



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
19 päivänä joulukuuta 2013¹

Asia C-427/12

**Euroopan komissio
vastaan
Euroopan parlamentti ja
Euroopan unionin neuvosto**

(Euroopan komission nostama kumoamiskanne)

Kumoamiskanne — SEUT 290 ja SEUT 291 artiklan tulkinta — Delegoitu säädös —
Täytäntöönpanosäädös — Valvonnan perinpohjaisuus — Asetus (EU) N:o 528/2012 —
Biosidituotteet — Maksujen ja palkkioiden määrittäminen — Euroopan kemikaalivirasto

1. Komissio on nostanut Euroopan parlamenttia ja neuvostoa vastaan kumoamiskanteen, jossa se väittää, että ne ovat soveltaneet virheellisesti SEUT 291 artiklan 2 kohtaa säättäessään asetuksen N:o 528/2012² 80 artiklan 1 kohdassa, että komission on annettava täytäntöönpanoasetus. Kanne tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua ensimmäisen kerran SEUT 290 artiklassa tarkoitettujen säädösvallan siirtoon perustuvien toimien (”delegoitujen säädösten”) merkityksestä ja ulottuvuudesta.³ Huomattakoon, että komissio esittää vain yhden kanneperusteen, jossa katsotaan parlamentin ja neuvoston tulkinneen virheellisesti SEUT 290 artiklan ja SEUT 291 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa.

2. Tässä voidaan jättää avoimeksi kysymys siitä, osuuko riidassa esille otettu ongelma, kuten neuvosto väittää, ”suoraan tiettyjen Euroopan yhdentymisen esiin nostamien peruskysymysten ytimeen”.⁴ Joka tapauksessa on selvää, että Lissabonin sopimus antaa mahdollisuuden yhtäältä parlamentin ja neuvoston ja toisaalta komission väliseen yhteistyöhön perustuvaan uudenvallanlainsäätämistapaan, mikä jo sinänsä riittää tekemään komission unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi saattamasta ongelmasta erittäin arkaluonteisen.

3. On selvää, että tämä unionin tuomioistuimelle tarjoutunut ensimmäinen tilaisuus ottaa kantaa edellä mainittuun unionin lainsäätämisyjärjestystä koskevaan laaja-alaiseen kysymykseen ei jää eikä voi jäädä viimeiseksi. Niin merkitykselliseksi kuin tämä SEUT 290 artiklaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kirjaimellinen syntyhetki voikin muodostua, lienee ymmärrettävää, ettei unionin tuomioistuin voi nyt tarkasteltavassa asiassa lausua *tyhjentävästi* tästä kysymyksestä. Siihen on tietty perustavanlaatuinen syy, nimittäin se, etteivät unionin tuomioistuimelta käsiteltävän asian olosuhteissa voida edellyttää vastauksen antamista kaikkiin kyseisestä oikeussäännöstä mahdollisesti esiin nouseviin

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä 22.5.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 528/2012 (EUVL L 167, s. 1).

3 — Ks. kuitenkin julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus asiassa C-270/12, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja Euroopan parlamentti, 60–88 kohta.

4 — Vastineen 1 kohta.

kysymyksiin. Tämän varauman esitettyäni totean kuitenkin pääasian osapuolten olevan oikeassa siinä, että unionin tuomioistuimella on tässä erinomainen tilaisuus selvittää kyseisen EUT-sopimuksen määräyksen sisältöä ja siten myös auttaa ainakin osittain ehkäisemään toimielinten välisiä ristiriitatilanteita.

4. Ennakoidakseni ratkaisuehdotukseni lopputulosta näkisin, että etenkin delegoitujen säädösten kohdalla tämän voimassaolon alkuvaiheen suurimpana haasteena on turvata unionin lainsäätäjän tekemien valintojen tietynasteinen tuomioistuinvalvonta silloin, kun se päättää antaa komissiolle toimivallan joko täydentää tai muuttaa tietyn säädöksen sisältöä tai toteuttaa täytäntöönpanotoimia.

5. Osoitettuani, että vaatimus asian tutkimatta jättämisestä on hylättävä, esitän ratkaisuehdotukseni, jonka olen jakanut kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa koetan aluksi selvittää delegoidun säädöksen ja täytäntöönpanotoimen ("täytäntöönpanosäädöksen") käsitteiden sisältöä ja esitän sen jälkeen, kuinka ne voitaisiin mahdollisesti rajata toisistaan. Ratkaisuehdotukseni toisessa osassa keskityn itse riidan kohteeseen eli asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohdan pätevyyteen siltä osin kuin siinä annetaan komissiolle toimivalta antaa SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu täytäntöönpanoasetus.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

6. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat oikeussäännöt eli SEUT 290 ja SEUT 291 artikla ja asetuksen N:o 528/2012 80 artikla käsitellään jäljempänä niistä esittämieni toteamusten yhteydessä.

II Kumoamiskanne

7. Komissio on nostanut kanteen asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohdan kumoamiseksi. Sen mukaan riidanalainen säännös on pätemätön, koska siinä säädetään, että mainitussa asetuksessa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttaminen täytäntöönpanosäädöksellä (SEUT 291 artikla), kun komission mielestä lainmukainen tapa olisi hyväksyä ne delegoidulla säädöksellä (SEUT 290 artikla).

8. Riippumatta jäljempänä esittämistäni toteamuksista, jotka koskevat käsiteltävässä asiassa esille nousevia ongelmia sellaisina, kuin ne ilmenevät komission väitteistä, on heti todettava, että komission mielestä unionin toimen oikeudellisen perustan valintaa koskevaa oikeuskäytäntöä on sovellettava soveltuvin osin tilanteissa, joissa on valittava, turvaudutaanko SEUT 291 artiklaan (jossa annetaan pelkästään täytäntöönpanovaltaa) vai SEUT 290 artiklaan (jossa komissiolle siirretään lainsäädäntövallan kaltainen toimivalta). Komissio katsoo, että kyseisten määräysten soveltamisalat ovat täysin erilliset, eikä niiden välillä ole "harmaita alueita", joilla lainsäätäjä voisi käyttää harkintavaltaa tehdessään edellä mainittua valintaa.

9. Komission mukaan ratkaisevaa on se, mikä merkitys "lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjen, muiden kuin sen keskeisten osien täydentämiselle tai muuttamiselle" annetaan. Komissio katsoo, ettei tätä käsitettä voida tulkita rajoittavasti, koska säädökset, joilla täsmennetään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn toimen sisältöä, edellyttävät tietyn tason demokraattista legitimointia, jonka ne voivat saada vain lainsäätämismenettelyssä ja joka SEUT 290 artiklassa varmistetaan delegoiduille säädöksille tietyin valvontajärjestelyin.

10. Itse riidanalaisesta säännöksestä komissio toteaa, että yhdenmukaisen ja kattavan maksujärjestelmän perustaminen kemikaaliviraston rahoittamiseksi edellyttää asetuksen N:o 528/2012 muiden kuin olennaisten osien täydentämistä, minkä vuoksi se edellyttäisi SEUT 290 artiklassa tarkoitettua säädösvallan siirtoa.

11. Edellä esitetyistä syistä komissio vaatii, että asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohta kumotaan ja että kumotun säännöksen vaikutukset pysytetään siihen asti, kunnes uusi säännös, jolla se on tarkoitus korvata, tulee voimaan, ja että Euroopan parlamentti ja neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Toissijaisesti siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, että osittaista kumoamista koskevaa vaatimusta ei voida ottaa tutkittavaksi, komissio vaatii, että asetus N:o 528/2012 kumotaan kokonaisuudessaan ja että sen vaikutukset pysytetään.

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

12. Euroopan parlamentin ja neuvoston lisäksi asiassa esittivät huomautuksia Alankomaiden kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Suomen tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Tšekin tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta.

13. Neuvosto väittää Alankomaiden kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tukemana, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohta ei ole asetuksen muihin säännöksiin nähden riittävän itsenäinen, jotta siitä voitaisiin antaa erillinen tuomio, sillä maksujen ja palkkioiden suorittaminen on edellytyksenä kemikaaliviraston toimenpiteille biosidituotteiden hyväksymismenettelyn eri vaiheissa. Euroopan parlamentti, komissio ja Suomen tasavalta päinvastoin katsovat, ettei riidanalaisen säännöksen kumoamisella muuteta asetuksen N:o 528/2012 pääsisältöä, minkä vuoksi kanne olisi otettava tutkittavaksi.

14. Aineellisesta kysymyksestä ja komission esittämistä yleisistä huomautuksista on todettava, että suuri osa asian käsittelyyn osallistuneista jäsenvaltioista kiistää sen, että SEUT 290 artiklan ja SEUT 291 artiklan välillä olisi jokin hierarkiasuhde. Ne katsovat, että lainsäätäjä voi vapaasti valita kumman tahansa väylän ja että kumpikin johtaa sääntelytoimien antamiseen. Kyseisten jäsenvaltioiden mukaan on lisäksi olemassa tietty ”harmaa alue”, jolla mainittujen määräysten soveltamisaloja on vaikea rajata abstraktisti toisistaan ja jolla niiden välillä tehtävä valinta riippuu sen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn toimen yksityiskohtaisuudesta, jota koskeva sääntelytoimi komission on toteutettava (joko ”täydentämällä” toimea tai ”panemalla se täytäntöön” sen mukaan, miten yksityiskohtainen se on). Näiden valtioiden mukaan ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjen, muiden kuin sen keskeisten osien täydentämisen tai muuttamisen” käsitettä ei voida tulkita laajasti, koska sillä tehtäisiin tyhjäksi SEUT 291 artiklan sisältö.

15. Riidanalaisen säännöksen sisällöstä Euroopan parlamentti ja neuvosto sekä kaikki asian käsittelyyn osallistuneet jäsenvaltiot väittävät, että asetuksen N:o 528/2012 80 artiklalla perustettu järjestelmä on jo sellaisenaan riittävän yksityiskohtainen, joten delegoitu säädös ei ole tarpeen, vaan SEUT 291 artiklassa tarkoitettu puhtaasti täytäntöönpaneva säädös on riittävä.

16. Parlamentti ja neuvosto vaativat, että kanne hylätään ja komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Toissijaisesti siinä tapauksessa, että kanne hyväksytään, Euroopan parlamentti vaatii, että kumotun säännöksen ja sen perusteella toteutettujen toimien vaikutukset pysytetään siihen saakka, kunnes uusi säännös, jolla se on tarkoitus korvata, tulee voimaan.

IV Arviointi

A Kanteen tutkittavaksi ottaminen

17. Neuvosto epäilee Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan tukemana, ettei kanne täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska riidanalainen säännös ei sen mukaan ole asetuksen N:o 528/2012 muihin säännöksiin nähden riittävän itsenäinen, jotta siitä voitaisiin nostaa erillinen kumoamiskanne.

18. Nähdäkseni kannetta ei voida jättää tutkimatta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista”,⁵ ja oikeuskäytännössä on myös toistuvasti katsottu, että ”tämä erotettavuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä”.⁶

19. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa riidanalainen säännös on täysin erotettavissa asetuksen N:o 528/2012 muista osista. Mainitun asetuksen 80 artiklan 1 kohdassa ainoastaan annetaan komissiolle nimenomainen toimivalta antaa täytäntöönpanoasetus, jolla vahvistetaan kemikaaliviraston perimät maksut ja palkkiot ja niiden maksuehdot. Mainittu täytäntöönpanoasetus on kiistatta tärkeä osa kokonaisuutta asetuksessa N:o 528/2012, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa biosidivalmisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevat säännöt, mutta sen merkitys ei kuitenkaan ole ratkaiseva tämän kokonaistavoitteen kannalta.

20. Esittäisin vielä yleisesti seuraavan alustavan huomautuksen. Vaikka pääasian riitakysymys koskee suoraan sitä, olisiko unionin lainsäätäjän pitänyt soveltaa SEUT 291 artiklan 2 kohtaan sisältyvää määräystä vai ei, osapuolten välisen keskustelun painopiste on ”ajautunut” enemmänkin SEUT 290 artiklan suuntaan ja kysymyksen siitä, olisiko jälkimmäinen artikla oikea oikeudellinen perusta nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa, joissa lainsäätäjä ei ole käyttänyt itse mahdollisuutta antaa riidanalaista asetusta. Ei siis pidä ihmetellä, jos myös jäljempänä esittämässäni ongelman tarkastelussa on nähtävissä samanlainen painopisteen siirtymä.

B Aineellinen kysymys

1. Delegoidut säädökset, täytäntöönpanosäädökset ja niiden mahdollinen rajaaminen toisistaan

a) Delegoidut säädökset

i) SEUT 290 artiklan sanamuoto

21. Joissakin tapauksissa on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota oikeussäännön kielipölyiseen tai sanamuodon mukaiseen tulkintaan. Toisin sanoen on tilanteita, joissa on tukeuduttava ensisijaisesti siihen, mitä itse oikeussäännössä sanotaan, ja koetettava panna hetkeksi sivuun kaikki se, mitä sen syntyhistoriasta mahdollisesti tiedetään. Erityisen otollinen tällainen lähestymistapa on silloin, kun on tulkittava SEUT 290 artiklassa tarkoitettujen delegoitujen säädösten kaltaista uudenlaista käsitettä, jolle ei löydy vastinetta unionin aiemmassa lainsäädäntörakenteesta, vaikka näennäisesti voikin näyttää siltä, että vertailukohtia olisi. Kaikki käsitteen lainsäädäntöhistoriaan liittyvä häiritsee turhaan tarkastelua. Nämä ”häiriöäännetkin” ansaitsevat toki huomiota, mutta ne täytyy ainakin hetkeksi vaimentaa taustalle ja antaa itse oikeussäännön puhua omaa yksinkertaista kieltään.

22. SEUT 290 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

5 — Asia C-504/09 P, komissio v. Puola, tuomio 29.3.2012, 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

6 — Em. kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä määritellään nimenomaisesti tällaisen säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Tietyn alan keskeisistä osista voidaan säätää vain lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävällä säädöksellä, eikä säädösvallan siirto voi näin ollen koskea näitä osia.

2. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä vahvistetaan nimenomaisesti säädösvallan siirtoon liittyvät ehdot, jotka voivat olla seuraavat:

- a) Euroopan parlamentti tai neuvosto voi päättää peruuttaa säädösvallan siirron;
- b) säädösvallan siirron nojalla annettu säädös voi tulla voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei vastusta sitä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä asetetun määräajan kuluessa.

Euroopan parlamentti tekee a ja b alakohtaa sovellettaessa ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä ja neuvosto määräenemmistöllä.

3. Säädösvallan siirron nojalla annettavien säädösten nimikkeessä käytetään ilmaisua 'delegoitu'.

23. Kyseisen artiklan sisältö voidaan nyt tarkasteltavassa asiassa merkityksellisiltä osin tiivistää niin, että nimikkeensä mukaisesti "delegoitu" säädös on "muu kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä", soveltamisalaltaan yleinen toimi, jonka vain komissio voi toteuttaa. "Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä" voidaan siirtää komissiolle valta antaa tällaisia delegoituja säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, "muuta kuin sen keskeisiä osia", siis sillä varauksella, että "tietyn alan keskeisistä osista" voidaan säätää vain lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä säädöksellä, jossa on ensin määritelty nimenomaisesti tällaisen "säädösvallan siirron" tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Jätän nyt tietoisesti sivuun kaikki artiklan 2 kohdassa mainittuihin "ehtoihin" liittyvät seikat, koska ne eivät vaikuta käsiteltävän asian ratkaisuun. Tältä pohjalta erittelen kyseisestä artiklasta hyvin yksinkertaisesti seuraavat näkökohdat. Sillä, missä järjestyksessä ne tässä esitän, ei ole merkitystä.

24. Ensinnäkin kyseinen unionin säädös poikkeaa muodollisesti muista unionin normatiiviseen järjestelmään sisältyvistä säädöksistä. Siitä käytetään nimikettä "delegoitu" säädös.⁷ Näkisin, että tämä kyseiselle unionin säädösluokalle annettu määrite, joka ilmentää monia sille ominaisia erityispiirteitä, on jo yksinään riittävän vahva, jotta voidaan puhua muodollisesti muista eriävästä unionin säädöksestä. Kuten parlamentin vastineessa todetaan,⁸ SEUT 290 ja SEUT 291 artikla "kuuluvat tärkeimpiin Lissabonin sopimuksella unionin normatiiviseen rakenteeseen tuotuihin uudistuksiin".

25. Toiseksi kyseessä on "komission" säädös, jonka antamiseen komissiolla on yksinomainen ja muut poissulkeva toimivalta, artiklan 2 kohdassa määritellyistä "ehdoista" ja varotoimista riippumatta. Viime kädessä komissio hoitaa siis yksinään tätä sääntelytehtävää ja kantaa siitä vastuun.

26. Kolmanneksi delegoitu säädös on normatiivinen ("soveltamisalaltaan yleinen") toimi, jolla on tarkoitus säännellä tiettyä alaa. SEUT 290 artikla koskee siis lähtökohtaisesti normatiivista toimintaa, joka säädöksen antavasta subjektista riippumatta liittyy sääntelyyn mutta ei vielä täytäntöönpanoon, joka on tätä myöhempi vaihe.

7 — Tällainen säädösvallan siirron nojalla annettu säädös on annettava samassa muodossa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty säädös, jota sillä täydennetään tai muutetaan; siis (soveltamisalaltaan yleisenä) asetuksena, direktiivinä tai päätöksinä, jonka nimikkeeseen lisätään ilmaisu "delegoitu" (SEUT 290 artiklan 3 kohta).

8 — Vastineen 1 kohta.

27. Neljänneksi delegoitu säädös on ”muu kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä” toimi, mikä oikeastaan kertoo jo kaiken oleellisen, eli sitä ei hyväksytty tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä. Voitaisiin siis sanoa, että kyseessä on soveltamisalaltaan yleinen toimi, joka on hierarkkisesti lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää toimea alempana.

28. Jotta säädöstä voitaisiin nimittää ”delegoiduksi”, sen on viidenneksi johduttava lähtökohtaisesti harkinnanvaraisesta ”(säädösvallan) siirrosta”, joka tehdään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävällä delegoivalla säädöksellä, mikä kenties herättää jälleen kysymyksen kyseisen toimivallan luonteesta. Säädösvaltaa delegoidaan siltä osin kuin on luovuttu säätämästä kyseisistä osista laissa, mutta ei ole niinkään varmaa, onko delegoitavassa tehtävässä enää kyse varsinaisesta lainsäätämisestä. Olisikin ehkä parempi puhua yleisesti ”säätelystä”.

29. Kuudenneksi delegointi mahdollistaa sekä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen täydentämisen että sen muuttamisen. Täydentäminen ja muuttaminen ovat oletettavastikin kaksi erilaista tapaa vaikuttaa johonkin tiettyyn normatiiviseen toimeen,⁹ ja nyt tarkasteltava asia koskee lähes yksinomaan näistä tavoista ensimmäistä. Delegointi ei kuitenkaan missään tapauksessa ole yleistä; pikemminkin päinvastoin, sillä sekä sen, mitä delegoidulla säädöksellä voidaan täydentää, että sen, mitä sillä voidaan muuttaa, on oltava nimenomaisesti ”määriteltä” lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä on siis etukäteen täsmennettävä, mitä sen osia on tarpeen ”täydentää” tai mitä osia komissiolla on tapauksen mukaan valta muuttaa.

30. Seitsemänneksi ”tietyin alan keskeiset osat” on varattu vain lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen, mistä seuraa väistämättä, että delegoidulla säädöksellä voidaan säännellä ainoastaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen ”muuta kuin sen keskeisiä osia”¹⁰ joko täydentämällä tai muuttamalla niitä. ”Keskeisiä osia” on siten pidettävä ehdottomana aineellisenä varauksena. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen varaus rajoittuisi pelkästään siihen, mitä SEUT 290 artiklassa määrätään, mihin palaan jäljempänä. Kyseisessä artiklassa ainoastaan määritellään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen varatut osat, joita säädösvallan siirto ei voi koskea (”keskeiset osat”), vastakohtana toiselle varaukselle, jonka lainsäätäjä voi halutessaan peruuttaa (”muut kuin keskeiset osat”). Toinen kysymys – joka ei tule esiin tässä asiassa – on, päteekö tämä näkemys ”keskeisistä osista” osina, joita säädösvallan siirto ei voi koskea, millä tahansa normatiivisen toiminnan alalla, siis yli määräyksen sanamuodon.

31. Kahdeksas ja viimeiseksi lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä on määriteltävä ”säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto”. Tämä tehtävä tekee komission normatiivisesta toiminnasta erittäin tiukasti rajattua ja mahdollistaa sen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädökset – etten sanoisi niiden laatijat – voivat merkittävästi rajoittaa komission harkintavaltaa. Kaikki se keskeinen, mitä lainsäätäjä haluaa säätää jollakin tietyllä alalla, voidaan ilmaista määrittämällä nimenomaisesti delegoidun säädöksen tavoitteet, sisältö ja soveltamisala.

9 — Ks. Craig, S., *The Lisbon Treaty*, OUP, New York, 2010, s. 276.

10 — Viittaus keskeiseen sisältöön esitettiin jo asiassa 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide vastaan Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok., s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515) ja toistamiseen asiassa C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok., s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145).

32. Palautettuani mieleen nämä seikat on aiheellista hieman valottaa lainsäädäntöhistoriaa lähinnä vain sen täsmentämiseksi, missä määrin Lissabonin sopimuksella on tehty uudistuksia tällä alalla.¹¹ Kaikille lienee selvää, että SEUT 290 artiklan edeltäjä oli keskeneräiseksi jääneen Euroopan perustuslakisopimuksen I-36 artikla, kuitenkin sillä perustavalla erolla, että siinä ”delegoiduiksi asetuksiksi” kutsutut säädökset perustuivat delegoinnista annettaviin ”lakeihin”.¹² Tämä edeltäjäsäännös ei kuitenkaan lopulta koskaan tullut voimaan, joten siitä ei voida johtaa mitään merkittäviä päätelmiä.

33. Lissabonia edeltäneen asiointilan näkökulmasta on tärkeää tarkastella neuvoston väitettä,¹³ jonka mukaan ”SEUT 290 artiklalla luotu siirretyn säädösvallan käsite ei ole suinkaan uusi unionin oikeusjärjestyksessä”. Neuvosto katsoo, että ”SEUT 290 artiklan uudistuksellisuus ei piile sen luonteessa vaan siinä määritellyissä toteuttamistavoissa”, ja täsmentää heti perään, että ”kokonaisuutena tarkastellen SEUT 290 ja SEUT 291 artiklassa oikeastaan vain toistetaan sama asiasisältö, joka aiemmin sisältyi EY 202 artiklaan”.

34. Mielestäni tämänkaltaisen lähestymistapa, jossa Lissabonin sopimuksen määräystä, jolle ei sellaisenaan löydy mitään vertailukohtaa unionin primaarioikeudesta, tarkastellaan aikaisemman mahdollisesti EY 202 artiklaan perustuvan käytännön valossa, johtaa vääjäämättä virhepäätelmään. Sama pätee siirtymäkaudelle säädety ”valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn” käyttöön delegoitujen säädösten tulkinnan lähtökohtana.¹⁴ Tästä on riittävää todeta, että SEUT 290 artiklan sisältöä – ja tämä päätelmä tulee ymmärrettävämmäksi siinä vaiheessa, kun päästään tarkastelemaan ”täytäntöönpanosäädöksiä” – ei sisällytetty SEUT 291 artiklaan säädösten yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi, vaan se on ymmärretty lainsäädäntötoiminnan jatkamiseksi aineellisessa mielessä.

ii) Delegoidun säädöksen käsittelle ehdotettu tulkinta

35. Koetan seuraavaksi ensin selventää delegoidun säädöksen käsitteen sisältöä ja ehdotan sen jälkeen jäsenvaltioiden julkisoikeuteen tukeutuen, kuinka nämä säädökset pitäisi mielestäni luokitella.

36. Delegoidut säädökset tarjoavat mahdollisuuden unionin lainsäätäjän ja komission väliseen yhteistyöhön lainsäädäntötehtävässä sanan aineellisessa merkityksessä niin, että lainsäätäjä voi lähtökohtaisesti rajoittaa säätämään ainoastaan alan keskeisistä osista ja uskoa lopun normatiivisen työn komission tehtäväksi määrittämällä tiukasti komission harkintavallan rajat käsitteillä, joihin viitattiin jo edellä.

37. Tämä on nähdäkseni delegoidun säädöksen perussisältö, ja mielestäni sen olemassaolon tarkoitus tai merkitys on rajattu riittävän täsmällisesti, jottei sitä voida helpostikaan sekoittaa komission muihin sääntelytoiminnan muotoihin eikä etenään suoraan SEUT 291 artiklan 2 kohdassa mainittuun sääntelyyn, jota käsittelen hieman myöhemmin.

38. Koetettaessa löytää sopivaa luokittelua delegoiduille säädöksille, jotka eivät ole lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä mutta eivät myöskään täytäntöönpanosäädöksiä ja joilla voidaan täydentää tai muuttaa lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksyttyä säädöstä, on aiheellista tukeutua vertailevaan oikeuteen ja etenkin jäsenvaltioiden julkisoikeuteen erityisesti ottaen huomioon,

11 — ”Delegoitujen asetusten” synnystä Eurooppa-valmistelukunnassa ks. G. Garzón Clariana, ”Les actes délégués dans le système du droit de l’Union Européenne”, *ERA-Forum*, nide 12 (2011), lisäosa 1, s. 105–134 (106–112).

12 — Etenemisvaiheista Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen epäonnistumisesta Lissabonin sopimukseen asti ks. em. julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja Euroopan parlamentti, ratkaisuehdotuksen 75 kohta kirjallisuusviittauksineen.

13 — Vastineen 28 kohta.

14 — Tästä menettelystä säädetään 17.7.2006 tehdyn neuvoston päätöksen 2006/512/EY (EUVL L 200, s. 11), jolla muutetaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehtyä neuvoston päätöstä 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) (komitologiapäätös), 5 a artiklassa.

että tehtävänä on tulkita käsitettä, jonka käytölle on kiistatta löydettävissä vastineita ja vakiintuneita perinteitä jäsenvaltioiden perustuslaillisista järjestyksistä. Niin ainutlaatuisiksi kuin unionin säädösjärjestelmä onkin muotoutunut erityisluonteensa ja historiansa perusteella,¹⁵ silloin, kun unionin lainsäätäjä on käyttänyt innoituksen lähteenä jäsenvaltioiden säädösluokkia,¹⁶ kuten epäilemättä nytkin, on luontevaa katsella asioita hieman laajemmasta näkökulmasta, vaikkei tarkastelu välttämättä tuottaisikaan tulosta.

39. On nimittäin selvää, ettei delegoidun säädöksen luokittelu ”lainsäädäntövallan kaltaiseksi toimivallaksi”¹⁷ tai edes jonnekin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten ja komission annettavaksi uskottujen soveltamisalaltaan yleisten täytäntöönpanotoimien (joita tässä ei ole vielä tarkasteltu lähemmin) välimaastoon sijoittuvaksi kolmanneksi säädösvallan muodoksi vie kovin pitkälle.

40. Toisaalta delegoidut säädökset ovat ”muuta kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä”, joten jos niissä on kyse säädösvallan siirrosta vain sanan aineellisessa merkityksessä eli jos niillä ei siirretä lainsäädäntövaltaa sanan täydessä merkityksessä, voitaisiin perustellusti kysyä, eikö tällaisessa ”säädösvallan siirrossa” ole pohjimmiltaan kyse vain ”valtuuttamisesta”. Jos siis on puhuttava ”säädösvallan siirrosta”, kun kerran SEUT 290 artikla näin vaatii, voitaisiin kenties olla yhtä mieltä siitä, että kyse ei ole delegoinnista sanan varsinaisessa merkityksessä.

41. Tämän päättelyn mukaisesti SEUT 290 artiklassa määrätyn kaltaista säädösvallan siirtoa voitaisiin luonnehtia ”delegalisoinniksi”. Useissakin jäsenvaltioissa nimittäin puhutaan ”delegalisoinnista” tarkoitettaessa tapauksia, joissa lainsäätäjä on syystä tai toisesta valinnut luovuttaa jonkin alan tiettyjä osia koskevan sääntelyn täytäntöönpanovallan käyttäjän tehtäväksi tietyn edellytyksin ja varaten itselleen vallan säätää erityiskysymyksistä. Tällainen sääntely, joka on tilapäisesti suljettu lainsäätämisyjärjestyksen ulkopuolelle, lakkaa olemasta ”laissa” säädetty, vaikka sen aineellisesti kuuluisikin sitä olla.¹⁸

42. Selvää tietenkin on, että tämä käsite sisältyy säädösjärjestelmään, jossa noudatetaan kiistatta hierarkiaperiaatetta. Kuten jo todettiin, nyt tarkasteltavassa asiassa voitaisiin kuitenkin väittää, että ”muun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen” käsite ilmaisee ainoastaan itsestään selvän asian eli sen, ettei tällaisten säädösten antamisessa ole noudatettu eikä aiota noudattaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Katson kuitenkin, että kyseinen käsite on suppeastikin rajattuna riittävän valaiseva, jotta sitä voidaan soveltuvin osin soveltaa SEUT 290 artiklan nojalla toteutettaviin toimiin.

43. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä mahdollistetaan sen muuttaminen delegoidulla säädöksellä, on viitattava niihin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen osiin, jotka ovat muita kuin sen keskeisiä osia ja jotka sisältyvät nimenomaisesti määriteltyihin säännöksiin. Näissä olosuhteissa kyseiset säännökset menettävät poikkeuksellisesti lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten luokalle ominaisen ”passiivisen oikeusvaikutuksen”; ne on toisin sanoen mahdollista kumota muuhun kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyyn säädökseen, kuten juuri SEUT 290 artiklassa määriteltyyn delegoituun säädökseen, sisältyvällä säännöksellä.

15 — Ks. esimerkiksi Bast, J., ”Legal Instruments and Judicial Protection”, teoksessa A. von Bogdandy ja J. Bast (toim.), *Principles of European Constitutional Law*, 2. painos, Hart-CH Beck-Nomos, Munich-Portland, 2010, s. 345–397.

16 — Ks. yksinkertaistamista käsittelevän työryhmä IX:n loppuraportti, 29.11.2002, CONV 424/02, WG IX 13.

17 — Komission kanteen 63 kohdassa käytetty ilmaus, johon neuvosto ottaa kantaa vastineensa 42 kohdassa.

18 — Delegalisoinnista kansallisessa perustuslakijärjestelmässä ks. esimerkiksi De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, s. 226–228.

2. Täytäntöönpanosäädökset

44. SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen soveltamisalaltaan yleisten täytäntöönpanotoimien analyysi on jälleen hyvä aloittaa tarkastelemalla mahdollisimman varauksettomasti kyseisen määräyksen sanamuotoa.

i) SEUT 291 artiklan 2 kohdan sanamuoto

45. SEUT 291 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi.

2. Jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 26 artiklassa määrätyissä tapauksissa, neuvostolle.

3. Edellä 2 kohtaa sovellettaessa Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen annetuilla asetuksilla etukäteen yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä.

4. Täytäntöönpanosäädösten nimikkeessä käytetään lisäystä ’täytäntöönpano’.”

46. Artiklaa lopusta käsin tarkasteltaessa voidaan ensinnäkin todeta, että lisäys ”täytäntöönpano” erottaa komission tämän määräyksen nojalla antamat säädökset muodollisesti delegoiduista säädöksistä, joita komissio antaa SEUT 290 artiklassa tarkoitetun säädösvallan siirron nojalla.

47. SEUT 291 artiklassa on toiseksi jo jätetty taakse SEUT 290 artiklassa tarkoitettu ”sääntelyvaihe” ja siirrytty toiseen toimintavaiheeseen eli täytäntöönpanoon, tarkemmin sanottuna oikeudellisesti sitovien unionin toimien täytäntöönpanoon. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen systematiikassa täytäntöönpanovaihe alkaa siis SEUT 291 artiklasta.

48. Kolmanneksi SEUT 290 artiklan tapaan tässäkin artiklassa siirretään komissiolle ensisijaisesti lainsäätämismenettelyssä hyväksyttävien säädösten alaan kuuluvaa sääntelyvaltaa. Tässä tapauksessa komissio saa toimivallan antaa täytäntöönpanosäädöksiä kaikilla unionin oikeuden aloilla silloin, kun niillä edellytetään ”yhdenmukaista täytäntöönpanoa”. Täytäntöönpanovalta kuuluu luonnostaan ja lähtökohtaisesti jäsenvaltioille. Unioni voi käyttää sitä ainoastaan toissijaisesti (SEU 5 artiklan 1 kohta), ja unionissa sitä käyttää komissio toimielimenä, jonka tehtävänä on hoitaa ”yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti” (SEU 17 artiklan 1 kohta).¹⁹

49. SEUT 291 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on ennen muuta valtuuttaa unioni käyttämään komission välityksellä (toissijaisesti) toimivaltaa, joka kuuluu jäsenvaltioille.

19 — Unionin täytäntöönpanotehtävän määrittämiseen liittyvistä ongelmista ks. D. Reitling, ”L’identification de la fonction exécutive dans l’Union”, teoksessa J. Duthiel de la Rochère (toim.), *L’exécution du Droit de l’Union, entre mécanismes communitaires et Droits nationaux*, Bruylant, Bryssel, 2009, s. 27–51. Unionin täytäntöönpanovallan jaosta ks. J. Á. Fuentetaja Pastor, ”Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea”, teoksessa *Revista Española de Derecho Administrativo*, nro 149, 2011, s. 55–89 (erityisesti s. 57–63).

50. Toisin kuin SEUT 290 artiklan tapauksessa, täytäntöönpanovallan siirron käynnistäjänä ei ole pelkästään lainsäätäjän tahto vaan tietty objektiivinen syy: tarve varmistaa unionin oikeudellisesti sitovien toimien yhdenmukainen täytäntöönpano. Tämän tarpeen ilmetessä toimielimet voivat siis toissijaisuusperiaatteen nojalla toteuttaa täytäntöönpanotoimia, jotka lähtökohtaisesti kuuluisivat jäsenvaltioiden tehtäväksi.

51. Jäsenvaltiot valvovat SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun täytäntöönpanovallan käyttöä asetuksessa N:o 182/2011²⁰ säädettyä menettelyä noudattaen; kyseisellä asetuksella yksinkertaistetaan perinteistä komitologiamenettelyksi kutsuttua järjestelmää. SEUT 290 artiklan valvontajärjestelystä poiketen SEUT 291 artiklassa tarkoitetusta valvonnasta ei kuitenkaan voida vapaasti säätää oikeudellisesti sitovalla toimella (perussäädös), jolla täytäntöönpanovaltaa siirretään, vaan SEUT 291 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston on vahvistettava ”yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat – – täytäntöönpanovallan käyttöä”.²¹ Kussakin yksittäisessä perussäädöksessä on puolestaan määritettävä, mitä Euroopan parlamentin ja neuvoston etukäteen määrittelemistä valvontamenettelyistä sen tapauksessa on sovellettava.²²

ii) Täytäntöönpanosäädösten sisältö ja ulottuvuus

52. SEUT 291 artiklassa tarkoitetut täytäntöönpanosäädökset mahdollistavat sen, että komissio voi silloin, kun on tarpeen varmistaa yhdenmukainen täytäntöönpano, ja poiketen periaatteesta, jonka mukaan täytäntöönpanovalta kuuluu jäsenvaltioille, panna itse täytäntöön unionin lainsäädäntöä.

53. Näin ollen täytäntöönpanosäädöksiä olisi varsin vaikea sekoittaa sisällöllisesti edellä tarkasteltuihin, niin ikään komission antamiin delegoituihin säädöksiin, joissa toteutuu ajatus unionin lainsäätäjän ja komission yhteistyöstä lainsäätämistehtävässä sanan aineellisessa merkityksessä.

54. Täytäntöönpanosäädösten luokittelukin on helpompaa kuin delegoitujen säädösten. Täytäntöönpanoa suppeassa merkityksessä välittömästi edeltävään normatiiviseen sääntelyyn on luonnollisista syistä aina sisältynyt tietty osa-alue, jonka jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteistä riippuen voidaan joissakin tapauksissa katsoa sisältyvän itse täytäntöönpanovaltaan, jonka käyttäjällä voi toisinaan olla myös omaa sääntelyvaltaa, ja tietyissä muissa tapauksissa edellyttävän lainsäätäjän nimenomaisesti antamaa toimivaltaa. Unionin oikeudessa, jossa vallitsee toimivaltaperiaate, on käytössä jälkimmäinen järjestely.

3. Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset

55. Selvennettyäni näin SEUT 290 ja SEUT 291 artiklaan sisältyvien säädösluokkien sisältöä tarkastelen seuraavaksi niiden välistä vuorovaikutussuhdetta. Otan aluksi esille joitakin delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten väliseen suhteeseen liittyviä näkökohtia ja koetan sen jälkeen tehdä mahdollista rajanvetoa näiden käsitteiden välillä.

20 — Yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä 16.2.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011 (EUVL L 55, s. 13). Mainittu asetus perustuu SEUT 291 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettua täytäntöönpanovaltaa siirrettäessä ”Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla etukäteen yleiset säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä”.

21 — Nämä säännöt ja periaatteet vahvistettiin em. asetuksella N:o 182/2011.

22 — Asetuksessa N:o 182/2011 säädetään kahdesta valvontamenettelystä: neuvoa-antavasta menettelystä (4 artikla) ja tarkastelumenettelystä (5 artikla), joka on paljon perusteellisempi. Riidanalaisen asetuksen tapauksessa sovellettava menettely on tarkastelumenettely, josta säädetään asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa.

i) Delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välinen suhde

56. Ennen tähän aiheeseen paneutumista on syytä esittää seuraava alustava huomautus. Asianosaiset ovat nostaneet pääasian riitakapulaksi hierarkiaperiaatteen²³ ja kiistelevät lähinnä siitä, onko lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyjen säädösten ja delegoitujen säädösten tai delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välillä hierarkiasuhde. Tästä kysymyksestä olisi tietysti paljonkin sanottavaa, mutta on kyseenalaista, onko tämä keskustelu asianmukaisesti rajattunakaan tarpeellinen ratkaisun antamiseksi komission kanteeseen. Täysin eri kysymys on, voidaanko kyseisistä säädöskäsitteistä esittämieni tulkintojen taustalla tehdä päätelmiä jonkin tietyn näkemyksen hyväksi vai ei. Yhtyisin tässä Suomen näkemykseen, jonka mukaan tämä keskustelu on tarpeeton nyt tarkasteltavan asian ratkaisun kannalta.

57. Toisaalta ei myöskään pidä unohtaa, ettei delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välinen erottelu viime kädessä perustu yksinomaan lainsäädäntövallan (tai edes delegoidun säädösvallan) ja täytäntöönpanovallan väliseen eroon vaan myös siihen, että delegoidut säädökset ovat seurausta unionille kuuluvan normatiivisen toimivallan käyttämisestä, kun taas täytäntöönpanosäädökset johtuvat siitä, että komissio (tai neuvosto) on käyttänyt (toissijaisesti) toimivaltaa, joka lähtökohtaisesti kuuluu jäsenvaltioille.²⁴

58. Toisin sanoen perimmäinen syy eron tekemiseen SEUT 290 ja SEUT 291 välillä ei ole niinkään (tai ainoastaan) tarve määrittää lainsäätämistä ja täytäntöönpanoa unionin normien säätämismenettelyn peräkkäisinä vaiheina erottava rajaviiva vaan pikemminkin halu korostaa unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan välisiä rajoja.

59. SEUT 290 artiklan tapauksessa unionin tasolla nousee selvästi esiin kysymys normatiivisesta intensiteetistä, sillä kyseisessä määräyksessä siirretään tietyille toimielimelle oikeus käyttää unionin muille toimielimille kuuluvaa toimivaltaa. Myös SEUT 291 artiklan tapauksessa on sovellettava normatiivisen intensiteetin kriteeriä sen arvioimiseksi, onko komissio (tai neuvosto) rajoittunut unionin oikeudellisesti sitovien toimien ”täytäntöönpanoon”, mutta tätä ennen on aina ratkaistava tietty esikysymys, nimittäin se, kuuluuko täytäntöönpano kulloinkin unionin vai jäsenvaltioiden tehtäväksi, mikä riippuu aina tietyistä unionin toimielinten kannalta pakottavasta objektiivisesta seikasta: tarpeesta varmistaa yhdenmukainen täytäntöönpano. Kysymys säädösvallan siirrolle ja laissa myönnetylle valtuutukselle tyypillisestä yleispätevyyden ja yksityiskohtien säätelyn välisestä rajanvedosta liittyy siis erottamattomasti kysymykseen unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan rajaamisesta.

60. SEUT 290 artiklan oikeusvaikutukset rajoittuvat komission valtuuttamiseen antamaan muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä aloilla, joita alun perin säänneltiin pelkästään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä; ne eivät kuitenkaan missään tapauksessa vaikuta unionin toimivaltaan suhteessa jäsenvaltioihin. Tarkoitan tällä sitä, ettei unioni luovu sääntelyvallasta jäsenvaltioiden hyväksi, vaan ainoastaan siirtää sen komissiolle. Säädösvallan siirto tehdään toisin sanoen aina unionin oman toimivallan puitteissa, se ei siis vaikuta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivaltajakoon.

23 — Komission kanteen 4, 57, 63, 64, 71, 75 ja 91 kohta, neuvoston vastineen 41 kohta, Alankomaiden väliintulokirjelmän 27 ja 28 kohta ja Ranskan väliintulokirjelmän 20–22 kohta.

24 — Kiistattoman periaatteen mukaan unionin sääntöjen aineellinen täytäntöönpano kuuluu tavallisesti jäsenvaltioiden tehtäväksi (ks. J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6. painos, Dalloz, Pariisi, 2010, s. 581–584). Täytäntöönpanovallan uskominen jäsenvaltioille saa olennaisen normatiivisen ilmauksensa SEU 4 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan ”jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen”.

61. SEUT 290 artiklassa ei myöskään määrätä toimesta, joka mahdollistaisi jonkin tietyn valtuutuksen täytäntöönpanon, vaan toimesta, jolla viimeistellään lainsäädäntömenettely ja saatetaan se päätökseen, vaikka kyseisessä menettelyssä käsitellyn alan tietyistä osista olisikin säädetty lainsäätämisyjärjestyksen ulkopuolella (delegalisointi). Kyseisessä määräyksessä ei anneta kenellekään täytäntöönpanovaltaa, vaan luovutaan lainsäätämisestä ja turvaututaan sen sijaan sääntelyvaltaan. Jopa SEUT 291 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpano on siis mahdollista vasta, kun siitä on ensin ”säädetty laissa” tämän käsitteen täydessä merkityksessä.

62. Komission säädöstoimen on kohdistuttava kysymyksen, josta ilman säädösvallan siirtoa kuuluisi säätää laissa ja joka olisi siten käsiteltävä lainsäädäntövallan käytölle ominaisessa ja luontaisessa yleisessä ja abstraktissa normatiivisessa menettelyssä. Säädösvallan siirrossa annetaan komissiolle valta antaa tämänsisältöisiä säädöksiä ja siten käyttää tiettyä harkintavaltaa, jota sillä ei täytäntöönpanotehtävää suorittaessaan ole. Näin ollen periaatteellinen ero komission säädösvallan siirron (SEUT 290 artikla) nojalla käyttämän toimivallan ja sille SEUT 291 artiklan 2 kohdassa annetun täytäntöönpanovallan välillä on viime kädessä siinä, että säädösvallan siirrossa jätetään komissiolle tietty harkintavalta, jolla ei ole vastinetta täytäntöönpanon alalla. Lainsäätäjä siis lopulta siirtää komissiolle mahdollisuuden ratkaista tiettyjä osia, jotka sen olisi lähtökohtaisesti kuulunut ratkaista itse, kun taas SEUT 291 artiklan mukainen täytäntöönpano koskee normatiivisia säännöksiä, joiden aineellisen sisällön lainsäätäjä on etukäteen määritellyt.

63. Tämän eron takia SEUT 291 artiklan 2 kohdassa viitataan suoraan täytäntöönpanovallan käyttöön, joka on käsitteenä kiistatta poissuljettu, jollei se ole välttämätöntä etukäteen määritellyn ja vahvistetun säännöksen konkreettisen soveltamisen mahdollistamiseksi. SEUT 290 artiklassa veloitetaan määrittelemään nimenomaisesti säädösvallan siirrolle asetetut tavoitteet sekä sen sisältö ja soveltamisala, mikä osoittaa, että komissiolta odotetaan muutakin kuin kaikilta osin viimeistellyn säännöksen täytäntöönpanoa. Tähän ”muuhun” sisältyy mielestäni tietty mahdollisuus normatiiviseen ”luovuuteen” tai ”joustavuuteen”, jota pelkän täytäntöönpanon tapauksessa olisi mahdoton sallia.

ii) SEUT 290 ja SEUT 291 artiklassa tarkoitetun normatiivisen toiminnan soveltamisalojen välinen raja

64. Edellä esitetyn pohjalta on koetettava esittää tulkinta, joka tarjoaisi suuntaviivoja sen ratkaisemiseen, voidaanko tietty yksittäinen normatiivinen toimi toteuttaa yksinomaan säädösvallan siirron nojalla vai olisiko se päinvastoin parempi toteuttaa täytäntöönpanotoimella.

65. Komission mukaan on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota ”sen toimivallan luonteeseen, jonka lainsäätäjä haluaa antaa”. Se pitää yksityiskohtaisuutta, oikeuksien ja velvollisuuksien luomista ja harkintavaltaa riittämättöminä arviointiperusteina²⁵ ja katsoo, että tarkasteltavien käsitteiden soveltamisalat ovat ”toinen toisensa poissulkevia”.²⁶

66. Neuvosto sen sijaan keskittyy väitteissään uusien aineellisten säännösten ja uusien oikeuksien ja velvollisuuksien olemassaoloon ja katsoo, että on tutkittava niiden ”normatiivinen sisältö”. Neuvoston mukaan on olemassa tietty harmaa alue, jota on vaikea määritellä. Parlamentti puolestaan vetoaa yksityiskohtaisuuteen, oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä harkintavaltaan.²⁷

67. Esitän periaatteellisen täsmennyksen: pääasian käsittelyssä on keskusteltu paljon myös siitä, voidaanko puhua delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten rajalla olevasta ”harmaasta alueesta” vai onko niitä päinvastoin pidettävä kahtena täysin erillisenä käsitteenä, joiden soveltamisalat eroavat selvästi toisistaan ja joiden sisällöt ovat toinen toisensa poissulkevia. Komissio väittää, että kyseiset käsitteet ovat jo merkityssisällöllisesti toinen toisensa poissulkevia niin, että delegoidulla

25 — Kantajan vastauksen 15 kohta.

26 — Kanteen 65 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

27 — Vastaajan vastauksen 26 kohta.

säädöksellä säännellyistä kysymyksistä ei voida antaa täytäntöönpanosäädöstä eikä päinvastoin. Vastakkaisen näkemyksen mukaan komissiolle annetun toimivallan tarkoituksena voi olla yhtä hyvin lainsäätäjän vapauttaminen säädöksen muiden kuin keskeisten osien säätämistyöstä kuin komission valtuuttaminen antamaan yleisesti sovellettavia säädöksiä, joita täytäntöönpano suppeassa merkityksessä edellyttää.

68. Totean jälleen, ettei tähän kysymykseen ole tässä oikeastaan tarpeen ottaa kantaa etenkään, kun otetaan huomioon, että kumpaan näkemystä voitaisiin lähtökohtaisesti pitää jossain määrin perusteltuna. Paljon riippuu lopulta myös siitä, minkälainen ennakkokäsitys osapuolilla on kyseisistä kahdesta käsitteestä.

69. ”Harmaasta alueesta” käydyssä keskustelussa tuotiin joissakin yhteyksissä esille myös unionin tuomioistuimen tällä alalla perustellusti harjoittaman ”valvonnan perinpohjaisuuteen” liittyviä näkökohtia.²⁸ Mielestäni tämä olisi itse asiassa oikea lähestymistapa. Ratkaisevaa ei nimittäin voi olla se, voidaanko jonkin tietyn normin katsoa ”ontologisesti” tarkasteltuna kuuluvan yksiselitteisesti joko SEUT 290 artiklan tai SEUT 291 artiklan soveltamisalaan, vaan se, voiko unionin tuomioistuin tutkia kaikki lainsäätäjän tekemät valinnat aivan viimeiseen yksityiskohtaan asti.²⁹

70. Ennen kuin jatkan, on joka tapauksessa tärkeää myöntää komission olevan oikeassa vaatiessaan unionin tuomioistuinta kohdistamaan ainakin tietynasteista laillisuusvalvontaa lainsäätäjän nyt tarkasteltavien kahden vaihtoehdon välillä tekemiin valintoihin. Näin on varsinkin nyt tarkasteltavan kaltaisissa tilanteissa, joissa primaarilainsäädäntöä on muutettu, jolloin ei voida täysin sulkea pois sitä mahdollisuutta, että kaikki – tässä tapauksessa lainsäätäjä – jatkavat toimintaansa ”kuten ennenkin”. Periaatteen vahvistaminen on kuitenkin vielä eri asia kuin sen soveltamisalan määrittäminen.

71. Lienee helppo myöntää, että unionin tuomioistuimen mahdollisuudet puuttua rajanvetoon ”keskeisten osien” (lainsäädäntö, jota säädösvallan siirto ei voi koskea) ja ”muiden kuin keskeisten osien” (lainsäädäntö, jotka säädösvallan siirto voi koskea) välillä ovat jo luonnostaan rajalliset: unionin tuomioistuimen ratkaisuhan ei missään tapauksessa voi korvata lainsäätäjän ratkaisua. Aivan yhtä rajalliset ovat unionin tuomioistuimen vaikutusmahdollisuudet vedettäessä toista rajaa sen sisällön, jota Ranskan hallituksen edustajan ilmaisua lainatakseni voitaisiin luonnehtia ”aineelliseksi”(viitaten joka tapauksessa muihin kuin keskeisiin osiin) ja joka siis liittyy erityisesti SEUT 290 artiklaan, ja sen sisällön välille, jota vastakohtaisuuden vuoksi ja termin osuvuudesta epävarmana luonnehtisin ”satunnaiseksi” ja joka puolestaan liittyy SEUT 291 artiklan 2 kohtaan. Tämä jälkimmäinen rajanveto ei tietenkään ole edellisen jatkumoa, koska tässä on kyse eri toiminnoista. Unionin tuomioistuimella on kuitenkin tässäkin tapauksessa ainoastaan rajalliset mahdollisuudet valvoa sitä, kumman näistä vaihtoehdoista lainsäätäjä valitsee.

72. Kuten julkisasiamies Jääskinen on todennut,³⁰ tällaisen unionin tuomioistuimelta tietyssä mielessä kielletyn alueen olemassaolo ei kuitenkaan estä sitä kohdistamasta sille ominaista tehokasta laillisuusvalvontaa lainsäätäjän tapaan hallinnoida valintatilanteita delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten välillä, pikemminkin päinvastoin.

28 — Väliintulokirjelmänsä 41–45 kohdassa Yhdistynyt kuningaskunta viittaa tarpeeseen valita arviointiperusteita, jotka ovat monen eri tekijän summa, kun taas Tanska (väliintulokirjelmän 15 ja 28 kohta) vetoaa objektiivisiin perusteisiin, joihin voidaan kohdistaa tuomioistuinvalvontaa mutta joissa kuitenkin säilyy tietty harkinnanvaraisuus. Komissio hylkää tämän näkemyksen väliintulokirjelmistä esittämiensä huomautusten 36 kohdassa.

29 — Ks. tästä Ritleng, D., *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, julkaisematon väitöskirja, Strasbourg, 1998, s. 376–382.

30 — Em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja Euroopan parlamentti, ratkaisuehdotuksen 78 kohta.

73. Tässä yhteydessä on etenkin todettava, että – kuten jo edellä selitettiin – kyseisten kahden säädöstyyppin sisällöt eroavat toisistaan riittävän selvästi, jotta niistä voidaan esittää näiden osa-alueiden välistä rajanvetoa helpottava teleologinen tulkinta. Mielestäni rajausta on asianmukaisinta tehdä kunkin tällaisen institutionaalisen aseman tarkoituksen ja tavoitteen mukaan, jolloin voidaan tarjota SEUT 290 ja SEUT 291 artiklalla luodun järjestelmän hengen mukaisia ratkaisuja.

74. Tähän on aiheellista lisätä, että sen sijaan, että rajoituttaisiin tarkastelemaan jotakin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyyn delegoivaan säädökseen sisältyvää yksittäistä säännöstä, on tärkeää tarkastella lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyä säädöstä myös *kokonaisuutena*, jotta voitaisiin määrittää, miten ”täytäntöönpanosäädöksen” käsitteen valitseminen suhteutuu on tähän kokonaisuuteen kyseisen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen systematiikassa, erityisesti mahdolliseen delegoidun säädöksen käyttämiseen verrattuna.

75. Paljon on myös korostettu ”poliittista”kriteeriä yhtenä mahdollisena yleiskäsitteenä, joka ohjaisi lainsäätäjän tällä alalla tekemiä valintoja koskevaa päätöksentekoa. On totta, että unionin tuomioistuin on käyttänyt ”yhteisön politiikan perussuuntaviivojen” käsitettä viitteenä täytäntöönpanovallan rajojen määrittämisessä.³¹ Mielestäni on kuitenkin syytä kyseenalaistaa ”poliittisen” ja niin sanotusti ”teknisen” välisen vastakkainasettelun soveltuvuus rajan vetämisessä kyseisten säädöstyyppien välille. Tähän on syynä se, että SEUT 290 artiklan tapauksessa kaikki ne vaatimukset, jotka liittyvät velvollisuuteen määrittellä delegoidun säädöksen tavoitteet, soveltamisala ja sisältö lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä säädöksessä, merkitsevät, että ”poliittinen momentti” sisältyy jo lähes tyhjentävästi kyseiseen säädökseen. Toisin sanoen säädösvalan siirto on rajattu SEUT 290 artiklassa niin vahvasti, ettei todellisen lainsäädäntövastuun ottamiselle jää käytännössä mitään tilaa. ”Muut kuin keskeiset osat”, joihin delegoidussa säädöksessä on rajoitettava, ovat osia, joissa ei enää puututa lainsäätäjän omalla vastuullaan tekemiin perustavanlaatuisiin valintoihin. ”Muiden kuin keskeisten osien” alalla mahdollisuudet todellisen lainsäädäntövastuun ottamista edellyttävien päätösten tekemiseen kapenevat siis merkittävästi säädösvalan siirron hyväksymiselle asetettujen ehtojen vaikutuksesta.

76. Ei kuitenkaan voida kiistää, että komissiolle jätetään SEUT 290 artiklassa laaja harkintavalta tietyn alan sääntelyn loppuun saattamisessa. Tietyn ”poliittisen painolastin” sisällyttäminen kaikkiin normatiivisiin säännöksiin, jotka on varattu annettavaksi delegoiduilla säädöksellä, voisi kuitenkin vääristää delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten suhdetta ensiksi mainittujen vahingoksi.

77. Tässä yhteydessä on huomautettava, että nykyisessä Lissabonin jälkeisessä tilanteessa on unohdettava ”keskeisten osien” lakisääteisyys käsite sellaisena, kuin sitä on tähän asti tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.³² SEUT 290 artiklan antamisen jälkeen ei voida ajatella, että saatuaan keskeisiä osia koskevan lainsäädännön valmiiksi lainsäätäjä voisi täysin harkintansa mukaan valita, turvautuuko se delegoituun säädökseen vai täytäntöönpanosäädökseen. Tällainen näkemys vaarantaisi delegoitujen säädösten sisällyttämisellä primaarioikeuteen tavoitellun tehokkaan vaikutuksen, sillä – kuten komissiokin huomauttaa –³³ vaarana on, että delegoidut säädökset jäävät hädin tuskin synnyttyään pois käytöstä tarpeettomaksi koettuna säädösluokkana.

31 — Unionin tuomioistuin kiinnitti jo varhain huomiota vastuullisuuden kriteerin merkitykseen arvioitaessa toimivallan siirron perusteltavuutta siirretyn toimivallan luonteeseen ja ulottuvuuteen nähden. Asiassa 9/56, Meroni, tuomio 13.6.1958 (Kok., s. 9, Kok. Ep. I, s. 21), todetaan, että ”toimivallan siirtämisestä aiheutuvat seuraukset ovat hyvin erilaisia riippuen siitä, onko kysymyksessä selkeästi rajoitettu täytäntöönpanotoimivalta”. Yhteenvetona asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-355/10, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 5.9.2012, ratkaisuehdotuksen 26–29 kohta.

32 — Ks. edellinen alaviite.

33 — Kantajan vastauksen 12 kohta.

78. Koska kaikkeen, mikä liittyy tavoitteisiin, sisältyy väistämättä tietty subjektiivinen ulottuvuus, lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn delegoivan säädöksen johdanto-osan perustelukappaleissa käytetyn sanamuodon tarkastelusta voi olla ja on oltava erityisen paljon hyötyä. Perustelukappaleet ovat nimittäin paras kanava tuoda julki lainsäätäjän tarkoitus, sillä niissä se ilmaisee joko halunsa keskeyttää lainsäätämistyön sen jälkeen, kun ”keskeiset osat” on katettu tai saatu valmiiksi, tai valtuuttaa komission tai tapauksen mukaan neuvoston antamaan soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla on suora yhteys täytäntöönpanovaiheeseen liittyviin tarpeisiin.

79. Esitettyäni nämä yleiset ja suurelta osin abstraktit näkökohdat on tullut aika siirtyä itse riidanalaiseen säännökseen eli asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohtaan, josta on nostettu kanne sillä perusteella, että siinä annetaan konkreettisesti komissiolle toimivalta antaa täytäntöönpanoasetus, jossa täsmennetään tiettyjä, itse asetukseen liittyviä erityisiä näkökohtia.

4. Kysymys siitä, onko riidanalaisella säännöksellä voitu pätevästi antaa komissiolle toimivalta antaa täytäntöönpanoasetus

80. Arviointi on jälleen hyvä aloittaa tarkastelemalla käsiteltävän säännöksen sanamuotoa. Asetuksen N:o 528/12 80 artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle toimivalta antaa täytäntöönpanoasetus, jossa täsmennetään seuraavat seikat:

- ”a) kemikaalivirastolle suoritettavat maksut, mukaan luettuna vuosimaksu valmisteista, joille on myönnetty unionin lupa VIII luvun mukaisesti, ja maksu vastavuoroista tunnustamista koskevista hakemuksista VII luvun mukaisesti;
- b) säännöt, joissa määritellään alennettuja maksuja, maksujen perimättä jättämistä sekä biosidivalmistekomitean esittelevän jäsenen palkkiota koskevat ehdot; ja
- c) maksuehdot.”

81. Samassa kohdassa täsmennetään, että asetusta sovelletaan ainoastaan kemikaalivirastolle suoritettuihin maksuihin ja että ne ”on asetettava tasolle, jolla varmistetaan, että niistä saadut tulot yhdistettyinä kemikaaliviraston muihin tähän asetukseen perustuviin tulonlähteisiin riittävät kattamaan suoritetuista palveluista aiheutuneet kustannukset. Kemikaaliviraston on julkistettava suoritettavat maksut”.

82. Näihin säännöksiin liittyvät vielä seuraavat 80 artiklan 3 kohdassa vahvistetut periaatteet:

- ”a) maksut asetetaan tasolle, jolla varmistetaan, että niistä saadut tulot riittävät lähtökohtaisesti kattamaan suoritetuista palveluista aiheutuneet kustannukset; maksut eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kustannusten kattamiseksi;
- b) maksut maksetaan osittain takaisin, jos hakija ei toimita pyydettyjä tietoja asetetussa määräajassa;
- c) pk-yritysten erityistarpeet otetaan tarvittaessa huomioon, mukaan luettuna mahdollisuus jakaa maksut useaan erään ja vaiheeseen;
- d) maksurakenteessa ja maksujen määrässä otetaan huomioon, onko tiedot toimitettu yhdessä vai erikseen;
- e) asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, ja jos kemikaalivirasto tai toimivaltainen viranomaisen sen hyväksyy, maksu voidaan jättää perimättä kokonaan tai osittain;

- f) maksujen määräajat vahvistetaan ottaen asianmukaisesti huomioon tässä asetuksessa säädettyjen menettelyjen määräajat.”

83. Komissio väittää,³⁴ että kyseisellä täytäntöönpanoasetuksella on tarkoitus perustaa kemikaalivirastolle kattava ja yhdenmukainen maksujärjestelmä, siis sääntöjen ja kriteerien johdonmukainen kokonaisuus tai yleinen ja yhtenäinen järjestelmä, joka komission mukaan edellyttää asetuksen N:o 528/2012 ”keskeisten osien” täydentämistä lainsäätäjän määrittämien periaatteiden perusteella, ja että asetus olisi tämän vuoksi pitänyt antaa SEUT 290 artiklan mukaisen säädösvallan siirron nojalla.

84. Parlamentti ja neuvosto kyseenalaistavat komission mainitsemien periaatteiden merkityksen ja väittävät, että asetuksen N:o 528/2012 80 artiklalla perustettu järjestelmä on sellaisenaan riittävän yksityiskohtainen, jottei siitä ole tarpeen antaa delegoitua säädöstä, vaan SEUT 291 artiklassa tarkoitettu puhtaasti täytäntöönpaneva säädös on tähän tarkoitukseen täysin riittävä.

85. Ennen kuin jatkan, haluan tuoda esille jo edellä mainitsemani hyvinkin tärkeän näkökohdan, nimittäin sen, että säännöksen problematiikkaa ei pidä käsitellä erillään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytystä säädöksestä vaan myös osana kyseisen säädöksen kokonaisuutta, erityisesti siltä osin kuin tarkastellaan sitä, onko säädöksessä päätetty turvautua delegoituihin säädöksiin vai soveltamisalaltaan yleisiin täytäntöönpanotoimiin. Tässä yhteydessä on huomattava, että asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa säädetään siirretyn säädösvallan käyttämisestä niin laajasti, että voidaan sulkea pois edellä mainitsemani vaara siitä, että lainsäätäjä olisi jättänyt huomiotta tämän uuden tavan säännellä tiettyä alaa.³⁵ Tämä toteamus ei luonnollisestikaan estä jatkamasta nyt tarkasteltavan säännöksen analyysia; mielestäni näitä asetukseen sisältyviä viittauksia delegoituihin säädöksiin ei kuitenkaan voida jättää mainitsematta.

86. Näillä perusteilla on tutkittava, voidaanko asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohtaa perustellusti pitää ilmauksena lainsäätäjän tahdosta antaa säädös, joka vaatii jatkukseen vielä kehittelyä, vai onko päinvastoin perusteltua hyväksyä, että menettelyssä on jo siirrytty täytäntöönpanovaiheeseen, jolloin on väistämättä tarpeen antaa itse täytäntöönpanoa edeltäviä, soveltamisalaltaan yleisiä toimia. Tässä kohtaa on tärkeää huomata, että aloilla, joilla esiintyy merkittäviä tarkistustarpeita, kuten jäljempänä esitettävistä täsmennyksistä riippumatta maksujen tapauksessa, on taipumus sijoittua jälkimmäiseen vaiheeseen.

87. Näistä lähtökohdista käsin on riittävää tutkia, voidaanko oikeutetusti väittää, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa on jo edetty viimeiseen vaiheeseen eli täytäntöönpanovaiheeseen, joka edellyttää väistämättä täsmentämistä tai määrittämistä, vai ollaanko päinvastoin edelleen vaiheessa, jossa keskeneräistä normatiivista työtä jatketaan sellaisen harkintavallan rajoissa, jota komissio ei pelkkää täytäntöönpanovaltaa käyttämällä voi korvata.

88. Komissiolle annetun normatiivisen vallan ulottuvuutta on arvioitava niiden periaatteiden mukaan, jotka lainsäätäjä on täsmentänyt asetuksen N:o 528/12 80 artiklan 3 kohdassa, sillä se, onko kyse pelkän täytäntöönpanovallan vai vieläkin lainsäädäntövallan käyttämisestä, riippuu siitä, missä määrin nämä periaatteet voivat rajoittaa komission harkintavaltaa määrätä kyseisen vallan käytöstä johtuvien säännösten sisällöstä.

89. Mielestäni asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 ja 3 kohdassa määritellyt edellytykset eivät mahdollista sellaisen normatiivisen tehtävän hoitamista, jossa ylitettäisiin toimivalta, jonka voidaan kohtuudella katsoa olevan siirrettävissä täytäntöönpanovaiheessa joko jäsenvaltioille tai komissiolle.

34 — Kanteen 46, 83 ja 85 kohta.

35 — Asetuksen N:o 528/2012 83 artiklan 5 kohdassa luetellaan seuraavat saman asetuksen säännökset, joiden nojalla siirretään säädösvaltaa: 3 artiklan 4 kohta, 5 artiklan 3 kohta, 6 artiklan 4 kohta, 21 artiklan 3 kohta, 23 artiklan 5 kohta, 28 artiklan 1 ja 3 kohta, 40 artikla, 56 artiklan 4 kohta, 71 artiklan 9 kohta, 85 artikla ja 89 artiklan 1 kohta.

90. Säännöksessä mainitaan kahteen kertaan, että maksuilla on varmistettava, että ne riittävät kattamaan kemikaaliviraston suorittamista palveluista aiheutuneet kustannukset; ja toisessa yhteydessä (3 kohdan a alakohdassa) vielä täsmennetään, että maksut "eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kustannusten kattamiseksi". Mielestäni on siis selvää, ettei maksujen tason määrittäminen riipu mistään poliittisesta valinnasta, vaan se on pelkkä tekninen kysymys. Näin on siksi, että lainsäätäjä on jo itse määrittänyt tyhjentävästi maksujärjestelmän perustamisen poliittisen ulottuvuuden säätämällä, että palveluista peritään maksuja ja että ne käytetään palveluista aiheutuvien kustannusten kattamiseen ilman, että niitä voitaisiin käyttää mihinkään muihin tarkoituksiin tai asettaa kemikaaliviraston palveluista aiheutuviin kustannuksiin nähden liian korkealle tasolle.

91. On kuitenkin vielä syytä pysähtyä tarkastelemaan artiklan 3 kohdan e alakohdassa vahvistettua periaatetta, jonka komissio väittää edellyttävän poliittista valintaa, millä siis halutaan sanoa, että komissiolle annetaan liikaa harkintavaltaa. On totta, että komission valtuuttaminen päättämään, missä tapauksissa maksu voidaan jättää perimättä kokonaan tai osittain, merkitsee, että sen ratkaistavaksi on uskottu kysymys, jota melkein pä missä tahansa rahoitusjärjestelmässä pidettäisiin erityisen arkaluonteisena. Maksuvelvollisten määrittäminen on nimittäin historiallisesti kuulunut poliittiselle kentälle, ja poliittinen edustus ja maksujen kantaminen liittyvät läheisesti toisiinsa, minkä vuoksi maksuvelvollisista on lähtökohtaisesti säädettävä lailla.

92. Ei kuitenkaan voida sanoa, että komissiolla olisi nyt tarkasteltavan säännöksen nojalla toimivalta määrittää vapaasti, keiltä maksu voidaan jättää perimättä. Asetuksen 80 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaan maksu voidaan nimittäin jättää perimättä kokonaan tai osittain ainoastaan "asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa", ja lisäksi vain, jos "kemikaalivirasto tai toimivaltainen viranomainen" sen hyväksyy. Lainsäätäjä on siis tässäkin itse määrittänyt maksujen mahdollisesta perimättä jättämisestä tehtävän päätöksen poliittisen ulottuvuuden. Komissio ei ole se, joka päättää, voidaanko maksu jättää perimättä tai jätetäänkö se perimättä kokonaan vai osittain. Lainsäätäjä on säätänyt, että perimättä jättäminen on mahdollista, ja komission on nyt ainoastaan annettava täytäntöönpanoasetus, jossa täsmennetään, että perimättä jättämistä pyytävien on perusteltava pyyntönsä asianmukaisesti ja että virasto tai toimivaltainen viranomainen ratkaisee, jätetäänkö maksu perimättä vai ei. Komission tehtävänä on siis ainoastaan määrittää tulevassa täytäntöönpanoasetuksessa maksun perimättä jättämiselle asetettavat ehdot, jotka lainsäätäjä on todellisuudessa jo itse määrittänyt asetuksessa N:o 528/2012, ja ne ovat pyynnön perusteleva ja kemikaaliviraston tai toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä. Näin ollen ei mielestäni voida katsoa, että säännöksellä sovellettaisiin SEUT 291 artiklan 2 kohdan määräyksiä lainvastaisena pidettävällä tavalla.

93. Muillakin 80 artiklan 3 kohdassa vahvistetuilla periaatteilla rajoitetaan nähdäkseni riittävästi komission harkintavaltaa, sillä niissä jopa täsmennetään, että "maksut maksetaan osittain takaisin, jos hakija ei toimita pyydettyjä tietoja asetetussa määräajassa" (b alakohta), että tarvittaessa on otettava huomioon "pk-yritysten erityistarpeet – –, mukaan luettuna mahdollisuus jakaa maksut useaan erään ja vaiheeseen" (c alakohta) ja että "maksujen määräajat vahvistetaan ottaen asianmukaisesti huomioon tässä asetuksessa säädettyjen menettelyjen määräajat" (f alakohta). Nähdäkseni komissiolle ei jää mitään tilaa käyttää sellaista päätösvaltaa, johon sisältyvä harkintavalta ei mahdollistaisi asetuksen sisällyttämistä SEUT 291 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

94. Asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on veloitettava hakijoita suoraan niistä palveluista, joita "jäsenvaltiot tarjoavat tämän asetuksen mukaisissa menettelyissä". Tätä varten 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että "komissio antaa yhdenmukaista maksurakennetta koskevia ohjeita 3 kohdassa tarkoitettujen periaatteiden pohjalta". Edellä esitetyistä voitaisiin helposti päätellä, että komission odotetaan rajaavan ja täsmäntävän jäsenvaltioille asetettavat edellytykset, jotka unionin tapauksessa määritellään saman artiklan 3 kohdassa. Jos tämä pitäisi paikkansa, se merkitsisi, että 3 kohtaan jää vielä tilaa tehdä päätöksiä, jotka eivät olisi täysin vailla tiettyä harkinnanvaraa. En usko, että näin on.

95. Mielestäni 2 kohdan toisessa alakohdassa ei suinkaan valtuuteta komissiota täsmentämään periaatteita, jotka on nähdäkseni määritelty jo niin tarkasti, että ne vievät komissiolta kaikki mahdollisuudet poliittisen valinnan tekemiseen. Toisessa alakohdassa on kyse siitä, että komissio antaa ”3 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden pohjalta” *ohjeita* toimenpiteistä, joita jäsenvaltioiden on toteutettava sen varmistamiseksi, että niillä kaikilla olisi yhdenmukainen maksurakenne. Siinä ei siis määritellä komission harkintavaltaa, jonka lainsäätäjä on jo rajannut 3 kohdassa vahvistamallaan periaatteilla, vaan varmistetaan, että jäsenvaltioille asetettavat maksut ovat rakenteeltaan yhdenmukaisia, ja tämän maksurakenteen määrittämisessä on käytettävä ohjeena kyseisiä periaatteita.

96. Se, että 80 artiklan 3 kohdassa vahvistetut periaatteet sitovat yhtä lailla komissiota kuin jäsenvaltioitakin, vahvistaa lopulta lainsäätäjän katsoneen lainsäätämisvaiheen päättyneeksi ja loppuun saatetuksi. Komissio ei voi vakuuttavasti väittää,³⁶ että jäsenvaltiot voisivat kukin oman oikeusjärjestyksensä nojalla niin sanotusti ”palata” lainsäätämisvaiheeseen muodollisessa merkityksessä silloin, kun ne ryhtyvät toimeenpanemaan kyseistä asetusta. Tässä on – kuten parlamentti aivan oikein toteaa³⁷ – nimittäin merkitystä ainoastaan sillä, että normatiivinen vaihe on unionin kannalta tarkasteltuna jo päättynyt.

97. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetuksen N:o 528/2012 80 artiklan 1 kohdassa on voitu lainmukaisesti antaa komissiolle SEUT 291 artiklan 2 kohtaan perusteella toimivalta hyväksyä täytäntöönpanoasetus, jonka sisältö ja ehdot määritellään mainitussa säännöksessä, ja että komission kumoamiskanne on siten hylättävä.

V Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin antaa seuraavan ratkaisun:

- 1) komission kanne hylätään;
- 2) komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

³⁶ — Kantajan vastauksen 39 kohta.

³⁷ — Vastajan vastauksen 22 ja 23 kohta.