



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

17. märts 2016*

Tühistamishagi — ELTL artikkel 290 — Mõisted „muutmine“ ja „täiendamine“ — Määrus (EL) nr 1316/2013 — Artikli 21 lõige 3 — Euroopa Komisjonile antud pädevuse ulatus — Vajadus vastu võtta eraldiseisev õigusakt — Delegeeritud määrus (EL) nr 275/2014

Kohtuasjas C-286/14,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel 11. juunil 2014 esitatud tühistamishagi,

Euroopa Parlament, esindajad: L. G. Knudsen, A. Troupiotis ja M. Menegatti,

hageja,

keda toetab:

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: K. Michoel ja Z. Kupčová,

menetlusse astuja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: B. Martenczuk, M. Konstantinidis ja J. Hottiaux,

kostja,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: neljanda koja president T. von Danwitz (ettekandja) viienda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász ja C. Vajda,

kohtujurist: N. Jääskinen,

kohtusekretär: ametnik V. Tournès,

arvestades kirjalikus menetluses ja 9. juuli 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 1. oktoobri 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

otsuse

- 1 Euroopa Parlament palub oma hakis tühistada komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 275/2014, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1316/2013 (millega asutatakse Euroopa Ühendamise Rahastu) I lisa (ELT L 80, lk 1, edaspidi „vaidlustatud määrus“).

Õiguslik raamistik

Määrus (EL) nr 1316/2013

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1316/2013, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu, muudetakse määrust (EL) nr 913/2010 ja tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 680/2007 ja (EÜ) nr 67/2010 (ELT L 348, lk 129), artikli 1 kohaselt luuakse Euroopa ühendamise rahastu, millega määratakse kindlaks tingimused, meetodid ja menetlused Euroopa Liidu rahalise abi andmiseks üleeuroopalistele võrkudele eesmärgiga toetada ühishuviprojekte transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiataristu sektoris ning kasutada ära nende sektorite omavahelist võimalikku koostõimet. Määrusega kehtestatakse samuti aastate 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku alusel eraldatavate vahendite jaotus.
- 3 Määruse nr 1316/2013 põhjenduses 59 on märgitud:

„[...] Selleks et võtta transpordisektoris arvesse poliitiliste prioriteetide, tehnoloogiliste võimaluste ja liiklusvoogude võimalikku muutumist, peaks komisjonil olema õigus võtta kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikliga 290 vastu delegeeritud õigusakte I lisa I osa muutmiseks ja rahastamisprioriteetide täpsustamiseks artikli 7 lõike 2 kohaselt abikõlblike meetmete osas, mis kajastuvad tööprogrammides.“

- 4 Määruse artikli 17 lõige 1 sätestab:

„Komisjon võtab rakendusaktidena vastu transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiasektori mitme- ja igaaastased tööprogrammid. Komisjon võib vastu võtta ka rohkem kui üht sektorit hõlmavaid mitme- ja igaaastaseid tööprogramme. [...]“

- 5 Määruse artikli 21 lõiked 1–3, 5 ja 6 näevad ette delegeeritud aktide vastuvõtmise komisjoni poolt järgmistel tingimustel:

„1. ELi toimimise lepingu artikli 172 teises lõigus sätestatud asjaomase liikmesriigi [...] nõusolekul on komisjonil käesoleva määruse artikli 26 kohaselt õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte käesoleva määruse I lisa I osa muutmiseks, et võtta arvesse üleeuroopaliste võrkude rahastamisprioriteetide muutumist ja muutusi, mis seonduvad määruses (EL) nr 1315/2013 kindlaks määratud ühishuviprojektidega. [...]“

2. Komisjonil on õigus võtta kooskõlas käesoleva määruse artikliga 26 vastu delegeeritud õigusakte, et muuta käesoleva määruse I lisa III osas sätestatud peamisi tingimusi ja korda, millega reguleeritakse liidu toetust igale käesoleva määruse I lisa III osas sätestatud võlainstrumenti või omakapitaliinstrumenti raamistikus kehtestatud rahastamisvahendile, vastavalt vahearuande ning [otsusega nr 1639/2006/EÜ] ja määrusega (EÜ) nr 680/2007 loodud Euroopa 2020 projektivõlakirjade algatuse katsejärgu täiemahulise sõltumatu hindamise tulemustele ning selleks, et võtta arvesse muutuvaid turutingimusi, eesmärgiga optimeerida käesoleva määruse kohaste finantsinstrumentide väljatöötamine ja rakendamine. [täpsustatud tõlge]

[...]

3. Transpordisektoris on komisjonil artiklis 3 sätestatud üldeesmärkide ja artikli 4 lõikes 2 osutatud sektorispetsiifiliste eesmärkide piires õigus võtta kooskõlas artikliga 26 vastu delegeeritud õigusakte, milles täpsustatakse rahastamisprioriteedid, mida artiklis 17 osutatud tööprogrammides artikli 7 lõike 2 kohaselt abikõlblike meetmete osas Euroopa ühendamise rahastu raames arvesse võetakse. Komisjon võtab delegeeritud õigusakti vastu hiljemalt 22. detsembrini 2014.

[...]

5. Kui osutub vajalikuks kalduda konkreetse transpordieesmärgi jaoks ette nähtud eraldisest kõrvale rohkem kui viis protsendipunkti, on komisjonil õigus võtta kooskõlas artikliga 26 vastu delegeeritud õigusakte, et muuta I lisa IV osas sätestatud protsendimäärasid.

6. Komisjonil on õigus võtta kooskõlas artikliga 26 vastu delegeeritud õigusakte, et muuta käesoleva määruse I lisa V osas sätestatud üldiste suuniste loetelu, mida võetakse arvesse rahalise abi andmise kriteeriumide kehtestamisel, et kajastada käesoleva määruse vahehindamist või selle rakendamise põhjal tehtud järeldusi. Seda tehakse kooskõlas vastavate sektoripõhiste suunistega.“

6 Määruse nr 1316/2013 artikkel 26 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Komisjonile antakse õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte käesolevas artiklis sätestatud tingimustel.

2. Artiklis 21 osutatud õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte antakse komisjonile 1. jaanuarist 2014 kuni 31. detsembrini 2020 vältavaks ajavahemikuks.

3. Euroopa Parlament või nõukogu võivad artiklis 21 osutatud volituste delegeerimise igal ajal tagasi võtta. Tagasivõtmise otsusega lõpetatakse otsuses nimetatud volituste delegeerimine. Otsus jõustub järgmisel päeval pärast selle avaldamist Euroopa Liidu Teatajas või otsuses nimetatud hilisemal kuupäeval. See ei mõjuta juba jõustunud delegeeritud õigusaktide kehtivust.

4. Niipea kui komisjon on delegeeritud õigusakti vastu võtnud, teeb ta selle samal ajal teatavaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

5. Artikli 21 alusel vastu võetud delegeeritud õigusakt jõustub üksnes juhul, kui Euroopa Parlament ega nõukogu ei ole kahe kuu jooksul pärast õigusakti teatavastegemist Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitanud selle suhtes vastuväidet või kui Euroopa Parlament ja nõukogu on enne selle tähtaja möödumist komisjonile teatanud, et nad ei esita vastuväidet. Euroopa Parlamendi või nõukogu algatusel pikendatakse seda tähtaega kahe kuu võrra.“

7 Määruse nr 1316/2013 I lisa I osa pealkiri on „Transpordisektori põhivõrku käsitlevate eelnevalt kindlaksmääratud projektide loetelu“. Selle lisa III osa käsitleb Euroopa ühendamise rahastuga seotud rahastamisvahendite tingimusi ja korda. Nimetatud lisa IV osa näeb ette soovituslikud protsendimäärad konkreetsete transpordieesmärkide jaoks, samas kui V osas on üldiste suuniste loetelu, mida võetakse arvesse rahalise abi andmise kriteeriumide kehtestamisel.

Vaidlustatud määrus

- 8 Vaidlustatud määruse põhjendus 1 näeb ette:

„Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1316/2013 artikli 21 lõikega 3 volitatakse komisjon ühe aasta jooksul pärast kõnealuse määruse jõustumist vastu võtma delegeeritud õigusakte, millega täpsustatakse transpordivaldkonna rahastamisprioriteedid, mis kajastuvad Euroopa Ühendamise Rahastu kestust hõlmavates tööprogrammides, mis on seotud artikli 7 lõike 2 kohastele rahastamistingimustele vastavate meetmetega. Seepärast on transpordivaldkonna rahastamise prioriteete kindlaks määrav delegeeritud õigusakt vaja vastu võtta enne tööprogrammide vastuvõtmist.“

- 9 Vaidlustatud määruse artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva määruse lisa tekst lisatakse määruse (EL) nr 1316/2013 I lisale VI osana.“

- 10 Nimetatud VI osa pealkiri on „Transpordi rahastamise prioriteedid mitme- ja iga-aastaste tööprogrammide raames“.

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

- 11 Parlament palub Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud määrus ja
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

- 12 Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
- teise võimalusena jätta hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata;
- otsustada, et vaidlustatud määruse tagajärjed jäävad kehtima ja
- mõista kohtukulud välja parlamendilt.

- 13 Euroopa Kohtu presidendi 22. oktoobri 2014. aasta otsusega lubati nõukogul astuda menetlusse parlamendi nõuete toetuseks.

Hagi

- 14 Parlament esitab ühe väite, milles ta leiab sisuliselt, et lisades eraldiseisva delegeeritud akti vastuvõtmise asemel määruse nr 1316/2013 I lisasse VI osa, on komisjon ületanud talle määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõike 3 alusel antud pädevust.

Vastuvõetavus

Poolte argumendid

- 15 Komisjoni hinnangul on hagi vastuvõetamatu, sest see on seotud normitehnikaga ja komisjoni valitud vormiga temale delegeeritud pädevuse teostamiseks, käsitledes seega väheolulist vormiviga, mis ei saa kaasa tuua vaidlustatud määruse tühistamist.
- 16 Parlament leiab omalt poolt, et hagi on vastuvõetav.

Euroopa Kohtu hinnang

- 17 Tuleb meenutada, et ELTL artiklil 263 põhineva seaduslikkuse kontrolli raames on Euroopa Kohtul ja Euroopa Liidu Üldkohtul pädevus lahendada hagsid, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, EL toimimise lepingu või selle rakendamisega seonduva mis tahes õigusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine (kohtuotsused Frucona Košice *vs.* komisjon, C-73/11 P, EU:C:2013:32, punkt 89, ja Portugal *vs.* komisjon, C-246/11 P, EU:C:2013:118, punkt 85).
- 18 Vastupidi komisjoni väidetule puudutab määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõike 3 rikkumine, mida väidab parlament, küsimust komisjonile kõnealuse sätte alusel delegeeritud aktide vastu võtmiseks antud volituse ulatust, olles seetõttu sisuline küsimus. Seega on hagi vastuvõetav.

Sisulised küsimused

Poolte argumendid

- 19 Parlament väidab, et ELTL artikli 290 lõige 1 kehtestab selge vahe seadusandliku akti muutmise ja täiendamise pädevuse vahel. Kasutades tegusõna „muutma“, soovisid ELi toimimise lepingu autorid hõlmata juhtumeid, mil komisjonile on antud pädevus muuta formaalselt õigusakti. Delegeeritud muutmispädevus puudutab seega väljajätmisi, asendamisi ja muudatusi sellises aktis, olgu artiklites või lisades. Tegusõna „täiendama“ omakorda viitab uute normide lisamisele. Seega jääb seadusandlikku akti täiendav delegeeritud akt eraldiseisvaks aktiks, mis ei muuda formaalselt kõnealust akti. Seda seisukohta kinnitavad komisjoni 9. detsembri 2009. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 rakendamine (KOM(2009) 673 (lõplik)) ja komisjoni 24. juuni 2011. aasta suunised oma talitustele delegeeritud aktide kohta (SEC(2011) 855) (edaspidi „suunised delegeeritud aktide kohta“).
- 20 Määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõige 3 annab komisjonile pädevuse kõnealust määrust täiendada. Nimelt on seadusandja pidanud kohaseks jätta komisjoni hooleks seadusandlikul tasandil määratletud õigusraamistiku täiendamise rahastamisprioriteetide täpsustamise meetmete kaudu. Mitmed muud kõnealuse määruse sätted annavad sõnaselgelt komisjonile õiguse määrust muuta. Vaidlustatud määruse seletuskiri ja ka komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta teatis „Transpordi põhivõrgu ülesehitamine: põhivõrgukoridorid ja Euroopa ühendamise rahastu“ (SWD(2013) 542 final) näitavad samuti, et vaidlustatud määrus täiendab määrust nr 1316/2013.
- 21 Teiseks väidab parlament, et vaidlustatud määrus rikub määrusega nr 1316/2013 määratletud õigusraamistikku, sest ei täpsusta rahastamisprioriteete eraldiseisvas aktis nagu viimati nimetatud määrus nõuab. Määrus nr 1316/2013 teeb vahet seadusandja enda poolt kehtestatud sätete, delegeeritud aktide ja rakendusmeetmete vahel, mille vastuvõtmine on komisjoni pädevuses. Kõnealuse määruse artikli 21 lõige 3 delegeerib komisjonile pädevuse täpsustada rahastamisprioriteetid selles määruses toodud üld- ja sektorispetsiifiliste eesmärkidega määratud piires. Lisaks näeb see artikkel ette, et seatud prioriteetidid peavad kajastuma komisjoni

rakendusaktidena vastu võetavates tööprogrammides. Seega otsustas seadusandja viia sisse nn vaheetapi samas määruises Euroopa ühendamise rahastu rahastamisprogrammi oluliste elementide fikseerimise ja selle programmi komisjoni rakendusaktide abil konkreetse töölerakendamise vahel.

- 22 Viimaks väidab parlament, et vaidlustatud määrus mõjutab määruises nr 1316/2013 nõutud paindlikkust. Vaidlustatud määruse sisu inkorporeerimisel määruisesse nr 1316/2013 on komisjonil võimatu seda tulevikus muuta, et võtta arvesse kõnealuse määruse põhjenduses 59 nimetatud teguritega seotud arenguid.
- 23 Komisjon väidab, et erinevus seadusandliku akti täiendamise ja muutmise vahel ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses ei oma käesoleval juhul tähtsust, sest käesolev asi ei puuduta ELTL artikli 290 lõike 1, vaid üksnes määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõike 3 tõlgendamist. Viimati nimetatud säte ei sisalda mõistet „täiendada“ ega „muutma“, mida on kasutatud ELTL lepingu artikli 290 lõikes 1, vaid lihtsalt annab komisjonile volituse täpsustada rahastamisprioriteete. Arvesse võttes seadusandja seda valikut, on kohane tõlgendada mõistet „täpsustama“ nimetatud määruse kontekstis, ilma et oleks võimalik kasutada eelnevalt määratletud mõisteid nagu parlament on esitanud.
- 24 Määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõige 3 ei täpsusta, millisel viisil peab komisjon rahastamisprioriteetid kindlaks määrama. See artikkel ei välista seega määruse I lisasse uue osa lisamist ilma kõnealuse määruse sisusse mingit muudatust tegemata.
- 25 Parlamendi *a contrario* argument, mille kohaselt paljud muud määruse nr 1316/2013 sätteid annavad sõnaselgelt komisjonile volituse seda määrust muuta, ei ole veenev. Erinevalt muudest sätetest ei anna kõnealuse määruse artikli 21 lõige 3 komisjonile volitust muuta sama määruse sätteid. Vaidlustatud määruse vastuvõtmisel jäi komisjon nendesse piiridesse, sest vaidlustatud määrus ei muuda määruse nr 1316/2013 sätteid ja üksnes täpsustab rahastamisprioriteete, lisades need viimati mainitud määruse I lisasse.
- 26 Vaidlustatud määruse vastuvõtmisel võttis komisjon arvesse seadusandja kehtestatud vaheetappi seadusandliku akti ja tööprogrammi rakendamise vahel, millele parlament tugineb. Parlamendi kartus, et see määrus mõjutab määruises nr 1316/2013 nõutud paindlikkust on põhjendamata, sest lubades komisjonil delegeeritud aktiga täpsustada rahastamisprioriteete, lubab määruse artikli 21 lõige 3 komisjonil vajaduse korral muuta ka delegeeritud akti, mille ta on vastu võtnud.
- 27 Vastusena kohtuistungis käigus Euroopa Kohtu esitatud küsimustele väitis komisjon sisuliselt, et määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõikes 3 ette nähtud delegeeritud pädevust rahastamisprioriteete täpsustada, ei tule mõista kui ELTL artikli 290 lõikes 1 ette nähtud delegeeritud pädevuste, milleks on seadusandliku akti täiendamise või muutmise õigus, autonoomset kolmandat kategooriat. Eksisteerivad üksnes kaks viimati nimetatud artiklis ette nähtud delegeeritud pädevuste kategooriat. Delegeerides komisjonile volituse täpsustada rahastamisprioriteete, jätab artikli 21 lõige 3 komisjoni sõnul temale siiski valikuvabaduse normitehnika osas.

Euroopa Kohtu hinnang

- 28 Määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõige 3 annab komisjonile õiguse võtta vastu delegeeritud õigusakte, milles täpsustatakse rahastamisprioriteetid, mida selle määruse artiklis 17 osutatud tööprogrammides arvesse võetakse.
- 29 Parlament väidab sisuliselt, et komisjon on ületanud seda volitust, lisades vaidlustatud määruse artikliga 1 määruse nr 1316/2013 I lisasse VI osa, selle asemel, et vastu võtta eraldiseisev delegeeritud akt.

- 30 Sellega seoses on eelkõige oluline meelde tuletada, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale tuleneb ELTL artikli 290 lõikest 1, et seadusandliku aktiga võidakse komisjonile delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad ja täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Vastavalt selle sätte teisele lõigule peavad volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus olema delegatsiooni sisaldavas seadusandlikus aktis sõnaselgelt kindlaks määratud. See nõue tähendab, et delegeeritud pädevuse andmise eesmärk on selliste eeskirjade kehtestamine, mis on osa seadusandliku alusaktiga määratletud õiguslikust raamistikust (kohtuotsus komisjon *vs.* parlament ja nõukogu, C-427/12, EL:C:2014:170, punkt 38, ning komisjon *vs.* parlament ja nõukogu, C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 29).
- 31 Lisaks tuleb märkida, et ELTL artikli 290 lõike 2 esimene lõik sätestab, et seadusandlikes aktides määratakse sõnaselgelt kindlaks delegeerimise tingimused. Sama sätte kohaselt võivad need tingimused ette näha parlamendile ja nõukogule võimaluse delegatsioon tagasi võtta või sätestada, et delegeeritud õigusakt võib jõustuda alles pärast seda, kui parlament või nõukogu ei ole esitanud seadusandlikus aktis kehtestatud tähtaja jooksul sellele vastuväiteid.
- 32 ELTL artikli 290 lõige 1 näeb ette kaks delegeeritud pädevuse kategooriat, nimelt need, mis lubavad kas täiendada või muuta seadusandlikku akti. Seevastu ei ole teatavate mitteolemuslike sätete täpsustamine selles artiklis ette nähtud.
- 33 Vastupidi sellele, mida võiks välja lugeda komisjoni esitatud kirjalikest seisukohtadest, ei pea määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõige 3 komisjoni rahastamisprioriteete täpsustama volitades silmas ELTL artikli 290 lõike 1 kohaldamisalast väljapoole jäävat autonoomset delegeeritud pädevuse kategooriat, vaid delegeeritud pädevust viimati mainitud artikli tähenduses.
- 34 Selle määruse artikli 21 lõike 3 kontekstist tuleneb nimelt eelkõige, et selles sättes ette nähtud pädevus kujutab endast ühte ELTL artiklis 290 ette nähtud pädevust.
- 35 Sellega seoses peab esmalt sedastama, et määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõige 3 viitab sama määruse artiklile 26, mis omakorda püüab tagada ELTL artikli 290 lõigete 1 ja 2 nõuete järgimist, fikseerides lõikes 2 delegeeritud pädevuse kestuse ja täpsustades lõigetes 3 ja 5, et määruse artiklis 21 ette nähtud pädevuse võib parlament või nõukogu igal ajal tagasi võtta, ja et sama artikli alusel vastu võetud delegeeritud õigusakt jõustub üksnes juhul, kui need institutsioonid ei ole esitanud selle suhtes vastuväidet kahe kuu jooksul pärast õigusakti teatavakstegemist.
- 36 Teiseks, määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõiked 2, 5 ja 6, mis annavad komisjonile volituse muuta määruse teatud osi ELTL artikli 290 tähenduses, viitavad samuti nimetatud määruse artiklile 26.
- 37 Oleks vasturääkiv arvata, et kui nii määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõiked 2, 5 ja 6 kui ka selle artikli lõige 3 viitavad määruse artiklile 26, oleks artikkel 26 ette nähtud ELTL artikli 290 kohaldamiseks üksnes nimetatud määruse artikli 21 lõigetes 2, 5 ja 6 osutatud delegeeritud pädevuste osas.
- 38 Pealegi tunnistas komisjon kohtuistungil käigus, et sama määruse artikli 21 lõikes 3 ette nähtud volitust tuleb mõista kui delegeeritud pädevust ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses.
- 39 Teiseks tuleb uurida, kas määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõikes 3 ette nähtud volitust täpsustada rahastamisprioriteete tuleb mõista delegeeritud pädevusena määrust muuta või delegeeritud pädevusena määrust täiendada ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses või annab see siiski komisjonile valiku tugineda oma äranägemisel kummalegi nimetatud pädevuste kategooriast.
- 40 Selles osas tuleneb mõistetest „täiendada või muuta“, et ELTL artikli 290 lõikes 1 ette nähtud pädevused erinevad teineteisest ilmselgelt.

- 41 Tegelikult on seadusandliku akti täiendamise pädevuse delegeerimise eesmärk üksnes volitada komisjoni akti konkretiseerima. Kui komisjon teostab seda pädevust, on tema mandaat piiratud asjassepuutuva õigusakti mitteolemuslike osade seadusandja poolt määratlemata üksikasjade edasiarendamisega, respektides seadusandja vastu võetud seadusandliku akti terviklikkust.
- 42 Seevastu seadusandliku akti muutmise pädevuse delegeerimise eesmärk on volitada komisjoni muutma või kehtetuks tunnistama seadusandja poolt selles aktis kehtestatud mitteolemuslikke osi. Kui komisjon seda pädevust teostab, ei pea ta tegutsema kooskõlas nende osadega, sest temale antud mandaadi eesmärk ongi nimelt „muutmine“.
- 43 Seda tõlgendust toetavad esmalt ELTL artikli 290 tekkelugu, mis võib sisaldada EL toimimise lepingu sätte tõlgendamiseks olulisi tegureid (vt selle kohta kohtuotsus *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs parlament ja nõukogu*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50), ja teiseks – nagu seda märgib ka parlament – selgitused, mille komisjon on andnud oma suunistes delegeeritud aktide kohta, mis ei saa küll olla Euroopa Kohtule siduvad, kuid võivad kujutada endast kasulikku inspiratsiooniallikat (vt analoogia alusel kohtuotsused *Itaalia vs. komisjon*, C-310/99, EU:C:2002:143, punkt 52, ning *T-Mobile Czech Republic ja Vodafone Czech Republic*, C-508/14, EU:C:2015:657, punkt 42).
- 44 Mis puutub ELTL artikli 290 tekkeloosse, siis tuleb märkida, et see artikkel on sisuliselt võtnud üle Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu (ELT 2004, C 310, lk 1) artikli I-36 sisu. Viimati nimetatud sätte ettevalmistavatest materjalidest, ja täpsemalt Euroopa konvendi lihtsustamise IX tööühma 29. novembri 2002. aasta lõpparuande (CONV 424/02) leheküljelt 9 nähtub, et delegeeritud aktid on seal defineeritud kui aktid „millega arendatakse üksikasjades edasi või muudetakse õigusakti teatud osi“.
- 45 Delegeeritud akte käsitlevate suuniste punktis 40 selgitab komisjon, et kui seadusandja annab komisjonile pädevuse seadusandlikku akti täiendada, hoidub ta ise ammendava iseloomuga õigusloomest ja piirdub olemuslike osade sätestamisega, jättes konkretiseerimise komisjoni ülesandeks. Seevastu, vastavalt suuniste punktile 34 teeb komisjon muutmispädevuse teostamisel teksti formaalseid muudatusi, lisades sellesse uusi mitteolemuslikke osi või selliseid osi asendades või välja jättes.
- 46 Eelnevates punktides sedastatud erinevused ELTL artikli 290 lõikes 1 ette nähtud delegeeritud pädevuste kahe kategooria vahel räägivad vastu sellele, et komisjon saaks olla volitatud ise määratlema temale antud pädevuse iseloomu. Sellistel asjaoludel ja seadusandliku menetluse läbipaistvuse tagamiseks, kohustab see säte seadusandjat kindlaks määrama, millise iseloomuga delegatsiooni ta kavatseb komisjonile anda.
- 47 Mis puutub komisjonile määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõike 3 alusel antud delegatsiooni, siis tuleb sedastada, et volitades komisjoni vastu võtma rahastamisprioriteete täpsustavaid delegeeritud akte, volitab see säte komisjoni ELTL artikli 290 tähenduses määrust täiendada.
- 48 Nimelt on selle määruse I lisa I, III ja V osas seadusandja ise kehtestanud transpordisektori põhivõrku käsitlevate eelnevalt kindlaksmääratud projektide loetelu, Euroopa ühendamise rahastu rahastamisvahenditega seotud tingimused ja korra, soovituslikud protsendimäärad konkreetsete transpordieesmärkide jaoks ja üldiste suuniste loetelu, mida võetakse arvesse rahalise abi andmise kriteeriumide kehtestamisel, volitades samas komisjoni sõnaselgelt sama määruse artikli 21 lõigetega 1, 2, 5, ja 6 neid sätteid „muutma“.
- 49 Kuid erinevalt nimetatud sätetest, ei ole seadusandja ise määruse nr 1316/2013 artiklis 17 osutatud tööprogrammides arvesse võetavaid rahastamisprioriteete selles määruses kehtestanud. Jättes selle küsimuse nimetatud määruses lahtiseks, on seadusandja teinud komisjonile ülesandeks täpsustada need prioriteedid delegeeritud aktis, mis tuleb vastavalt sama määruse artikli 21 lõikele 3 vastu võtta hiljemalt 22. detsembril 2014.

- 50 Seega, volitades komisjoni täpsustama rahastamisprioriteete, mis peavad olema arvesse võetud määruse nr 1316/2013 artiklis 17 osutatud tööprogrammides, ei luba nimetatud määruse artikli 21 lõige 3 komisjonil muuta sätteid, mis on juba määruses kindlaks määratud, vaid seda määrust konkretiseerida, töötades välja seadusandja poolt kindlaks määramata detaile, järgides sealjuures sama määrusega kehtestatud sätteid kogumis.
- 51 Seda tõlgendust kinnitab määruse nr 1316/2013 põhjendus 59, mis loob selge vahe selle määruse teatavate sätete muutmise ja täpsustamise vahele, märkides, et komisjonil on pädevus vastavalt ELTL artiklile 290 vastu võtta akte nimetatud määruse I lisa I osa muutmiseks ja rahastamisprioriteetide täpsustamiseks artikli 7 lõike 2 kohaselt tööprogrammides arvesse võetavate abikõlblike meetmete osas.
- 52 Kolmandaks on kohane uurida, kas määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõikes 3 ette nähtud volituse teostamine nõuab sellest määrusest eraldiseisva akti vastuvõtmist.
- 53 Selles osas on esiteks oluline sedastada, et õigusselguse ja seadusandliku menetluse läbipaistvuse huvides ei saa komisjon seadusandliku akti täiendamise pädevust teostades lisada ühtegi sätet selle akti enda teksti. Selline inkorporeerimine võib tekitada segaduse sellise sätte õigusliku aluse ümber, sest seadusandlik akt ise sisaldaks sätet, mis on vastu võetud komisjonile delegeeritud sellise pädevuse alusel, mis ei luba komisjonil seda akti muuta või kehtetuks tunnistada.
- 54 Teiseks tuleb meenutada, et ELTL artiklis 290 ette nähtud pädevuse delegeerimise võimaluse eesmärk on võimaldada seadusandjal keskenduda seadusandliku akti olemuslikele osadele nagu ka mitteolemuslikele osadele, mida ta peab kohaseks reguleerida, andes komisjonile ülesande täiendada seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi või muuta neid osi komisjonile antud delegatsiooni piires.
- 55 Seadusandliku akti täiendamise volituse teostamise käigus komisjoni poolt vastu võetud sätet, mis kujutab endast selle akti lahutamatu osa, ei saa selle akti vastuvõtmisele viinud volituse teostamise käigus hiljem asendada ega kehtetuks tunnistada, sest sellised sekkumised nõuaksid selle akti muutmise pädevust. Seega peaks seadusandja sekkuma juhul, kui osutub vajalikuks lisatud osa asendada või kehtetuks tunnistada, kas siis ise seadusandliku akti kehtestamise teel või andes komisjonile delegeeritud pädevuse asjaomast akti muuta. Seadusandliku akti teksti endasse sätte lisamine selle akti täiendamise pädevust kasutades oleks seega vastuolus sellise pädevuse tõhusa kasutamisega.
- 56 Kui aga komisjon täiendab seadusandlikku akti, võttes vastu eraldiseisva akti, võib ta viimati nimetatud akti vajalikul määral muuta, ilma et ta oleks kohustatud muutma seadusandlikku akti ennast.
- 57 Sellest järeldub, et seadusandliku akti täiendamise delegeeritud pädevus ELTL artikli 290 tähenduses nõuab komisjonilt eraldiseisva akti vastuvõtmist.
- 58 Lisaks toetavad seda järeldust delegeeritud akte käsitlevate suuniste punktid 34 ja 40, mille kohaselt seadusandlikku akti täiendav akt vormistatakse seadusandlikust aktist eraldiseisva aktina ja sellega ei muudeta formaalselt seadusandlikku akti.
- 59 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 47, siis volitades komisjoni vastu võtma määruse nr 1316/2013 artiklis 17 osutatud tööprogrammides arvesse võetavaid rahastamisprioriteete täpsustavaid delegeeritud akte, volitab selle määruse artikli 21 lõige 3 komisjoni määrust ELTL artikli 290 tähenduses „täiendada“. Järelikult, teostades artikli 21 lõikes 3 ette nähtud pädevust, pidanuks komisjon vastu võtma sellest määrusest eraldiseisva akti. Lisades vaidlustatud määruse artikliga 1 määruse nr 1316/2013 I lisasse VI osa, rikkus komisjon seda kohustust, eirates ühtlasi erinevust kahe ELTL artikli 290 lõikes 1 ette nähtud delegeeritud pädevuse vahel.

- 60 See eiramine nähtub ühtlasi ka sellest, et vaidlustatud määruse pealkirjas kirjeldab komisjon seda määrust kui määruse nr 1316/2013 I lisa muutvat määrust, samal ajal kui selle määruse artikli 21 lõikes 3 ette nähtud volitust rahastamisprioriteete täpsustada, tuleb pidada seadusandliku akti täiendamise delegeeritud pädevuse andmiseks ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses.
- 61 Järelikult rikkus komisjon nimetatud määruse artikli 21 lõiget 3. ELTL artiklis 290 ette nähtud pädevusnormide selline rikkumine toob kaasa vaidlustatud määruse tühistamise.
- 62 Neljandaks, mis puudutab käeoleva kohtuotsuse punktis 18 osutatud küsimust ja kuivõrd komisjon vaidleb vastu sellele, et see rikkumine toob kaasa vaidlustatud määruse tühistamise, tuleb meelde tuletada, et lülitades vaidlustatud määruse lisas oleva rahastamisprioriteetide loetelu määruse nr 1316/2013 I lisasse selle VI osana, tõkestab vaidlustatud määruse artikkel 1 komisjonil selle loetelu muutmise, sest määruse nr 1316/2013 artikli 21 lõige 3 ei luba komisjonil muuta viimati nimetatud määrust.
- 63 Sellistel asjaoludel toob eraldiseisva akti vastuvõtmise kohustuse rikkumine kaasa vaidlustatud akti tühistamise, seda enam, et määruse nr 1316/2013 põhjendusest 59 selgub, et komisjonile on antud rahastamisprioriteetide täpsustamise pädevus „[s]elleks et võtta transpordisektoris arvesse poliitiliste prioriteetide, tehnoloogiliste võimaluste ja liiklusvoogude võimalikku muutumist“.
- 64 Arvestades kõiki eelpool toodud kaalutlusi, tuleb parlamendi esitatud väitega nõustuda ja seega vaidlustatud määrus tühistada.

Vaidlustatud määruse tagajärgede kehtima jätmise taotlus

- 65 Komisjon palub Euroopa Kohtul juhul, kui kohus tühistab vaidlustatud määruse, jätta selle tagajärjed kehtima kuni määruse asendamiseni uue aktiga. Parlament peab sellise kehtima jätmise mõju kasulikuks.
- 66 Tuleb meenutada, et vastavalt ELTL artikli 264 teisele lõigule võib Euroopa Kohus juhul, kui ta seda vajalikuks peab, märkida, milliseid tühiseks tunnistatud õigusakti tagajärgi loetakse kehtivaks.
- 67 Sellega seoses tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et arvestades õiguskindluse kaalutlusi, võib sellise õigusakti tagajärjed jätta kehtivaks eelkõige juhul, kui õigusakti viivitamatu tühiseks tunnistamine põhjustab asjassepuutuvatele isikutele raskeid negatiivseid tagajärgi ning vaidlustatud õigusakti õiguspärasus ei ole vaidlustatud mitte selle eesmärgist või sisust lähtudes, vaid õigusakti vastuvõtja pädevuse puudumise või oluliste menetlusnormide rikkumise tõttu (kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 90 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 68 Käesoleval juhul on vaidlustatud määrus õiguslikuks aluseks määruse nr 1316/2013 artiklis 17 osutatud tööprogrammidele, mis omakorda moodustavad aluse Euroopa ühendamise rahastu rahastatavate ühishuvi projektide konkursikutsete jaoks.
- 69 Nagu väidab komisjon, oleksid juhul, kui vaidlustatud määrus ainult tühistada, ohus sellel määruel põhinevad aastased ja mitmeaastased tööprogrammid ning ka nende programmide alusel välja kuulutatud ühishuvi projektide konkursikutseted, mis omakorda osutuksid automaatselt kehtetuks. Selline kehtetuks osutamine seaks ohtu Euroopa ühendamise rahastu ellurakendamise ja põhjustaks kõikidele osapooltele märkimisväärset kahju.
- 70 Neil asjaoludel esinevad olulised õiguskindlusest tulenevad põhjused, mis õigustavad seda, et Euroopa Kohus rahuldab taotluse jätta vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtima.

- 71 Seega on asjakohane jätta selle määruse tagajärjed kehtima kuni seda asendava uue õigusakti kehtima hakkamiseni mõistliku tähtaja jooksul, mis ei või ületada kuut kuud alates käesoleva kohtuotsuse väljakuulutamisest.

Kohtukulud

- 72 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament on nõudnud kohtukulude väljamõistmist komisjonilt ja viimane on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb komisjonilt kohtukulud välja mõista. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannab nõukogu oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 275/2014, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1316/2013 (millega asutatakse Euroopa Ühendamise Rahastu) I lisa.**
2. **Jätta määruse nr 275/2014 tagajärjed kehtima kuni seda asendava uue õigusakti kehtima hakkamiseni mõistliku tähtaja jooksul, mis ei või ületada kuut kuud alates käesoleva kohtuotsuse väljakuulutamisest.**
3. **Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.**
4. **Jätta Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad