen kiintopiste perussääöksissä tehdyn tietyn komiteamenettelyn valinnassa. Se, että perusteet on hyväksytty sitovassa päätöksessä, joka on luonteeltaan primaarioikeudellinen, saa tältä osin aikaan tiettyjä odotuksia. Perusteilla täytetään lisäksi EY 202 artiklan kolmannessa luetelmakohtassa määrätty velvollisuus vahvistaa ehdot ennakoita. Muutoin kuin suppeasti ei voida tulkita poikkeuksia näistä perusteista, jotka eivät ole sitovia oikeussääntöjä, mutta kuitenkin olennaisia muutoin sitovan päätöksen tavoitteen kannalta.

98. Kyseeseen tulevien komiteamenettelyjen määrän vähentäminen ja niiden yksinkertaistaminen, joka on sopusoinnussa päätöksentekomenettelyn luonteen kanssa, vahvistaa valintaperusteille tunnustettavaa vaikutusta. Nimittäin mitä enemmän tietty menettely on väline päätöksentekoprosessissa, jossa sitä käytetään, sitä epätavallisempaa olisi toisen menettelyn valinta. Tämänkin vuoksi vaikuttaa tarpeelliselta perustella tällainen valinta asianmukaisesti. Tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohdassa olen jo esittänyt ne valintaperusteet, joiden avulla myös parlamentin on mahdollista täyttää paremmin yhteislainsäätäjän tehtävänsä. Myös tästä syystä näitä perusteita on tarkasteltava huolellisesti.

99. Velvollisuus perustella poikkeava valinta on lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen sen oikeuskäytännön mukaista, jossa yhteisöjen tuomioistuin on asettanut lisäedellytyksiä neuvoston toimivallan siirrolle täytäntöönpanoasioissa. Tästä on esimerkkinä edellä jo mainittu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan neuvosto 24.10.1989 antama tuomio, jossa se katsoo, että "erityistapauksissa", joissa neuvosto voi varata itselleen oikeuden käyttää suoraan täytäntöönpanovaltaa, sen on perusteltava päätös "yksityiskohtaisesti".⁵⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen lähtökohtana on selvästi ajatus, että hyväksytyissä poikkeustapauksissa on olemassa erityinen perustelovelvollisuus. Edellä esitettyjen syiden vuoksi vastaava velvollisuus on olemassa silloin, kun neuvosto valitsee sellaisen komiteamenettelyn muodon, joka ei ole toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa olevien perusteiden mukainen.

50 — Mainittu alaviitteessä 13, tuomion 10 kohta.

100. Jos myönnetään, että kyseisen päätöksen 2 artiklassa olevilla perusteilla on jonkinlainen oikeusvaikutus, jonka mukaan ainakin perusteista poikkeava valinta on perusteltava, on perustelut muotoiltava niin, että yhteisöjen tuomioistuimilla on jonkinlainen, olkoonkin rajallinen, mahdollisuus niiden tutkimiseen. Tarkempaan perusteluvollisuuteen ei riitä, että poikkeava valinta perustellaan viittaamalla vakiolausekkeisiin. Perustelujen on sisällettävä ne erityiset asiakysymystä koskevat tai toiminnalliset syyt, joiden vuoksi perusteista poiketaan. Muussa tapauksessa poikkeava valinta jäisi pois yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan piiristä.

101. Ainoastaan jos neuvosto esittää tarvittavat perustelut, se voi poiketa sääntöjen mukaisesti päätöksen 2 artiklassa vahvistetuista perusteista. Jos vaadittua perustelua ei ole asianmukaisesti esitetty, yhteisöjen tuomioistuimen on mielestäni kumottava kyseinen sääntely. Tämä on seuraus tällaisen olennaisen menettelymääräyksen rikkomisesta.⁵¹

102. Neuvosto on pohtinut suullisessa käsittelyssä, perustuiko tällainen perusteluvollisuus EY 253 artiklan yleiseen määräykseen vai oliko kyseessä erityinen velvollisuus, joka pitäisi johtaa toisen

komitologiapäätöksen 2 artiklasta yksinään ilman yhteyttä EY 202 artiklaan.

103. Olen sitä mieltä, että kyseessä on erityinen velvollisuus, joka voidaan kuitenkin johtaa EY 253 artiklassa vahvistetusta yleisestä perusteluvollisuudesta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tähän määräykseen perustuva perusteluvollisuus on mukautettava kyseisen säädöksen luonteeseen. Yleinen perusteluvollisuus merkitsee, että perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä kyseisen säädöksen antaneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa laillisuusvalvontaansa. Sen selvittämiseksi, ovatko perustelut vaatimusten mukaisia, on otettava huomioon päätöksen sisällön lisäksi myös sen asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Tarkastaakseen vaadittujen perustelujen olemassa olon yhteisöjen tuomioistuin ottaa lisäksi huomioon tapauksen olosuhteet, päätöksen sisällön, esitettyjen perusteiden luonteen ja sen edun, jota ne, joita päätös koskee, voivat saada tarkemmasta selityksestä.⁵²

104. EY 253 artiklassa edellytetyt asianmukaiset perustelut ovat siis joustavia, ja niiden sisältö voi vaihdella kulloinkin käsiteltävän asian olosuhteiden mukaan. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, että perustelujen sisällön on täytettävä sitä tiukemmat vaatimukset mitä enemmän komiteamenettelyn valinta poikkeaa toisen

⁵¹ — Ks. tältä osin erityisesti alaviitteessä 24 mainittu asia Saksa v. komissio.

⁵² — Ks. julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus asiassa C-321/99 P, ARAP ym. v. komissio, tuomio 16.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4287, ratkaisuehdotuksen 193 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

komitologiapäätöksen 2 artiklassa mainitusta valinnasta.

105. Tältä osin on hylättävä väite, jonka mukaan perusteet olisivat lisänneet avoimuutta sen vuoksi, että ne antavat joka tapauksessa suuntaviivoja täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisessä käytettävää menettelyä valittaessa. Tämä avoimuus on olemassa ainoastaan, jos perusteita todella noudatetaan. Minä katson, että jos niitä sovelletaan mielivaltaisesti, suuntaviivat eivät olennaisesti edistä tätä toisen komitologiapäätöksen tavoitetta.

106. Mielestäni on hylättävä myös muut väitteet, jotka parlamentti ja neuvosto esittävät komission kantaa vastaan.

107. Kun parlamentti esittää, että komission käsitys on paradoksaalinen sen vuoksi, että se myöntää, että perusteet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta toisaalta se väittää, että jos lainsäätäjä ei noudata perusteita, säädös on kumottava, parlamentti ei ota huomioon perusteluvollisuutta koskevan periaatteen erityistä tehtävää. Vaikka toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa esitetyt perusteet eivät ole

sitovia, niin että yhteisön lainsäätäjä voi poiketa niistä, sen on kuitenkin esitettävä perusteluissa siihen asianmukaiset syyt. Tämän veloitteen noudattamatta jättämisestä seuraa säädöksen kumoaminen.

108. Neuvosto katsoo lisäksi, että jos se olisi todellakin halunnut asettaa erityisen perusteluvollisuuden siinä tapauksessa, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan perusteista poiketaan, se olisi joka tapauksessa maininnut siitä päätöksessä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutuksesta tällainen erityinen velvollisuus asetetaan myös komitologiapäätöksen 1 artiklassa siinä tapauksessa, että neuvosto pidättää itsellään täytäntöönpanovaltaa. Perusteluvollisuus ja vaatimukset, jotka perustelujen on täytettävä, johtuvat kuitenkin mielestäni perusteltavan säädöksen sisällöstä ja luonteesta, eikä sitä tarvitse vahvistaa yhteisön päätöksessä erityisellä tavalla. Sen olemassaolo perustuu EY 253 artiklaan. Mitään ei tältä osin muuta se, että komissio on koontanut toisen komitologiapäätöksen 1 artiklaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, jonka mukaan itsevaltuutus on perusteltava asianmukaisesti.

109. Tämän jälkeen on tarkasteltava perustetta, johon neuvosto on vedonnut epäsuorasti ja jonka mukaan 2 artiklan perusteet ovat niin epämääräisiä, että täydelliset perustelut ovat vaikeasti hahmotettavissa. Jos neuvosto esittää tämän väitteen tosissaan, se luokittelee näin itse tekemänsä päätöksen valinnaiseksi ja käytäntöön soveltumattomaksi päätökseksi.

Väite on lisäksi virheellinen. Huolimatta sellaisten ilmaisujen kuin ”budjettivaikutuksiltaan huomattavien” tai ”peruslainsäädöksen keskeisten säännösten” käyttämisestä, erot kunkin komiteamenettelyn käyttöyhteyden välillä ovat selviä. Sitä ei myöskään kiisteta käsiteltävänä olevassa asiassa. Kun täytäntöönpanotoimenpiteet koskevat pääasiassa ohjelmien hallintaa, sovelletaan hallintomenettelyä tai mahdollisesti neuvoa-antavaa menettelyä. Jos täytäntöönpanotoimenpiteet sijoittuvat täytäntöönpanon ja sääntelyn raja- maastoon, sääntelymenettely on kaikkein soveliaim. Neuvoston, joka on säätänyt nämä perusteet — ja jolla on niiden osalta yksinomainen toimivalta — voidaan vaatia huolehtivan kyseisten komitean valintaa koskevien sääntöjen yhdenmukaisuudesta perustelemalla niistä huomattavasti poikkeava valinta.⁵³

kumoamiseen. Kyseisessä asiassa komission ehdotuksessa, jonka tarkoituksena oli TACIS-ohjelman muuttaminen avun antamiseksi niille maille, jotka aikaisemmin muodostivat Neuvostoliiton, ja joillekin niiden naapurimaille, oli säädetty päätöksen 87/373/ETY menettelyn II, vaihtoehdossa b tarkoitettusta hallintomenettelystä. Neuvosto valitsi lopulta ensimmäisen komitologiapäätöksen menettelyssä III, vaihtoehdossa a, tarkoitettua sääntelymenettelyä. Kyseinen TACIS-asetus perustui perustamissopimuksen määräyksiin, joissa annettiin parlamentille oikeus tulla kuulluksi. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisessä asiassa sekä komissiolle että neuvostolle annetun toimivallan tasapainoon ei ole vaikuttanut merkittävästi näiden kahden erilaisen komitean välinen valinta, ja siten komission ehdotuksen muutosta ei voida pitää luonteeltaan olennaisena, eikä parlamentin uusi kuuleminen ollut välttämätöntä myöskään tämän kysymyksen suhteen.⁵⁴

110. Olen komission kanssa yhtä mieltä siitä, että vakuuttava ei ole parlamentin väite, jonka se perustaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa parlamentti vastaan neuvosto 19.5.1995 antamaan tuomioon esittääkseen, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan rikkominen ei voi missään tapauksessa johtaa LIFE-asetuksen

111. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kyse väitetystä hyväksymismenettelyyn vaikuttavasta virheestä. Kyse on sen selvittämisestä, merkitseekö perusteluvelvollisuuden laiminlyönti sellaista olennaisen muotomääräyksen rikkomista, joka voi johtaa kumoamiseen, ja tähän kysymykseen on mielestäni vastattava myönteisesti. Tämä rikkominen ei vielä ollut

53 — Yhteisön lainsäädäntöä koskevissa ehdotuksissaan komission on tietysti myös otettava huomioon perusteluvelvollisuus, joka kuuluu yhteisön lainsäätäjälle. Tämän vuoksi parlamentin esittämä syytös, jonka mukaan komissio ei itse olisi noudattanut 2 artiklan perusteita on merkityksellinen. Erityisesti jos komission, neuvoston ja tapauksen mukaan parlamentin käsitteet poikkeavat toisistaan, hyvät perustelut ovat välttämättömiä yhteisöjen tuomioistuimelle sen valvontatehtävän harjoittamiseksi.

54 — Alaviitteessä 11 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 24—26 kohta.

mahdollista niiden tosiseikkojen sattumishetkellä, jotka ovat johtaneet asiaan C-417/93, koska kyseisenä ajankohtana ensimmäisessä komitologiapäätöksessä ei ollut perusteita täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisessä noudatettavan menettelyn valitsemiseksi.

E Onko LIFE-asetuksessa tehty komiteamenettelyn valinta toisen komitologiapäätöksen perusteiden mukainen, ja jos näin ei ole, onko perusteluvelvollisuutta noudatettu

112. Seuraavaksi on edellä esitetyn perusteella tarkasteltava, onko yhteisön lainsäätäjät hyväksyessään LIFE-asetuksen valinnut komiteamenettelyn noudattaen toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan valintaperusteita, jotka eivät ole sitovia. Jos näin ei ole, on kysyttävä, onko velvollisuutta perustella poikkeava valinta noudatettu riittävästi.

113. Täältä osin tarkastellaan ensin tarkemmin sitä asiayhteyttä, johon komiteamenettely kuuluu LIFE-asetuksessa.

114. Kyse on sellaisesta täytäntöönpanovallan siirtämisestä, jolla on vaikutuksia yhteisön budjettiin. LIFE-asetuksessa on menettelysääntöjä, jotka koskevat yhteisön ympäristölainsäädännön ja -politiikan täytäntöönpanoa ja kehittämistä edistävien hankkeiden rahoitusta. Yhteisön lainsäätäjät on antanut komissiolle keskeisen aseman varojen myöntämisessä.

115. Kysymyksenalaiseksi ei ole asetettu sitä, onko täytäntöönpanotoimenpiteiden siirto komissiolle yhteisön budjettiin ulottuvin vaikutuksin laillinen. Asiassa komissio vastaan neuvosto yhteisöjen tuomioistuimien on katsonut, että neuvosto voi 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan nojalla siirtää komissiolle toimivaltaa tehdä yksittäistapauksia koskevia toimia silloin, kun niillä on taloudellisia seurauksia.⁵⁵

116. LIFE-asetuksessa vahvistetaan rahoitusvälineitä kolmannen vaiheen 1.1.2000—31.12.2004 ajaksi. Budjetista vastaavalle toimielimelle tämä vahvistaminen budjettimenettelyssä on periaatteessa annettu tosiasia. Konkreettisesti 8 artiklassa vahvistetaan kolmannen vaiheen täytäntöönpanon rahoituskehikseksi 640 miljoonaa euroa. Tämän saman säännöksen mukaisesti budjettivarat on kirjattu Euroopan unionin yleiseen budjettiin. Budjetista vastaava toimielin määrittää

⁵⁵ — Mainittu alaviitteessä 13, tuomion 16—18 kohta.

kuhunkin toimintaan käytettävissä olevat varat.⁵⁶

Komissio lähettää jäsenvaltioille tiivistelmän saaduista ehdotuksista;⁵⁷

117. LIFE-ohjelma koostuu kokonaisuudessaan kolmesta aihekohtaisesta osasta: luonnon LIFE-tuki (3 artikla), ympäristön LIFE-tuki (4 artikla) ja kolmansien maiden LIFE-tuki (5 artikla); näillä kullakin osalla on erityiset tavoitteet. Asetuksen 2 artiklassa on yleiset edellytykset, ja tämän jälkeen asetuksessa mainitaan eri osien osalta, mitkä ovat ne erityiset edellytykset, jotka hankkeiden on täytettävä saadakseen tukea. Kaikissa osissa mainitaan lisäksi rahoituksen muoto, rahoituksen enimmäismäärä ja mahdollisesti edunsaajilta vaadittava omarahoituksen osuus.

118. Komiteamenettelyllä on merkitystä valittaessa niitä hankkeita, joihin voidaan soveltaa yhteisön rahoitusta. Tämä menettely tapahtuu pääpiirteittäin seuraavasti:

- Hankkeet, joihin suunnitellaan annettavan rahoitustukea luonnon LIFE-tuen tai ympäristön LIFE-tuen perusteella, käsitellään komiteamenettelyssä, josta säädetään asetuksen 11 artiklassa;⁵⁸
- Asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan sovellettavaksi toisen komitologiapäätöksen 5 ja 7 artiklaa. Näin ollen sovelletaan mainitussa päätöksessä tarkoitettua sääntelymenettelyä;
- Komission aloitteesta ja mainitun komitean kuulemisen jälkeen luonnon LIFE-tuen tai ympäristön LIFE-tuen nojalla rahoitettavista liitäntätoimenpiteistä julkaistaan kiinnostuksenilmaisupyynnöt. Se julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa leh-

— Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle ehdotukset rahoitettaviksi hankkeiksi.

57 — Ks. LIFE-asetuksen 3 artiklan 4 ja 6 kohta, 4 artiklan 5 ja 9 kohta ja 5 artiklan 4 ja 6 kohta.

58 — Ks. LIFE-asetuksen 3 artiklan 7 kohta, 4 artiklan 10 kohta ja 5 artiklan 7 kohta. Luonnon LIFE-tuen osalta LIFE-asetuksen 11 artiklan soveltamiseksi tarkoitettu komitea on se, josta säädetään luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 20 artiklassa, EYVL L 206, s. 7, sellaisena kuin se on muutettuna. Alkuperäisessä versiossa kysy on ensimmäisen komitologiapäätöksen menettelystä III, vaihtoehdosta a. Sovellettavassa muutosasetuksessa tämä menettely korvataan toisessa komitologiapäätöksessä tarkoitettulla sääntelymenettelyllä (EYVL 2002, C 75 E, s. 409).

56 — Jäsenvaltioedokkaat voivat myös osallistua ohjelmaan, jolloin ne vastaavat normaalisti osallistumisensa kuluista, mutta joissain tapauksissa yhteisö voi täydentää kyseisten maiden kansallista rahoitusosuutta. LIFE-asetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaan komiteamenettelyä sovelletaan tietyissä tapauksissa ehdotetun hankkeen tyyppin mukaan.

dessä, jossa vahvistetaan erityiset edellytykset, jotka toimien on täytettävä;⁵⁹

vonta sekä kaikki hyväksytyt hankkeita koskevat erityiset tekniset ehdot. Luettelo hyväksytyistä ehdotuksista toimitetaan jäsenvaltioille.⁶⁰

— Asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti komissio laatii 11 artiklassa säädetyn menettelyn — eli sääntelymenettelyn — jälkeen esittelyhankkeille suuntaviivat, jotka julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Säännöksessä lisätään, että suuntaviivoilla edistetään esittelytoimien ja yhteisön ympäristöpolitiikan peruseriaatteiden yhteisvaikutusta kestäväen kehityksen toteuttamiseksi;

— Luonnon LIFE-tuen ja ympäristön LIFE-tuen osalta komissio tekee jäsenvaltioille osoitetun hyväksytyt hankkeita koskevan puitepäätöksen, ja edunsaajille lähetetään yksittäiset päätökset, joissa vahvistetaan rahoitustuen määrä, rahoitusta koskevat menettelyt ja valvonta sekä hyväksytyt hanketta koskevat erityiset tekniset ehdot. Kolmansien maiden LIFE-tuen osalta komissio ja edunsaajat tekevät hyväksytyistä hankkeista sopimuksen, jossa vahvistetaan rahoitustuen määrä, rahoitusta koskevat menettelyt ja val-

119. Tämän kuvaus osoittaa, että LIFE-asetus on toisen komitologiapäätöksen 1 artiklassa tarkoitettu perinteinen ”perussäädös”, jonka ”mukaan täytäntöönpanotoimenpiteistä on päätettävä erityisiä menettelyjä noudattaen”. Asetuksessa erotetaan selvästi yhtäältä lainsäädännöllinen osa, joka sisältää ohjelmien tavoitteet, rahoitustuen myöntämisperusteet ja pääasialliset komitologiavalinnat, ja toisaalta täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka toteutetaan valitsemalla ne konkreettiset hankkeet, jotka voivat saada rahoitusta. Yhteisön lainsäätäjän valinta on ollut, että se siirtää toimivaltaa täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamiseksi komissiolle, jonka on toimittava sääntelymenettelyä noudattaen. Perussäädöksessä ei sallita yhteisön lainsäätäjän poikkeavan yhtään asetuksessa vahvistetusta rahoitusmenettelystä, ei edes erityistapauksessa. Itsevaltuutuksesta ei siten ole säädetty. Ainoastaan mukauttamalla perussäädöstä toimivallan siirtäjä voi tarkistaa LIFE-asetuksessa vahvistettua toimivallan jakoa.

59 — Ks. LIFE-asetuksen 3 artiklan 8 kohta ja 4 artiklan 8 kohta. Mitään komiteaa ei kuulla kolmansien maiden LIFE-tuen osalta, ks. LIFE-asetuksen 5 artiklan 9 kohta.

60 — Ks. LIFE-asetuksen 3 artiklan 7 kohta, 4 artiklan 9 kohta ja 5 artiklan 8 kohta.

120. Tarkasteltaessa konkreettisesti komission esittämiä kanneperusteita herää ensiksi kysymys siitä, onko yhteisön lainsäätäjän hyväksynyt toisen komitologia-päätöksen 2 artiklan perusteiden mukaisesti oikean komiteamenettelyn. Olen komission kanssa samaa mieltä, että objektiivisesti tarkasteltuna LIFE-asetuksessa olisi pitänyt valita hallintomenettely eikä sääntelymenettelyä. Minusta vaikuttaa siltä, että käsiteltävänä olevassa asiassa kyse on toisen komitologia-päätöksen 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettua ”budjettivaikutuksiltaan huomattavien ohjelmien” toteuttamisesta.

121. Ei voida kieltää sitä, että 640 miljoonan euron kokonaissumman vahvistamisella, mikä merkitsee 108 miljoonaa euroa vuodessa, on huomattavia budjettivaikutuksia sekä absoluuttisena rahamääränä että suhteutettuna ympäristönsuojeluun osoitettuihin varoihin tai jopa siihen alaluokkaan, johon ympäristölle osoitettu budjetti kuuluu.⁶¹ Parlamentti ja neuvosto eivät kumpikaan kiistä

tätä. Melko vaatimattomat vuosittaiset kulut voivat usealle vuodelle kumuloituneena olla merkittävä budjettirasitus.⁶² Kun niitä verrataan menoihin, jotka on vahvistettu läheisillä aloilla, kuten kuluttajansuojan tai terveydenhuollon aloilla, LIFE-ohjelmaan varatut kulut ovat huomattavasti suuremmat.⁶³

122. LIFE-asetus on lisäksi pantava täytäntöön perinteisillä täytäntöönpanotoimenpiteillä, joihin kuuluvat hyväksymisperusteiden vahvistaminen, hankkeiden valinta ja varojen tosiasiallinen osoittaminen. Juuri nämä ovat täytäntöönpanotoimenpiteitä, joihin soveltuu erityisen hyvin hallintomenettely, kuten myös muissa yhteisön ohjelmissa säädetään. Kirjelmisään komissio on viittannut ohjelmiin, jotka koskevat kolmansia maita,⁶⁴ energialähteiden tehokkaan käytön edistämistä⁶⁵ ja

61 — Euroopan unionin yleisessä budjetissa ympäristölle osoitetut toiminnalliset menot kuuluvat alaluokkaan B4, Energia, Euratomin ydinenergian turvallisuuden valvonta ja ympäristö. Vuoden 2002 budjetinmenettelyssä tässä alaluokassa vahvistetut menot olivat määrältään 240,67 miljoonaa euroa, josta 189,97 miljoonaa euroa oli osoitettu osastolle B4-3, ympäristö. Osastossa ”ympäristö” 140,6 miljoonaa euroa on puolestaan varattu lukuun B4-3 2 LIFE-ohjelmalle, eli lähes 75 % ympäristölle osoitetuista kokonaismenoista ja noin 60 % tässä alaluokassa esitetyistä sitoumuksista. Vuonna 2001 vastaavat luvut olivat 35 % ja 50 %. Alaluokkaa ”ulkoiset toimet” koskevat LIFE-luotot on otettu sen jälkeen momenttiin B7-8 1 0. Näiden menojen määrä on vuoden 2002 budjetinmenettelyssä kokonaisuudessa 6,903 miljoonaa euroa, mikä on suurin piirtein 50 % lukuun B7-8 1, ympäristöpolitiikan ulkoiset osat osoitetuista kuluista eli n. 13,5 miljoonaa euroa. Vuonna 2001 tämä vastasi 37:ää % Euroopan unionin yleinen budjetti vuodeksi 2002 on julkaistu EYVL 2002, L 29. Tätä on syytä nyansoida hieman. ”Komitologiaa” ei käytetä samassa määrin kolmansissa maissa toteutettavien hankkeiden osalta kuin pelkästään yhteisön hankkeiden osalta. Tämä ei mielestäni poista ollenkaan niitä ”huomattavia vaikutuksia”, jotka LIFE-ohjelmalla joka tapauksessa on budjettiin.

62 — Vrt. asiaan C-189/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4741, 29 kohta). Mainitussa asiassa oli kyse siitä, oliko kalastussopimuksella, jonka yhteisö oli tehnyt Mauritanian kanssa, huomattavia vaikutuksia yhteisön budjettiin, jolloin sen tekemiseen tarvittaisiin parlamentin myöntäminen lausunto EY 300 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.

63 — Vuoden 2002 budjetinmenettelyssä kuluttajapolitiikkaan ja kuluttajien terveyden suojeluun varatut kokonaiskulut ovat 22,5 miljoonaa euroa (alaluokka B5-1) ja 116,7 miljoonaa euroa kulttuuri- ja audiovisuaalialaa varten (alaluokka B3-2). LIFE-ohjelman kulut ovat kyseisessä budjetinmenettelyssä — kolmansien maiden LIFE-varoja lukuun ottamatta — 140,6 miljoonaa euroa.

64 — Kehitysyhteistyöstä Etelä-Afrikan kanssa 29 päivänä kesäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1726/2000 (EYVL 198, s. 1). Asetuksen 10 artiklan mukaisesti rahoituspuitteet tämän asetuksen täytäntöönpanoa varten vuosina 2000—2006 vahvistetaan 885,5 miljoonaksi euroksi.

65 — Uudistuvien energialähteiden edistämistä yhteisössä koskevasta monivuotisesta ohjelmasta 28 päivänä helmikuuta 2000 tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 646/2000/EY (Altener) (1998—2002) (EYVL L 79, s. 1). Päätöksen 1 artiklan mukaisesti rahoituskehitys tämän ohjelman täytäntöönpanoa varten rahoittuna ajanjaksona vahvistetaan 77 miljoonaksi euroksi.

liikkuvuuden edistämistä koulutuksen alalla.⁶⁶ Toisin kuin neuvosto katsoo, nämä ohjelmat ovat verrattavissa LIFE-ohjelmaan. Kyse on kaikissa tapauksissa rahoitusohjelmista, joiden vuosittainen budjetti vastaa melkolailta LIFE-ohjelman budjettia ja joissa kyseisten komiteoiden tehtävänä on myös komission avustaminen varojen jakamisessa. Täytäntöönpanotoimenpiteiden valinnassa ei mielestäni merkitystä ole sillä, että LIFE-ohjelma koskee mahdollisesti ympäristön alaa kokonaisuudessaan ja että sillä voi olla vaikutus asioihin, jotka koskevat suoraan jäsenvaltioiden asukkaita.

123. Mielestäni hallintomenettelyn valintaan ei vaikuta myöskään se seikka, että LIFE-asetuksen 4 artiklan mukaisesti komissio laatii esittelyhankkeille ”suuntaaviivat” soveltamalla sääntelymenettelyä. Kyse on käytännön ohjeista, joiden tarkoituksena on tiedottaa mahdollisille edunsaajaehdokkaille siitä, millaiset hankkeet voivat saada LIFE-rahoitusta. Suuntaviivoilla vahvistetaan ne edellytykset, joilla hankkeet voivat saada rahoitusta. Tämä on välttämätöntä mielivaltaisen valinnan ehkäisemiseksi. Ne ovat tässä mielessä tiiviisti yhteydessä ohjelman täytäntöönpanoon, eikä niiden voida katsoa olevan toi-

sen komitologiapäätöksen 2 artiklan b kohdassa tarkoitettuja ”laajakantoisi[a] toimenpitei[tä], joilla sovelletaan perussäädösten keskeisiä säännöksiä”.

124. Päätöksen 2 artiklan perusteet huomioon ottaen on valittu väärä menettely, eli sääntelymenettely, vaikka hallintomenettely olisi ollut soveliaain. Tämän vuoksi on pohdittava toiseksi, onko perusteluvollisuus täytetty perusteista poikkeavan sääntelymenettelyn valinnan selittämiseksi.

125. Asetuksen perustelukappaleissa ei ole mitään perustelua lainsäätäjän tekemälle valinnalle. Asetuksen 20 perustelukappaleessa ainostaan mainitaan, että täytäntöönpanemiseksi tarpeellisista toimenpiteistä olisi päätettävä komiteamenettelyn mukaisesti. Perustelua ei ole myöskään asetuksen säädösoosassa. Ainoa perustelu on lausumassa, jonka neuvosto on antanut vastatakseen komission uhkaukseen nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa. Neuvoston lausuman olennainen kohta on se, jossa se toteaa, että se ”otti huomioon” LIFE-välineen puiteissa ensimmäisen ja toisen vaiheen aikana saadut kokemukset samoin kuin ”kyseisen välineen luonteen, jonka merkitys yhteisön ympäristön suojelun kannalta on olennainen ja jolla myötävaikutetaan kyseisen alan yhteisön politiikkojen täytäntöönpanoon ja kehittämiseen”.

66 — Yhteisön koulutusalan Sokrates-toimintaohjelman toisesta vaiheesta 24 päivänä tammikuuta 2000 tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 253/2000/EY (EYVL L 28, s. 1). Päätöksen 10 artiklan mukaisesti kyseisen ohjelman toteuttamiseen tarvittavat rahoituspuitteet kaudelle 2000—2006 vahvistetaan 1 850 miljoonaksi euroksi.

126. Tältä osin korostan aivan ensimmäiseksi, että avoimuutta ei edistetä, jos päätöksen perustelut on johdettava päätöksentekoon osallistuneiden osapuolten välisestä lausumista. Parlamentti ei ole myöskään nimenomaisesti ottanut kantaa yhteislainsäätäjän ominaisuudessaan komission lausumaan, vaikka olisi pitänyt olla selvää, että parlamentti ja neuvosto laativat yhteisen lausuman. Tämä heikentää jo sinänsä neuvoston lausuman uskottavuutta perusteluna komitean valinnalle, joka poikkeaa vahvistetuista perusteista. Oikein vakuuttavalta ei mielestäni vaikuta neuvoston edustajan suullisessa käsittelyssä tekemä huomautus, jonka mukaan parlamentti olisi epäsuorasti hyväksynyt annetun lausuman ja että se on mahdollisesti jättänyt antamatta nimenomaisen lausuman sen vuoksi, että parlamentilla on tässä menettelyssä arkaluonteinen asema. Tämä ei voi mielestäni koskaan olla perustelu sille, että parlamentti jättää yhteislainsäätäjänä kantansa ilmaisematta.

127. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan päätellä, että toimielinten antamat lausumat saatetaan ottaa huomioon yhteisön lainsäädäntöä tulkittaessa, jos yksityiset voivat saada niistä tiedon.⁶⁷ Käsiteltävänä olevassa asiassa lausuma on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Lausumalla on siten tietty oikeudellinen merkitys, mutta olen sitä mieltä, että sillä ei

voida riittävästi perustella poikkeuksellista sääntelymenettelyn valintaa.

128. Viittaaminen siihen, että olemassa olevan käytännön soveltamista jatketaan, ei ole vakuuttava sääntelymenettelyn valinnan perustelemiseksi. Asiayhteys on nimittäin muuttunut, koska neuvosto on hyväksynyt toisen komitologiapäätöksen noin vuosi ennen LIFE-asetusta. Mainitussa päätöksessä esitetään ensimmäistä kertaa täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisessa noudatettavan menettelyn valintaperusteet. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut vielä vähän aikaa sitten, että perustelut eivät voi olla samat, jos kyseisen asian olosuhteet ovat muuttuneet.⁶⁸ Yhteisön lainsäätäjältä voitiin siten vaatia, että se esitti asianmukaiset perustelut sääntelymenettelyn valitsemiselle hallintomenettelyn sijasta.

129. Viittaus ”välineen luonteeseen” ei tuo esiin sen enempää vakuuttavia perusteluja. Päinvastoin sen seikan perusteella, että LIFE-ohjelma on luonteeltaan rahoitusväline, voidaan olettaa, että hallintomenettely olisi ollut oikea valinta. Lausumassa olevat lisäykset, joiden mukaan LIFE-välineen ”merkitys yhteisön ympäristön suojelun kannalta on olennainen” ja sillä ”myötävaikutetaan kyseisen alan yhteisön politiikkojen täytäntöönpanoon ja kehittämiseen”, koskevat enemmän riidanalaisen asetuksen lainsäädännöllisen puolen tavoitteita kuin täytäntöönpanotoimenpiteiden luonnetta.

67 — Asia C-25/94, komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1469, 38 kohta).

68 — Asia C-228/99, Silos, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8401, 28—31).

130. Koska asetus on mielestäni hyväksytty perusteluvollisuus laiminlyöden, yhteisöjen tuomioistuimella on syytä kumota säädös olennaisten menettelymääräysten rikkomisen vuoksi.

F LIFE-asetuksen (osittainen) kumoaminen

131. Parlamentti on maininnut, että toisen komitologiapäätöksen 2 artiklan mahdollinen rikkominen ei voisi missään tapauksessa johtaa riidanalaisen asetuksen kumoamiseen muun muassa siksi, että kahden menettelyn välinen ero on vain aivan vähäinen.

132. Tätä väitettä on kuitenkin mahdollista hyväksyä. Mainittu seikka ei voi missään tapauksessa olla perusteena sille, ettei kyseistä säädöstä kumottaisi olennaisen menettelymääräyksen rikkomisen vuoksi. Lisäksi toisessa komitologiapäätöksessä tarkoitettujen sääntelymenettelyn ja hallintomenettelyn välillä on hyvinkin olennaisia eroja, kuten on todettu.

133. Komissio on kuitenkin vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan LIFE-asetuksen vain osittain, eli siltä osin, kuin LIFE-asetuksessa täytäntöönpanotoimenpiteet hyväksytään toisessa komitologiapäätöksessä tarkoitettua sääntelymenettelyä käyttäen.

134. Asia on tältä osin monimutkaisempi erään sellaisen kysymyksen osalta, jota mikään asianosaisista ei ole ottanut esille. On mahdollista, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi hyväksyä komission kannetta, koska täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisessä noudatettavan menettelyn valinta on olennainen osa asetusta. LIFE-asetus olisi siten kumottava kokonaisuudessaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin päätöksen osittainen kumoaminen on mahdollista ainoastaan, jos kumottava osa ei ole sellainen erottamaton osa muuta päätöstä, että ilman tätä osaa kyseisellä säädöksellä ei enää voisi olla oikeusvaikutuksia.⁶⁹ Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin kumoaisi LIFE-asetuksen kokonaisuudessaan, se ratkaisisi asian kanteesta poiketen, koska se ei saa kumoamispäätöksessään mennä pitämälle kuin kantajan vaatimukset.⁷⁰ Muut osat LIFE-asetusta eivät kuulu sen oikeusriidan piiriin, joka yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan ratkaisemaan mahdollisesti kumoamalla säädös.⁷¹ Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuimen olisi katsottava, että se ei ole toimivaltainen.

135. Tämän vuoksi on tutkittava, voidaanko LIFE-asetus kumota osittain, eli siltä osin, kuin sen täytäntöönpanotoimenpiteisiin säädetään sovellettavaksi sääntelymenettelyä, niin että näin ei muuteta asetuksen olennaisia osia. Konkreettisesti on pohdittava, onko komiteamenettelyn tyyppi erottamaton LIFE-ohjelman tavoitteesta ja hengestä.

69 — Asia 37/71, *Jamet v. komissio*, tuomio 28.6.1972 (Kok. 1972, s. 483, 11 kohta) ja yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95, *Ranska ym. v. komissio*, tuomio 31.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1375, 256 kohta).

70 — Alaviitteessä 69 mainittu asia *Jamet v. komissio*, tuomio 12 kohta ja asia C-239/99, *Nachi Europe*, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1197, 24 kohta).

71 — Vrt. asia C-310/97, *komissio v. Assidomän Kraft Products ym.*, tuomio 14.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5363, 53 kohta).

136. Vaikkakin komiteamenettelyn valinta on minusta hyvin tärkeä, yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni ole katsottava olevansa vailta toimivaltaa sen vuoksi, että sen olisi kumottava LIFE-asetus kokonaisuudessaan. Säätelymenettelyn valinta asetuksen 11 artiklassa voidaan käsitykseni mukaan erottaa muista riidanalaisen asetuksen säännöksistä.⁷²

137. Ensinnäkin osittainen kumoaminen, joka kohdistuu säätelymenettelyn valintaan, ei heikennä olennaisesti asetuksen lainsäädännöllistä osaa.⁷³ LIFE-asetuksessa on tosin erityisiä menettelysääntöjä, joilla rahoitustukea myönnetään ympäristöhankkeille, mutta ohjelman tavoitteet ja tuen myöntämisen yleiset perusteet pysyvät muuttumattomina. Toiseksi seurauksena olennaisen menettelymääräyksen rikkomisesta perustelujen riittämättömyyden vuoksi ei ole ilman muuta se, että säätelymenettelyä ei voitaisi käyttää sellaisenaan LIFE-ohjelmassa. Lainsäätäjän on nimittäin sallittua poiketa toisen komitologiapäätöksen 2 artiklassa esitetystä perusteista, jos se esittää asianmukaiset perustelut.

72 — Ks. vastaavasti myös asia 17/74, *Transocean Marine Paint v. komissio*, tuomio 23.10.1974 (Kok. 1974, s. 1063, Kok. Ep. II, s. 363, 21 kohta). Mainitussa asiassa oli kyse nykyisen EY 81 artiklan 3 nojalla tehdyn, kilpailuoikeutta koskevan komission päätöksen osittaisesta kumoamisesta sen vuoksi, että niiden, joita asia koski, oikeutta tulla kuulluksi oli loukattu.

73 — Päinvastainen esimerkki on alavitteessä 43 mainittu asia *Saksa v. parlamentti ja neuvosto*, tuomion 117 kohta. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että koska direktiivissä säädetty tupakkatuotteiden mainonta ja niiden hyväksi tapahtuvaa sponsorointia koskeva kielto on yleislonteinen, direktiivin osittainen kumoaminen merkitsisi sitä, että yhteisöjen tuomioistuin muuttaisi direktiivin säännöksiä, mikä on yhteisön lainsäätäjän tehtävä.

138. Lisäksi ei millään toimielimellä, jota asia koskee, tai asianosaisella ole yleistä intressiä siihen, että LIFE-ohjelman täytäntöönpano viivästyy turhaan. Juuri sen välttämiseksi, että ohjelman jatkaminen vaarannettaisiin, komissio haluaa, että yhteisöjen tuomioistuin pitää yllä LIFE-asetuksen vaikutukset siihen saakka, kunnes se muutetaan. Neuvosto ja parlamentti eivät vastusta tätä pyyntöä.

139. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimen kumottaessa säädöksen kumoaminen vaikuttaa kaikissa oikeussuhteissa (*erga omnes*) ja takautuvasti (*ex tunc*). On kuitenkin korostettava, että EY 231 artiklan toisessa kohdassa annetaan yhteisöjen tuomioistuimelle nimenomainen toimivalta todeta, miltä osin mitättömäksi julistetun asetuksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. LIFE-ohjelmassa on useita sopimuksia jo tehty ja maksuja luvattu tai ne on suoritettu. Oikeusvarmuuteen liittyvien syiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen on siten aiheellista päättää, että kumoaminen ei vaikuta jo suoritettuihin maksuihin eikä jo annettuihin sitoumuksiin.⁷⁴ Tämän vuoksi ehdotan, että komission vaatimus hyväksytään.⁷⁵

74 — Vrt. asia C-106/96, *Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio*, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2729, 42 kohta).

75 — Yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen toteamaan, mitä yhteisön lainsäätäjän on päätettävä, jos säädös kumotaan. Ks. esimerkiksi asia 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. komissio*, tuomio 26.2.1987 (Kok. 1987, s. 1005, Kok. Ep. IX, s. 29, 18 kohta). On ilmeistä, että yhteisön lainsäätäjä joko korvaa säätelymenettelyn hallintomenettelyllä tai esittää riittävät perustelut säätelymenettelyn valinnalle.

VI Ratkaisuehdotus

140. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumoaa asetuksen N:o 1655/2000 siltä osin kuin sen mukaan LIFE-ohjelman täytäntöönpanoa koskevista toimenpiteistä on päätettävä toisen komitologiapäätöksen 5 artiklassa säädetyn sääntelymenettelyn mukaisesti, eikä tätä valintaa ole riittävästi perusteltu
- 2) pitää osittain kumotun asetuksen vaikutukset voimassa siihen asti, kunnes uusi asetus hyväksytään tältä osin
- 3) velvoittaa neuvoston ja parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.