



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 29. jaanuaril 2015¹

Kohtuasi C-28/12

**Euroopa Komisjon
versus**

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi — ETLT artikkel 218 — Otsus rahvusvaheliste lepingute allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta — Nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajate „hübriidotsus” — Alternatiivne menetlus — Hääletamise eeskirjad — Lojaalse koostöö kohustus — Institutsioonide korraldusliku autonoomia põhimõte — Liidu ühtne esindamine

1. Kas Lissaboni lepingu jõustumise tulemusel võivad Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste esindajad koos vastu võtta otsuseid (nn segavastutusega ehk hübriidotsused), et võtta vajalikke meetmeid selle menetluse erinevates etappides, mis on ETLT artikliga 218 kehtestatud rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks ja nende sõlmimiseks? Kas see, kui ühendatakse ühelt poolt liidu õigusakt – nagu nõukogu otsus –, mis tuleb rahvusvaheliste lepingute valdkonnas vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega, ja teiselt poolt valitsustevahelist laadi akt, mille oma määratluse poolest peavad vastu võtma kõik huvitatud riigid, on liidu õiguses lubatav, eriti segavastutusega lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja selliste lepingute sõlmimise korral? Milline roll selles kontekstis on rahvusvahelisel tasandil liidu ühtse esindamise nõudel, sellega seotud kohustusel tagada liidu ja selle liikmesriikide vahel tihe koostöö, rahvusvahelises õiguses kehtival õiguskindluse nõudel liidu ja selle liikmesriikidega sõlmitud segavastutusega lepingute poolte jaoks ning liidu institutsioonide autonoomsuse põhimõttel?

2. Need ongi sisuliselt küsimused, mille Euroopa Kohus peab lahendama käesolevas kohtuasjas, milles Euroopa Komisjon palub tühistada 16. juunil 2011 nõukogu ja nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste esindajate vastuvõetud otsuse 2011/708/EL² (edaspidi „vaidlustatud otsus”), mis käsitleb lennutranspordi valdkonnas kahe rahvusvahelise lepingu liidu nimel allkirjastamist ning Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide poolt ajutist kohaldamist.

3. Kuigi esmapilgul võib see kohtuasi näida peamiselt menetluslikku laadi, väljub selle ulatus tegelikult pelkade menetlusküsimuste raamidest. Käesolev kohtuasi puudutab nimelt tundlikke küsimusi liidu välispädevuse teostamise kohta. Lahenduses, mille Euroopa Kohus peab leidma, tuleb seega kaaluda käesolevas kohtuasjas kõne all olevaid erinevaid nõudeid, võttes samas arvesse nii otsustusprotsessi kui ka liidu välistegevuse tegelikku toimimist praktikas.

¹ — Algkeel: prantsuse.

² — Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste esindajate 16. juuni 2011. aasta otsus ühelt poolt Ameerika Ühendriikide, teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, kolmandalt poolt Islandi ning neljandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise lennutranspordilepingu liidu nimel allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta ning ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, teiselt poolt Islandi ning kolmandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise kõrvallepingu (mis käsitleb ühelt poolt Ameerika Ühendriikide, teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, kolmandalt poolt Islandi ning neljandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise lennutranspordilepingu kohaldamist) liidu nimel allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta (ELT L 283, lk 1).

I. Vaidluse taust

4. Ühelt poolt Euroopa Ühendus ja selle liikmesriigid ning teiselt poolt Ameerika Ühendriigid kirjutasid 25. ja 30. aprillil 2007 Luxembourgis alla lennutranspordilepingule,³ millesse hiljem tehti 24. juunil 2010 allakirjutatud protokolliga⁴ mitmesuguseid muudatusi (edaspidi „EL-Ühendriikide lennutranspordileping“). Lepingu eesmärk oli eelkõige soodustada rahvusvahelise lennutranspordi arengut, avades turud ja tuues maksimaalset kasu tarbijatele, lennuettevõtjatele, töötajatele ja üldsusele mõlemal pool Atlandi ookeani.

5. Kuna EL-Ühendriikide lennutranspordilepingus on kolmandatele riikidele ette nähtud võimalus sellega ühineda, esitasid Islandi Vabariik ja Norra Kuningriik 2007. aastal taotluse ühinemiseks. Nende kahe riigi ühinemiseks peeti läbirääkimisi kahe rahvusvahelise lepingu üle. Esiteks pidasid liit ja selle liikmesriigid, Ameerika Ühendriigid, Islandi Vabariik ja Norra Kuningriik läbirääkimisi ühinemislepingu üle, mille eesmärk oli laiendada EL-Ühendriikide lennutranspordilepingu kohaldamisala *mutatis mutandis* lepingu kõigile pooltele (ELT 2011, L 283, lk 3; edaspidi „ühinemisleping“). Teiseks peeti läbirääkimisi kõrvallepingu üle (ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, teiselt poolt Islandi ning kolmandalt poolt Norra Kuningriigi vahel), mis käsitleb ühelt poolt Ameerika Ühendriikide, teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, kolmandalt poolt Islandi ning neljandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise lennutranspordilepingu kohaldamist (ELT 2011, L 283, lk 16; edaspidi „kõrvalleping“). Selle eesmärk oli tagada EL-Ühendriikide lennutranspordilepingu kahepoolse laadi säilimine.

6. Komisjon tegi 2. mail 2011 ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus (KOM (2011) 239 lõplik) ühelt poolt Ameerika Ühendriikide, teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, kolmandalt poolt Islandi ning neljandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise lennutranspordilepingu liidu nimel allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta ning ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, teiselt poolt Islandi ning kolmandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise kõrvallepingu (mis käsitleb ühelt poolt Ameerika Ühendriikide, teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, kolmandalt poolt Islandi ning neljandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise lennutranspordilepingu kohaldamist) liidu nimel allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta. Ettepanekus oli ette nähtud ainult nõukogu otsus ja see põhines ELTL artikli 100 lõikel 2⁵ koostoimes ELTL artikli 218 lõikega 5.⁶

7. Ettepanekust kõrvale kaldudes võttis nõukogu vaidlustatud otsuse vastu hübriidotsuse vormis ehk otsusena, mille on teinud korraga nii nõukogu kui ka nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajad. Vaidlustatud otsus põhines ELTL artikli 100 lõikel 2 koostoimes ELTL artikli 218 lõigetega 5 ja 8.⁷

8. Vaidlustatud otsuse artikli 1 kohaselt „antakse luba allkirjastada liidu nimel [ühinemisleping] ja [...] kõrvalleping [...], eeldusel et nimetatud lepingud sõlmitakse”.

9. Otsuse artiklis 2 on sätestatud, et „[n]õukogu eesistujal on õigus määrata isik(ud), kes on volitatud liidu nimel ühinemislepingule ja kõrvallepingule alla kirjutama”.

3 — ELT 2007, L 134, lk 4.

4 — Luxembourgis 24. juunil 2010 alla kirjutatud protokoll, millega muudetakse Ameerika Ühendriikide ning Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide vahelist lennutranspordilepingut, mis allkirjastati 25. ja 30. aprillil 2007 (ELT 2010, L 223, lk 3).

5 — Selles sättes on ette nähtud, et „Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt kehtestada kohased sätted mere- ja lennutranspordi kohta [...]”.

6 — Selles sättes on ette nähtud, et „[l]äbirääkija ettepaneku põhjal võtab nõukogu vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada ja vajaduse korral seda enne jõustumist ajutiselt kohaldada”.

7 — ELTL artikli 218 lõike 8 esimeses lõigus on sätestatud, et „[n]õukogu teeb kogu menetluse käigus otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega”.

10. Sama otsuse artiklis 3 on ette nähtud, et „[l]iit ning, kohaldatavate siseriiklike õigusaktidega lubatud ulatuses, selle liikmesriigid ja teised lepinguosalisel kohaldavad ühinemislepingut ja kõrvallepingut ajutiselt alates nende allkirjastamise kuupäevast kuni nende sõlmimiseks vajalike menetluste lõpuleviimiseni”.

11. Ühinemisleping ja kõrvalleping kirjutati alla Luxembourgis ja Oslos 16. ja 21. juunil 2011.

II. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

12. Komisjon palub Euroopa Kohtul vaidlustatud otsus tühistada, säilitada siiski otsuse mõju ja mõista kohtukulud välja nõukogult.

13. Nõukogu palub Euroopa Kohtul jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata või põhjendamatu tõttu rahuldamata, teise võimalusena juhul, kui Euroopa Kohus vaidlustatud otsuse tühistab, lugeda otsuse tagajärjed lõplikuks, ning mõista kohtukulud välja komisjonilt.

14. Euroopa Kohtu president andis 18. juuni 2012. aasta määrusega Euroopa Parlamendile loa astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks ning Tšehhi Vabariigile, Taani Kuningriigile, Saksamaa Liitvabariigile, Kreeka Vabariigile, Prantsuse Vabariigile, Itaalia Vabariigile, Madalmaade Kuningriigile, Poola Vabariigile, Portugali Vabariigile, Soome Vabariigile, Rootsi Kuningriigile, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile ning loa astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.

15. Kohtuistung toimus Euroopa Kohtus 11. novembril 2014.

III. Analüüs

16. Oma hagi vaidlustab komisjon vaidlustatud otsuse tervikuna, tuginedes kolmele väitele. Esimese väite kohaselt on rikutud liidu poolt rahvusvaheliste lepingute allkirjastamiseks ja ajutiseks kohaldamiseks loa andmise menetlust ja tingimusi. Teine väide puudutab nõukogu hääletamise eeskirjade rikkumist ning kolmanda väite kohaselt ei ole arvesse võetud aluslepingus määratletud eesmärged ega järgitud lojaalse koostöö põhimõtet. Enne nende kolme väite analüüsimist tuleb siiski analüüsida nõukogu esitatud vastuvõetamatuse vastuväidet.

A. Vastuvõetavus

17. Nõukogu esitab kolm põhjendust selle kohta, miks komisjoni hagi on vastuvõetamatu. Esiteks on hagiavaldus vastuvõetamatu, kuna see oleks tulnud esitada liikmesriikide, mitte nõukogu vastu. Komisjon vaidlustab nimelt liikmesriikide osalemist vaidlustatud otsuses, mitte nõukogule omistatavat taunitavat tegevust. Teiseks kinnitab nõukogu, et hagiavaldus on vastuvõetamatu põhjusel, et see puudutab ELTL artikli 263 kohaldamisalast välja jäävat liikmesriikide otsust, mille üle ei saa Euroopa Kohus niisiis kohtuliku kontrolli teostada. Kolmandaks puudub komisjonil nõukogu hinnangul põhjendatud huvi, kuna taotletaval tühistamisel ei ole mingeid õiguslikke tagajärgi.

18. Nõukogu esitatud esimese ja teise argumendi osas tuleb kõigepealt meelde tuletada, et tühistamishagi peab olema võimalik meetme laadist või vormist olenemata esitada institutsioonide mis tahes meetme peale, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi.⁸

8 — Kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika.

19. Käesolevas asjas puudutab komisjoni hagi aga akti, mille on nõukogu ja liikmesriikide esindajad koos vastu võtnud muu hulgas ELTL artikli 218 lõigete 5 ja 8 alusel. Nagu ilmneb käesoleva ettepaneku punktides 8–10, antakse kõnealuse aktiga luba nii kõnealuseid rahvusvahelisi lepinguid liitu puudutavas osas allkirjastada ja ajutiselt kohaldada kui ka liikmesriikide poolt neid lepinguid ajutiselt kohaldada ulatuses, mis on kohaldatavate siseriiklike õigusaktide alusel lubatav.

20. Sellest tuleneb esiteks, et nõukogu osales vaidlustatud otsuse tegemisel ja järelikult on tõepoolest tegemist nimetatud institutsiooni võetud meetmega, ning teiseks, et vaidlustatud otsus on õiguslikke tagajärgi tekitav akt, mis sellisena on kohtulikult kontrollitav.⁹ Nõukogu esimene ja teine argument tuleb seega tagasi lükata.

21. Nõukogu kolmanda argumendi osas piisab, kui meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et ELTL artikli 263 teise lõiguga antakse seal nimetatud institutsioonidele ja kõigile liikmesriikidele õigus tühistamishagi esitamise teel vaidlustada õiguslikke tagajärgi tekitava nõukogu akti õiguspärasus, ilma et vastava õiguse teostamisel oleks nõutav põhjendatud huvi.¹⁰ Käesoleva hagi esitamiseks ei pea komisjon seega tõendama põhjendatud huvi esinemist. Kuna nõukogu kolmas argument tuleb samuti tagasi lükata, on hagi minu hinnangul vastuvõetav kogu vaidlustatud otsuse ulatuses.

B. Sisulised küsimused

1. Poolte argumendid

a) Esimene väide, et rikutud on liidu poolt rahvusvaheliste lepingute allkirjastamiseks ja ajutiseks kohaldamiseks loa andmise menetlust ja tingimusi

22. Komisjon, keda toetab parlament, väidab, et vaidlustatud otsuse tegemisel rikkus nõukogu ELL artikli 13 lõike 2 esimest lauset¹¹ koostoimes ELTL artikli 218 lõigetega 2 ja 5. Viimati nimetatud sätte kohaselt on nõukogu ainus institutsioon, kellel on pädevus anda luba liidu poolt rahvusvahelisele lepingule alla kirjutada ja seda ajutiselt kohaldada. Vaidlustatud otsuse oleks seega pidanud tegema üksnes nõukogu ilma nõukogus kokku tulnud liikmesriikideta.

23. Kaasates otsustusprotsessi liikmesriigid, kes ühiselt teevad nõukogus otsuseid, kaldus nõukogu ühepoolset kõrvale ELTL artiklis 218 ette nähtud menetlusest, kuigi kohtupraktikast nähtub, et ta ei tohi liidu aktide vastuvõtmisel kalduda aluslepingutega kehtestatud eeskirjadest kõrvale ega kasutada selleks alternatiivseid menetlusi. Neil asjaoludel ei järginud ka nõukogu oma kohustust teostada oma pädevust piirides, mis on määratletud aluslepingutes ette nähtud korra ja tingimustega ELL artikli 13 lõike 2 esimese lause tähenduses.

24. Iseäranis pärast Lissaboni lepingu jõustumist peavad liidu menetlused olema selgelt eristatavad valdkondadest, milles liikmesriigid säilitavad võimaluse kasutada oma pädevust. Nii ei ole võimalik ühendada valitsustevahelist akti ja liidu akti. Varasem praktika, mis seisnes hübriidaktide kasutamises iseäranis lennundussektoris, moonutab nüüdsest liidu menetlusi ega saa enam olla lubatav.

9 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, EU:C:2014:2151, punktid 40 ja 41.

10 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-45/86, EU:C:1987:163, punkt 3). Täpsemalt on liidu institutsioonide sooduskohtlemise aluseks nende roll liidu õiguskorra kaitsjana, millest tulenevalt ei ole neil liidu enda huvidest eraldiseisvaid huve.

11 — ELL artikli 13 lõikes 2 on sätestatud, et „[i]ga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele. Institutsioonid on omavahelises koostöös üksteise suhtes lojaalsed”.

25. See, kui liidu ja iga liikmesriigi sõlmitud rahvusvaheline leping on segavastutusega, ei tähenda tingimata, et ELTL artikli 218 alusel nõukogu tehtud otsust lepingu allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta oleks võimalik muuta, kui ühendada see liikmesriikide valitsustevahelise otsusega. Vastav lisamine nõukogu otsustusprotsessi ei ole vajalik ei lepingu allkirjastamisel ega ka lepingu ajutisel kohaldamisel.

26. Nõukogu, keda toetavad kõik menetlusse astunud valitsused, leiab vastupidi, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmine hübriidotsuse vormis ei riku aluslepingute sätteid.

27. Kõigepealt, nõukogu ei kaldunud kõrvale ei ELTL artikli 218 lõigetest 2 ja 5 ega kasutanud alternatiivset menetlust. Nõukogus kokku tulnud liikmesriikide esindajad tegid nimelt kaks eraldi otsust, mis sisaldasid vaidlustatud otsuses. Esiteks andsid nad kooskõlas ELTL artikliga 218 nõukogu liikmetena loa liidu poolt kõnealustele lepingutele alla kirjutada ja neid ajutiselt kohaldada. Teiseks andsid nad liikmesriikide esindajatena loa liikmesriikidel ajutiselt kohaldada neid lepinguid kohaldatavate siseriiklike õigusaktidega lubatud ulatuses. Vaidlustatud otsuse viimane osa võeti vastu menetluse alusel, mida ei ole aluslepingutes ette nähtud. Liikmesriigid ei osalenud seega ELTL artikli 218 lõigetes 2 ja 5 ette nähtud menetluses.

28. Edasi leiab nõukogu, et kuna kõnealused lepingud on segavastutusega lepingud, siis on niisuguse hübriidotsuse tegemine, mille puhul liikmesriigid on kaasotsustajad, täielikult kooskõlas asjaoluga, et aluseks olevad lepingud on segavastutusega ja et liikmesriigid teostavad teatud osas omaenda pädevust. See on segavastutusega lepingute sõlmimise lubatav tagajärg, mis on nendega õiguslikult sümmeetriline.

29. Hübriidotsuse kui vahendi valik on tegelikult liidu ja liikmesriikide vahelise tiheda koostöö kohustuse ja liidu ühtse esindamise nõude väljendus, nagu see on kohtupraktika kohaselt nõutav. Seda liiki otsused on parim viis tagada vastav ühtsus rahvusvahelise esindamise käigus ning liidu ja selle liikmesriikide ühine ja kooskõlastatud lähenemisviis. Nii on see eriti siis, kui – nagu kõnealuste lepingute puhul – liidu pädevusse kuuluvad rahvusvahelise lepingu osad on olemuslikult seotud liikmesriikide pädevusse kuuluvate osadega ning kui need osad on seega üksteisest lahutamatud. Komisjoni väide, et liidu otsused peavad sisalduma instrumendis, mis on eraldiseisev valitsustevahelistest otsustest, ohustab liikmesriikide ja liidu vahelist koostööd ning kahjustab rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel institutsioonilise raamistiku tõhusust.

30. Lisaks on institutsioonide autonoomsuse põhimõtte kohaselt nõukogul ja liikmesriikidel õigus vabalt kindlaks määrata oma töökorralduse täpne vorm. Asjaolu, et luba tehakse teatavaks ühesainsas otsuses, ei kahjusta kuidagi ELTL artikli 218 lõikega 5 kehtestatud menetluse terviklikkust. Igal juhul viib hübriidotsuse tegemine praktikas samale tulemusele kui kaks otsust, millest ühe teeb nõukogu ja teise teevad nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajad, või kui nõukogu ühe otsuse tegemine. Lõpuks ei mõjutanud Lissaboni lepingu jõustumine hübriidotsuste õiguspärasust ega keelanud neid otsuseid vastu võtta. Vastupidi, segavastutusega otsuste tegemine on väljakujunenud tava eriti lennutranspordi sektoris isegi pärast Lissaboni lepingu jõustumist.

b) Teine väide, et rikutud on nõukogus hääletamise eeskirju

31. Oma teises väites leiab komisjon, keda toetab parlament, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel rikkus nõukogu ELTL artikli 218 lõike 8 esimest lõiku koostoimes lennutranspordi valdkonnas meetmete võtmise materiaalõigusliku alusega, nimelt ELTL artikli 100 lõikega 2. Kui nende sätete tähenduses otsuse peab nõukogu tegema kvalifitseeritud häälteenamusega, siis liikmesriikide valitsuste esindajate poolt ühiselt vastu võetud valitsustevaheline akt peab seevastu oma laadilt olema tehtud kõigi liikmesriikide ühisel kokkuleppel. Nende aktide ühendamine üheks otsuseks ning nende allutamine ühisele kokkuleppele muudab konkreetselt võimatuks kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise läbiviimise, muutes *de facto* tulemusetuks selle, et Lissaboni lepinguga kehtestati selline

hääletamine liidu poolt rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja sõlmimise menetluses üldnormina. Nii muudaks see ELTL artikli 218 lõike 8 esimeses lõigus ette nähtud menetluse sisutühjaks ja kahjustaks üldiselt liidu menetluste tõhusust. Lisaks toob kahe kõnealuse akti ühendamine kaasa selle, et hübriidotsuses märgitud õiguslik alus ei määra tegelikult kindlaks hääletusprotseduuri nõukogus, mis kaudselt, kuid vältimatult asendati otsuse valitsustevahelise koostisosa tõttu.

32. Parlament lisab, et kaht liiki akti ühendamine rikub ka institutsioonilist tasakaalu liidu poolt rahvusvaheliste lepingute sõlmimisele kohaldatavas menetluses ning läheb seega vastuollu ELTL artikli 218 lõigetega 6 ja 10.

33. Nõukogu, keda toetavad menetlusse astunud valitsused, leiab, et aluslepingutes sätestatud hääletamise eeskirjad on täidetud. Nõukogu kinnitab, et vaidlustatud otsus tehti nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega, kui tegemist oli liidu ainupädevusega, ning liikmesriikide valitsuste esindajate ühisel kokkuleppel, kui tegemist oli liikmesriikide pädevusega. Seega ei ole õige väita, et otsus tehti ühehäälselt või et muudeti kvalifitseeritud häälteenamuse reeglit. Asjaolu, et ükski delegatsioon nõukogus ei esitanud vaidlustatud otsuse suhtes vastuväiteid, ei tähenda, et kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet ei oleks järgitud. Igal juhul sisaldab iga ühehäälselt vastu võetud otsus ju tingimata kvalifitseeritud häälteenamust. Lisaks asjaolu, et saavutati liikmesriikide konsensus, ei kahjusta liidu tegevuse ega liidu menetluste tõhusust.

34. Nõukogu ja mõned valitsused väidavad samuti, et rahvusvaheliste lepingute puhul on paljude hääletusnormide kumuleerimine kohtupraktikaga kooskõlas olev tavapärane olukord. Lisaks põhineb Soome valitsuse hinnangul nõukogu valitud hääletamisviis ELTL artikli 293 lõikel 1, mille kohaselt võib nõukogu juhul, kui ta teeb otsuse komisjoni ettepaneku põhjal, ettepanekut muuta vaid ühehäälselt. Kuna nõukogu muutis käesolevas asjas komisjoni ettepanekut vaidlustatud otsuse artikli 3 osas, siis pidi ta igal juhul tegema ühehäälse otsuse.

c) Kolmas väide, et on eiratud aluslepingus määratletud eesmärgid ja lojaalse koostöö põhimõtet

35. Komisjon, keda toetab parlament, heidab nõukogule ette aluslepingute eesmärkide ja ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist. Lubades liikmesriikidel sekkuda liidu menetlustesse, „hägustas” nõukogu kõigepealt liidu sõltumatut õigussubjektsust rahvusvahelistes suhetes. Nõukogu poolt rahvusvahelisel areenil edastatud sõnumi kohaselt puudub liidul üks otsuse tegemise pädevus. Seejärel, nõukogu ei järginud sel viisil tegutsedes lojaalse koostöö põhimõtet, kuna ta oleks pidanud oma volitusi teostama viisil, mis ei hiili mööda ELTL artiklis 218 ette nähtud liidu menetlustest. Nõukogu rikkus seda põhimõtet nii institutsioonilistes suhetes kui ka liidu suhtes tervikuna. Lõpuks nõrgestas nõukogu liidu institutsioonilist raamistikku, andes liikmesriikidele liidus rolli, mida ei ole ette nähtud aluslepingutes, eriti ELTL artiklis 218, luues sellega olukorra, kus liikmesriikide huvid võivad olla liidu huvide suhtes ülekaalukad.

36. Nõukogu, keda toetavad menetlusse astunud valitsused, leiab, et vaidlustatud otsus ei tekita kolmandate isikute ega rahvusvahelise üldsuse jaoks vähimatki segadust. Küll aga oleks segavastutusega lepingute kontekstis olukord kolmandate isikute jaoks segadust tekitav juhul, kui nad näeksid üksnes nõukogu otsust ilma liikmesriike ühendava otsuseta. Vaidlustatud otsus ei ole mitte üksnes kooskõlas liidu ühtse rahvusvahelise esindatuse eesmärgiga, vaid otsus tagab, edendab ja tugevdab seda, tuues nähtavale liidu ja selle liikmesriikide ühise seisukoha. Niisuguse otsuse vastuvõtmine on liidu ja selle liikmesriikide tiheda koostöö ja ühise lähenemisviisi kohustuse väljendus. Vastupidi võiks üksnes nõukogu otsuse vastuvõtmine ilma liikmesriikideta jätta väljapoole mulje killustunud liidust ning paralleelse valitsustevahelise menetluse võimalusega kaasneks

liikmesriikidevaheliste erimeelsuste ja viivituste oht. See menetlus oleks seega aluslepinguga taotletavate eesmärkide suhtes vähem soodne. Igal juhul kujutab hübriidotsus endast liidusisest akti, mis ei ole ette nähtud kolmandatele riikidele teatavakstegemiseks, ning isegi kui see leiab aset, on vähetõenäoline, et akti vastuvõtjate kindlakstegemisel oleks mingit tähtsust.

2. Analüüs

37. Oma hagiavalduses palub komisjon Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud otsus osas, mis puudutab esiteks ühinemislepingu ja kõrvallepingu liidu poolt allkirjastamist ja teiseks nende lepingute liidu ja liikmesriikide poolt ajutist kohaldamist, arvestades asjaolu, et otsus tehti nõukogu ja liikmesriikide esindajate poolt ühiselt kui hübriidakt, mis ühendab liidu akti ja valitsustevahelist akti.

38. Sissejuhatuseks tuleb märkida, et komisjon kinnitas sõnaselgelt, et oma hagiga ei soovi ta vaidlustada kahe kõnealuse rahvusvahelise lepingu, kui segavastutusega lepingu laadi.¹² Hagi ulatus käesolevas kohtuasjas on seega piiratud üksnes küsimusega, kas vaidlustatud otsuse, kui hübriidotsuse vastuvõtmine on õiguspärane.

39. Edasi märgin ma samuti sissejuhatuseks, et kuigi vaidlustatud otsus kujutab endast formaalselt ühteainsat akti, sisaldab see tegelikult sisuliselt kahte eraldi otsust, nimelt esiteks nõukogu otsust kõnealuste lepingute liidu poolt allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta ning teiseks liikmesriikide esindajate valitsustevahelist akti lepingute liikmesriikide poolt ajutise kohaldamise kohta. Komisjoni hagi ese on just küsimus, kas nende kahe erineva akti koos vastuvõtmine ja nende ühendamine ühte akti on õiguspärane.

40. Kuigi hagiavalduses komisjoni esitatud kolm väidet puudutavad seda küsimust erinevatest vaatenurkadest, kattuvad need minu arvates erinevatel tasanditel. Hagiavalduses tõstatatakse sisuliselt kahte liiki probleeme. Esiteks osas, mida võib pidada *sisemiseks*, puudutab käesolev kohtuasi menetlus- ja hääletusnormide kohaldamist liidu niisuguste aktide vastuvõtmisel, mis käsitlevad rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamist ja nende lepingute sõlmimist ELTL artikliga 218 kehtestatud menetluslikus raamistikus. Selles kontekstis tekib ka küsimus liidu institutsioonide organisatsioonilise ja funktsionaalse autonoomsuse ulatuse kohta. Teiseks puudutab käesolev kohtuasi *välises* osas ka nõudeid, mis kehtivad liidu välistegevuse konkreetse toimumise suhtes. Kohtuasjas tekivad tegelikult küsimused, mis puudutavad eelkõige nõuet esindada rahvusvahelisel areenil liitu ühtselt ning sellega seotud kohustust, et liit ja liikmesriigid teeksid omavahel tihedat koostööd segavastutusega lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende lepingute sõlmimise menetluses. Kohtuasi puudutab ka rahvusvahelisel õigusel põhinevaid kohustusi, mis tulenevad liidu välistegevusest teiste lepingupoolte ees.

41. Käesolevas kohtuasjas tekkinud õiguslike probleemide lahendus ei saa seega piirduda sisemiste menetluslike küsimuste kaalumise ja vaid arvesse tuleb võtta ka seda, kuidas need küsimused mõjutavad liidu välistegevust. See muudab seega vajalikuks hindamise käigus kaaluda käesoleva kohtuasjaga seotud erinevaid põhimõtteid ja praktilisi nõudeid. Neil asjaoludel pean ma sobivaks analüüsida kõiki kolme väidet koos, alustades käesolevas kohtuasjas tekkinud küsimuste üldisest esitlemisest ning analüüsides seejärel hagi komisjoni esitatud argumente lähtuvalt kohtupraktikas väljatöötatud põhimõtetest.

12 — Oma kirjalikes seisukohtades selgitas komisjon, et arvestades, et mõlemad kõnealused lepingud puudutavad pelgalt Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi ühinemist EL-Ühendriikide lennutranspordilepinguga, mis oli juba segavastutusega lepinguna sõlmitud, ei soovinud ta vaidlustada nende lepingute kui segavastutusega lepingute laadi, et vältida liidu ja Ameerika Ühendriikide vahelistes suhetes õigusliku ja poliitilise ebakindluse tekkimist.

a) Rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende lepingute sõlmimise jaoks ELTL artikliga 218 kehtestatud menetlus

42. Mis puudutab käesoleva kohtuasja sisemist osa, siis tekib kohtuasjas kõigepealt küsimus, kas vaidlustatud otsuse tegemiseks järgitud menetlus on kooskõlas ELTL artikli 218 sätetega.

43. ELTL artikli 218 lõikest 1 nähtub, et selle artikliga reguleeritakse liidu ja kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja selliste lepingute sõlmimise menetlust. Kõnealune artikkel, mis sisaldub ELT lepingu viienda osa pealkirjaga „Liidu välistegevus” V jaotises „Rahvusvahelised lepingud”, kujutab endast üldnormi, mille eesmärk on luua ühtne ja ühtlustatud menetlus liidu poolt nende lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks ja nende sõlmimiseks. Kõnealune säte kujutab endast esiteks pärast Lissaboni lepingu jõustumist sammaste ametliku kadumise tulemusel liidu uue struktuuri väljendust¹³ ning teiseks ELL artiklite 21 ja 22 ning nimetatud lepingu viienda osa sisseviimises kajastuva liidu välistegevuse uue tõhustatud mõõtme väljendust.

44. ELTL artiklis 218 ette nähtud menetlust kohaldatakse seega kõigi lepingute suhtes, mille üle liit peab läbirääkimisi ja mille liit sõlmib, sõltumata lepingute laadist ja sisust, välja arvatud aluslepingute konkreetsetes sätetes sõnaselgelt ette nähtud juhud.¹⁴ Seda sätet kohaldatakse ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames sõlmitud lepingute suhtes. Miski ei viita nimelt sellele, et seda artiklit ei tuleks kohaldada juhul, kui rahvusvaheline leping sõlmitakse segavastutusega lepingu vormis.

45. Kuna rahvusvahelise lepingu sõlmimiseni viiv menetlus toimub etapiviisiliselt, on ELTL artiklis 218 täpsustatud erinevate etappide toimumise kord ning nende erinevate institutsioonide roll ja vastav pädevus, kelle abil liit peab rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimisi ja neid sõlmib.

46. Täpsemalt, mis puudutab käesoleva kohtuasja jaoks asjakohaseid sätteid, siis ilmneb ELTL artikli 218 lõikest 2, et nõukogu on institutsioon, kes annab loa alustada läbirääkimisi, võtab vastu läbirääkimisjuhised, annab loa lepingutele alla kirjutada ja sõlmib liidu lepingud. Nii on artikli lõikes 5 ette nähtud, et nõukogu võtab läbirääkija ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada ja vajaduse korral seda enne jõustumist ajutiselt kohaldada. Sama artikli lõikest 6 tuleneb, et ühelt poolt võtab nõukogu läbirääkija ettepaneku põhjal vastu otsuse lepingu sõlmimise kohta, ja teiselt poolt on olenevalt sõlmitava lepingu esemest antud parlamendile pädevus anda nõusolek või pelgalt konsulteerida. ELTL artikli 218 lõikes 8 sätestatud üldnormi kohaselt teeb nõukogu kogu menetluse käigus otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega, välja arvatud selle sätte teises lõigus ette nähtud erandite korral.

47. ELTL artikli 218 kontekstist, samuti selle sõnastusest ja ülesehitusest – ja eelkõige selle eesmärgist kehtestada süsteem ja üldine menetluskord liidu poolt rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks ja nende lepingute sõlmimiseks – tuleneb, et välja arvatud aluslepingutes endis sõnaselgelt ette nähtud erandid, ei saa nõukogu kõrvale kalduda aluslepingutes ette nähtud menetlustest, kasutades alternatiivseid või nimetatud artiklis toodutest erinevaid menetlusi erinevates staadiumides, millest koosneb rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende lepingute sõlmimise menetlus. Nõukogu ei või nimelt vastu võtta akte, mis ei kujuta endast üht nimetatud menetluse

13 — Varem olid rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks ja sõlmimiseks aluslepingute erinevates sätetes ette nähtud erinevad menetlusnormid olenevalt sellest, kas need lepingud olid sõlmitud esimese samba raames (EÜ artikkel 300) või teise või kolmanda samba raames (vastavalt EL artiklid 24 ja 38).

14 — Nagu ELTL artikkel 207 või artikkel 219.

konkreetses etapis puhuks ette nähtud otsustest või mis tehakse tingimustel, mis erinevad ELTL artiklis 218 eneses nõutust.¹⁵ Nõukogul lasuv kohustus järgida aluslepingutega kehtestatud menetlusi tuleneb ka ELL artikli 13 lõikest 2, mille kohaselt tegutseb iga institutsioon vastavalt aluslepingutes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele.

48. Sellega seoses tuleb veel märkida, et välja arvatud kaks konkreetset küsimust¹⁶, ei ole ELTL artiklis 218 ette nähtud, et mis tahes staadiumis liikmesriigid sekkuksid rahvusvaheliste lepingute üle liidu poolt läbirääkimiste pidamise või nende lepingute sõlmimise menetlusse.¹⁷ Liikmesriikidele kui sellistele ei ole seega antud mingit rolli ELTL artikli 218 kohases menetluses, mis kujutab endast liidu enda menetlust.

49. Nimetatud järeldust ei sea aga kahtluse alla asjaolu, et ELTL artiklit 218 ei kohaldata mitte üksnes liidu enda lepingutele, vaid ka segavastutusega lepingutele. Segavastutusega lepingute korral kohaldatakse ELTL artiklit 218 eranditult liidu, mitte liikmesriikide osalemisele segavastutusega lepingutes. Liikmesriikide osalemist segavastutusega lepingutes reguleerib nende lepingus osalemise sisemisest aspektist iga liikmesriigi enda õigus ja nende lepingus osalemise välimisest aspektist rahvusvaheline avalik õigus.¹⁸

b) Õiguslik alus ja hääletamise eeskirjad

50. Vaidlustatud otsuse kui liidu ja valitsustevahelist akti ühendava hübriidotsuse vastuvõtmine tekitab seejärel küsimusi, mis puudutavad esiteks kasutatud õiguslikku alust ja teiseks aluslepingutes ette nähtud hääletusnormide järgimist.

51. Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et Euroopa Kohus on otsustanud, et õiguskindluse nõue eeldab, et kõigi niisuguste liidu aktide siduv iseloom, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, tuleneb mõnest liidu õigusnormist, mis peab olema sõnaselgelt märgitud akti õiguslikuks aluseks ja mis näeb ette akti õigusliku vormi. Vastav viitamine on vajalik esiteks selleks, et määrata kindlaks hääletamise viis nõukogus, teiseks on viitamisel eriline tähtsus ka akti vastuvõtmise menetlusega seotud liidu institutsioonide eelisõiguste säilitamisel ning kolmandaks määrab viitamine kindlaks pädevuste jaotuse liidu ja liikmesriikide vahel, vältides segaduse tekitamist liidu pädevuse laadi osas ja liidu nõrgestamist rahvusvahelistel läbirääkimistel oma seisukoha kaitsmisel.¹⁹

52. Lisaks tuleb samuti märkida, et Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et liidu institutsioonide tahte kujunemist puudutavad eeskirjad kehtestatakse aluslepingutega, mitte liikmesriikide ega institutsioonide endi poolt.²⁰ Erijuhtudel saab üksnes aluslepingutega anda institutsioonile pädevuse muuta aluslepingutega ette nähtud otsustamismenetlust. Pealegi, kui pidada lubatavaks, et institutsioonil on võimalus kõrvale kalduda niisugusest otsustusmenetlusest, nagu on ette nähtud aluslepingutega, ning kasutada alternatiivset menetlust, siis tähendaks see esiteks talle õiguse andmist

15 — Vt analoogia alusel kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 81). Oma menetlusdokumentides vaidleb nõukogu vastu selle kohtuotsuse kohaldatavusele käesolevas kohtuasjas, kuna see puudutas väidetavalt teistsugust olukorda ehk juhtumit, kus nõukogu ei võtnud kavandatud akti vastu, ning seda liidu rahvusvaheliste suhete teistsuguses valdkonnas. Sellega seoses leian ma siiski, et põhimõttelised seisukohad, mida Euroopa Kohus selles kohtuotsuses väljendas, on üldkohaldatavad alati, kui nagu ELTL artikli 218 korral on aluslepingutes ette nähtud konkreetsed sätted teatud valdkondades järgimisele kuuluva menetluse kohta.

16 — Tegemist on esiteks ELTL artikli 218 lõike 8 teises lõigus käsitletud lepinguga liidu ühinemise kohta 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning teiseks sama artikli lõikes 11 ette nähtud võimalusega taotleda Euroopa Kohtult eelnevat arvamust.

17 — Vt selle kohta ka kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 174).

18 — Selle kohta *Ibidem* (punkt 171).

19 — Kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punktid 39, 48 ja 49).

20 — Vt kohtuotsused Ühendkuningriik vs. nõukogu (68/86, EU:C:1988:85, punkt 38) ja parlament vs. nõukogu (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 54).

kalduda ühepoolselt kõrvale asutamislepingus ette nähtud eeskirjadest, mis ei ole kindlasti mitte lubatav,²¹ ning teiseks võimaldaks see vastaval institutsioonil kahjustada institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mille kohaselt on nõutav, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega²².

53. Sellega seoses tuleb veel märkida, et Euroopa Kohus on liidu aktide vastuvõtmiseks erinevate menetluste ühendamise suhtes asunud pigem kahtlevale seisukohale. Seega, mis puudutab kahe õigusliku aluse kasutamist, siis väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kahe õigusliku aluse kumuleerimine on välistatud, kui ühe ja teise õigusliku aluse jaoks ette nähtud menetlused on kokkusobimatud.²³ Nii oli see just nn „Titaandioksiidi”²⁴ kohtuasjas, mille kohaldatavuse üle käesolevas kohtuasjas pooled pikalt vaidlesid. Kõnealuses kohtuasjas võttis nõukogu vastu direktiivi²⁵ ühehäälselt EMÜ asutamislepingu artikli 130 S alusel²⁶, samas kui komisjon väitis oma tühistamishagis, et direktiiv oleks tulnud vastu võtta EMÜ asutamislepingu artikli 100 A alusel, milles oli ette nähtud, et nõukogu teeb otsused kvalifitseeritud hääleteenamusega²⁷. Euroopa Kohus jõudis järeldusele, et õiguslike aluste kumuleerimise korral oleks nõukogu pidanud igal juhul hääletama ühehäälselt, mis oleks ohustanud koostöömenetluse põhielementi, nimelt hääletamist kvalifitseeritud hääleteenamusega, muutes seeläbi menetluse sisutühjaks.^{28 29}

c) Institutsioonide autonoomsuse põhimõte

54. Nõukogu ja mõned liikmesriigid väidavad, et hübriidotsuste tegemine on liidu institutsioonide autonoomsuse põhimõtte väljendus, mis võimaldab nõukogul valida vormi nende lubade andmiseks, mis on vajalikud rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimise ja nende lepingute sõlmimise menetluses.

55. Oma volituste raames on liidu institutsioonid pädevad vabalt korraldama oma töökorraldust. Kõnealune pädevus kujutab endast institutsioonide autonoomsuse põhimõtte väljendust, mis tuleneb aluslepingute sätetest, millega on vastavatele institutsioonidele antud pädevus võtta vastu oma kodukord, et tagada enda ja oma teenistuste toimimine.³⁰ Kõnealune põhimõte, mida Euroopa Kohus on korduvalt tunnustanud,³¹ on institutsioonide endi ülesande tegutseda liidu huvides otsene tagajärg ning kujutab endast liidu institutsioonide nõuetekohase toimimise olulist eeldust.³² Nii on nõukogu vastu võtnud oma kodukorra, milles on kehtestatud eeskirjad tema toimimise ja korralduse kohta.³³

21 — Vt kohtuotsus parlament vs. nõukogu (EU:C:2008:257, punktid 55 ja 56).

22 — *Ibidem* (punkt 57) ja kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 22). Vt samuti ELL artikli 13 lõige 2.

23 — Kohtuotsused parlament vs. nõukogu (C-164/97 ja C-165/97, EU:C:1999:99, punkt 14), komisjon vs. nõukogu (C-338/01, EU:C:2004:253, punkt 57) ja parlament vs. nõukogu (C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 45 jj ning seal viidatud kohtupraktika).

24 — Kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, nn „Titaandioksiid” (C-300/89, EU:C:1991:244, vt eelkõige punktid 17–21).

25 — Vt eelkõige nõukogu 21. juuni 1989. aasta direktiiv 89/428/EMÜ titaandioksiiditööstuse jäätmetest tuleneva saaste vähendamise ja lõpliku kõrvaldamise programmide ühtlustamise korra kohta (EÜT L 201, lk 56).

26 — Selles artiklis oli keskkonnameetmete võtmiseks ette nähtud nõukogu ühehäälsel otsusel tegemine pärast parlamendiga konsulteerimist.

27 — Selles artiklis, mis sisuliselt vastas praegusele ELTL artiklile 114, oli ette nähtud Euroopa Parlamendiga koostöö tegemise menetlus, milles nõukogu tegi otsuseid kvalifitseeritud hääleteenamusega.

28 — Vt nimetatud kohtuotsuse punktid 16–20. Selle kohtuotsuse punktis 21 leidis Euroopa Kohus samuti, et parlamendi õigusi on rikutud. Sellegipoolest, nagu ilmneb järgmises joonealuses märkuses viidatud kohtuotsustest, ei kujuta parlamendi õiguste rikkumine kohtupraktika kohaselt endast vajalikku tingimust õiguslike aluste kokkusobimatuse tuvastamiseks, kuid hääletamise eeskirjade kokkusobimatus on selleks piisav tingimus.

29 — Teistes kohtuasjades on Euroopa Kohus tõdenud, et kaks õiguslikku alust olid kokkusobimatud, kuna ühe alusel akti vastuvõtmiseks oli nõutav ühehäälsel otsusel, samas kui teise alusel akti õiguspäraseks vastuvõtmiseks piisas kvalifitseeritud hääleteenamusest. Vt kohtuotsused komisjon vs. nõukogu (EU:C:2004:253, punkt 58) ja parlament vs. nõukogu (EU:C:2012:472, punktid 47 ja 48).

30 — Vt eelkõige seoses parlamendiga ELTL artikkel 232, seoses Euroopa Ülemkõhuga ELTL artikli 235 lõige 3, seoses nõukoguga ELTL artikli 240 lõige 3 ja seoses komisjoniga ELTL artikli 249 lõige 1.

31 — Euroopa Kohus tunnustas institutsioonide autonoomsuse põhimõtet nende tegevuste erinevate aspektide puhul, nagu nende ametnike ja teenistujate valik, vt muu hulgas kohtuotsus AB (C-288/04, EU:C:2005:526, punktid 26 ja 30) või niisuguse kahju hüvitamise raames, mille on oma ülesannete täitmise käigus põhjustanud institutsioonid ja teenistujad, vt kohtuotsus Sayag (9/69, EU:C:1969:37, punktid 5 ja 6).

32 — Sellega seoses vt kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, punkt 98) ja kohtuasjas AB (C-288/04, EU:C:2005:262 punkt 23).

33 — Vt nõukogu kodukord, mis on lisatud nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsusele 2009/937/EL, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT L 325, lk 36), mida on hiljem muudetud.

56. Institutsioonide autonoomsuse põhimõte ei ole siiski piiramatult. ELL artikli 13 lõike 2 kohaselt teostab institutsioon autonoomsust „talle aluslepingutega antud volituste piires” ning „vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele”. Seega, kuigi igal institutsioonil on õigus vastavalt sisemise korralduse kehtestamise pädevusele, mis institutsioonil on aluslepingute asjakohaste sätete alusel, võtta sobivad meetmed, et tagada enda nõuetekohane toimimine ja oma menetluste toimimine,³⁴ ei saa need meetmed või viimaste kohaldamine kõrvale kalduda aluslepingutes ette nähtud menetlustest. Lisaks ei tohi sisemise korralduse kehtestamise pädevusega kahjustada institutsioonidevahelist tasakaalu ega liidu ja liikmesriikide vahelist pädevuse jaotust.

57. Teiseks kujutab institutsioonide autonoomsuse põhimõte endast piirangut liikmesriikide suhtes. Kõnealune põhimõte tähendab, et institutsioonide sisemine ja organisatsiooniline toimimine peab olema täielikult sõltumatu liikmesriikidest³⁵, kes peavad hoiduma sekkumast sellesse, kui liidu institutsioonid määravad aluslepingutega kehtestatud piirides ise kindlaks oma korralduse, menetlused ja ülesanded. Liikmesriikide kohustus mitte sekkuda on pealegi ELL artikli 4 lõikes 3 ette nähtud lojaalse koostöö põhimõtte väljendus.

d) Liidu rahvusvahelise esindamise ühtsuse nõue ja lojaalse koostöö põhimõte

58. Mis puudutab liiduvälist osa, siis käesolevas kohtuasjas tekivad kõigepealt küsimused liidu esindamise kohta rahvusvahelisel areenil ning sellega seoses liidu ja selle liikmesriikide vaheliste suhete struktuuri kohta.

59. Poolte seisukohad selles küsimuses on täiesti vastandlikud. Komisjon leiab, et hübriidotsuste tegemine võib „hägustada” liidu sõltumatut õigussubjektsust rahvusvahelistes suhetes, samas kui nõukogu on arvamisel, et hübriidotsused kujutavad endast liidu ja liikmesriikide vahelise koostöö maksimaalset väljendust.

60. Selles osas tuleb kõigepealt meelde tuletada, et aluslepingutes on sõnaselgelt ette nähtud liidu ja selle liikmesriikide (ELL artikli 4 lõige 3) ning liidu institutsioonide (ELL artikli 13 lõike 2 teine lause)³⁶ vahelise vastastikuse lojaalse koostöö kohustus. Iseäranis tuleneb ELL artikli 4 lõike 3 kolmandast lõigust, et liikmesriigid aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.

61. Seejärel tuleb samuti märkida, et kui Euroopa Kohus on käsitlenud liidu välistegevust puudutavaid küsimusi, on ta korduvalt esile toonud liidu ühtse rahvusvahelise esindatuse nõude³⁷, samuti vajaduse tagada liidu tegevuse ja välissuhetes esindatuse ühtsus ja sidusus.³⁸

62. Need nõuded muutuvad veelgi olulisemaks, kui rahvusvahelise lepingu või konventsiooni ese kuulub osaliselt liidu ja osaliselt liikmesriikide pädevusse ning kui lepingud on sõlmitud segavastutusega lepingutena nagu seda on ühinemisleping ja kõrvalleping. Nendel juhtudel on kohtupraktikas iseäranis toonitatud asjaolu, et liidu ühtset esindamist ning ühtsuse ja sidususe

34 — Vt selle kohta kohtuotsus Luksemburg vs. parlament (230/81, EU:C:1983:32 punkt 38).

35 — Vt kohtujurist Geelhoedi ettepanek kohtuasjas Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (EU:C:2003:224, punkt 98) ja kohtuasjas AB (EU:C:2005:262, punkt 23).

36 — Vt sellega seoses kohtuotsus parlament vs. nõukogu (C-65/93, EU:C:1995:91, punktid 23, 27 ja 28).

37 — Vt muu hulgas arvamus 2/91 (EU:C:1993:106, punkt 36) ja arvamus 1/94 (EU:C:1994:384, punkt 108) ning kohtuotsus komisjon vs. Rootsi (C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 — Kohtuotsused komisjon vs. Luksemburg (C-266/03, EU:C:2005:341, punkt 60); komisjon vs. Saksamaa (C-433/03, EU:C:2005:462, punkt 66) ja komisjon vs. Rootsi (EU:C:2010:203, punkt 75).

tagamist liidu välissuhetes puudutavatest nõuetest tuleneb kohustus tagada tihe koostöö liikmesriikide ja liidu institutsioonide vahel nii läbirääkimiste käigus ja lepingu sõlmimisel kui ka võetud kohustuste täitmisel.³⁹ Seega esineb tihe seos rahvusvahelisel areenil liidu ühtse esindamise nõude ning liidu ja liikmesriikide vastastikuse lojaalse koostöö kohustuse vahel.⁴⁰

63. Selles kontekstis on Euroopa Kohus esiteks tunnistanud, et institutsioonidel ja liikmesriikidel lasub kohustus võtta kõik meetmed, mis on tarvilikud vastava koostöö parimal viisil tagamiseks.⁴¹ Teiseks on kohus tunnistanud, et ELL artikli 4 lõike 3 kolmandas lõigus ette nähtud lojaalse koostöö kohustusest tuleneb, et liikmesriigid ei sekku liidu pädevuse teostamisse, kuna see õigus kuulub eranditult liidu institutsioonidele, ning liikmesriigid ei sea kahtluse alla liidu iseseisvat tegevuspädevust välissuhetes.⁴²

e) Vaidlustatud otsuse asjakohasus kolmandate riikide jaoks

64. Käesolev kohtuasi tekitab ka küsimuse, kas hübriidotsused on asjakohased rahvusvahelise lepingu pooltest kolmandate riikide jaoks. Nõukogu ja mõned valitsused kvalifitseerivad niisugused otsused nagu vaidlustatud otsus nimelt puhtalt liidusisesteks aktideks. Sellest ilmneb nende hinnangul, et need aktid tõenäoliselt ei saa kolmandatele riikidele teatavaks ja et seega ei omista need riigid tähtsust aktide vastuvõtjate kindlaksmääramisele.

65. Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et liit on akti vastuvõtmisel kohustatud järgima rahvusvahelist õigust tervikuna, sealhulgas rahvusvahelist tavaõigust, mis on liidu institutsioonidele siduv.⁴³ Teiseks peavad liit ja selle liikmesriigid rahvusvaheliste lepingute sõlmimisel – olgu need segavastutusega või mitte – järgima rahvusvahelist õigust, mis on lepinguõiguse tavanormide osas kodifitseeritud Viini 1969. ja 1986. aasta konventsiooniga.⁴⁴

66. Rahvusvahelises õiguses kehtib aga üldnorm, mille kohaselt meetmed, millega pool vastavalt oma riigisisesele õigusele või rahvusvahelise organisatsiooni korral vastavalt oma sisemistele eeskirjadele rakendab rahvusvahelisest lepingust tulenevaid kohustusi, ei puuduta üldjuhul teisi lepinguosalisi riike.⁴⁵

67. Sellegipoolest on rahvusvahelise õigusega esiteks omistatud teatud – kuigi piiratud – asjakohasus riigisisestele õigusnormidele, mis puudutavad lepingute sõlmimise pädevust, ning rahvusvahelise organisatsiooni sisemistele eeskirjadele.⁴⁶ See, et ELTL artiklis 218 ette nähtud menetluses vastu võetud otsus võib teiste osalisriikide jaoks olla asjakohane, ei ole rahvusvahelises õiguses järelikult täielikult välistatud.

39 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Rootsi (EU:C:2010:203, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 — Vt sellega seoses kohtuotsused komisjon vs. Iirimaa (C-459/03, EU:C:2006:345, punktid 173 ja 174) ja komisjon vs. Rootsi (EU:C:2010:203, punktid 69–71 ja 73 ning seal viidatud kohtupraktika).

41 — Vt sellega seoses arvamus 2/91 (EU:C:1993:106, punkt 38) ja kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (C-25/94, EU:C:1996:114, punkt 48).

42 — Vt selle kohta otsus 1/78 (EKL 1978, lk 2151, punkt 33), mis käsitleb Euratomi asutamislepingu artiklit 192, mille sõnastus vastab sisuliselt ELL artikli 4 lõike 3 kolmandale lõigule.

43 — Kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 — Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, millele kirjutati alla 23. mail 1969 Viinis (*Recueil des Traités des Nations Unies*, 1155. kd, lk 331), ning riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, millele kirjutati alla 21. märtsil 1986 Viinis (A/CONF.129/15).

45 — Nii Viini 1969. aasta kui ka 1986. aasta konventsiooni artiklist 27 ilmneb nimelt, et lepinguosaline riik ei tohi viidata oma riigisisesele õigusele – või lepinguosaline rahvusvaheline organisatsioon oma eeskirjadele – lepingu täitmatajätmise õigustusena. See reegel ei mõjuta siiski nende konventsioonide artiklit 46 (vt järgmine joonealune märkus).

46 — Nii Viini 1969. aasta kui ka 1986. aasta konventsiooni artiklist 46 nähtub, et riigisisese õiguse lepingute sõlmimise pädevust käsitleva sätte rikkumine on asjakohane üksnes juhul, kui rikkumine on ilmne või puudutab eriti tähtsat normi. Vt samuti nende konventsioonide artikkel 5.

68. Teiseks võidakse juhul, kui leping on sõlmitud segavastutusega lepinguna, liitu ja selle liikmesriike pidada lepingupoolteks, kes on küll omavahel seotud, kuid siiski eraldiseisvad, ning rahvusvahelise lepingu poolte vahel kehtivad õiguskindluse nõuded ja kohustus täita lepinguid heas usus⁴⁷ tähendavad minu hinnangul, et liidusisene akt, millega liit kiidab heaks segavastutusega lepingu, ei tohi moonutada seda, et liit on lepingu täieõiguslik pool.

f) Vaidlustatud otsuse õiguspärasus

69. Käesolevas asjas tuleb vaidlustatud otsuse õiguspärasuse hindamisel arvesse võtta kõiki eelmistes punktides esile toodud põhimõtteid ja nõudeid. Selleks tuleb asuda otsust analüüsima.

70. Mis puudutab kõigepealt otsuse vastuvõtjaid, siis nähtub vaidlustatud otsuse pealkirjast ja märkest enne esimest viidet volitusnormile, et tegemist on nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide esindajate ühiselt vastu võetud aktiga. Vaidlustatud otsuse õigusliku aluse kohta tuleb seejärel tõdeda, et otsuses on sõnaselgelt märgitud, et see põhineb ELTL artikli 100 lõikel 2 koostoimes ELTL artikli 218 lõikega 5 ja lõike 8 esimese lõiguga. Kõigis nendes õiguslike alustes on ette nähtud akti vastuvõtmine kvalifitseeritud hääleteenamusega. Vaidlustatud otsuses ei ole mainitud ühtegi teist õiguslikku alust.

71. Mis puudutab seejärel vaidlustatud otsuse sisu, siis nähtub käesoleva ettepaneku punktidest 8–10 ja 19, et sellega antakse luba nii kõnealuseid rahvusvahelisi lepinguid liitu puudutavas osas allkirjastada ja ajutiselt kohaldada kui ka liikmesriikide poolt neid lepinguid ajutiselt kohaldada ulatuses, mis on kohaldatavate siseriiklike õigusaktide alusel lubatav. See akt koondab endasse kõik need aspektid, ilma et oleks võimalik selgelt eristada, milline osa kuulub nõukogu otsusesse (sisulises tähenduses) ja milline osa kuulub liikmesriikide esindajate otsusesse. See ilmneb eriti vaidlustatud otsuse artikli 3 sõnastusest, mis ühendab samas sättes loa kohaldada kõnealuseid lepinguid ajutiselt nii liidu kui ka liikmesriikide poolt.

72. Vaidlustatud otsuse sisu ja struktuuri silmas pidades tuleb tõdeda, et nii nõukogu kui ka liikmesriikide esindajad osalesid selle otsuse kui terviku ja selle kõikide osade vastuvõtmisel. Nii osalesid esiteks liikmesriikide esindajad loa andmisel kõnealuste lepingute allkirjastamiseks ja ajutiseks kohaldamiseks liidu poolt ning teiseks osales nõukogu loa andmisel nende lepingute ajutiseks kohaldamiseks liikmesriikide poolt.⁴⁸

73. Seda järeldust kinnitab ka vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel kasutatud menetluskord, millest ilmneb, et liidu otsuse tegemise menetlust ei eraldatud liikmesriikide valitsustevahelise akti tegemise menetlusest. Nimelt, kuigi mitu liikmesriiki pidasid oma kirjalikes seisukohtades võimalikuks, et vaidlustatud otsuse kahe sisulise osa vastuvõtmisel järgiti erinevaid hääletusmenetlusi, selgitas nõukogu Euroopa Kohtu istungil siiski lõplikult, et vaidlustatud otsus võeti vastu ühekorraga ja konsensuse saavutamise teel, järgides lihtsustatud menetlust ilma arutelu ja hääletamiseta. Seega kasutati akti kummagi osa jaoks mitte eraldi otsustusprotsessi, vaid ühteainsat vastuvõtmismenetlust.

74. Eespool esitatud tõdemuste põhjal jõuan ma järgmiste kaalutlusteni.

75. Esiteks on vaidlustatud otsus kui hübriidakt akt, mida ei ole aluslepingutes ette nähtud. Täpsemalt on tegemist aktiga, mille nõukogu on vastu võtnud liidu poolt rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja sõlmimise menetluse ühes etapis, kuid mida ei ole ELTL artiklis 218 ette nähtud. Selle akti vastuvõtmisel kasutati pealegi menetlust, mida samuti ei ole kõnealuses artiklis ette nähtud. Nimelt, nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 48 juba rõhutasin, ei ole ELTL artiklis 218

47 — Vt nii Viini 1969. aasta kui ka 1986. aasta konventsiooni artikkel 26.

48 — Euroopa Kohus tõlgendas nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide esindajate hübriidotsust samamoodi hagi vastuvõetavuse analüüsimisel kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu (EU:C:2014:2151, punkt 41).

liikmesriikidele kui sellistele ette nähtud mingit rolli nende meetmete võtmise menetluses, mis liit peab võtma selles sätestatud menetluse erinevates etappides. Seega, kui nõukogu kaasas liikmesriigid vaidlustatud otsuse vastuvõtmisse, kaldus ta kõnealusest menetlusest ühepoolset kõrvale ja võttis vastu akti, mida ei ole aluslepingutes ette nähtud.

76. Teiseks tõi hübriidakti ja selle kõikide lahutamatu koostisosade ühekorraga vastuvõtmine kaasa selle, et vastuvõtmisel järgiti ühtainsat otsustusprotsessi, milles aeti segi ELTL artikli 218 lõigetes 5 ja 8 liidu akti kvalifitseeritud hääleteenamusega vastuvõtmiseks ette nähtud menetlus ning menetlus, mida liidu õiguslikus raamistikus ei tunta ja mida pealegi kasutati aluslepingutes sätestamata akti vastuvõtmiseks, mis nõuab kõikide asjassepuutuvate riikide ühist kokkulepet. Ka nõukogu ja mõned valitsused ise on möönnud, et valitsustevahelise otsuse tegemise menetlust reguleerivad normid jäävad väljapoole aluslepingute õiguslikku raamistikku.

77. Selline ühendamine tõi kaasa ka selle, et vaidlustatud otsuses märgitud õiguslikud alused ei määranud tegelikult kindlaks hübriidakti vastuvõtmiseks vajalikke hääletusnorme. Nimelt, kuigi need õiguslikud alused nõuavad otsuse tegemist kvalifitseeritud hääleteenamusega, oli hübriidakti sellisel kujul vastuvõtmiseks vaja ühist kokkulepet, kuna see oli koostatud aktina, mille kaks sisulist osa moodustavad lahutamatu terviku. Minu hinnangul tõi see „Titaandioksiidi” kohtupraktika⁴⁹ tähenduses tingimata kaasa kvalifitseeritud hääleteenamusega menetluse sisutühjaks muutmise ja ELTL artiklis 218 ette nähtud menetluse oluliseks osaks oleva hääleteenamuse reegli kahjustamise.

78. Nendest kaalutlustest nähtub, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmine hübriidakti vormis ei ole kooskõlas ELTL artikli 218 lõigetega 2, 5 ja 8 ega käesoleva ettepaneku punktides 47 ja 51–53 nimetatud kohtupraktikas väljendatud nõuetega.

79. Mis puudutab hääletusnormide järgimist, siis olgu veel märgitud, et siinkohal ei ole tegemist selle korra kahtluse alla seadmisega, mille kohaselt toimuvad nõukogus hääletusmenetlused, mille korraldamine kuulub tema autonoomsesse sfääri. Käesoleva kohtuasja ese ei puuduta küsimust, kas õiguspärane on vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel kasutatud lihtsustatud menetlus ilma arutelu ja hääletamiseta, mida nõukogu kohtuistungil mainis. Käesoleval juhul kasutati lihtsustatud menetlust, aga sellise otsuse vastuvõtmiseks, mis ühendab aluslepingutes ette nähtud menetluse kohaselt vastuvõetava akti ja väljapoole liidu õiguslikku raamistikku jääva akti, mille vastuvõtmisel kohaldatakse menetlusi, mis samuti jäävad sellest raamistikust välja, ja mille vastuvõtmine eeldab teistsuguseid hääletamise eeskirju kui need, mis on nõutavad liidu akti vastuvõtmiseks.

49 — Nõukogu ja mõned menetluse astunud valitsused eitavad „Titaandioksiidi” kohtupraktika kohaldatavust käesolevas asjas. Sellega seoses leian ma, et kuigi vastab tõele, et kohtuasi „Titaandioksiid” ja käesolev kohtuasi erinevad selle poolest, et esimene puudutas liidu õiguse kahe õigusliku aluse kohaldamist, samas kui teises puudub hübriidotsuse valitsustevahelise osa puhul vajadus liidu õigusest tuleneva õigusliku aluse järele. Sellegipoolest olen ma seisukohal, et kõnealuses kohtuotsuses väljendatud kohtupraktikast tulenevad põhimõtted (vt käesoleva ettepaneku punkt 53) võivad kahtlemata olla kohaldatavad analoogia alusel ja võivad kuuluda kohaldamisele eriti sellisel juhul, nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas, mis puudutab mitte kahe liidusisese menetluse ühendamist, vaid liidu menetluse ühendamist liidu õiguslikust raamistikust väljapoole jääva menetlusega.

80. Ma leian, et niisuguse ühendamise lubamine võib hoolimata sellest, et tegemist võib olla välja kujunenud⁵⁰ või kõrvalpraktikaga⁵¹, kujutada endast liidu institutsioonide autonoomse otsustusprotsessi eiramise ohtlikku pretsedenti ning võib seetõttu kahjustada liidu kui iseseisva õiguskorra autonoomsust,⁵² eriti kui – nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 53 – Euroopa Kohtu praktikas kasutatakse kitsendavat lähenemisviisi isegi liidusiseste menetluste ühendamise ja õiguslike aluste kumuleerimise korral.⁵³

81. Lisaks leian ma, et ei saa nõustuda argumendiga, et käesoleval juhul ei ole ELTL artiklis 218 ette nähtud hääletusnorme rikutud, kuna ühehäälsus sisaldab alati kvalifitseeritud häälteenamust. Kõigepealt, nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktides 76 ja 77, ei võetud vaidlustatud otsust ühehäälselt vastu mitte aluslepingutes ette nähtud ja nendes piiritletud menetluse kohaselt, vaid menetluse ja hääletusnormide kohaselt, mis jäävad väljapoole aluslepingute raame. See tõdemus välistab ka võimaluse, et nõukogu oleks võinud tugineda ELTL artikli 293 lõikele 1, nagu väitis Soome valitsus. Seejärel, nagu kohtujurist Sharpston on juba õigesti märkinud, ei ole otsus, mille vastu keegi ei ole, tingimata sama mis otsus, millega võib nõustuda osalejate kvalifitseeritud enamus, kuna sellise otsuse sisu, mis pälviks kvalifitseeritud häälteenamuse, võib vajada „lahjendamist”, et saavutada ühehääline heakskiit või vähimategi vastuväidete puudumine.⁵⁴

82. Mis puudutab autonoomsuse põhimõttele tuginemist, siis ilmneb käesoleva ettepaneku punktis 56 esitatud kaalutlustest, et selle põhimõttega ei saa põhjendada kõrvalekaldumist aluslepingutes ette nähtud menetlustest. Kuigi vastab tõele, et nõukogul on õigus oma sisemist töökorraldust ja oma otsuste vastuvõtmise korda vabalt reguleerida, ei või ta siiski kasutada alternatiivseid menetlusi ega muuta aluslepingutes ette nähtud hääletusnorme. Käesoleva ettepaneku punktis 57 märgitud arvestades tekib mul tegelikult isegi küsimus, kas institutsioonide autonoomsuse põhimõtet ei rikutud seeläbi, et liikmesriikidel lubati osaleda liidu institutsiooni otsustusprotsessis.

83. Kas asjaolu, et aluseks olevad rahvusvahelised lepingud on segavastutusega, tähendas siiski tingimata, et tuli vastu võtta hübriidotsus? Kas niisuguse otsuse vastuvõtmine oli vajalik, et tagada liidu ühtne esindamine rahvusvahelisel areenil? Ma ei ole selles veendunud.

50 — Nõukogu esile toodud asjaolu, mille kohaselt hübriidotsuste vastuvõtmine on väljakujunenud praktika eriti lennustranspordi sektoris isegi pärast Lissaboni lepingu jõustumist, ei saa seda põhjendada ega vaidlustatud otsuse õiguspärasust mõjutada, kuna vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ei anna pelk nõukogu praktika põhjust aluslepingu eeskirjadest kõrvalekaldumiseks (vt aramus 1/08, EU:C:2009:739, punkt 172, ning kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, EU:C:2009:590, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 — Kohtuistungil rõhutatud asjaolu, et hübriidaktide vastuvõtmine on peaaegu kõrvalpraktika, mida kasutatakse eelkõige lennundussektoris, kui asjassepuutuvate õigussubjektide (liikmesriigid ja institutsioonid) vahel ilmselgelt puuduvad erimeelsused, ei kujuta endast põhjendust õigusvastase praktika kujundamiseks. Lisaks ilmnes kohtuistungil toimunud arutelu käigus, et sellise praktika kasutamine ei piirdu tingimata ainult kõnealuste juhtudega.

52 — Liidu õiguskorra autonoomsuse kohta vt kohtuotsus Costa (6/64, EU:C:1964:66, lk 1158) ja aramus 2/13 (EU:C:2014:2454, punktid 174, 183 ja 201 ning seal viidatud kohtupraktika).

53 — Sellega seoses olgu märgitud, et nõukogu, keda toetavad mitu liikmesriiki, väidab, et erinevate hääletusnormide kombineerimine on nõukogus üldlevinud ja et Euroopa Kohus on nõukogus erinevate hääletusnormide kombineerimist lubanud. Nõukogu viitab kohtuotsustele Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punktid 211–214) ning parlament vs. nõukogu (C-166/07, EU:C:2009:499, punkt 69). See kohtupraktika, mis puudutab üksnes praegusele ELTL artiklile 352 vastava asutamislepingu artikli kasutamist, ei lükka siiski kuidagi ümber kohtupraktikast tulenevat põhimõtet, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 53 ja mille kohaselt õiguslike aluste kumuleerimine on välistatud, kui nendes ette nähtud menetlused ei ole omavahel kokkusobivad. Käesolevas kohtuasjas ei ole aga isegi küsimust kahe erineva õigusliku aluse kokkusobivuses liidu menetlustes, vaid kõne all on liidu akti ühendamine täielikult väljaspool liidu menetlusi teistsuguste hääletusnormide alusel vastu võetud aktiga. Nimetatud kohtupraktikast tulenev põhimõte on minu hinnangul käesolevas asjas seda enam kohaldatav.

54 — Vt selle kohta kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (EU:C:2014:224, punkt 189).

84. Esiteks vastab tõele, et ühise otsuse vastuvõtmine kujutab endast kõige tihedamat liidu ja selle liikmesriikide vahelise koostöö vormi ning et segavastutusega lepingute sõlmimise korral on Euroopa Kohus eriliselt rõhutanud vajadust sellise tiheda koostöö järele. Sellegipoolest esiteks, nagu on juba õigesti märgitud,⁵⁵ lojaalse koostöö põhimõttele, millest – nagu juba käesoleva ettepaneku punktis 62 mainitud – tuleneb tiheda koostöö tegemise kohustus, ei saa tugineda menetlusnormide rikkumise põhjendamiseks. Tihe koostöö liidu ja selle liikmesriikide vahel segavastutusega lepingute raames peab seega toimuma aluslepingutega kehtestatud norme järgides.

85. Liikmesriikide kui selliste sekkumine liidu menetlusse ei olnud vajalik ei liidu nimel lepingule allakirjutamiseks ega ka selle ajutiseks kohaldamiseks liidu poolt. Lubades liikmesriikidel sekkuda liidu otsuse tegemisse, ei teeninud nõukogu seega vastavalt ELL artikli 13 lõikele 1 liikmesriikide huve, nagu ta kohtuistungil väitis, vaid lubas neil pigem sekkuda liidu õiguste teostamisse, seades kahtluse alla liidu võime tegutseda välissuhetes autonoomselt ja rikkudes seega käesoleva ettepaneku punktis 63 nimetatud kohtupraktikat.

86. Selline sekkumine võib nimelt jätta mulje, et liidul puuduvad volitused otsustada üksi rahvusvaheliste lepingute allkirjastamise ja ajutise kohaldamise üle valdkondades, milles ta teostab omaenda pädevust, mille liikmesriigid on talle andnud. Niisugune lähenemisviis ei tugevda kaugeltki liidu rahvusvahelist mainet, vaid võib minu hinnangul liitu kui rahvusvahelisel areenil tegutsevat täieõiguslikku subjekti hoopis nõrgestada, moonutades tema rahvusvahelist sõltumatut ja autonoomset õigussubjektsust.

87. Sellest järeldub, et sel viisil toimides ületas nõukogu minu hinnangul talle aluslepingutega antud volituste piire ja tegutses vastupidi aluslepingutes ette nähtud eesmärkidele, rikkudes seeläbi ELL artikli 13 lõiget 2.⁵⁶

88. Teiseks tuleb märkida, et nõukogu ise mõõnis, et esineb ka hübriidotsuse vastuvõtmisele alternatiivseid lahendusi, näiteks kahe eraldi otsuse – millest üks on nõukogu otsus ja teine liikmesriikide esindajate otsus – samaaegne vastuvõtmine.⁵⁷ Nõukogu ja liikmesriigid väidavad siiski, et selline lahendus oleks oluliselt vähem soovitatav, kuna see oleks vähem tõhus, see võiks tekitada olulisi praktilisi laadi probleeme eelkõige seoses pädevuse piiritlemisega, kui – nagu see on tavaliselt lennutranspordisektoris sõlmitavate lepingute puhul – leping moodustab jagamatu terviku, mistõttu liidu ja liikmesriikide pädevus on lahutamatu.

55 — Vt selle kohta, *Ibidem* (punkt 195).

56 — Sellega seoses olgu lisatud, et mind ei veena komisjoni esile toodud võimalus kujundada välja liidu institutsioonide koostöökohustus liidu kui sellise ees. Liidu institutsioonid on nimelt osa liidust ja seetõttu moodustavad nad liidu enda. Niisuguse koostöökohustuse väljakujundamine tähendaks minu arvates kohustust teha koostööd iseendaga. Mulle näib seevastu, et teod, mis komisjoni hinnangul kujutavad endast nõukogul liidu ees oleva koostöökohustuse rikkumist, võib pigem kvalifitseerida institutsioonidevahelise koostöö põhimõtte rikkumiseks ja/või selle kohustuse rikkumiseks, mille kohaselt tuleb tegutseda liidu huvides vastavalt liidu seatud eesmärkidele, nagu on ette nähtud ELL artikli 13 lõikes 2.

57 — Minu hinnangul ei ole vaja käesoleva kohtuasja lahendamiseks käsitleda komisjoni tõstatatud väga tundlikku küsimust, kas käesoleval juhul oleks võimalik tagada kõnealuste lepingute ajutine kohaldamine ainult nõukogu otsusega, hoolimata asjaolust, et aluseks olevad lepingud on segavastutusega. See küsimus ei mõjuta minu hinnangul nimelt vaidlustatud otsuse õiguspärasust. See jätab siiski lahtiseks palju õiguslikke küsimusi, mis menetluse käigus selgelt esile kerksid. Nõukogu selgitas oma kirjalikes seisukohtades, et tal ei ole kunagi olnud poliitilist tahet võtta vastu otsus, millega lubatakse liidul oma potentsiaalset pädevust täielikult teostada, ning seda isegi mitte lepingute ajutise kohaldamise tasandil. Niisugune poliitilist laadi valik põhjustab siiski vältimatult teatud määral õiguslikku ebakindlust seoses võimalusega kohaldada ajutiselt rahvusvahelisi lepinguid liikmesriikides, kus rahvusvaheliste lepingute ajutine kohaldamine ei ole põhiseaduse kohaselt lubatav või kus selline kohaldamine eeldab riigisiseste õigusnormide kohaldamist. Olles teadlik selle küsimuse tundlikkusest, mis võib riivata liikmesriikide parlamentide õigusi, tekib mul siiski küsimus, kas komisjoni pakutud lahendus, mis seisneb selles, et liit tagaks lepingute ajutise kohaldamise tema pädevusse kuuluvast ulatusest, ei oleks õiguslikult eelistatav. Nimelt, lepingute „halduslik” ajutine kohaldamine, millele viitasid nõukogu ja teatud liikmesriigid ja mis toimuks liikmesriikides, kus rahvusvaheliste lepingute ajutine kohaldamine on problemaatiline, näib igal juhul tekitavat probleeme seoses selle vastavusega kõnealuste liikmesriikide põhiseadusest tulenevatele nõuetele.

89. Sellega seoses olgu kõigepealt märgitud, et tõhususe või mugavusega ei saa põhjendada aluslepingutes ette nähtud menetluste rikkumist. Liidu rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende sõlmimise menetluslik raamistik kehtestati Lissaboni lepinguga, millega muu hulgas viidi üldnormina sisse kvalifitseeritud häälteenamus. Liikmesriigid kiitsid selle lepingu heaks ja ratifitseerisid selle ning see on neile siduv. Nad ei või iseenda kehtestatud normidest kõrvale hoida ega neid ära põlata väidetavalt otstarbekuse või tõhususega seotud põhjustel.

90. Käesolevas kohtuasjas tekkiv õiguslik probleem ei ole minu hinnangul seotud asjaoluga, et kahe otsuse tegemisel neid omavahel koordineeriti, ega isegi mitte sellega, et need otsused sisalduvad formaalselt ühesainsas aktis. Probleemi tekitab minu hinnangul asjaolu, et vaidlustatud otsus on hübriidotsus, mistõttu lubas nõukogu liidu enda akti vastuvõtmise menetlusse kaasata välise elemendi, mis seda menetlust moonutab, ning lisaks osales ise sellise akti vastuvõtmisel, mis ei kuulu tema pädevusse, ehk selle otsuse vastuvõtmisel, millega lubatakse liikmesriikidel kõnealuseid lepinguid ajutiselt kohaldada. Kui ELTL artikli 218 kohaselt vastu võetud nõukogu otsusest ilmneks selgelt, et liidu menetlusi, eelkõige hääletusnorme on järgitud ja et liit on temale kuuluva pädevuse raames teinud temale omase otsuse rahvusvahelisel areenil tegutseva täieõigusliku subjektina, ei oleks mul mingeid vastuväiteid sellele, kui see otsus ja liikmesriikide valitsustevaheline otsus, mille tegemisel neid omavahel koordineeriti, sisalduksid formaalselt ühesainsas aktis.

91. Mis puudutab seejärel pädevuse lahutamatus küsimust, siis, kuigi vastab tõele, et Euroopa Kohus on rõhutanud, et seda liiki juhtudel kehtib liidu ja liikmesriikide vahel tiheda koostöö tegemise kohustus eriti tugevalt,⁵⁸ ei ole nõukogu siiski selgitanud, miks juhul, kui võetakse vastu kaks omavahel koordineeritud otsust – ehk esiteks nõukogu otsus, mis puudutab segavastutusega lepingu ajutist kohaldamist liidu poolt liidu pädevusega hõlmatud ulatuses, ning teiseks liikmesriikide esindajate otsus, mis puudutab sama segavastutusega lepingu ajutist kohaldamist ulatuses, milles lepinguga reguleeritud valdkonnad kuuluvad liikmesriikide pädevusse –, oleks vaja süstemaatiliselt täpsustada, millised lepingu osad kuuluvad liidu pädevusse ja millised liikmesriikide pädevusse. Olgu lisaks märgitud, et niisuguseid täpsustusi ei ole tehtud ka hübriidotsuses.

92. Lõpuks tuleb vastupidi nõukogu ja mõne valitsuse väidetule mainida, et ELTL artikli 218 lõike 5 alusel vastu võetud otsused ei ole ainult liidusisese ulatusega. Asjaolu, et need tehakse lepingupooltele teatavaks ja et need avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas, annab tunnistust sellest, et kõnealused otsused saavad tõenäoliselt teatavaks nii rahvusvahelise lepingu teistele pooltele kui ka kolmandatele isikutele üldiselt. Seega, nagu ma eespool punktis 86 märkisin, kuivõrd selliste otsuste tegemine hübriidotsustena võib moonutada liidu rahvusvahelist sõltumatut õigussubjektsust, samas kui viimase puhul on tegu segavastutusega lepingu täieõigusliku poolega, võib sellise otsuse vastuvõtmine minu hinnangul tekitada ka õiguskindlusega seotud probleeme rahvusvahelise lepingu poolte vahelistes suhetes.

g) Järeldus

93. Kõikidest eespool toodud kaalutlustest nähtub, et vaidlustatud otsuse hübriidotsusena vastuvõtmisega rikkus nõukogu ELTL artikli 218 lõikeid 2, 5 ja 8 ning tegutses väljaspool talle aluslepingutega antud volitusi ja seega ELL artikli 13 lõiget 2 rikkudes. Seetõttu leian ma, et vaidlustatud otsus tuleb tühistada.

58 — Vt arvamus 1/94 (EU:C:1994:384, punkt 109).

C. Vaidlustatud otsuse ajalise mõju säilitamine

94. Vastavalt poolte soovile ja selleks, et vältida igasuguseid negatiivseid tagajärgi suhetele liidu ja kolmandate riikide vahel, kes on nende lepingute pooled, mille allkirjastamine ja ajutine kohaldamine on vaidlustatud otsusega juba otsustatud, leian ma, et tuleb rahuldada poolte taotlus, et Euroopa Kohus kasutaks talle ELTL artikli 264 teise lõiguga antud võimalust säilitada tühistatud otsuse ajaline mõju kuni uue otsuse vastuvõtmiseni.

IV. Kohtukulud

95. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud ja komisjon on temalt kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1, mille kohaselt menetlusse astunud liikmesriigid ja institutsioonid kannavad ise oma kohtukulud, kannavad käesolevas kohtuasjas menetlusse astunud pooled oma kohtukulud ise.

V. Ettepanek

96. Eespool toodud kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Tühistada nõukogu ja nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste esindajate 16. juuni 2011. aasta otsus 2011/708/EL, ühelt poolt Ameerika Ühendriikide, teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, kolmandalt poolt Islandi ning neljandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise lennutranspordilepingu liidu nimel allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta ning ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, teiselt poolt Islandi ning kolmandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise kõrvallepingu (mis käsitleb ühelt poolt Ameerika Ühendriikide, teiselt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide, kolmandalt poolt Islandi ning neljandalt poolt Norra Kuningriigi vahelise lennutranspordilepingu kohaldamist) liidu nimel allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta.
2. Säilitada otsuse 2011/708 mõju kuni uue otsuse vastuvõtmiseni.
3. Mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.
4. Jätta Tšehhi Vabariigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Madalmaade Kuningriigi, Poola Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi ning Euroopa Parlamendi kohtukulud nende endi kanda.