Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

14 päivänä huhtikuuta 2015*

Kumoamiskanne — Kolmansille maille myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu — Komission päätös peruuttaa puiteasetusta koskeva ehdotus — SEU 13 artiklan 2 kohta ja SEU 17 artikla — SEUT 293 artikla — Annetun toimivallan periaate — Toimielinten välisen tasapainon periaate — Vilpittömän yhteistyön periaate — SEUT 296 artikla — Perusteluvelvollisuus

Asiassa C-409/13,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 18.7.2013,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään G. Maganza, A. de Gregorio Merino ja I. Gurov,

kantajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil ja J. Škeřík,

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään T. Henze,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään M. Sampol Pucurull,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, D. Colas ja N. Rouam,

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili, prosessiosoite Luxemburgissa,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. Bulterman, B. Koopman ja J. Langer,

Slovakian tasavalta, asiamiehenään B. Ricziová,

Suomen tasavalta, asiamiehenään H. Leppo,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään U. Persson ja A. Falk,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään V. Kaye, avustajanaan barrister R. Palmer,

väliintulijoina,

vastaan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Euroopan komissio, asiamiehinään B. Smulders, P. Van Nuffel ja M. Clausen, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin ja K. Jürimäe sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J. L. da Cruz Vilaça ja F. Biltgen,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.9.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.12.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan unionin neuvosto vaatii kannekirjelmässään unionin tuomioistuinta kumoamaan 8.5.2013 tehdyn Euroopan komission päätöksen, jolla tämä peruutti ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansille maille myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua koskevista yleisistä säännöksistä (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta ja riidanalainen päätös

Puiteasetusta koskeva ehdotus

2 Makrotaloudellista rahoitusapua myönnetään kolmansille maille, joilla on lyhyen aikavälin maksutasevaikeuksia. Alun perin sitä myönnettiin EY 235 artiklan ja sittemmin EY 308 artiklan (joita vastaa SEUT 352 artikla) nojalla tapauskohtaisesti tehdyillä neuvoston päätöksillä. Makrotaloudellista rahoitusapua myönnetään Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien Euroopan parlamentin ja neuvoston SEUT 212 artiklan nojalla tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä tapauskohtaisesti tekemillä päätöksillä, tämän kuitenkaan estämättä SEUT 213 artiklassa määrätyn kiireellisen menettelyn soveltamista.

3 Komissio esitti 4.7.2011 SEUT 209 ja SEUT 212 artiklaan perustuvan ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansille maille myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua koskevista yleisistä säännöksistä (jäljempänä puiteasetusta koskeva ehdotus).

4 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 2–4, 6–8 ja 13 perustelukappaleessa todettiin seuraavaa:

”(2) Kolmansille maille myönnettävä makrotaloudellinen rahoitusapu perustuu nykyisin Euroopan parlamentin ja neuvoston erillisiin maakohtaisiin päätöksiin. Tämä heikentää makrotaloudellisen rahoitusavun tehokkuutta ja vaikuttavuutta aiheuttamalla tarpeettomia viivästyksiä avun saannista esitettyjen pyyntöjen ja varsinaisen täytäntöönpanon välillä.

(3) Jos luotaisiin kehys makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämiseksi kolmansille maille, joiden kanssa unionilla on tärkeät poliittiset, taloudelliset ja kaupalliset suhteet, apu tehostuisi. Erityisesti olisi oltava mahdollista myöntää makrotaloudellista rahoitusapua kolmansille maille niiden kannustamiseksi toteuttamaan talouspoliittisia toimenpiteitä, joista todennäköisesti olisi apua maksutasekriisin ratkaisemisessa.

(4) Euroopan parlamentti kehotti kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta – – antamassaan päätöslauselmassa antamaan makrotaloudellista rahoitusapua koskevan puiteasetuksen, jotta päätöksentekomenettelyä voitaisiin nopeuttaa ja luoda tälle rahoitusvälineelle muodollinen ja läpinäkyvä perusta.

– –

(6) Vuonna 2006 unioni tarkisti ja virtaviivaisti ulkoisen avun kehystään sitä tehostaakseen. Se hyväksyi kaikkien keskeisten ulkoisten rahoitusvälineiden osalta puiteasetukset, joissa komissiolle myönnetään täytäntöönpanovalta. Ainoa keskeinen väline, jolla nykyisin ei ole puiteasetusta, on makrotaloudellinen rahoitusapu.

(7) Lokakuun 8 päivänä 2002 antamissaan päätelmissä neuvosto vahvisti kriteerit (niin kutsutut Genvalin kriteerit), joilla ohjataan [unionin] makrotaloudellisia rahoitusaputoimia. Nämä kriteerit on tarkoituksenmukaista kirjata viralliseen säädökseen, jonka niin parlamentti kuin neuvosto hyväksyvät, ja samalla niitä olisi päivitettävä ja selkeytettävä.

(8) Olisi säädettävä ennalta asianmukaisista menettelyistä ja välineistä, joilla unioni voi varmistaa, että makrotaloudellinen rahoitusapu voidaan myöntää nopeasti, varsinkin jos olosuhteet edellyttävät välitöntä toimintaa. Näin myös selkeytettäisiin makrotaloudellisen rahoitusavun toteutukseen sovellettavia kriteereitä ja lisättäisiin niiden läpinäkyvyyttä.

– –

(13) Makrotaloudellista rahoitusapua olisi täydennettävä Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja muiden monenvälisten rahoituslaitosten myöntämillä varoilla, ja taakanjaon muiden avunantajien kanssa olisi oltava oikeudenmukainen. Makrotaloudellisella rahoitusavulla olisi varmistettava unionin osallistumisen tuoma lisäarvo.”

5 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Avun tavoite ja laajuus”, säädettiin seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa vahvistetaan yleiset säännökset makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämiseksi 2 artiklassa vahvistetuille tukikelpoisille kolmansille maille ja alueille.

2. Makrotaloudellinen rahoitusapu on poikkeuksellinen rahoitusväline, jolla myönnetään sitomatonta ja kohdentamatonta maksutasetukea tukikelpoisille kolmansille maille ja alueille. Sen tarkoituksena on palauttaa ulkoisen rahoitusaseman kestävyys, jos maalla on ulkoisessa rahoituksessa vaikeuksia. Rahoitusavulla edistetään maksutasevaikeuksien poistamiseen tähtäävien vankkojen sopeuttamis- ja rakenneuudistustoimien toteutusta.

3. Makrotaloudellista rahoitusapua voidaan myöntää sillä edellytyksellä, että monenvälisten rahoituslaitosten kanssa on yhdessä havaittu Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja muiden monenvälisten laitosten käyttöön asettamien varojen jälkeen huomattava ulkoinen rahoitusvaje siitä huolimatta, että on toteutettu vahvoja talouden vakauttamis- ja uudistusohjelmia.

4. Makrotaloudellinen rahoitusapu on luonteeltaan väliaikaista, ja sen maksaminen lopetetaan heti, kun tuensaajamaan ulkoisen rahoitusaseman kestävyys on saatu palautettua.”

6 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 2 artiklassa, joka koski maita, joille voidaan myöntää makrotaloudellista rahoitusapua, viitattiin tässä suhteessa liitteeseen I, jonka otsikko oli ”2 artiklan a ja b alakohdassa tarkoitetut maat ja alueet”. Siinä säädettiin myös mahdollisuudesta myöntää tällaista apua muille kuin mainitussa liitteessä tarkoitetuille kolmansille maille poikkeuksellisissa ja asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa ja edellyttäen, että nämä maat ovat poliittisesti, taloudellisesti ja maantieteellisesti lähellä unionia.

7 Kyseisen ehdotuksen 3 artiklalla säänneltiin makrotaloudellisen rahoitusavun muotoja (laina, avustus tai niiden yhdistelmä) ja sen rahoitustapoja.

8 Kyseisen ehdotuksen 4 artiklassa määriteltiin edellytykset, joilla pyrittiin varmistamaan makrotaloudellisen rahoitusavun yhteensoveltuvuus asian kannalta merkityksellisten unionin oikeuden rahoitussäännösten kanssa. Sen 5 artiklassa vahvistettiin makrotaloudellisen rahoitusavun määrän määrittämistä koskevat säännöt.

9 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 6 artiklassa, jonka otsikko oli ”Ehdollisuus”, säädettiin seuraavaa:

”1. Makrotaloudellisen rahoitusavun ennakkoedellytyksenä on se, että avunsaajamaassa kunnioitetaan tehokkaita demokraattisia mekanismeja, mukaan lukien parlamentaarista monipuoluejärjestelmää, oikeusvaltion periaatetta ja ihmisoikeuksia.

2. Makrotaloudellisen rahoitusavun ehtona on IMF:n ohjelma, johon sisältyy IMF:n varojen käyttöä.

3. Rahoitusavun maksamisen ehtona on, että IMF:n ohjelman toteutuksessa edistytään tyydyttävästi. Ehtona on myös se, että tietyssä määräajassa toteutetaan rakenneuudistuksiin keskittyvät tietyt selvästi määritellyt talouspoliittiset toimenpiteet, joista sovitaan komission ja tuensaajamaan välillä ja jotka vahvistetaan yhteisymmärryspöytäkirjassa.

4. Unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja tuensaajanmaiden hallinnon lujittamiseksi yhteisymmärryspöytäkirjaan sisällytetään toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vahvistaa julkisten varainhoitojärjestelmien tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta.

5. Toimenpiteiden suunnittelussa olisi myös otettava asianmukaisesti huomioon edistyminen markkinoiden molemminpuolisessa avaamisessa, sääntöihin perustuvan ja oikeudenmukaisen kaupan kehittyminen ja muut unionin ulkopolitiikan painopisteet.

6. Toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa niiden nykyisten kumppanuussopimusten, yhteistyösopimusten tai assosiaatiosopimusten kanssa, jotka on tehty unionin ja tuensaajamaan välillä, ja tuensaajamaan IMF:n tuella toteuttamien makrotalouden sopeuttamisohjelmien ja rakenneuudistusohjelmien kanssa.”

10 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artikla liittyi makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelyyn.

11 Kyseisen ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että makrotaloudellista rahoitusapua haluavan maan oli pyydettävä sitä kirjallisesti komissiolta.

12 Mainitun ehdotuksen 7 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen 14 artiklan 2 kohdan kanssa, säädettiin, että jos saman ehdotuksen 1, 2, 4 ja 6 artiklassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät, komissio myöntää haetun rahoitusavun yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 (EUVL L 55, s. 13) 5 artiklalla käyttöön otetussa niin kutsutussa ”tarkastelumenettelyssä”.

13 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklan 3 kohta koski niitä tarkennuksia, joiden oli ilmettävä laina- ja avustuspäätöksistä. Kyseisessä säännöksessä täsmennettiin, ettei makrotaloudellisen rahoitusavun saatavuusaika kummassakaan tapauksessa saanut periaatteessa ylittää kolmea vuotta.

14 Kyseisen ehdotuksen 7 artiklan 4 kohdassa, luettuna yhdessä sen 14 artiklan 3 kohdan kanssa, säädettiin, että sen jälkeen, kun makrotaloudellisen rahoitusavun myöntävä päätös on hyväksytty, komissio sopii kyseisen ehdotuksen 6 artiklan 3–6 kohdassa tarkoitetuista poliittisista toimenpiteistä tuensaajamaan kanssa asetuksen N:o 182/2011 4 artiklassa säädetyn ”neuvoa-antavan” menettelyn mukaisesti.

15 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklan 5 kohdassa säädettiin, että sen jälkeen kun makrotaloudellisen rahoitusavun myöntävä päätös on hyväksytty, komissio sopii avun yksityiskohtaisista rahoitusehdoista tuensaajamaan kanssa ja että nämä ehdot vahvistetaan avustus- tai lainasopimuksessa.

16 Kyseisen ehdotuksen 8 ja 9 artiklassa komissiolle asetettiin vastuu makrotaloudellisen rahoitusavun täytäntöönpanosta, varainhoidosta ja maksamisesta, ja sille annettiin tietyin edellytyksin valta keskeyttää avun maksaminen, supistaa apua tai peruuttaa se. Kyseisen ehdotuksen 10 artikla liittyi tukitoimenpiteisiin.

17 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 11 artiklassa säädettiin vihdoin unionin taloudellisten etujen suojaamisesta, sen 12 artiklassa makrotaloudellisen rahoitusavun tehokkuuden arvioinnista ja sen 13 artiklassa makrotaloudellisen rahoitusavun toteuttamisesta vuosittain annettavasta kertomuksesta.

Puiteasetusta koskevaan ehdotukseen liittyvät toimielinten väliset neuvottelut

18 Neuvoston finanssineuvosten työryhmän useiden kokousten jälkeen neuvosto hyväksyi puiteasetusta koskevasta ehdotuksesta yleisnäkemyksen, jonka pysyvien edustajien komitea (Coreper) hyväksyi 15.12.2011. Neuvosto ehdotti yleisnäkemyksessään muun muassa, että mainitun ehdotuksen 7 artiklan 2 kohdassa komissiolle myönnetyn täytäntöönpanovallan sijasta jokainen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätös tehtäisiin soveltamalla tavallista lainsäätämisjärjestystä.

19 Parlamentti hyväksyi 24.5.2012 pitämässään täysistunnossa puiteasetusehdotusta koskevan kansainvälisen kaupan valiokuntansa mietinnön. Mietinnössä ehdotettiin muun muassa, että jokainen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätös tehtäisiin säädösvallan siirron nojalla annetuilla toimilla.

20 Parlamentin, neuvoston ja komission välillä 5.6., 28.6. ja 19.9.2012 järjestetyissä kolmessa ensimmäisessä kolmikantakokouksessa vahvistui, että nämä kolme toimielintä olivat eri mieltä puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklan säännöksestä, joka liittyi makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisessä sovellettavaan menettelyyn. Parlamentti ja neuvosto ilmaisivat erityisesti huolensa mainitussa säännöksessä säädetyn päätöksentekomenettelyn poliittisen ja demokraattisen valvonnan puuttumisesta.

21 Komissio esitti tammikuussa 2013 neljättä kolmikantakokousta silmällä pitäen epävirallisen muistion nimeltä ”Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation” (Kohdealue täytäntöönpanotoimille, säädösvallan siirron nojalla annetuille toimille ja yhteispäätöksille makrotaloudellista rahoitusapua koskevassa puiteasetuksessa), jolla pyrittiin lähentämään kyseisten kolmen toimielimen kantoja tämän kysymyksen osalta ja vastaamaan parlamentin ja neuvoston esille tuomiin huoliin.

22 Neljännen, 30.1.2013 järjestetyn kolmikantakokouksen jälkeen ilmeni, että parlamentti ja neuvosto voivat päästä asetusehdotuksen osalta yhteisymmärrykseen ratkaisusta, jonka mukaan kaikki makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätökset tehtäisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, tuensaajamaan kanssa tehtävät yhteisymmärryspöytäkirjat toteutettaisiin komission täytäntöönpanotoimella ja tiettyjen näin myönnettyyn apuun liittyvien toimien toteuttamista koskeva toimivalta siirrettäisiin komissiolle.

23 Viidennessä, 27.2.2013 järjestetyssä kolmikantakokouksessa parlamentin ja neuvoston edustajat ilmoittivat edelleenkin kannattavansa sitä, että kaikki makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätökset tehtäisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Komission edustaja ilmoitti, että koska komissio epäili kyseisen menettelytavan vääristävän sen puiteasetusta koskevaa ehdotusta, se saattaisi peruuttaa ehdotuksensa.

24 Parlamentti ja neuvosto tekivät 25.4.2013 järjestetyn kuudennen kolmikantakokouksen aikana periaatesopimuksen siitä, että komission täytäntöönpanovalta korvattaisiin siten, että makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätökset tehtäisiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tässä yhteydessä komission edustaja ilmoitti virallisesti komission olevan eri mieltä tästä menettelytavasta todeten, että komissio saattaisi peruuttaa puiteasetusta koskevan ehdotuksen, jos kaikkien makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätösten tekemisessä päätettäisiin noudattaa tavallista lainsäätämisjärjestystä, koska kyseisen toimielimen mukaan tällaisella muutoksella vääristettäisiin kyseistä ehdotusta ja siitä aiheutuisi huomattavia perustuslaillisia vaikeuksia.

25 Coreperin puheenjohtaja valitteli komission varapuheenjohtajalle Rehnille 6.5.2013 osoittamassaan kirjeessään tätä komission edustajan kuudennessa kolmikantakokouksessa tekemää ilmoitusta, ja hän pyysi komissiota muuttamaan kantaansa, sillä parlamentin ja neuvoston oli tarkoitus tehdä lähiaikoina sopimus asiasta.

26 Rehn ilmoitti Euroopan parlamentin puhemiehelle ja neuvoston puheenjohtajalle 8.5.2013 osoittamallaan kirjeellä, että komission jäsenten kollegio oli 2045. kokouksessaan päättänyt SEUT 293 artiklan 2 kohdan nojalla peruuttaa puiteasetusta koskevan ehdotuksensa.

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa

27 Neuvosto vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Komissio vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään kanteen perusteettomana ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Slovakian tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin neuvoston vaatimuksia tukeviksi väliintulijoiksi.

Kanne

30 Neuvosto esittää kanteensa tueksi kolme kanneperustetta. Ensimmäisen kanneperusteen mukaan SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrättyä annetun toimivallan periaatetta ja toimielinten välisen tasapainon periaatetta on loukattu. Toisen kanneperusteen mukaan SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta on loukattu. Kolmannen kanneperusteen mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyä perusteluvelvollisuutta ei ole noudatettu.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

31 Neuvosto ja kaikki väliintulijoina olevat jäsenvaltiot väittävät ensimmäisessä kanneperusteessa, ettei komissio ole nyt käsiteltävässä asiassa noudattanut SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrättyä annetun toimivallan periaatetta, joka heijastelee toimielinten välisen tasapainon periaatetta.

32 Neuvosto ja kyseiset jäsenvaltiot väittävät ensinnäkin yleisissä huomautuksissaan, ettei perussopimuksissa anneta komissiolle yleistä oikeutta peruuttaa unionin lainsäätäjälle esittämiään ehdotuksia.

33 Tältä osin ne väittävät ensinnäkin, ettei komission SEU 17 artiklan 2 kohdassa vahvistettuun oikeuteen tehdä lainsäädäntöaloitteita voida perustaa harkintaan perustuvaa vastaavaa peruutusoikeutta.

34 Komission peruutusoikeus pitäisi niiden mukaan rajata koskemaan ainoastaan objektiivisia tilanteita, joissa on kyse ajan kulumisesta tai sellaisten uusien olosuhteiden tai tietojen ilmenemisestä, jotka tekevät lainsäädäntöehdotuksesta vanhentuneen tai vievät siltä kohteen, lainsäädäntömenettelyn hitaasta etenemisestä, jonka vuoksi sen voidaan odottaa päättyvän tuloksettomasti, tai vilpittömään yhteistyöhön ja toimielinten välisen tasapainon kunnioittamiseen perustuvan, unionin lainsäätäjän kanssa yhteisen strategian olemassaolosta.

35 Toiseksi komission yleistä peruutusoikeutta ei voida neuvoston mukaan tunnustaa SEUT 293 artiklan perusteella. Jos komissiolle myönnettäisiin tällainen oikeus, se tarkoittaisi, että SEUT 293 artiklan 1 kohdassa neuvostolle annetulta oikeudelta muuttaa komission ehdotusta sen kohteen ja tarkoituksen rajoissa poistettaisiin tehokas vaikutus.

36 Kolmanneksi on niin, että jos komissiolla olisi harkintavalta peruuttaa ehdotus aina, kun se on eri mieltä lainsäätäjien keskenään sopimista tarkistuksista tai kun se ei ole tyytyväinen neuvottelujen lopputulokseen, sillä olisi käytössään perusteeton keino vaikuttaa lainsäädäntötyön kulkuun ja lainsäädäntötoimintaa koskeva veto-oikeus poliittisten tarkoitusperiensä mukaisesti.

37 Neljänneksi neuvosto ja Saksan liittotasavalta väittävät, että tällaisen komissiolla olevan peruuttamista koskevan harkintavallan tunnustaminen olisi demokratian periaatteen, jota SEU 10 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan ilmentävät parlamentti ja neuvoston jäsenten kuuluminen kansallisille parlamenteille poliittisessa vastuussa oleviin hallituksiin, vastaista.

38 Nämä yleiset huomautukset esitettyään neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot väittävät toiseksi, että komissio on riidanalaisen päätöksen tekemisellä estänyt parlamenttia ja neuvostoa käyttämästä lainsäädäntövaltaansa, koska se on ilman objektiivisia syitä ja pelkkien poliittisten tarkoitusperiensä mukaisesti estänyt kompromissin, jota nämä valmistautuivat saattamaan päätökseen.

39 Neuvosto ja kyseiset jäsenvaltiot väittävät tältä osin ensinnäkin, etteivät väitetty säädösehdotuksen vääristäminen, toimielinten välisen tasapainon vakava horjuttaminen tai sellaisen toimen ilmeinen lainvastaisuus, jonka lainsäätäjät aikovat toteuttaa, oikeuta komissiota peruuttamaan ehdotustaan.

40 Neuvosto ja kyseiset jäsenvaltiot väittävät toiseksi toissijaisesti, että joka tapauksessa nyt esillä olevassa asiassa ei ole kyse yhdestäkään näistä tilanteista.

41 Edellä mainitusta säädösehdotuksen vääristämisestä neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot väittävät, että tällaista vääristämistä voi tapahtua vain silloin, kun lainsäätäjä aikoo sivuuttaa kyseisen ehdotuksen soveltamisalan, kohteen tai päämäärän. Tästä ei niiden mukaan ole kyse nyt esillä olevassa asiassa, koska parlamentin ja neuvoston välillä saavutetusta kompromissista ei aiheutunut, että puiteasetusta koskeva ehdotus olisi menettänyt tehokkaan vaikutuksensa ja tarkoituksensa, eikä se vaarantanut tavoiteltujen päämäärien toteuttamista.

42 Makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelyyn liittyvällä puiteasetusta koskevan ehdotuksen osalla on niiden mukaan ollut vain toissijainen ja välineellinen ulottuvuus, eikä se näin ollen ollut kyseisen ehdotuksen olennainen osa, jota ilman sen muut osat olisivat menettäneet merkityksensä. Kyseisen kompromissin tavoitteena oli ollut enintään korjata puiteasetusta koskevassa ehdotuksessa ollut virhe, sillä siinä siirrettiin komissiolle täytäntöönpanoa koskeva päätösvalta, millä olisi loukattu unionin lainsäätäjälle makrotaloudellisen rahoitusavun alalla SEUT 209 ja SEUT 212 artiklassa varattua toimivaltaa, kun kyseisen alan poliittinen ulottuvuus otettiin huomioon.

43 Neuvosto, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät lisäksi, ettei parlamentin ja neuvoston suunnittelemalla kompromissilla myöskään vaarannettu puiteasetusta koskevalla ehdotuksella tavoiteltua yleistä päämäärää, jona oli makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelyn virtaviivaistaminen antamalla kyseisen avun täytäntöönpanoa koskevat säännöt ja selventämällä niitä kyseisen välineen avoimuuden ja ennustettavuuden vahvistamiseksi.

44 Ranskan tasavalta huomauttaa yhdenmukaisuuden tavoitteesta, joka sekin oli annettu puiteasetusta koskevalle ehdotukselle, ettei makrotaloudellista rahoitusapua voida rinnastaa niihin muihin unionin taloudellista tukea koskeviin välineisiin, joita asetusehdotuksen perustelukappaleissa tarkoitetaan. Makrotaloudellisen rahoitusavun alalla sovellettavia menettelyjä ei olisi tarvinnut mukauttaa näiden muiden välineiden yhteydessä sovellettaviin menettelyihin.

45 Neuvosto, Saksan liittotasavalta, Italian tasavalta, Suomen tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät toimielinten välisen tasapainon vakavan horjuttamisen vaaran osalta, ettei tällaista vaaraa ollut nyt esillä olevassa asiassa, kun huomioon otetaan muun muassa unionin lainsäädäntötoimiin sovellettavien muutoksenhakukeinojen kattavuus ja niitä koskevat tuomioistuinvalvontamenettelyt.

46 Ranskan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta väittävät myös, että lainsäätäjien saavuttama kompromissi oli omiaan säilyttämään sen vapauden, joka komissiolla on, kun se silloin, kun makrotaloudellista rahoitusapua on haettu, päättää, onko unionin lainsäätäjälle tarkoituksenmukaista tehdä kyseisen avun myöntämistä koskeva ehdotus, ja kun se tarvittaessa määrittää tuon avun määrän ja varmistaa sen täytäntöönpanon sekä valvonnan.

47 Toisessa kanneperusteessaan neuvosto ja kaikki väliintulijoina olevat jäsenvaltiot väittävät, että komissio ei nyt esillä olevassa asiassa ole noudattanut SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta.

48 Ne moittivat komissiota siitä, ettei tämä ollut tehnyt varaumaa eikä huomautusta, kun lainsäätäjät joulukuussa 2011 ja toukokuussa 2012 esittivät kantansa puiteasetusta koskevasta ehdotuksesta. Ne moittivat komissiota myös siitä, että tämä oli pidättynyt ilmoittamasta ajoissa lainsäätäjille aikovansa peruuttaa puiteasetusta koskevan ehdotuksen ja että tämä oli näin estänyt viimeksi mainittuja välttämästä aiotun peruuttamisen yhteistä näkemystään muuttamalla. Lisäksi ne väittävät, että komissio kiirehti peruuttamaan ehdotuksensa samana päivänä, jona parlamentin ja neuvoston oli tarkoitus tehdä sopimus, joka olisi johtanut tätä miellyttämättömän toimen antamiseen.

49 Vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista kärjisti niiden mukaan se, ettei komissio hyödyntänyt kaikkia neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä 1.12.2009 annetun neuvoston päätöksen (EUVL L 325, s. 35) liitteenä olevan neuvoston työjärjestyksen 3 artiklan 2 kohdassa ja 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja menettelyllisiä keinoja tarkistaakseen, oliko puiteasetusta koskevan ehdotuksen muuttamiseksi SEUT 293 artiklan 1 kohdassa edellytetty yksimielisyys saavutettu käsiteltävässä asiassa.

50 Italian tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että komissio oli alusta asti kieltäytynyt käymästä keskusteluja tai neuvotteluja lainsäätäjien kanssa puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklan sisällöstä, vaikka nämä olivat yksimielisiä siitä.

51 Neuvosto ja kaikki väliintulijoina olevat jäsenvaltiot väittävät kolmannen perusteen yhteydessä, että säädösehdotuksen peruuttamispäätös on tuomioistuinvalvonnan alainen toimi, joten siinä on näin ollen noudatettava SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyä perusteluvelvollisuutta.

52 Se 8.5.2013 päivätty kirje, jolla komission varapuheenjohtaja ilmoitti parlamentin puhemiehelle ja neuvoston puheenjohtajalle riidanalaisesta päätöksestä, ei niiden mukaan sisällä mitään tietoja kyseisen päätöksen perusteluista. Nämä perustelut olivat yksinomaan komission sisäisissä asiakirjoissa, joista neuvosto oli saanut tiedon vasta nyt vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana.

53 Kyseinen täydellinen perustelujen puuttuminen vahvistaa niiden mukaan riidanalaisen päätöksen mielivaltaisuuden.

54 Ensimmäiseen kanneperusteeseen vastatessaan komissio korostaa ensinnäkin, että lainsäädäntöehdotuksen peruuttaminen on tällaisen ehdotuksen esittämisen tai muuttamisen tavoin yksi ilmaus komission unionin yleisen edun nimissä käyttämästä aloiteoikeudesta, joka on vahvistettu SEU 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä. Kyseinen peruuttamisoikeus on yksi mainitun toimielimen keinoista suoriutua niistä velvollisuuksista, jotka sille asetetaan perussopimuksissa unionin toimien antamiseen tähtäävissä menettelyissä.

55 Näin ollen samalla tavoin kuin yksin komission tehtävänä on päättää esittää lainsäädäntöehdotus tai olla sitä esittämättä ja muuttaa tai olla muuttamatta alun perin esittämäänsä ehdotusta tai jo muutettua ehdotusta, yksin komission tehtäviin kuuluu päättää, pysyttääkö se ehdotuksensa vai peruuttaako se sen, jos ehdotusta ei vielä ole hyväksytty.

56 Komissio ei tässä tapauksessa ollut tehnyt riidanalaista päätöstä tarkoituksenmukaisuussyistä tai sellaisen poliittisen valinnan vuoksi, jota se olisi halunnut pitää tärkeämpänä, anastamalla roolin unionin lainsäädäntövallan ”kolmantena käyttäjänä”, vaan sen vuoksi, että lainsäätäjien antamaksi aikomalla toimella olisi vääristetty sen puiteasetusta koskevaa ehdotusta ja sillä olisi vakavasti loukattu toimielinten välistä tasapainoa siitä syystä, että parlamentti ja neuvosto olivat lähtökohtaisesti sopineet korvaavansa komissiolle kyseisen ehdotuksen 7 artiklassa myönnettävän täytäntöönpanovallan tavallisella lainsäätämisjärjestyksellä, jota olisi sovellettu kaikkia makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätöksiä tehtäessä.

57 Toiseksi komissio kiistää sen, että riidanalaisella päätöksellä olisi loukattu annetun toimivallan periaatetta ja toimielinten välisen tasapainon periaatetta.

58 Komissio väittää tältä osin, ettei unionin lainsäätäjän toimivaltaan sisälly suvereenia valtaa antaa toimea, jolla perustavanlaatuisesti mullistettaisiin komission ehdotuksen merkitys tai poistettaisiin siltä sen tarkoitus.

59 Kyseinen toimielin toteaa myös, ettei riidanalaisella päätöksellä ole millään tavoin rikottu SEUT 293 artiklan 1 kohtaa ja että se saatettiin perustellusti perustaa SEUT 293 artiklan 2 kohtaan, joka kuvastaa sille tavallisen lainsäätämisjärjestyksen yhteydessä kuuluvaa yleistä vastuuta.

60 Lopuksi komissio kiistää väitteen, jonka mukaan kyseinen päätös olisi vaikuttanut demokratian periaatteeseen, ja se korostaa, että muiden unionin toimielinten tavoin silläkin on oma demokraattinen legitimiteettinsä.

61 Toiseen kanneperusteeseen vastatessaan komissio muistuttaa riidanalaisen päätöksen tekemistä edeltäneiden töiden vaiheista ja väittää, etteivät ne kaksi neuvoston siihen kohdistamaa väitettä, joiden mukaan vilpittömän yhteistyön periaatetta on loukattu, ole perusteltuja.

62 Kolmanteen kanneperusteeseen vastatessaan komissio väittää, että riidanalainen päätös on sisäisessä menettelyssä tehty päätös, johon ei sovelleta SEUT 296 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta. Se toteaa joka tapauksessa noudattaneensa täydellisesti velvollisuuttaan ilmoittaa parlamentille ja neuvostolle riidanalaisen päätöksen tekemisestä ja sen perusteluista. Komission edustajat olivat nimittäin jatkuvasti toistaneet näitä perusteluja neuvoston finanssineuvosten työryhmän eri kokouksissa ja 26.2.–7.5.2013 välisenä aikana pidetyissä kolmikantakokouksissa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

63 Neuvosto väittää kolmessa kanneperusteessaan, jotka on tutkittava yhdessä, väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden tukemana, että riidanalainen päätös on tehty SEU 13 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 296 artiklan toista kohtaa rikkoen.

64 SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin unionin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Kyseinen määräys ilmentää toimielinten välisen tasapainon periaatetta, joka on yksi unionin toimielinrakenteen ominaispiirteistä (ks. tuomio Meroni v. korkea viranomainen, 9/56, EU:C:1958:7, s. 44) ja joka edellyttää sitä, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen (ks. vastaavasti tuomio parlamentti v. neuvosto, C-70/88, EU:C:1990:217, 22 kohta ja tuomio parlamentti v. neuvosto, C-133/06, EU:C:2008:257, 57 kohta).

65 Lisäksi SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrätään, että toimielinten on tehtävä keskenään vilpitöntä yhteistyötä.

66 SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa puolestaan määrätään muun muassa, että unionin säädökset on perusteltava.

67 Neuvoston ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden perusteluissa väitetään pääasiallisesti, että komissio on ylittänyt sille perussopimuksissa annetun toimivallan peruuttaessaan puiteasetusta koskevan ehdotuksen riidanalaisella päätöksellä ja että näin menetellessään se on horjuttanut toimielinten välistä tasapainoa, koska perussopimuksilla ei anneta sille toimivaltaa peruuttaa lainsäädäntöehdotusta nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa. Komissio oli myös loukannut vilpittömän yhteistyön periaatetta. Riidanalaista päätöstä ei myöskään ole perusteltu.

68 Tässä suhteessa on syytä todeta, että SEU 17 artiklan 2 kohdan mukaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan ”komission ehdotuksesta”, paitsi tilanteessa – josta ei ole kyse tässä asiassa – josta perussopimuksissa toisin määrätään.

69 Puiteasetusta koskevassa ehdotuksessa mainituissa SEUT 209 ja SEUT 212 artiklassa tarkoitettua tavallista lainsäätämisjärjestystä noudatettaessa parlamentti ja neuvosto hyväksyvät SEUT 289 artiklan mukaan yhdessä asetuksen, direktiivin tai päätöksen ”komission ehdotuksesta”.

70 Komissiolle SEU 17 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 289 artiklassa myönnetty valta tehdä lainsäädäntöaloitteita tarkoittaa sitä, että komission tehtäviin kuuluu päättää, tekeekö se säädösehdotuksen vai ei, paitsi tilanteessa – josta ei ole kyse tässä asiassa – jossa sillä olisi unionin oikeuteen perustuva velvollisuus tehdä tällainen ehdotus. Kun komissio, joka SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet, tämän vallan nojalla tekee säädösehdotuksen, sen tehtäviin kuuluu myös päättää kyseisen ehdotuksen kohteesta, päämäärästä ja sisällöstä.

71 Kyseiselle lainsäädäntöaloitevallalle annetaan SEUT 293 artiklassa kaksi taetta.

72 SEUT 293 artiklan 1 kohdassa määrätään yhtäältä, että jos neuvosto perussopimusten mukaan tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta, neuvosto saa muuttaa ehdotusta vain yksimielisesti, lukuun ottamatta siinä mainituissa EUT-sopimuksen määräyksissä tarkoitettuja tapauksia.

73 Toisaalta SEUT 293 artiklan 2 kohdassa määrätään, että siihen saakka, kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa, komissio voi milloin tahansa unionin toimen antamiseen johtavan menettelyn aikana muuttaa ehdotustaan.

74 Kun SEU 17 artiklan 2 kohdan, SEUT 289 artiklan ja SEUT 293 artiklan määräyksiä tarkastellaan yhdessä, niistä ilmenee, että – toisin kuin neuvosto ja tietyt väliintulijoina olevat jäsenvaltiot väittävät – tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen liittyvä komission toimivalta ei rajoitu siihen, että se tekee ehdotuksen ja että se tämän jälkeen edistää parlamentin ja neuvoston välistä yhteydenpitoa sekä yrittää lähentää niiden kantoja. Samalla tavoin kuin komission tehtäviin kuuluu lähtökohtaisesti päättää, tekeekö se lainsäädäntöehdotuksen vai ei, ja päättää sen kohteesta, päämäärästä ja sisällöstä, komissiolla on – siihen saakka, kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa – valta muuttaa ehdotustaan ja jopa tarvittaessa peruuttaa se. Tämän peruuttamisvallan olemassaoloa ei ole kiistettykään nyt esillä olevassa asiassa, koska keskustelua on käyty ainoastaan sen ulottuvuudesta ja rajoista. Lisäksi on kiistatonta, ettei neuvosto ollut vielä tehnyt ratkaisua puiteasetusta koskevasta ehdotuksesta, kun komissio päätti peruuttaa sen.

75 Se peruuttamisvalta, joka komissiolla tämän tuomion edellisissä kohdissa mainittujen määräysten perusteella on, ei kuitenkaan anna kyseiselle toimielimelle lainsäädäntömenettelyssä veto-oikeutta, mikä olisi ristiriidassa annettua toimivaltaa ja toimielinten välistä tasapainoa koskevien periaatteiden kanssa.

76 Tästä seuraa, että jos komissio sen jälkeen, kun se on tehnyt ehdotuksen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, päättää peruuttaa kyseisen ehdotuksen, sen pitää esittää parlamentille ja neuvostolle peruuttamisen syyt, joita sen on tuettava vakuuttavilla seikoilla, jos nämä syyt kiistetään.

77 Tältä osin on tärkeää korostaa, että nyt esillä olevien olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa tehty peruuttamispäätös on toimi, josta voidaan nostaa kumoamiskanne, koska tällaisella päätöksellä päätetään komission ehdotuksen tekemisellä aloitettu lainsäädäntömenettely ja estetään näin parlamenttia ja neuvostoa haluaminsa tavoin harjoittamasta SEU 14 artiklan 1 kohtaan ja SEU 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa lainsäädäntötehtäväänsä.

78 Sitä, että riidanalaisen päätöksen kaltainen päätös on tehtävä perusteluvelvollisuutta noudattaen, voidaan näin ollen perustella tuomioistuinvalvonnalla, jota unionin tuomioistuimen on voitava harjoittaa, jos nostetaan kumoamiskanne, kuten tässä asiassa (ks. vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto, C-370/07, EU:C:2009:590, 42 kohta).

79 Tässä suhteessa on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa, täyttävätkö tietyn päätöksen perustelut SEUT 296 artiklassa määrätyt edellytykset, on otettava huomioon niiden sanamuodon lisäksi myös asiayhteys (ks. vastaavasti tuomio Delacre ym. v. komissio, C-350/88, EU:C:1990:71, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio neuvosto v. Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Asianomaiselle vastainen toimi on erityisesti riittävästi perusteltu silloin, kun se on tehty asianomaiselle tutussa asiayhteydessä (ks. vastaavasti tuomio neuvosto v. Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Tässä tapauksessa on tosin neuvoston ja tiettyjen väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden korostamin tavoin totta, että lukuun ottamatta mainintaa, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen perustaksi nimettiin SEUT 293 artiklan 2 kohta, 8.5.2013 päivätyssä kirjeessä, jolla komission varapuheenjohtaja ilmoitti parlamentin puhemiehelle ja neuvoston puheenjohtajalle kyseisen päätöksen tekemisestä, vaietaan viimeksi mainitun perusteluista. Unionin tuomioistuimelle jätetystä asiakirja-aineistosta

ilmenee kuitenkin, että neuvoston finanssineuvosten työryhmän 26.2. ja 9.4.2013 pidetyissä kokouksissa sekä 27.2. ja 25.4.2013 pidetyissä kolmikantakokouksissa komissio ilmoitti saattavansa peruuttaa puiteasetusta koskevan ehdotuksen siitä syystä, että parlamentin ja neuvoston aikomalla, kyseisen ehdotuksen 7 artiklaa koskevalla muutoksella vääristettäisiin kyseistä ehdotusta siinä määrin, että poistettaisiin sen tarkoitus, ehdotuksella tavoiteltujen eri päämäärien kanssa ristiriitaisella tavalla.

81 On siis katsottava, että riidanalaisen päätöksen perustelut on saatettu oikeudellisesti riittävällä tavalla parlamentin ja neuvoston tietoon.

82 Kun asiaa tarkastellaan aineellisesti, on todettava, että säädösehdotuksen peruuttamista voidaan perustella komission nyt esillä olevassa asiassa esittämillä syillä.

83 On nimittäin syytä myöntää, että jos parlamentin ja neuvoston aikoma muutos vääristää säädösehdotusta siten, että se estää kyseisellä ehdotuksella tavoiteltujen päämäärien toteuttamisen ja että se näin ollen poistaa sen tarkoituksen, komissiolla on oikeus peruuttaa kyseinen ehdotus. Se voi näin tehdä kuitenkin vasta sen jälkeen, kun se on SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön hengessä, jonka on ohjattava unionin toimielinten välisiä suhteita tavallisen lainsäätämisjärjestyksen osalta, asianmukaisesti ottanut huomioon (ks. vastaavasti parlamentti v. neuvosto, C-65/93, EU:C:1995:91, 23 kohta) ne huolet, jotka ovat aiheuttaneet sen, että parlamentti ja neuvosto ovat halunneet muuttaa kyseistä ehdotusta.

84 Ensin on siis syytä tutkia, tukevatko komission nyt esillä olevassa asiassa esittämät seikat sen riidanalaisen päätöksen perusteeksi esittämiä perusteluja.

85 Tämän osalta on syytä todeta, että puiteasetusta koskevan ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena oli sen toisen ja kahdeksannen perustelukappaleen mukaan ottaa käyttöön makrotaloudellisen rahoitusavun alaa koskeva unionin politiikka sellaisissa puitteissa, jotka mahdollistaisivat kyseisen avun nopean täytäntöönpanon ja kyseisen politiikan tehokkuutta heikentävän hitauden, joka johtuu siitä, että parlamentti ja neuvosto päättävät yhdessä jokaisesta makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä, poistamisen.

86 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, että komissio aikoi lainsäädäntöaloitteellaan viedä eteenpäin parlamentin 3.6.2003 antamaa päätöslauselmaa, jossa tämä oli kehottanut antamaan makrotaloudellista rahoitusapua koskevan puiteasetuksen muun muassa, jotta kyseistä alaa koskevaa päätöksentekomenettelyä voitaisiin nopeuttaa.

87 Puiteasetusta koskevan ehdotuksen neljännen ja kuudennesta kahdeksanteen perustelukappaleen mukaan ehdotuksen tavoitteena oli myös parantaa makrotaloudellisen rahoitusavun alaa koskevan unionin politiikan läpinäkyvyyttä muun muassa kyseisen avun myöntämisedellytysten osalta sekä varmistaa kyseisen politiikan yhdenmukaisuus ulkoisen avun alaa koskevien muiden unionin politiikkojen, joita säännellään komissiolle täytäntöönpanovallan antavilla puiteasetuksilla, kanssa.

88 Puiteasetusta koskevalla ehdotuksella pyrittiin – kuten tämän tuomion 5–9 kohdasta ilmenee – näiden eri tavoitteiden saavuttamiseksi siihen, että parlamentti ja neuvosto antaisivat SEUT 209 ja SEUT 212 artiklan nojalla makrotaloudellisen rahoitusavun alaa koskevalle unionin politiikalle lainsäädännölliset puitteet, joissa olisi täsmennetty ne maat, joille apua voitiin myöntää, rahoituksen muodot ja rahoitustavat sekä sen erilaiset myöntämisedellytykset muun muassa demokraattisten mekanismien kunnioittamisen, taloudellisten rakenneuudistusohjelmien ja julkisten varainhoitojärjestelmien vahvistamistoimenpiteiden toimeenpanon sekä sääntöihin perustuvan ja oikeudenmukaisen kaupan kehittymiseen liittyvien periaatteiden soveltamisen osalta.

89 Tässä yhteydessä puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklassa säädettiin, että komissiolla on täytäntöönpanovalta aiotussa lainsäädäntökehyksessä asetetuissa rajoissa ja asetetuin edellytyksin antaa makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä koskevia päätöksiä ja yhteisymmärryspöytäkirjoja, jotka vahvistetaan kyseisen tuensaajamaan kanssa.

90 Kuten komissio perustellusti toteaa, muutos, jonka parlamentti ja neuvosto aikoivat tehdä mainittuun 7 artiklaan korvaamalla sen 2 kohdassa kaikkien makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätösten osalta komission täytäntöönpanovallan tavallisella lainsäätämisjärjestyksellä, olisi vääristänyt oleellisen osan puiteasetusta koskevasta ehdotuksesta tavalla, jota ei voida sovittaa yhteen kyseisellä ehdotuksella tavoitellun päämäärän, jona on makrotaloudellista rahoitusapua koskevan unionin politiikan tehokkuuden parantaminen, kanssa.

91 Tällainen muutos olisi nimittäin tarkoittanut parlamentin ja neuvoston tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä suorittaman tapauskohtaisen myöntämismenettelyn voimassa pysyttämistä, vaikka puiteasetusta koskevan ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena oli nimenomaan makrotaloudellista rahoitusapua koskevan unionin politiikan täytäntöönpanon edellytyksiä koskevan lainsäädäntökehyksen avulla lopettaa tällainen päätöksentekomenettely, jotta päätöksentekoa olisi nopeutettu ja kyseisen politiikan tehokkuutta olisi näin parannettu.

92 Kuten komissio on unionin tuomioistuimelle jätettyjen asiakirjojen mukaan selvittänyt 26.2.2013 pidetyssä neuvoston finanssineuvosten työryhmän kokouksessa, tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen olennaisesti kuuluvat menettelytavat merkitsevät väistämättä sitä, että päätöksentekomenettely kestää useita kuukausia, mikä on omiaan vaikeuttamaan makrotaloudellisen rahoitusavun yhteensovittamista IMF:n ja muiden monenvälisten rahoituslaitosten myöntämien varojen kanssa; makrotaloudellisella rahoitusavulla on juuri tarkoitus täydentää näitä varoja, kuten puiteasetusta koskevan ehdotuksen 1 artiklan 3 kohdassa ja 6 artiklan 2 kohdassa samoin kuin sen 13 perustelukappaleessa muistutettiin.

93 Parlamentin ja neuvoston aikoma muutos olisi ollut ristiriidassa puiteasetusta koskevalla ehdotuksella tavoitellun päämäärän kanssa, jona oli yhtenäisyyden nimissä mukauttaa makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettely ulkoisen avun alaa koskeviin muihin unionin rahoitusvälineisiin.

94 Tämän tuomion 85–93 kohdassa esitetty tarkastelu osoittaa, että komissiolla oli oikeus katsoa, että parlamentin ja neuvoston aikoma, puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklaa koskeva muutos saattaisi vääristää kyseistä ehdotusta makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelyä koskevan olennaisen kysymyksen osalta siten, että se estäisi komission kyseisellä ehdotuksella tavoittelemien päämäärien toteuttamisen ja poistaisi siis ehdotukselta sen tarkoituksen.

95 Komission päätös tällaisten seikkojen nojalla peruuttaa puiteasetusta koskeva ehdotus ei siis ollut ristiriidassa SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrätyn annetun toimivallan periaatteen eikä myöskään siinä määrätyn toimielinten välisen tasapainon periaatteen kanssa.

96 SEU 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätyn demokratian periaatteen loukkaamista koskevista perusteluista on todettava, että SEU 17 artiklan 2 kohdasta, kun sitä luetaan yhdessä SEUT 289 ja SEUT 293 artiklan kanssa, ilmenee, että sen lisäksi, että komissiolla on valta tehdä säädösehdotus, sillä on myös valta – siihen saakka, kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa – muuttaa ehdotustaan ja jopa tarvittaessa peruuttaa se. Koska tämä komission peruuttamisvalta on erottamattomasti sidoksissa kyseisen toimielimen aloiteoikeuteen ja koska sen käyttöön sovelletaan EU-sopimuksen edellä mainittujen artikloiden määräyksiä, nyt esillä olevassa asiassa ei voi olla kyse mainitun periaatteen loukkaamisesta. Nämä perustelut on näin ollen perusteettomina hylättävä.

97 Toiseksi on neuvoston ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden väitteiden valossa tutkittava, noudatetaanko 8.5.2013 tehdyssä komission peruuttamispäätöksessä vilpittömän yhteistyön periaatetta, josta siitäkin määrätään SEU 13 artiklan 2 kohdassa.

98 Tässä suhteessa on yleisesti todettava, että komissio peruutti puiteasetusta koskevan ehdotuksen vasta sitten, kun kävi ilmi, että neuvosto ja parlamentti aikoivat muuttaa kyseistä ehdotusta sillä tavoiteltujen päämäärien vastaiseen suuntaan.

99 Unionin tuomioistuimelle jätetystä asiakirja-aineistoista käy etenkin ilmi, että neuvosto ja parlamentti ilmaisivat aluksi eriävän kannan puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklassa olevasta, makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämiseen liittyvästä päätöksentekomenettelystä. Neuvosto oli Coreperin 15.12.2011 hyväksymässä ”yleisnäkemyksessä” ehdottanut tältä osin tavallisen lainsäätämisjärjestyksen pysyttämistä, kun taas parlamentti oli 24.5.2012 hyväksytyssä kertomuksessa puoltanut säädösvallan siirron nojalla annettaviin toimiin perustuvaa ratkaisua.

100 Koska lainsäätäjät eivät päässeet yksimielisyyteen siitä, että kaikkia makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätöksiä tehtäessä sovellettaisiin tavallista lainsäätämisjärjestystä, komissiota ei voida moittia siitä, ettei se jo tuolloin tuonut esille puiteasetusta koskevan ehdotuksen peruuttamismahdollisuutta.

101 Kuten komission tammikuussa 2013 30.1.2013 pidettävää kolmikantakokousta silmällä pitäen esittämästä epävirallisesta muistiosta, johon viitataan tämän tuomion 21 kohdassa, ilmenee, on selvää, että parlamentin ja neuvoston ilmaistua yhteisen huolensa, jonka mukaan puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklassa säädetyltä makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä koskevalta päätöksentekomenettelyltä puuttui poliittinen ja demokraattinen valvonta, komissio yritti päinvastoin saada aikaan kyseisten toimielinten kantojen lähentymisen.

102 Kyseisessä asiakirjassa nimittäin ehdotettiin kompromissiratkaisua, joka perustui pääasiallisesti puiteasetusta koskevassa ehdotuksessa aiotun kaltaiseen yksityiskohtaiseen puitesäädökseen, joka koski erityisesti poliittisia edellytyksiä makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämiselle, epävirallisia mekanismeja, jotka liittyivät parlamentin ja jäsenvaltioiden kuulemiseen sellaisista komission täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevista hankkeista, jotka liittyivät makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämiseen, sellaisten säädösvallan siirron nojalla annettujen toimien rajoitetun määrän – joita tässä tapauksessa oli neljä – käyttämistä, joilla pyrittiin muuttamaan tai täydentämään lainsäädännöllisten puitteiden tiettyjä muita kuin olennaisia osia, kuten muun muassa niitä maita koskevaa luetteloa, joille makrotaloudellista rahoitusapua voitiin myöntää, ja rahoitusvälineen valintaperusteita (avustus vai laina), komiteamenettelyn valikoivaa käyttämistä sekä erilaisia arviointimekanismeja ja parlamentille sekä neuvostolle annettavia kertomuksia.

103 Toisin kuin tietyt väliintulijoina olevat jäsenvaltiot ovat väittäneet, komissio, joka ei missään tapauksessa halunnut olla keskustelematta makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelystä, yritti näin saada aikaan ratkaisun, jolla olisi sekä turvattu puiteasetusta koskevalla ehdotuksella makrotaloudellisen rahoitusavun osalta tavoitellut päämäärät että otettu huomioon parlamentin ja neuvoston huoli.

104 Heti kun 30.1.2013 pidetystä neljännestä kolmikantakokouksesta lähtien ilmeni, että parlamentti ja neuvosto olivat yksimielisiä siitä, että kaikki makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämispäätökset oli tehtävä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, komissio, kuten asiakirja-aineistoon jätetyt asiakirjat todistavat, toi 26.2.2013 pidetyssä neuvoston finanssineuvosten työryhmän kokouksessa ja 27.2.2013 pidetyssä viidennessä kolmikantakokouksessa esille mahdollisuuden peruuttaa puiteasetusta koskeva ehdotus ja aiotun peruuttamisen perustelut. Se teki näin myös 9.4.2013 pidetyssä neuvoston finanssineuvosten työryhmän kokouksessa ja 25.4.2013 pidetyssä kuudennessa kolmikantakokouksessa. Niin 27.2.2013 pidettyyn kolmikantakokoukseen liittyvistä asiakirjoista kuin Coreperin puheenjohtajan 6.5.2013 komission varapuheenjohtajalle 25.4.2013 pidetyn kolmikantakokouksen johdosta osoittamasta kirjeestäkin ilmenee, että lainsäätäjät aivan selvästi ymmärsivät nämä komission varoitukset.

105 Väite, jonka mukaan komissio ilmoitti liian myöhään aikovansa peruuttaa puiteasetusta koskevan ehdotuksen, ei näin ollen ole perusteltu.

106 Kun lisäksi otetaan huomioon tämän tuomion 104 kohdassa mieliin palautetut olosuhteet, ja koska unionin tuomioistuimelle jätetystä asiakirja-aineistosta ei ilmene seikkoja, jotka osoittaisivat, että parlamentti ja neuvosto olisivat voineet luopua puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklan muuttamisesta, sen, ettei komissio käyttänyt neuvoston työjärjestyksen 3 artiklan 2 kohdassa ja 11 artiklan 1 kohdassa määrättyä mahdollisuutta pyytää viimeksi mainittua äänestämään kyseisestä ehdotuksesta, ja sen, että riidanalainen päätös tehtiin samana päivänä, jona parlamentti ja neuvosto väitetysti olisivat juuri olleet tekemässä kyseistä ehdotusta koskevaa sopimusta, ei voida katsoa osoittavan, ettei komissio olisi noudattanut vilpittömän yhteistyön periaatetta.

107 Kaikesta edellä lausutusta seuraa, ettei komissio ole riidanalaista päätöstä tehdessään jättänyt noudattamatta SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrättyjä annetun toimivallan, toimielinten välisen tasapainon eikä vilpittömän yhteistyön periaatteita eikä myöskään SEU 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistettua demokratian periaatetta. Lisäksi komissio on nyt esillä olevassa asiassa täyttänyt SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa asetetun perusteluvelvollisuuden.

108 Neuvoston kanteensa tueksi esittämät kolme kanneperustetta on näin ollen perusteettomina hylättävä.

109 Tästä seuraa, että kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

110 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jonka perusteella asiassa väliintulijoina olevat jäsenvaltiot vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, on päätettävä, että Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Slovakian tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Slovakian tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset