



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
NIILLO JÄÄSKINEN  
1. oktoober 2015<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-286/14**

**Euroopa Parlament  
versus**

**Euroopa Komisjon**

Tühistamishagi — ELTL artikkel 290 — Alusakti täiendamise ja muutmise mõiste — Määrus (EL) nr 1316/2013 — Artikli 21 lõige 3 kohta — Delegeeritud määrus (EL) nr 275/2014 — Transpordivaldkonna rahastamisprioriteetide täpsustamine — Alusmääruse lisasse uue osa lisamine — Komisjonile delegeeritud pädevuse ulatus

### I. Sissejuhatus

1. Mõistega „seadus” riigiõiguslikus tähenduses võidakse viidata seadusele formaalses või sisulises tähenduses. Formaalses tähenduses seadus on seadusandja poolt vastu võetud õigusakt, sõltumata selle sisust. Seaduse sisulises tähenduses moodustavad aga positiivse õiguse üldised ja abstraktsed normid, sõltumata sellest, milline on nende asend õigusnormide hierarhias. Liidu õiguses loob ELTL artikkel 290 võimaluse, et Euroopa Liidus täidesaatvat võimu teostav institutsioon ehk Euroopa Komisjon võib teatud tingimustel muuta seadusandlikku akti, mis liidu õiguses vastab seaduse mõistele selle formaalses tähenduses. Nimelt võimaldab ELTL artikkel 290 delegeerida komisjonile õiguse võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad ja mis *täiendavad* või *muudavad* seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi.<sup>2</sup>

2. Käesolevas kohtuvaidluses seisneb institutsioonide lahkarvamus sisuliselt selles, kas seadusandliku pädevuse delegeerimine, millega rakenduspädevust esindavale komisjonile antakse õigus *muuta* õigusakte, peab sõnaselgelt nähtuma seadusandja kehtestatud alusaktis sisalduva volitusnormi sõnastusest. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu kui liidu seadusandjad näivad toetavat sellise volituse kitsast tõlgendust.

1 — Algkeel: soome.

2 — Lisaks sellele võimaldab ELTL artikkel 291 anda komisjonile liidu õigusaktide rakendamise volitused, mis üldreeglina kuuluvad liikmesriikidele. Üldjuhul liikmesriikidele kuuluva rakenduspädevuse kohta vt kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2013:871, punktid 57 ja 58).

3. Komisjon võttis vastu delegeeritud määruse nr 275/2014 (edaspidi „vaidlusalune määrus”)<sup>3</sup> määruse nr 1316/2013 (edaspidi „alusmäärus”)<sup>4</sup> artikli 21 lõike 3 ehk volitusnormi alusel. ELTL artikli 290 süsteemi kohaselt on alusmäärus seega alusakt ja vaidlusalune määrus on delegeeritud õigusakt. Volitusnormis on komisjonile antud pädevus võtta vastu delegeeritud õigusakte, milles „täpsustatakse rahastamisprioriteedid”. Parlamendi esitatud tühistamishagi põhineb sellel, et komisjon on täpsustanud rahastamisprioriteedid nii, et on lisanud alusmääruse I lissasse uue VI osa selle asemel, et oleks andnud alusmääruse täiendamiseks samasisulise eraldiseisva määruse.

4. Parlamendi sõnul oleks pädevus alusmääruse muutmiseks, milleks on ka alusmäärusesse uue osa lisamine, eeldanud volitusnormis komisjonile otseselt ja sõnaselgelt alusmääruse muutmiseks õiguse andmist. Kui aga komisjonile kuulub seevastu üksnes alusmääruse täiendamise pädevus, millise olukorraga parlamendi sõnul on alati tegemist siis, kui alusmääruse muutmise pädevust ei ole delegeeritud sõnaselgelt, siis ei saa komisjon alusmäärust muuta, vaid delegeeritud pädevuse teostamine eeldab *eraldiseisva normatiivakti* vastuvõtmist.

5. Parlamendi ja komisjoni erimeelsus ei puuduta niivõrd ELTL artiklis 290 kasutatud väljendite „täiendavad” või „muudavad” tõlgendust, vaid probleem peitub selles, et alusmääruse volitusnormis ei ole kasutatud kumbagi neist väljenditest. Seega tuleb käesoleva asja puhul eelkõige uurida, kuidas tuleb õigesti tõlgendada alusmääruses olevat volitusnormi, millega delegeeritakse komisjonile pädevus „täpsusta[da] rahastamisprioriteedid”.

6. Samuti on oluline tähelepanu pöörata sellele, et parlament ei sea kahtluse alla vaidlusaluse määruse sisu. Parlamendi seisukohalt oleks komisjon seega võinud vastu võtta samasisulise delegeeritud määruse eraldiseisva aktiga, ilma alusmäärust muutmata, millisel juhul pädevusprobleemi parlamendi sõnul tõusetunud ei oleks.

7. Käesolevas ettepanekus esitatud põhjendustest johtuvalt leian, et komisjon ei ole vaidlusalust määrust vastu võttes oma pädevuse piire ületanud. Kui seadusandja kasutab volitusnormis mõnd muud väljendit kui ELTL artiklis 290 olevad „täienda[da]” või „muu[ta]”, siis jätab ta ühtlasi komisjoni kaalutuspädevusse selle, millise juriidilise olemusega delegeeritud õigusakt delegeeritud pädevuse alusel vastu võetakse. Sellisel juhul võib komisjon valida delegeeritud õigusakti andmise viisi, st otsustada, kas täiendada alusmäärust või seda hoopis muuta.

## II. Õiguslik raamistik

### A. Alusmäärus

8. Selle määruse põhjendus 59 on sõnastatud järgmiselt:

„Transpordi- ja energiasektoris on määrusega (EL) nr 1315/2013 ja määrusega (EL) nr 347/2013 sätestatud sektorispetsiifilistele suunistele tuginedes koostatud selliste projektide, esmatähtsate koridoride ja valdkondade loetelud, mille suhtes tuleks kohaldada käesolevat määrust, ning need loetelud tuleks esitada käesoleva määruse lisa. 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.”

3 — Komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 275/2014, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1316/2013 (millega asutatakse Euroopa Ühendamise Rahastu) I lisa (ELT L 80, lk 1).

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (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).

9. Selle määruse artikli 21 „Delegeeritud õigusaktid” lõige 3 sätestab:

„Transpordisektoris on komisjonil artiklis 3 sätestatud üldesmärkide 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. detsembril 2014.”

10. Alusmääruse artikkel 26 „Volituste delegeerimine” näeb ette:

„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 teatavakstegemist Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitanud selle suhtes vastuväidet või kui Euroopa Parlament ja nõukogu on enne selle tähtaja möödumist komisjonile teatanud, et nad ei esita vastuväidet. Euroopa Parlamendi või nõukogu algatusel pikendatakse seda tähtaega kahe kuu võrra.”

#### B. Vaidlusalune määrus

11. Komisjon võttis vaidlusaluse määruse vastu alusmääruse artikli 21 lõike 3 alusel. Selle määruse põhjendus 1 on sõnastatud järgmiselt:

„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.”

12. Vaidlusaluse määruse artikliga 1 „lisatakse [selle määruse lisa tekst] määruse (EL) nr 1316/2013 I lisale VI osana”.

13. Selles alusmääruse I lisa uues VI osas täpsustatakse transpordivaldkonna rahastamisprioriteetid mitmeaastaste ja iga-aastaste tööprogrammide raames, arvestades alusmääruse artikli 4 lõikes 2 ette nähtud sektorispetsiifilisi eesmärke, mis transpordisektoris on jagatud kolme rühma,<sup>5</sup> ning alusmääruse artikli 7 lõikes 2 loetletud abikõlblikud meetmed. Komisjon esitab VI osas iga eesmärgiga seotud rahastamisprioriteetid<sup>6</sup>, neile tehtavaid rahaeraldise täpsustamata.

14. Vaidlusaluse määruse andmisega samal päeval, st 7. jaanuaril 2014, avaldas komisjon teatise „Transpordi põhivõrgu ülesehitamine: põhivõrgukoridorid ja Euroopa ühendamise rahastu”,<sup>7</sup> milles komisjon muu hulgas andis hinnangu võimalikele rahaeraldistele prioriteetide kaupa.<sup>8</sup>

### III. Vaidluse taust

15. Komisjoni ja parlamendi vahel toimusid nii enne kui pärast vaidlusaluse määruse väljaandmist konsultatsioonid eelkõige selle üle, et vaidlusalune määrus ei sisalda siduvalt rahaeraldise prioriteetide kaupa, mida mainitakse ainult komisjoni 7. jaanuari 2014. aasta teatises. Parlamendi väitel oleks tulnud rahaeraldised delegeeritud määruses siduvalt ette näha. Parlamendi sõnul ei anna vaidlusalune määrus seega alusmäärusega võrreldes lisaväärtust, kuna vaidlusaluses määruses üksnes korraldatakse ümber alusmääruse artikli 4 lõikes 2 ja I lisa kehtestatud rahastamisprioriteetid. Konsultatsioonid puudutasid samuti parlamendiga konsulteerimist vaidlusaluse määruse ettevalmistamise käigus.

16. Veebruaris 2014 jõudsid parlament ja komisjon üksmeelele selles, et komisjon avaldab Euroopa Liidu teatajas avalduse, milles kinnitab, et kavatseb Euroopa ühendamise rahastu rakendada vastavalt 7. jaanuaril 2014 avaldatud teatises kindlaks määratud ligikaudsetele summadele. Lisaks teatas komisjon, et korrigeerib vaidlusaluse määruse põhjendusi parlamendiga konsulteerimise tulemustele vastavalt. Parlament tegi ettepaneku, et komisjon korrigeeriks ühtlasi vaidlusalust määrust nii, et selles sedastataks, et komisjon täiendab alusmäärust, mitte ei muuda seda.<sup>9</sup>

17. Kuna ei parlament ega nõukogu ei esitanud vastavalt alusmääruse artikli 26 lõikele 5 kahe kuu jooksul pärast vaidlusaluse määruse teatavakstegemist selle suhtes vastuväidet, siis avaldati vaidlusalune määrus 19. märtsil 2014 Euroopa Liidu Teatajas ja see jõustus järgmisel päeval. Komisjon avaldas 19. märtsil 2014 ka avalduse<sup>10</sup>, milles kinnitas kavatsust „rakendada Euroopa ühendamise rahastut transpordisektoris kooskõlas komisjoni teatises (COM(2013) 940) rahastamisprioriteetide kohta esitatud ligikaudsete summadega, ilma et see piiraks eelarve rakendamiseks vajalikku paindlikkust”.

5 — Nendeks on esiteks kitsaskohtade kõrvaldamine, raudtee koostalitlusvõime tõhustamine, puuduvate ühenduste rajamine ja eelkõige piiriüleste lõikude parendamine ning teiseks säästvate ja tõhusate transpordisüsteemide tagamine pikas perspektiivis, eesmärgiga valmistada tulevasteks eeldatavateks transpordivõrgudeks ja võimaldada kõigi transpordiliikide CO<sub>2</sub>-heite vähendamist uuenduslikele vähesele CO<sub>2</sub>-heitega ja energiatõhusatele transporditehnoloogiate ülemineku kaudu, optimeerides samal ajal ohutust, ja kolmandaks transpordiliikide integreerimise ja ühendamise optimeerimine ning transporditeenuste koostalitlusvõime suurendamine, tagades samas juurdepääsu transporditaristutele (alusmääruse artikli 4 lõige 2).

6 — Esimesena nimetatud eesmärgi puhul on prioriteetid järgmised: i) põhivõrgu koridorides eelnevalt kindlaks määratud projektid (raudteed, siseveeteed, maanteed, mere- ja siseveesadamad); ii) põhivõrgu muudes lõikudes eelnevalt kindlaks määratud projektid (raudteed, siseveeteed, maanteed, mere- ja siseveesadamad); iii) raudtee koostalitlusvõime ja iv) Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi kasutuselevõtt.

7 — COM(2013) 940 final.

8 — Kõnealuse 7. jaanuari 2014. aasta teatise 1. osa kohaselt on Euroopa ühendamise rahastu eelarve 26,250 miljardit eurot, millest 11,305 miljardit on eraldatud liikmesriikidele, kes vastavad Ühekuuluvusfondist abi saamise tingimustele. Teatises on komisjon seisukohal, et suurem osa abist määratakse esimese eesmärgi raamesse kuuluvatele prioriteetidele (vt eesmärkide sisu kohta käesoleva ettepaneku 5. joonealune märkus). Näiteks teatise punkti 3.1.1 alapunktis a esitab komisjon hinnangu, et teatavate oluliste puuduvate piiriüleste lõikude projektide teostamiseks võib aastatel 2014–2020 kuluda kokku kuni 5 miljardit eurot ja Rail Baltica projektile 3,6 miljardit eurot. Lisaks sellele loetleb komisjon osa 3.1.1 punktides b–e muid piiriüleste lõikude, kitsaskohtade ja mitme transpordiliigiga seotud põhivõrgukoridoride projekte, millele komisjoni hinnangul võib kuluda kokku 3,5–4,5 miljardit eurot. Lisaks kasutatakse ühtekuuluvusvahendite 11,3 miljardist eurost enamik põhivõrgukoridoride piiriüleste projektide või kitsaskohtade kõrvaldamise projektide teostamiseks. Muudele prioriteetidele antava rahalise abi puudutav hinnang on esitatud teatise osas 3.1.2.

9 — Parlament ja komisjon on siiski eriarvamusel selles, millises konsultatsioonide faasis kerkis esile küsimus, kas vaidlusalune määrus on oma olemuselt alusmäärust muutev või täiendav meede.

10 — ELT C 80, lk 6.

18. Lisaks eelnevale tegi komisjon 14. mail 2014 vaidlusalust määrust puudutava paranduse<sup>11</sup>. Parandusega muudeti vaidlusaluse määruse seletuskirja punkti 2, mille pealkiri on „Enne õigusakti vastuvõtmist toimunud konsultatsioonid”. Tehtud parandus on järgmine:

„asendatakse: „Komisjon konsulteeris liikmesriikide ametiasutuste ekspertidega ning Euroopa Parlamendi esindajatega *ad hoc* kohtumistel, mis toimusid 26. septembril 2013, 7. novembril 2013 ja 9. detsembril 2013.”

*järgmisega*: „Komisjon konsulteeris Euroopa Parlamendi ekspertide osavõtul liikmesriikide ametiasutuste ekspertidega *ad hoc* kohtumistel, mis toimusid 26. septembril 2013, 7. novembril 2013 ja 9. detsembril 2013.””

19. Muus osas vaidlusalust määrust parandatud ei ole.

#### IV. Menetlus Euroopa Kohtus

20. Parlamendi tühistamishagi saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 11. juunil 2014. Komisjon esitas 21. augustil 2014 kostja vastuse. Parlament esitas 1. oktoobril 2014 repliigi ja komisjon esitas 11. novembril 2014 vasturepliigi.

21. Nõukogu esitas Euroopa Kohtu kantseleisse 25. septembril 2014 saabunud eraldi dokumendiga avalduse parlamendi nõuete toetuseks menetlusse astumiseks ning 22. oktoobril 2014 anti nõukogule luba menetlusse astumiseks.

22. Parlament, keda toetab nõukogu, palub oma hagi tühistada vaidlusalune määrus ja mõista kohtukulud välja komisjonilt. Oma hagi põhjendab parlament ühe väitega, mis põhineb sellel, et komisjon ei järginud alusmääruse artikli 21 lõikes 3 seadusandliku pädevuse delegeerimisele seatud tingimusi, vaid ületas talle alusmäärusega delegeeritud pädevuse piire, muutes alusmäärust selle asemel, et seda täiendada.

23. Komisjon omakorda palub jätta parlamendi hagi läbi vaatamata või teise võimalusena jätta see rahuldamata. Komisjon väidab esiteks, et hagi tuleb jätta läbi vaatamata, kuna parlamendi ainus väide põhineb üksnes sellel, et komisjon on täpsustanud rahastamisprioriteedid, lisades alusmääruse I lissasse uue VI osa selle asemel, et anda eraldiseisev akt, millega alusmäärust täiendatakse. Komisjoni sõnul ei väida parlament siiski seda, et vaidlusalune määrus on sisult õigusvastane, ja seega põhineb hagi üksnes vaidlusaluse määruse väidetaval vormiveal. Kui aga Euroopa Kohus peaks siiski otsustama hagi läbi vaadata, siis teise võimalusena palub komisjon jätta hagi põhjendamatusesse tõttu rahuldamata. Komisjoni väitel ei täpsusta alusmääruse artikli 21 lõige 3, mis moel peab komisjon rahastamisprioriteedid täpsustama, nii et kõnealune säte ei takista prioriteetide täpsustamist I lissasse uue osa lisamise teel. Komisjon leiab, et selline lisamine alusmääruse sätteid sisuliselt ei muuda. Erinevalt parlamendi väitest on komisjon seisukohal, et ELTL artikli 290 lõikes 1 kasutatud väljendite „täienda[da]” ja „muu[ta]” tõlgendus ei oma käesolevas asjas tähtsust.

24. Kohtuistungil, mis toimus 9. juulil 2015, osalesid parlament, komisjon ja nõukogu.

## V. Analüüs

### A. *Hagi vastuvõetavus*

25. Komisjon palub eespool punktis 23 mainitud põhjusel jätta hagi läbi vaatamata, kuna parlamendi hagi põhineb üksnes vormiveal. Komisjon tuletab meelde, et vastavalt ELTL artiklile 263 on Euroopa Kohtu pädevuses lahendada hagi, mille aluseks on olulise menetlusnormi rikkumine. Komisjoni sõnul ei saa väidetavat viga siiski käsitada olulisena, kuna ka parlament ise möönab, et komisjon oleks võinud anda sama sisuga eraldiseisva akti või parandada vaidlusalust määrust parandusega.

26. Parlament on seisukohal, et komisjoni nõue jätta hagi läbi vaatamata põhineb ELTL artiklis 263 ette nähtud menetlusnormide ja akti vormi vääritlemisel. Parlament tuletab meelde, et ELTL artiklis 236 peetakse menetlusnormide all silmas neid norme, mida tuleb järgida enne teatava akti andmist või selle vastuvõtmisel.<sup>12</sup> Parlament tõdeb, et ei ole kunagi väitnud, et vaidlusaluse määruse vastuvõtmisel oleks rikutud viimati nimetatud menetlusnorme. Parlamendi sõnul on komisjon hoopis ületanud oma pädevuse piire, võttes vastu sellise akti, mille andmiseks tal delegeeritud seadusandliku pädevuse alusel õigust ei olnud.<sup>13</sup>

27. Juhin tähelepanu asjaolule, et prantsuse keeles on tegemist väljendite „forme” ja „formes” segi ajamisega. Kuigi esimesena mainitud väljendiga võidaksegi viidata õigusakti vormile, peetakse ELTL artiklis 236 viimati nimetatud väljendiga silmas just nimelt menetlusnorme, mida tuleb järgida enne akti andmist või selle vastuvõtmisel. Näiteks ELTL artikli 263 soome- või ingliskeelse versiooni põhjal sellist segiajamist ohtu ei ole.<sup>14</sup> Tuletan meelde, et ka vastavalt Euroopa Kohtu praktikale kujutab huve kahjustava akti vastuvõtmist reguleerivate menetlusnormide järgimata jätmise, nagu asjaolu, et komisjon ei võtnud otsust vastu liidu seadusandja poolt selleks ette nähtud tähtaja jooksul, endast oluliste menetlusnormide rikkumist.<sup>15</sup>

28. Kuna ELTL artiklis 263, millele komisjon tugineb, peetakse silmas selliseid menetlusnorme, mille rikkumist ei ole komisjonile üldse ette heidetud, siis nõustun parlamendiga, et hagi puudutab just nimelt võimalikku pädevuse piiride ületamist komisjoni poolt, mitte menetlusnormide rikkumist. Järelikult tuleb hagi läbi vaadata.

### B. *Kohtuvaidluse õiguslik piiritlemine*

29. Kuna alusmääruse artikli 21 lõikes 3 ega kogu artiklis 21 ei mainita otsesõnu delegeeritud pädevuse õiguslikku alust, siis tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas vaidlusalune määrus on antud just ELTL artikli 290 alusel. Tuletan meelde, et kõnealuses alusmääruse artikli 21 lõikes 3 antakse komisjonile õigus täpsustada rahastamisprioriteedid, samas sellise volitamise konkreetsele alusele viitamata.

12 — ELTL artikli 263 menetlusnormide näitena viitab parlament muu hulgas liidu institutsioonide või asutustega konsulteerimisele, hääletamist puudutavatele menetlusnormidele ja menetlusosaliste huvide tagamiseks mõeldud menetlusnormidele nagu õigus olla ära kuulatud ja põhjendamiskohustus.

13 — Seoses sellega viitab parlament näitena ELTL artikli 53 lõikele 1, millega antakse parlamendile ja nõukogule õigus anda direktiive teatavas valdkonnas. Kui aga parlament ja nõukogu annaksid määrusi, st kasutaksid teist tüüpi akti kui see, mille andmiseks neid on volitatud, ei oleks tegemist menetlusnormide rikkumisega, vaid ELTL artikliga 53 neile antud pädevuse piiride ületamisega.

14 — ELTL artikli 263 ingliskeelne sõnastus on „infringement of an essential procedural requirement”.

15 — Kohtuotsused Hispaania vs. komisjon (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, punkt 34) ja Saksamaa vs. komisjon (C-549/12 P ja C-54/13 P, EU:C:2015:412, punkt 92).



30. Oma seisukohtades väidab komisjon, et tegemist ei ole ELTL artikli 290 tõlgendamisega, vaid ainuüksi alusmääruse artikli 21 lõike 3 tõlgendamisega. Komisjoni sõnul ei oma käesolevas asjas tähtsust ELTL artikli 290 tõlgendus ega selles artiklis kasutatud väljendite „täiendada[da]” ja „muu[ta]” vaheline erinevus, kuna liidu seadusandja on tahtlikult loobunud kummagi väljendi kasutamisest alusmääruse artikli 21 lõikes 3. Komisjoni sõnul tuleb volitusnormis kasutatud väljendit „täpsusta[da]” seega tõlgendada alusmääruse ülesehitusest lähtudes, eelnevalt määratletud mõistetele tuginemata.

31. Kohtuistungil kinnitas komisjon siiski, et alusmääruse artikli 21 lõike 3 puhul on tegemist just nimelt ELTL artiklis 290 ette nähtud pädevuse delegeerimisega, kuigi selles kasutatud väljendite „täiendada[da]” ja „muu[ta]” tõlgendusel ei ole tema arvates kõnealuse artikli 21 lõike 3 tõlgendamise seisukohalt mingit tähtsust. Seega on institutsioonid üksmeelel selles, et käesoleval juhul on tegemist ELTL artikli 290 kohase volituste delegeerimisega.

32. Seda täpsustust arvestades ei ole selles küsimuses enam kahtlusi, kuid selguse huvides olgu sedastatud, et alusmääruse artikli 21 lõikes 3 komisjonile delegeeritud pädevus kujutab endast just nimelt ELTL artiklis 290 ette nähtud delegeeritud pädevust ja mitte näiteks ELTL artiklis 291 reguleeritud rakenduspädevust. Meenutan, et rakendussätetega ei või seadusandlikku akti – isegi selle mitteolemuslikke osi – täiendada ega muuta.<sup>16</sup> Ka alusmääruse põhjenduse 59 sõnastus<sup>17</sup> ja artikli 21 pealkiri „Delegeeritud õigusaktid” viitavad sellele, et ilmselgelt oli seadusandja kavatsus delegeerida komisjonile pädevus ELTL artikli 290 tähenduses.

### *C. Komisjonile ELTL artikli 290 alusel delegeeritud pädevus*

#### 1. Sissejuhatavad märkused volitusnormide tõlgendamise kohta

33. Komisjon väidab, et alusmääruse artikli 21 lõiget 3 tuleb tõlgendada üksnes kõnealuse määruse ülesehitusest lähtudes. Kuna tegemist on siiski ELTL artikli 290 alusel delegeeritud pädevusega, võib minu arvates alusmääruse artikli 21 lõikes 3 kasutatud väljendit „täpsusta[da]” tõlgendada kolmel eri moel.

34. Esiteks võib kõnealust sätet tõlgendada nii, et vastavalt ELTL artiklile 290 delegeeritakse sellega komisjonile õigus kas täiendada või muuta alusmäärust, kuid mitte teha mõlemat korraga.<sup>18</sup> Teine võimalik tõlgendus on, et kasutades volitusnormis muud väljendit kui „täiendada” või „muuta”, on seadusandja jätnud komisjoni kaalutluspädevusse otsustada, kas ta täiendab alusmäärust, muudab seda või annab akti või akte, millega nii täiendatakse kui ka muudetakse alusmäärust. Kolmas võimalus on, et „täpsusta[da]” tähendab muud, kui ELTL artikli 290 kohast täiendamist või muutmist, kuigi pädevuse delegeerimine põhineb ELTL artiklil 290. See kolmas võimalus tähendaks seda, et on olemas mingi kolmas delegeeritud õigusaktide kategooria lisaks alusmäärust täiendavatele ja/või muutvatele delegeeritud õigusaktidele.

16 — Vt kohtuotsused Euroopa Parlament vs. komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 45) ja komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 31).

17 — Vt eespool punkt 8.

18 — Sellise tulemuseni jõuab kas parlamendi poolt pakutud viisil või siis tõlgendades ELTL artiklit 290 nii, et muutmispädevus peab olema antud sõnaselgelt, mille puhul muude väljenditega kui muutmine peetakse põhimõtteliselt alati silmas täiendamist (vt parlamendi seisukoha kohta täpsemalt käesoleva ettepaneku punktid 54 ja 55). Kui aga ei muutmispädevus ei pea olema antud sõnaselgelt, siis tuleb see tõlgendus kõne alla juhul, kui delegatsiooninormi tuleb ELTL artiklist 290 lähtudes tõlgendada alusmääruse kontekstis nii, et sellega peetakse siiski silmas kas ainult täiendamist või ainult muutmist (vt allpool käesoleva ettepaneku punktid 65–67).

35. Erinevalt komisjoni poolt väidetust tuleb selleks, et selgitada nende variantide hulgast välja alusmääruse artikli 21 lõike 3 õige tõlgendus, uurida ELTL artiklit 290. Nimelt ei saa kõnealune volitusnorm olla vastuolus selle aluseks oleva esmase õiguse sättega, vaid seda tuleb tõlgendada kooskõlas selle aluseks oleva sätte eesmärkidega.<sup>19</sup>

36. Vaatamata sellele, et institutsioonide arvamuste lahknevus käesolevas asjas ei puuduta otseselt ELTL artiklis 290 kasutatud väljendite „täienda[da]” või „muu[ta]” tõlgendamist, on nende mõistete vahel vahetegemisel siiski käesolevas asjas keskne tähendus. Seetõttu käsitlen järgmiseks väljendeid „täienda[da]” või „muu[ta]” ELTL artikli 290 tähenduses. Kuigi Euroopa Kohus ei ole siiani võtnud selgelt seisukohta ELTL artikli 290 tähenduses väljendite „täienda[da]” või „muu[ta]” vahel vahetegemise osas, analüüsin järgmiseks lühidalt asjakohast olemasolevat kohtupraktikat.

## 2. Täiendamise ja muutmise mõiste ELTL artikli 290 tähenduses

37. Lissaboni lepinguga muudeti oluliselt süsteemi, mille kohaselt võib seadusandja delegeerida pädevuse komisjonile. Uue korraga asendati nn komiteemenetlus ja komisjonile delegeeritav pädevus jagati selgelt seadusandlikule pädevusele sarnanevaks delegeeritud pädevuseks ja rakenduspädevuseks.

38. Sellise mudeli kasuks oli otsustatud juba Euroopa põhiseaduse lepingus.<sup>20</sup> Jaotus delegeeritud pädevuseks ja rakenduspädevuseks võeti kasutusele, lahendamaks probleemi, et varem ei olnud liidu õiguses võimalik teha selget vahet seadusandlikku ja täidesaatvasse valdkonda kuuluvate küsimuste vahel.<sup>21</sup> Nõnda tekitati põhiseaduse lepingu ettevalmistamise etapis rakenduspädevuse teostaja aktide osas oluline vahetegemine seadusandlike akte edasi arendavate aktide ehk delegeeritud õigusaktide ja puhtalt rakendusaktide vahel.<sup>22</sup> Uute delegeeritud õigusaktide rühma sisest jaotust alusakti täiendavateks ja muutvateks aktideks käsitleti ainult niivõrd, kui võrd sedastati, et delegeeritud õigusaktidega võidakse reguleerida kas akti täpsustavaid tehnilisi või detailseid küsimusi või siis muuta hiljem seadusandliku akti enda teatavaid osi.<sup>23</sup>

39. Riigiõiguslikult tuleneb Lissaboni lepingus kasutusele võetud delegeeritud pädevuse mudelist käesoleva asja puhul kaks olulist lahendust. Esiteks on seadusandliku pädevuse delegeerimine võimalik teatavatel *materiaalsetel* tingimustel, mis üldiselt on ette nähtud juba põhiseaduslikul tasandil ELTL artiklis 290 ja mida seadusandja peab veel konkreetsel tasandil täpsemalt piiritlema igas tema poolt vastu võetud volitusnormis.<sup>24</sup> Teiseks loob ELTL artikkel 290 võimaluse delegeerida komisjonile *alusakti muutmise* pädevuse; teisisõnu võib delegeeritud pädevuse teostaja muuta „seadust” selle mõiste formaalses tähenduses ja mitte ainult kehtestada eraldiseisva aktiga sätteid, mis on materiaalselt seaduse tasandil.<sup>25</sup>

19 — Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb liidu teise õiguse akti, niivõrd kui see on võimalik, tõlgendada kooskõlas asutamislepingu sätetega (vt eelkõige kohtuotsused Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, punkt 10; Klensch jt, 201/85 ja 202/85, EU:C:1986:439, punkt 21, Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, punkt 17, Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, punkt 30, ja Bertelsmann ja Sony Corporation of America vs. Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 174).

20 — ELT 2014, C 310, lk 1; edaspidi „põhiseaduse leping”. Põhiseaduse lepingu artikli 1-36 kohaselt oleks komisjonile saanud delegeerida „õigus[e] vastu võtta Euroopa seaduse või raamseaduse teatavate mitteamuslike osade täiendamiseks või muutmiseks delegeeritud määrusi”. Ka muus osas vastab põhiseaduse leping olulises osas ELTL artikli 290 sõnastusele.

21 — Euroopa konvendi lihtsustamise IX tööühma lõpparuanne (CONV 424/02, lk 8).

22 — vt mh Euroopa konvendi lihtsustamise IX tööühma 24. oktoobri 2002. aasta istungi kokkuvõte (CONV 372/02, lk 3).

23 — Euroopa konvendi lihtsustamise IX tööühma lõpparuanne (CONV 424/02, lk 9 ja 10). Mis puutub ELTL artikli 290 rakendamist, siis ka institutsioonide vahel peetud olulisemad läbirääkimised näivad olevat käsitletud peamiselt seadusandja võimalusi kontrollida delegeeritud õigusaktide andmist, liikmesriikide ekspertidega konsulteerimist ja delegeeritud pädevuse kestust (vt nt kontrolli puudutavate läbirääkimiste kohta Brandsma, G. J. ja Blom-Hansen, J.: „Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making”, *Journal of Common Market Studies* 2012, kd. 50, nr 6, lk 939–957, 943–948).

24 — Ainult seadusandja saab kohaldada ELTL artiklis 290 määratletud kriteeriume, mis on kumulatiivsed, kuna akt peab olema nii üldise kohaldamisalaga kui ka täiendama või muutama seadusandliku akti teatavaid mitteamuslikke osi. Vastavalt komisjoni teatisele ELTL artikli 290 kohaldamise kohta ei saa ELTL artiklit 290 kohaldada, kui üks neist tingimustest täidetud ei ole (Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 rakendamine, 9.12.2009, KOM(2009) 673 lõplik, punkt 2.3).

25 — Seega asendab algakti muutev delegeeritud õigusakt *lex posterioris* ja *lex specialis* -põhimõtete alusel alusakti asjaomased sätted, kuigi see on komisjoni antud õigusakt.



40. Komisjoni teatises ELTL artikli 290 kohaldamise kohta komisjon esiteks „leiab, et verbi „muuta” kasutades soovisid uue aluslepingu koostajad hõlmata sellised hüpoteetilised olukorrad, kus komisjonil on pädevus muuta alusakti formaalselt. Sellised *formaalsed muudatused* võivad seonduda *akti ühe või enama artikli teksti või selle lisaga*, mis on õiguslikult õigusakti osa. Isegi kui lisa käsitleb ainult tehnilisi meetmeid, tuleb delegeeritud õigusaktide suhtes kohaldatavat korda rakendada kohe, kui komisjonile on delegeeritud pädevus muuta üldkohaldatavaid meetmeid sisaldavat lisa”.<sup>26</sup>

41. Teiseks on komisjon seisukohal, et „seadusandja peab selleks, et otsustada, kas meede „täiendab” alusakti, hindama seda, kas meetmega *lisatakse* akti konkreetselt *uusi mitteolemuslikke õigusnorme*, mis *muudavad akti õiguslikku raamistikku*, jättes selles osas komisjonile kaalutlusruumi. Kui tegemist on selliste uute õigusnormidega, siis võib meetme lugeda alusakti „täiendavaks””.<sup>27</sup>

42. Komisjoni teatist täiendavad komisjoni talituste jaoks koostatud 24. juuni 2011. aasta suunised.<sup>28</sup> Nende komisjoni talituste suuniste kohaselt tähendab „muutmise” alusakti formaalset muutmist nii, et selle mitteolemuslikke osi muudetakse, vahetatakse nende asukohta või lisatakse teksti selliseid osi. Alusakti „täiendav” delegeeritud õigusakt on seevastu eraldiseisev akt, mis formaalselt alusakti ei muuda.<sup>29</sup>

### 3. Euroopa Kohtu asjakohane kohtupraktika

43. Mis puutub Lissaboni lepingu jõustumisele eelneva kohtupraktika kohaldamise nüüdse ELTL artikli 290 tõlgendamisel, siis tuleb tõdeda, et vastavalt komisjoni teatisele ELTL artikli 290 kohaldamise kohta on ELTL artikli 290 lõikel 1 põhinev delegeeritud õigusaktide määratlus väga lähedal nende aktide määratlusele, mis vastavalt otsusele 1999/468/EÜ<sup>30</sup> kuuluvad otsusega 2006/512/EÜ<sup>31</sup> kasutusele võetud kontrolliga regulatiivmenetluse alla. Mõlemal juhul on tegemist üldkohaldatavate aktidega ja nende eesmärk on täiendada või muuta seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi. Vaatamata sarnastele joontele ei rakendata akte alati samal viisil. Delegeeritud õigusaktide kohaldamisala ei ole uues institutsionaalses kontekstis tingimata täielikult vastavuses kontrolliga regulatiivmenetluse kohaldamisalaga. Seetõttu tuleks vältida varasema kohtupraktika automaatset ülekandmist.<sup>32</sup>

26 — KOM(2009) 673 lõplik, punkt 2.3 (kohtujuristi kursiiv).

27 — Kui aga tegemist on meetmega, mille ainus eesmärk on muuta alusaktis juba sisalduvad normid tõhusamaks, siis ei tohiks neid käsitada täiendavate meetmetena (KOM(2009) 673 lõplik, punkt 2.3, kohtujuristi kursiiv). Märgin siiski, et siin on tegemist eelkõige alusakti täiendavate delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vahelise piiri määratlemisega, mis – nagu ma juba varem olen märkinud – on keerukas (vt minu ettepanek, Ühendkuningriik vs. nõukogu ja Euroopa Parlament, C-270/12, EU:C:2013:562, punkt 78).

28 — „Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Artikkel 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission” (edaspidi „komisjoni talituste 2011. aasta suunised”), SEC(2011) 855.

29 — Komisjoni talituste 2011. aasta suunised, punkt 34.

30 — Nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsus, millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused (EÜT L 184, lk 23, ELT eriväljaanne 01/03, lk 124).

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

32 — KOM(2009) 673 lõplik, punkt 2.1. Vt ka kohtujurist Mengozzi ettepanek, komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:304). Vastavalt selle ettepaneku punktile 42 hõlmas EÜ artikliga 202 loodud komitoloogia süsteemis mõiste alusakti „muutmise” selgelt normatiivse täiendamise funktsiooni („uute osade lisamine”), mis kuulus ühe ja ainsa mõiste „rakendamisevolitused” alla. Otsuse nr 1999/468(24) artikli 2 lõike 2 kohaselt oli kontrolliga regulatiivmenetlus kohustuslik juhul, kui komisjonile oli antud õigus võtta üldkohaldatavaid meetmeid, millega „muudetakse” alusakti mitteolemuslikke osi, ja seda isegi nii, et ta kaotab mõne osa või *täiendab õigusakti uute mitteolemuslike osade lisamisega*.

44. Nagu ma eespool punktis 36 juba märkisin, ei ole Euroopa Kohus siiani võtnud selgelt seisukohta ELTL artikli 290 tähenduses väljendite „täienda[da]” või „muu[ta]” vahel vahetegemise osas. Kohtujurist Mengozzi on siiski kohtuasjas komisjon *vs.* Euroopa Parlament ja nõukogu<sup>33</sup> esitatud ettepanekus tõdenud, et võttes arvesse Lissaboni lepingu autorite süstematiseerimiskavatsust normatiivse pädevuse delegeerimise mehhanismi reformimisel liidus, on loogiline arvata, et alusakti „täiendavate” ja „muutvate” aktide vahel vahe tegemine väljendab soovi määrata kindlaks need kaks funktsionaalselt erinevate delegeeritud õigusaktide kategooriat.<sup>34</sup>

45. Kohtujurist Mengozzi leiab, et esimesse kategooriasse kuuluvad meetmed, millega tehakse seadusandliku akti *tekstis formaalseid muudatusi*, teise need, millega täiendatakse selle normatiivset sisu, *teksti ennast muutmata*. Sellest vaatevinklist kujutab uute mitteolemuslike osade *lisamine* alusakti – sõltuvalt tehnilisest valikust – endast ELTL artikli 290 kohaldamisel „muutmist”, kui need osad lisatakse niisuguse õigusakti *teksti* (artiklitesse või lissasse), ja „täiendamist”, kui neid ei lisata materiaalselt alusakti, vaid neid reguleeritakse *eraldiseisva normatiivaktiga*.<sup>35</sup> See tõlgendus vastab eespool viidatud komisjoni teatises ELTL artikli 290 kohaldamise kohta ja komisjoni talituste 2011. aasta suunistes esitatud tõlgendusele.<sup>36</sup>

46. Euroopa Kohus on nimetatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Euroopa Parlament ja nõukogu<sup>37</sup> tõdenud, et joonealuse märkuse lisamine alusmääruse lissasse, st delegeeritud akti lisamine otse alusmääruse teksti kujutab endast seadusandliku akti normatiivse sisu muutmist ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses. Kõnealuses asjas selgus alusmääruses sisalduva volitusnormi põhjal, et liidu seadusandja sooviks oli selle volitusnormi alusel antud akti hõlmamine otse alusakti teksti.<sup>38</sup>

47. Eespool esitatud põhjustel olen valmis ühinema kohtujurist Mengozzi tõlgendusega, mis käsitleb ELTL artikli 290 tähenduses alusmääruse täiendamise ja muutmise vahel vahetegemist. Seega olen seisukohal, et asjaomaste väljendite eesmärk on eristada kahte *funktsionaalselt* erinevat delegeeritud õigusakti kategooriat. On siiski tõsi, et sellise määratluse tulemusel paigutab mainitud vahetegemine puhtalt delegeeritud õigusakti olemust puudutava õigusloometehnika tasandile.

#### 4. ELTL artikli 290 sisalduva vahetegevuse ammendavus

48. Tuletan meelde, et seadusandja kasutas alusmääruses ELTL artiklis 290 kasutatud väljendite „täienda[da]” ja „muu[ta]” asemel sihilikult väljendit „täpsustatakse”. Komisjon väidab, et kui seadusandja oleks alusmääruse artikli 21 lõikesse 3 valinud ühe või teise neist ELTL artiklis 290 kasutatud väljenditest, siis tuleks seda lõiget tõlgendada vastavalt ELTL artiklis 290 kasutatud väljenditele. Kuna aga seadusandja ei ole kasutanud kumbagi neist väljenditest, siis tuleb väljendit „täpsustatakse” komisjoni arvates tõlgendada üksnes alusmääruse kontekstis.

49. Põhimõtteliselt võib komisjoni seisukohti tõlgendada nii, et komisjoni arvates on lisaks alusakti muutvatele ja täiendavatele aktidele olemas ka kolmas delegeeritud õigusaktide kategooria.<sup>39</sup> Kohtuistungil komisjon siiski sellise kolmanda kategooria olemasolu ei möönnud. Seega leiab komisjon, et on olemas vaid kaks delegeeritud õigusaktide kategooriat: alusmäärust täiendavad aktid ja seda muutvad aktid. Komisjoni pädevuse kindlaksmääramise seisukohalt on oluline see, et delegeeritud õigusakt ei või puudutada alusmääruse olulisi osi.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Euroopa Parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:304, punkt 43).

35 — *Ibid.*

36 — Vt selle ettepaneku punktid 40 ja 42.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Kohtuotsus komisjon *vs.* Euroopa Parlament ja (C-88/14, EU:C:2015:499, punktid 43 ja 44).

39 — Vt käesoleva ettepaneku punktis 34 esitatud kolmas tõlgendusvõimalus.

50. Tuletan meelde, et eespool punktides 45–47 esitatud ELTL artikli 290 tõlgenduse kohaselt hõlmab selle sätte tähenduses seadusandliku akti muutmine üldiselt akti või selle lisa teksti tehtavat mis tahes formaalset muudatust, olgu siis tegemist mingi osa kaotamise, lisamise või asendamisega.<sup>40</sup> Seoses sellega on eespool esitatud tähelepanekute põhjal lisaks vaja rõhutada, et ELTL artiklis 290 kasutatud sõna „täienda[da]” on oma olemuselt tehniline. Kuigi üldkeeles võiks uue joonealuse märkuse või lisale uue osa *lisamine* tõepoolest tähendada alusakti täiendamist, on ELTL artikli 290 tähenduses tegemist alusakti muutmiselega.<sup>41</sup> Seega tuleb alusmääruse I lissasse täiesti uue osa lisamist, ilma et alusmääruse või selle lisa teksti oleks tehtud mis tahes muudatus selle sõna otseses mõttes, käsitada ELTL artikli 290 tähenduses alusakti muutmisenä.

51. Kuna täiendamise ja muutmise peetakse ELTL artiklis 290 silmas kahte funktsionaalselt erinevat delegeeritud õigusaktide kategooriat,<sup>42</sup> siis peavad kõik ELTL artikli 290 alusel antud komisjoni delegeeritud õigusaktid minu arvates põhimõtteliselt kuuluma neist kas ühte või teise kategooriasse. Sisuliselt on küsimus ennekõike delegeeritud õigusakti juriidilises olemuses, mille seadusandja oma kaalutusõigust teostades peab valima.<sup>43</sup>

52. ELTL artikli 290 tähenduses formaalne vahetegemine alusakti muutmise ja täiendamise vahel võimaldab tagantjärele vahet teha alusakti täiendanud ja muutnud delegeeritud õigusaktidel vastavalt sellele, mis sisuga akti komisjon on andnud. Siiski ei paku ELTL artiklis 290 sisalduv vahetegemine õiguslikke kriteeriume, mille alusel peab seadusandja nende kahe formaalse variandi vahel valiku tegema. Samuti ei ole ELTL artikli 290 toel võimalik otsustada, kas komisjon peab alusakti täiendama või muutma, juhul kui alusaktis sisalduv volitusnorm on selles osas sõnastuselt ebaselge.

53. Seetõttu tuleb järgmiseks uurida, millist tähtsust omab asjaolu, et seadusandja on seadusandlikku pädevust komisjonile delegeerides otsustanud kasutada muud väljendit kui ELTL artiklis 290 sisalduvad „täienda[da]” või „muu[ta]”. Esiteks on probleem selles, kas näiteks kasutades sarnaselt alusmääruse artikli 21 lõikele 3 väljendit, mis ei vasta kummalegi ELTL artiklis 290 sisalduvale väljendile, jätab seadusandja komisjonile kaalutusõiguse valiku tegemisel alusmääruse ELTL artikli 290 tähenduses täiendamise või muutmise vahel.<sup>44</sup> Teiseks seondub volitusnormi tõlgendamisega tihedalt küsimus sellest, kas volitus alusmääruse muutmiseks peab alati olema sõnaselge, nagu väidab parlament. Esimene mainitud võimalus tähendaks minu arvates seda, et komisjon võib alusakti nii täiendada, muuta kui ka teha mõlemat. Kui muutmispädevus peab seevastu olema delegeeritud sõnaselgelt, ei oleks teisel juhul võimalik alusakti muutmine.

40 — Kohtujurist Mengozzi ettepanek, komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:304, punkt 41).

41 — Selle terminoloogilise probleemi hea näide on kohtuistungil esitatud komisjoni seisukoht, et ta „täiendas alusmäärust, seda muutes”.

42 — Vt käesolev ettepanek, punkt 47.

43 — Vt analoogia alusel seadusandja kaalutusõiguse kohta ELTL artikli 290 ja artikli 291 vahel valiku tegemisel kohtuotsus komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 40) ja kohtujurist Mengozzi ettepanek, komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:304, punktid 36 ja 37).

44 — Teine võimalus on, et komisjon peab iga kord tõlgendama volitusnormi, tegemaks kindlaks, milleks talle pädevus on antud.

D. Sellise volitusnormi tõlgendamine, milles ei ole kasutatud kumbagi ELTL artiklis 290 ette nähtud väljendit, ja alusmääruse artikli 21 lõike 3 tõlgendamine

54. Parlamendi sõnul peab volitus alusakti muutmiseks olema sõnaselge, kuna muudatusega sekkutakse vahetult seadusandja poolt vastu võetud teksti. Kui seadusandja on pädevust delegeerides kasutanud mingit muud väljendit kui „täiendada” või „muuta”, siis on parlamendi arvates seega põhimõtteliselt tegemist volitusega alusmääruse täiendamiseks. Kohtuistungil möönis parlament siiski, et teatavatel juhtudel võib ka muu väljendi kui „muutmine” kasutamine tegelikult tähendada muutmispädevust ELTL artikli 290 tähenduses.<sup>45</sup>

55. Sellele vaatamata väidab parlament, et alusmääruse artikli 21 lõike 3 volitusnormis ei ole komisjonile antud pädevust alusmääruse muutmiseks.<sup>46</sup> Kuna alusmääruse mitmes muus sättes, nt artikli 21 lõigetes 1, 2 ja 6, antakse komisjonile sõnaselgelt ja formaalselt pädevus muuta alusmäärust, siis on parlamendi sõnul selge, et kõnealuse määruse artikli 21 lõige 3 ei sisalda sellist muutmispädevuse delegeerimist.<sup>47</sup>

56. Komisjon märgib omakorda, et alusakti täiendavate ja muutvate delegeeritud õigusaktide vahel puudub hierarhiline suhe ning need aktid on võrdväärsed. Seevastu on komisjoni arvates hierarhiline suhe õigusakti olemuslikke osi muutvate seadusandlike aktide ja mitteolemuslikke muutvate ELTL artikli 290 tähenduses delegeeritud õigusaktide vahel. Komisjon leiab, et delegeeritud õigusaktid käsitlevad igal juhul alusakti mitteolemuslikke osi, mis püsivad mitteolemuslikena, sõltumata sellest, kas neid reguleeritakse alusakti tehtava muudatusega või eraldiseisva aktiga. Komisjoni sõnul ei saa ELTL artiklit 290 tõlgendada nii, et pädevuse delegeerimise üheks tingimuseks on otsesõnaline sedastus selle kohta, kas komisjonil on pädevus alusakti täiendamiseks või selle muutmiseks.<sup>48</sup>

57. Parlament omakorda väidab, et ELTL artiklis 290 nimetatud „volituste delegeerimise sisu” tähendab just seda, millise akti andmiseks komisjonil delegeeritud pädevusest tulenevalt õigus on, mitte niivõrd delegeeritud õigusakti sisu. Parlamendi sõnul on seadusandja ülesanne otsustada pädevuse delegeerimise sisu üle ja seda valikut ei saa jätta komisjoni kaalutusõiguse piiresse.<sup>49</sup>

45 — Näitena viitab parlament aktile, mis volitab komisjoni „kohandama” teatavat täpselt kindlaks määratud artiklit või lisa osa, arvestamaks teatava arenguga. Selline delegeerimine sisaldub näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (ELT L 347, lk 608) artikli 6 lõikes 3 ja artikli 7 lõikes 3.

46 — Huvi pakkuvana tuleb märkida, et vaidlusaluse määruse vastuvõtmise etapis leidis parlament, et selle määruse puudused on võimalik kõrvaldada paranduse tegemisega. Niisiis oleks alusmäärust muutmisse delegeeritud õigusakti võidud teha parandus nii, et sellest oleks saanud alusmäärust täiendav delegeeritud määrus. See oleks eeldanud kogu vaidlusaluse määruse ülesehituse vahetamist, niivõrd, kui kõnealust VI osa ei oleks saanud lisada otse alusmääruse I lisse, vaid see oleks tulnud anda eraldiseisva määrusega. Minu arvates on küsitav, kas sellise muudatuse saab üldse teha parandusega.

47 — Teisalt võib minu arvates põhjendatult küsida, mida on silmas peetud alusmääruse artikli 21 lõikes 4 sellega, et komisjonile antakse „õigus võtta kooskõlas artikliga 26 vastu delegeeritud õigusakte, et suurendada artikli 14 lõikes 2 sätestatud ülemmäära kuni 20%-ni” (minu kursiv). Kui nõustuda parlamendi tõlgendusega, siis selles kontekstis peaks ka suurendamine põhimõtteliselt tähendama alusmääruse täiendamist, kuna parlamendi esitatud põhjendusi arvestades ja otsesõnu delegeerimise puudumise tõttu ei saaks see tähendada muutmist. Sellisel juhul peaks suurendamine toimuma eraldiseisva aktiga. Parlamendi poolt kohtuistungil esitatud mõõndust arvestades võib muidugi seda laadi üksikujuhtumi puhul olla tegemist pädevusega muuta asjaomast artiklit. Kuna aga käesoleval juhul ei ole tegemist alusmääruse artikli 21 lõike 4 tõlgendamisega, siis ei käsitla ma seda sätet pikemalt.

48 — Tuletan meelde, et vastavalt ELTL artiklile 290 tuleb seadusandlikus aktis sõnaselgelt määrata pädevuse delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Lisaks võidakse pädevuse delegeerimisega siduda volituse tagasivõtmise ja delegeeritud õigusaktide jõustumise tingimused.

49 — Lisaks väidab parlament, et vaidlusalune määrus seab ohtu alusmääruses ette nähtud süsteemi paindlikkuse, kuna komisjon ei saa hiljem muuta rahastamisprioriteete, kui need on täpsustatud alusmääruse lisa. Minu arvates põhineb see väide ebakindlatel oletustel ja seetõttu ei ole seda vaja käsitleda. Leian, et puudub põhjus seisukohaks, nagu ei saaks komisjon delegeeritud pädevuse kehtivusaja jooksul muuta alusakti muutvat delegeeritud õigusakti, mille ta ise on andnud. Teisalt ei ole samuti alust arvata, et komisjon võiks muuta eraldiseisvat ehk alusakti täiendavat delegeeritud õigusakti siis, kui delegeeritud pädevuse kehtivusaeg on möödunud.

58. Minu arvates on parlamendil õigus selles, et seadusandja ülesanne on otsustada pädevuse delegeerimise sisu üle, mis hõlmab delegeeritud õigusakti õiguslikku olemust kas alusmäärust täiendava või muutva aktina. Käesolevas asjas on siiski selge, et seadusandja ei ole ette näinud delegeeritud õigusakti olemust, või vähemalt ei ole tehtud valik selgelt väljendatud. Nimelt ei ole alusmääruse artikli 21 lõikes 3 komisjonile antud ka sõnaselget volitust alusmääruse täiendamiseks.

59. Parlamendi seisukohale vaatamata, ei saa minu arvates lähtuda sellest, et alusmääruse artikli 21 lõikes 3 komisjonile sõnaselgelt alusmääruse muutmispädevuse delegeerimata jätmine tähendab automaatselt, et alusmääruses volitatakse komisjoni ainult alusmäärust täiendama. Sarnaselt komisjonile leian ma nimelt, et ELTL artiklis 290 ei viita miski sellele, et muutmise sekkutakse alusmäärusesse rohkem kui täiendamisega, kuigi muutmise puhul on tegemist otse teksti tehtavate muudatustega.<sup>50</sup> Tuletan meelde, et keskne kriteerium on, et delegeeritud õigusakt ei või mõjutada alusmääruse olemuslikke osi. See riigiõiguse tasandil olev piirang kehtib nii alusakti täiendamise kui muutmise kohta.

60. Alusakti täiendav eraldiseisev delegeeritud õigusakt on pärast vastuvõtmist sama moodi osa alusakti õiguslikust raamistikust, kuigi formaalselt ei saa see kunagi alusakti osaks. Olukorras, kus delegeeritud pädevusele tuginedes antakse täiesti uus õigusnorm, seisneb erinevus alusakti täiendamise ja muutmise vahel ainult delegeeritud õigusakti redaktsioonis ja väljendub realselt ainult selles, kuidas koostatakse alusakti võimalik õiguslikult mittesiduv konsolideeritud versioon. Mõlemal juhul esitatakse sellise uue õigusnormi õiguslikult siduv redaktsioon Euroopa Liidu Teataja L-seerias avaldatud delegeeritud õigusaktis, mis *ex hypothesi* ei tühista ega asenda ühtki alusakti sätet.<sup>51</sup>

61. Kuna alusakti täiendavate ja muutvate delegeeritud õigusaktide õiguslik mõju ei ole seega erinev, siis ei ole minu arvates mingit põhjust olla seisukohal, et alusakti muutmispädevuse delegeerimine peaks olema sõnaselge, samas kui täiendamisepädevuse puhul ei pea see tingimata nii olema. Selleks ei ole ühtegi asjakohast riigiõiguslikku ega ka muud põhjust, mis seonduks näiteks demokraatia põhimõttega, institutsioonide vahelise tasakaaluga, liidu ja liikmesriikide vahelise pädevuse jaotuse või põhiõiguste süsteemiga. Kuna täiendamise ja muutmise vaheline erinevus on uute õigusnormide puhul vaid formaalne, siis oleks näiteks käesolevas asjas olnud lõpptulemus sama ka siis, kui komisjon oleks täpsustanud rahastamisprioriteedid eraldiseisva delegeeritud määrusega.<sup>52</sup>

62. Lisaks tuleb arvesse võtta asjaolu, et soovi korral võib liidu seadusandja volitusnormis kasutada ELTL artiklis 290 kasutatud väljendeid ja seega siduda komisjonile pädevuse delegeerimise neile eelnevalt määratletud mõistetele vastavate aktide andmisega. Kui seadusandja peab oluliseks mitte delegeerida komisjonile pädevust seadusandliku akti sätete muutmiseks, võib ta seega selle sõnaselgelt ette näha, kasutades volitusnormis väljendit „täiendada”.<sup>53</sup>

63. Menetlusosalised on viidanud seadusandluse läbipaistvuse olulisusele ning eelkõige parlament on väljendanud muret seoses sellega, et kui Euroopa Kohus otsustab, et alusmääruse muutmise pädevus ei pea olema sõnaselgelt väljendatud, siis nõrgestab see seadusandluse läbipaistvust. Sama kehtib minu arvates siiski ebaselgete aktide puhul üldiselt.

64. Järgmiseks tuleb välja selgitada kas kõiki volitusnorme tuleb alati tõlgendada nii, et nende puhul on tegemist kas täiendamisega või muutmise, või on komisjonil võimalus valida, kas anda alusmäärust täiendav ja/või muutvaid delegeeritud õigusakte, juhul kui seadusandja ei ole seda selgelt kindlaks määranud.

50 — Näiteks Euroopa põhiseaduse ettevalmistamisel käsitati neid kahte delegeeritud õigusaktide kategooriat omavahel võrdväärsetena (vt Euroopa konvendi lihtsustamise IX töörihma lõpparuanne, CONV 424/02, lk 9 ja 10).

51 — Tuletan meelde, et liidu õigusaktide konsolideeritud versioonide eesmärk on hõlbustada õigusaktidega tutvumist ja liidu institutsioonid nende sisu eest ei vastuta. Autentsed tekstid avaldatakse Euroopa Liidu Teataja L-seerias.

52 — Vrdl. Euroopa Kohtu järeldusega kohtuotsuses komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 42).

53 — Juhin tähelepanu, et see ei välista akti tekstis muude selgemate väljendite kasutamist. Käesoleval juhul oleks delegatsiooni võinud sõnastada näiteks nii: „komisjonil on õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, milles täiendatakse alusmäärust, täpsustades rahastamisprioriteedid”.



65. Nagu ma eespool punktis 61 tõdesin, leian ma erinevalt parlamendi väljendatud seisukohast, et muutmispädevus ei pea olema delegeeritud sõnaselgelt. Sel põhjusel leian, et samuti ei saa olla seisukohal, et kõiki võimalikke seadusandja kasutatud väljendeid tuleb tõlgendada nii, et nendega viidatakse kas muutmisele või hoopis täiendamisele, nii et üks võimalustest on välistatud.<sup>54</sup> Arvestades selles osas õigusloomet iseloomustavat heterogeensust<sup>55</sup>, lisaks nimelt vastupidine tõlgendus oluliselt ebakindlust selles, milleks komisjonile tegelikult pädevus on delegeeritud. Nii ei oleks põhimõtteliselt muude väljendite kui „täiendada” ja „muuta” põhjal võimalik kohe otsustada, kas silmas on peetud täiendamist või muutmist ELTL artikli 290 tähenduses, vaid tähendus sõltuks kontekstist.

66. Selline tõlgendus suurendaks tõenäosust, et Euroopa Kohus peab tulevikus lahendama olulisel hulgal õiguslikult sisult lihtsaid kohtuvaidlusi, milles on tegemist ebaselge volitusnormi tõlgendamisega. Ei saa pidada jätkusuutlikuks seda, et seadusandja saab soovi korral igal ajal vaidlustada delegeeritud õigusakti põhjusel, et sellega on valesti kas täiendatud või siis muudetud alusakti, juhul kui väidetav viga põhineb seadusandja kasutatud algselt ebaselge väljendi komisjonipoolsel tõlgendusel.<sup>56</sup>

67. Samuti ei ole minu arvates tõenäoline, et liidu õiguse väljakujunenud tõlgendamismeetodid võimaldavad kuigi sageli täie kindlusega põhjendada, et teatav seadusandja poolt volitusnormis kasutatud tegusõna – nagu „kindlaks määrata”, „täpsustada”, „kehtestada” või „määratleda” – tähendab selgelt kas täiendamist või muutmist, kuid mitte mõlemat. Sellisel juhul sunnitaks komisjoni kunstlikult leidma õige vastus küsimusele, milles on tegelikult tegemist asjakohase õigusloometehnika valikuga.

68. Seetõttu leian, et ELTL artiklit 290 tuleb tõlgendada nii, et seadusandja võib mõne muu kui mainitud artiklis kasutatud väljendi valides jätta komisjoni kaalutuspädevusse selle, kas alusakti täiendada või muuta, tingimusel, et vastavalt ELTL artiklile 290 muus osas määratakse kindlaks pädevuse delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus ning tingimusel, et pädevuse delegeerimine seondub alusakti mitteolemuslike osadega. Igal juhul piiravad need tingimused komisjoni kaalutusruumi.

69. Käesoleval juhul kõne all olevas alusmääruses ei ole täpsustatud, kas artikli 21 lõikes 3 kasutatud väljendiga „täpsustatakse” peetakse silmas täiendamist või muutmist. Eespool käesoleva ettepaneku punktis 61 toodud tõlgenduse kohaselt on nende kahe meetme erinevus puhtalt formaalne ja riigiõiguslikult tähtsusetu. Tuletan lisaks meelde, et parlament ei ole isegi väitnud, et vaidlusaluse määruse võimalikud sisulised puudused oleksid käesolevas asjas piisavad selle määruse tühistamiseks näiteks tegevusetusel põhineva hagi korras.<sup>57</sup> Samuti ei ole väidetud, et komisjon oma pädevuse piire ületanud sellega, et on muul viisil rikkunud delegeeritud pädevuse tingimusi või on sekkunud alusmääruse olemuslikesse osadesse.

70. Eeltoodud põhjustel leian seega, et vaidlusaluse määruse andmisega ei ole komisjon ületanud oma pädevuse piire seoses pädevuse delegeerimise ulatusega. Seadusandja on alusmääruse artikli 21 lõikes 3 delegeerinud komisjonile pädevuse „täpsusta[da] rahastamisprioriteedid”, täpsustamata seejuures, kas seda tuleb teha alusmäärust ELTL artikli 290 tähenduses täiendades või seda muutes. Seega sai

54 — Tuletan meelde, et parlamendi arvates tähendavad need väljendid põhimõtteliselt, eespool 45. joonealuses märkuses käsitletud erijuhtumeid arvestamata, täiendamist.

55 — Näiteks kasutatakse juba ainuüksi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta määruses (EL) nr 508/2014 Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2328/2003, (EÜ) nr 861/2006, (EÜ) nr 1198/2006 ja (EÜ) nr 791/2007 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1255/2011 (ELT L 149, lk 1) komisjonile delegeeritud pädevuse kirjeldamiseks väljendeid „kindlaks määrata” (prantsuse keeles: *déterminer*), „täpsustada” (prantsuse keeles: *préciser*), „kehtestada” (prantsuse keeles: *établir*) ja „määratleda” (prantsuse keeles: *définir*) (vt. artikli 32 lõige 4, artikli 40 lõige 4, artikli 72 lõige 4, artikli 102 lõige 1, artikli 105 lõige 4 ja artikli 107 lõige 1). See osutab kasutusel olevate väljendite suurele hulgale, ja seda ühes ainsas määruses.

56 — Selle tõenäosuse ulatuslikkuse mõistmiseks tuleb lisaks arvestada delegeeritud õigusaktide suure arvuga teatavates liidu õiguse valdkondades. Üks ainus alusakt võib sisaldada viiteid kümnetele delegeeritud õigusaktidele. Vt selle kohta Berrod, F. ja Mestre, C.: „L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution”, *RTD Eur*, jaanuar–märts 2015, lk 89.

57 — Nagu kohtuistungil kinnitati, ei tähenda parlamendi poolt algselt väljendatud rahulolematust sellega, et vaidlusalune määrus ei anna alusmäärusega võrreldes lisaväärtust, ja sellega, et vaidlusaluses määruses ei ole siduvaid sätteid rahaeralduste kohta (vt käesoleva ettepaneku punkt 15), siiski seda, et parlament oleks soovinud esitada kehtetuks tunnistamise põhjuse.

komisjon õiguspäraselt täpsustada rahastamisprioriteedid, lisades alusmääruse I lisasse uue osa. Seega teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta parlamendi hagi rahuldamata ning mõista vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõikele 1 ja artikli 140 lõikele 1 komisjoni kohtukulud välja parlamendilt ning jätta nõukogu kohtukulud tema enda kanda.

#### *E. Nõue lugeda vaidlusaluse määruse tagajärjed kehtivaks*

71. Juhuks, kui Euroopa Kohus vastupidi minu ettepanekule siiski vaidlusaluse määruse pädevuse piiride ületamise tõttu peaks tühiseks tunnistama, käsitlen järgmiseks lühidalt ELTL artikli 264 teisel lõigul põhinevat komisjoni nõuet lugeda vaidlusaluse määruse tagajärjed kehtivaks. Sellele nõudele ei ole parlament ja nõukogu vastu vaielnud, vaid on hoopis toetanud vaidlusaluse määruse tagajärgede kehtivaks lugemist kuni selle asendamiseni aktiga, mis on kohaldatavate õigusnormidega kooskõlas.

72. Kui võtta arvesse seda, et parlamendi hagi puudutab pigem vaidlusaluse määruse vormi ja mitte sisu, milles institutsioonid jõudsid lõppastmes üksmeelele, siis on komisjoni nõue minu arvates põhjendatud. Vaidlusaluse määruse tühiseks tunnistamisel, ilma et loetaks kehtivaks selle tagajärjed, võib olla negatiivne mõju Euroopa ühendamise rahastu ellurakendamisele, kuna vaidlusalune määrus on tööprogrammide olemasolu vältimatu eeltingimus. Seega nõuab õiguskindlus vaidlusaluse määruse tagajärgede kehtivaks lugemist vastavalt ELTL artiklile 264, juhul kui Euroopa Kohus peaks – erinevalt minu ettepanekust – vaidlusaluse määruse tühiseks tunnistama.

#### **VI. Ettepanek**

73. Esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada järgmist:

- Jätta Euroopa Parlamendi hagi rahuldamata.
- Jätta Euroopa Parlamendi kohtukulud tema enda kanda ning mõista temalt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud.
- Jätta Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud tema enda kanda.