

II

(Tiedonannot)

TOIMIELINTENVÄLISET SOPIMUKSET

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklan soveltamista koskevat ei-sitovat perusteet – 18. kesäkuuta 2019

(2019/C 223/01)

EUROOPAN PARLAMENTTI, EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO JA EUROOPAN KOMISSIO,

jotka katsovat seuraavaa:

- (1) Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio, jäljempänä 'toimielimet', tekivät 13 päivänä huhtikuuta 2016 toimielinten välisen sopimuksen paremmasta lainsäädännöstä ⁽¹⁾, jäljempänä 'sopimus'.
- (2) Toimielimet korostavat sopimuksen 26 kohdassa täytäntöönpanosäädösten ja delegoitujen säädösten tärkeää asemaa unionin oikeudessa ja toteavat, että perustelluissa tapauksissa tehokkaasti ja avoimesti käytettyinä ne ovat paremman lainsäädännön olennaisia välineitä, jotka edesauttavat sitä, että lainsäädäntö on yksinkertaista ja ajantasaista ja sen täytäntöönpano tapahtuu tehokkaasti ja ripeästi.
- (3) Toimielimet ennakoivat sopimuksen 28 kohdassa täydentävänsä sopimuksen liitteenä olevaa, delegoituja säädöksiä koskevaa yhteisymmärrysasiakirjaa vahvistamalla ei-sitovat perusteet, jotka koskevat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklan soveltamista.
- (4) Perusteiden täytäntöönpanosta voidaan keskustella vuosittain poliittisella ja teknisellä tasolla sopimuksen täytäntöönpanon yleisen seurannan yhteydessä sopimuksen 50 kohdan mukaisesti.
- (5) Koska Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan 2 kohdassa määrätään, että 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, on ei-sitovien perusteiden tarkoituksena erotella toisistaan delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset, mutta ei eri toimielimiä, joille täytäntöönpanovaltaa siirretään. Näiden ei-sitovien perusteiden tarkoituksena ei ole määritellä tai rajoittaa millään tavalla ehtoja, joiden mukaisesti toimielin käyttää sille asiaa koskevan unionin lainsäädännön, mukaan lukien perussäädöksen, mukaisesti siirrettyä toimivaltaa.
- (6) Euroopan unionin tuomioistuin on jo useaan otteeseen käsitellyt kysymyksiä, joilla on merkitystä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklan soveltamisen kannalta ⁽²⁾. Kyseinen oikeuskäytäntö saattaa vielä kehittyä tulevaisuudessa. Ei-sitovia perusteita saattaa olla tarpeen tarkastella uudelleen ottaen huomioon oikeuskäytännön kehitys,

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, tehty 13 päivänä huhtikuuta 2016 (EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1).

⁽²⁾ Muun muassa unionin tuomioistuimen tuomio 18.3.2014, komissio v. parlamentti ja neuvosto (biosidit), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; unionin tuomioistuimen tuomio 17.3.2016, parlamentti v. komissio (Verkkujen Eurooppa -väline), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; unionin tuomioistuimen tuomio 16.7.2015, komissio v. parlamentti ja neuvosto (viisumien vastavuoroisuus), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

OVAT SOPINEET SEURAAVAA:

I. YLEISET PERIAATTEET

1. Näillä ei-sitovilla perusteilla annetaan toimielimille ohjeistusta siitä, olisiko lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä olevan valtuutuksen oltava luonteeltaan delegoitu vai täytäntöönpaneva ja olisiko se näin ollen annettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan nojalla delegoidun säädöksen antamiseksi vai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan nojalla täytäntöönpanosäädöksen antamiseksi.
2. Kussakin tapauksessa on määriteltävä suunnitellun säädöksen luonne ottaen huomioon sekä suunnitellun säädöksen että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen tavoitteet, sisältö ja asiayhteys.
3. Lainsäätäjällä on valta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen rajoissa päättää siitä, käytetäänkö delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä ja missä laajuudessa niitä käytetään. Tältä osin lainsäätäjä päättää, siirretäänkö komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä, ja arvioi, tarvitaanko valtuuksia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen yhdenmukaisten täytäntöönpanoedellytysten varmistamiseksi.
4. Jos lainsäätäjä katsoo, että säännöksen olisi oltava erottamaton osa perussäädöstä, se voi päättää sisällyttää säännöksen liitteeseen. Lainsäätäjä ei ole koskaan velvollinen lisäämään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädöksiin liitteitä ja lainsäätäjä voi sen sijaan päättää antaa erillisiä säädöksiä, mutta toimielimet muistuttavat, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen rakenteen olisi perustuttava sopimuksessa vahvistettuihin yhteisiin sitoumuksiin ja tavoitteisiin, joiden mukaan lainsäädännön olisi oltava yksinkertaista, selkeää ja johdonmukaista ja kansalaisten, viranomaisten ja yritysten saatavilla ja ymmärrettävissä, se olisi voitava panna helposti täytäntöön, eikä valtuutuskysymys saa vaikuttaa sen antamiseen. Tämä ei kuitenkaan millään tavalla rajoita lainsäätäjän valtuuksia.
5. Lainsäädännön keskeiset osat on määriteltävä perussäädöksessä. Sen vuoksi komissiolle ei voida siirtää valtaa antaa sääntöjä, joiden antaminen edellyttää unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin kuuluvien poliittisten valintojen tekemistä esimerkiksi siltä osin kuin se edellyttää kyseessä olevien toisistaan poikkeavien intressien punnintaa monenlaisten arviointien perusteella (?). Käyttäessään delegoitua valtaa tai täytäntöönpanovaltaa komission on kaikilta osin noudatettava valtuutussäädöksen keskeisiä osia (*).
6. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävällä säädöksellä voidaan siirtää valta antaa delegoituja säädöksiä ainoastaan komissiolle.
7. Näitä perusteita ei pitäisi katsoa tyhjenteviksi.

II. PERUSTEET

A. SÄÄDÖKSET, JOITA SOVELLETAAN YLEISESTI TAI YKSITTÄISTAPAUKSISSA

1. Delegoidut säädökset ovat aina yleisesti sovellettavia. Yksittäistapauksissa sovellettavia toimenpiteitä ei voida hyväksyä delegoidulla säädöksellä.
2. Täytäntöönpanosäädökset voivat olla yksittäistapauksissa sovellettavia tai yleisesti sovellettavia.
3. Säädös on yleisesti sovellettava, jos sitä sovelletaan objektiivisesti määritellyissä tilanteissa ja jos sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin (?).

B. LAINSÄÄTÄMISJÄRJESTYKSESSÄ HYVÄKSYTTÄVIEN SÄÄDÖSTEN MUUTTAMINEN, MUKAAN LUKIEN NIIDEN LIITTEET

1. Jos lainsäätäjä siirtää komissiolle vallan muuttaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyä säädöstä, komissio voi käyttää kyseistä valtaa ainoastaan antamalla delegoituja säädöksiä (*), myös silloin kun valta muuttaa säädöstä koskee liitteitä, sillä ne ovat erottamaton osa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä.
2. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen muuttamista koskevan toimivallan siirtämisellä on tarkoitus antaa komissiolle valta muuttaa tai kumota lainsäätäjän kyseiseen säädökseen kirjaamia muita kuin keskeisiä osia (?). Muutoksiin voivat kuulua lisäykset, joita tehdään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen tiettyihin muihin kuin keskeisiin osiin, tai muiden kuin keskeisten osien poistot tai korvaukset.

(?) Unionin tuomioistuimen tuomio 5.9.2012, parlamentti v. neuvosto, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, 64, 65 ja 76 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 26.7.2017, Tšekin tasavalta v. komissio, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, 78 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 11.5.2017, Dyson v. komissio, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, 61 ja 62 kohta.

(*) Unionin tuomioistuimen tuomio 11.5.2017, Dyson v. komissio, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, 65 kohta.

(?) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 14.6.2012, Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe v. komissio, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, 30 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 7.3.2013, Bilbaína de Alquitranes ym. v. ECHA, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, 32 ja 56 kohta.

(*) Unionin tuomioistuimen tuomio 15.10.2014, parlamentti v. komissio, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, 45 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 16.7.2015, komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, 31 kohta.

(?) Unionin tuomioistuimen tuomio 17.3.2016, parlamentti v. komissio, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, 42 kohta.

C. LISÄSÄÄNNÖT, JOILLA TÄYDENNETÄÄN PERUSSÄÄDÖSTÄ

Toimenpiteistä, joissa on kyse perussäädöksen sisältöön perustuvien tai sitä kehittävien lisäsääntöjen hyväksymisestä ja jotka sisältyvät sääntelykehykseen sellaisena kuin se määritellään perussäädöksessä, olisi säädettävä delegoidulla säädöksellä. Tämä koskee esimerkiksi toimenpiteitä, jotka vaikuttavat perussäädöksessä vahvistettujen sääntöjen aineelliseen sisältöön ja joiden perusteella komissio voi konkretisoida perussäädöstä, edellyttäen, että ne eivät kuitenkaan koske perussäädöksen keskeisiä osia.

D. LISÄSÄÄNNÖT, JOILLA PERUSSÄÄDÖS PANNAAN TÄYTÄNTÖÖN

Sen sijaan lisäsäännöistä, joilla perussäädöksessä jo vahvistetut säännöt pannaan täytäntöön tai saatetaan tehokkaiksi tarkentamalla yksityiskohtaisemmin perussäädöksen sisältöä, mutta jotka eivät kuitenkaan vaikuta oikeudellisen kehyksen aineelliseen sisältöön, olisi säädettävä täytäntöönpanosäädöksellä. Tämä koskee tilanteita, joissa lainsäätäjä on jo vahvistanut riittävän tarkan oikeudellisen kehyksen, johon sisältyvät keskeiset edellytykset ja perusteet.

E. SÄÄDÖKSET, JOILLA VAHVISTETAAN MENETTELY, TOIMINTATAPA TAI METODOLOGIA

1. Toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on vahvistaa menettely (keino suorittaa tai toteuttaa jotakin, jotta voidaan saavuttaa perussäädöksessä määritelty tulos), voidaan säätää joko delegoidulla säädöksellä tai täytäntöönpanosäädöksellä (tai ne voivat jopa olla perussäädöksen keskeinen osa) riippuen niiden luonteesta, tavoitteista, sisällöstä ja asiayhteydestä.

Esimerkiksi toimenpiteistä, joilla vahvistetaan menettelyn osat ja jotka perustuvat perussäädöksen sisältöön tai kehittävät sitä ja sisältyvät sääntelykehykseen sellaisena kuin se määritellään perussäädöksessä, olisi säädettävä delegoidulla säädöksellä.

Sen sijaan toimenpiteistä, joilla varmistetaan perussäädöksessä säädetyn säännön yhdenmukainen täytäntöönpano vahvistamalla tietty menettely, olisi säädettävä täytäntöönpanosäädöksellä.

2. Vastaavasti valtuutus toimintatavan (yksittäisen tehtävän toteuttaminen säännöllisellä ja järjestelmällisellä tavalla) tai metodologian (toimintatavan määrittelysäännöt) määrittelemiseksi voidaan antaa sen luonteen, tavoitteiden, sisällön ja asiayhteyden mukaan joko delegoidulla säädöksellä tai täytäntöönpanosäädöksellä.

F. SÄÄDÖKSET, JOTKA KOSKEVAT TIEDONANTOVELVOLLISUUTTA

Toimenpiteistä, jotka koskevat tiedonantovelvollisuutta, voidaan säätää joko delegoidulla säädöksellä tai täytäntöönpanosäädöksellä (tai ne voivat jopa olla perussäädöksen keskeinen osa) riippuen niiden luonteesta, tavoitteista, sisällöstä ja asiayhteydestä.

Esimerkiksi toimenpiteistä, joilla määritellään tiedonantovelvollisuuden sisältöön perustuvia lisäsääntöjä, olisi säädettävä delegoidulla säädöksellä. Tämä koskee yleensä muita kuin keskeisiä lisäosia, jotka vaikuttavat tiedonantovelvollisuuden aineelliseen sisältöön.

Sen sijaan toimenpiteistä, joilla pyritään varmistamaan tiedonantovelvollisuuden yhdenmukainen noudattaminen, kuten tietojen antamisen muoto ja tekniset keinot, olisi säädettävä täytäntöönpanosäädöksellä. Esimerkiksi silloin kun tiedonantovelvollisuuden aineellinen sisältö määritellään riittävän tarkasti perussäädöksessä, toimenpiteistä, joilla tarkennetaan annettavat tiedot yksityiskohtaisemmin niiden vertailukelpoisuuden tai tiedonantovelvollisuuden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, olisi säädettävä täytäntöönpanosäädöksellä.

G. SÄÄDÖKSET, JOTKA KOSKEVAT LUPIA

Toimenpiteistä, jotka koskevat lupia, esimerkiksi tuotteita tai aineita koskevat luvat, voidaan säätää joko delegoidulla säädöksellä tai täytäntöönpanosäädöksellä (tai ne voivat jopa olla perussäädöksen keskeinen osa) riippuen niiden luonteesta, tavoitteista, sisällöstä ja asiayhteydestä.

Yksittäistapauksissa sovellettavat luvat voidaan hyväksyä ainoastaan täytäntöönpanosäädöksillä. Yleisesti sovellettavat luvat, joiden osalta komission päätös perustuu perussäädöksessä riittävän tarkasti määriteltyihin perusteisiin, olisi hyväksyttävä täytäntöönpanosäädöksellä.

Yleisesti sovellettavat luvat, joilla täydennetään perussäädöstä eli jotka eivät rajoitu perussäädöksessä vahvistettujen perusteiden soveltamiseen, mutta perustuvat kuitenkin perussäädöksen sisältöön (siirretyn säädösvallan rajoissa), olisi hyväksyttävä delegoidulla säädöksellä.

III. NÄIDEN PERUSTEIDEN SOVELTAMISEN SEURANTA JA NIIDEN UUELLEENTARKASTELU

1. Toimielimet seuraavat yhdessä ja säännöllisesti näiden perusteiden soveltamista.

2. Toimielimet tarkastelevat uudelleen perusteita omien sisäisten järjestelyjensä mukaisesti ja tarvittaessa sellaisten elintensä kautta, joilla on erityinen toimivalta tällä alalla, mikäli tämä on tarpeen ja asianmukaista ottaen huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehitys.
-