



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

28. juuli 2016*

Tühistamishagi — Euroopa Liidu välissuhted — Šveitsi Konföderatsiooni pääs siseturule — Šveitsi Konföderatsiooni rahaline toetus laienenud liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse huvides — Vastastikuse mõistmise memorandum, mis käsitleb Šveitsi Konföderatsiooni rahalist toetust 2004. aasta laienemise järgsetele liikmesriikidele — Liidu laienemine, mille käigus ühines liiduga Horvaatia Vabariik — Vastastikuse mõistmise memorandumi addendum, mis käsitleb Šveitsi Konföderatsiooni rahalist toetust Horvaatia Vabariigile — Addendum'ile liidu nimel allakirjutamine Euroopa Komisjoni poolt ilma Euroopa Liidu Nõukogu eelneva loata — Pädevus — ELL artikli 13 lõige 2, artikli 16 lõiked 1 ja 6 ning artikli 17 lõige 1 — Pädevuse andmise põhimõte, institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõte ja lojaalse koostöö põhimõte

Kohtuasjas C-660/13,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel 13. detsembril 2013 esitatud tühistamishagi,

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: A. de Elera-San Miguel Hurtado, E. Finnegan ja P. Mahnič,

hageja,

keda toetavad:

Tšehhi Vabariik, esindajad: M. Smolek, J. Vlácil, E. Ruffer ja M. Hedvábná,

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: T. Henze ja B. Beutler,

Kreeka Vabariik, esindajad: S. Chala ja M. Tassapoulou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

Prantsuse Vabariik, esindajad: G. de Bergues, D. Colas, F. Fize ja N. Rouam,

Leedu Vabariik, esindajad: D. Kriauciūnas ja J. Nasutavičienė,

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér ja G. Szima,

Madalmaade Kuningriik, esindajad: M. Bulterman, M. Gijzen ja M. Noort,

Poola Vabariik, esindaja: B. Majczyna,

Soome Vabariik, esindajad: J. Heliskoski ja H. Leppo,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: J. Kraehling, C. Brodie, S. Behzadi-Spencer ja E. Jenkinson, keda abistas J. Holmes, *barrister*,

menetlusse astujad,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: S. Pardo Quintillán ja T. Scharf, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (ettekandja), C. Toader ja D. Šváby, kohtunikud A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas ja K. Jürimäe,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikus menetluses ja 2. juuni 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 26. novembri 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Liidu Nõukogu palub oma hagis, et Euroopa Kohus tühistaks komisjoni 3. oktoobri 2013. aasta otsuse C(2013) 6355 (final) allkirja andmise kohta Šveitsi Konföderatsiooni rahalist toetust käsitleva vastastikuse mõistmise memorandumi *addendum*'ile (edaspidi „vaidlustatud otsus“).

Vaidluse taust

- 2 Pärast seda, kui Šveitsi Konföderatsioon jättis 6. detsembril 1992 sõlmimata 2. mai 1992. aasta Euroopa Majanduspiirkonna lepingu (EÜT 1994, L 1, lk 3; ELT eriväljaanne 11/52, lk 3), sõlmis ta Euroopa Liidu ja selle liikmesriikidega rea kahepoolseid lepinguid konkreetsetes valdkondades. Aprillis 2003 võtsid nõukogu ning liikmesriikide valitsuste esindajad vastu järeldused, millega volitati komisjoni pidama Šveitsi Konföderatsiooniga läbirääkimisi vajalike muudatuste üle Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Šveitsi Konföderatsiooni vahelises isikute vaba liikumist käsitlevas kokkuleppes (EÜT 2002, L 114, lk 6; ELT eriväljaanne 11/41, lk 89), pidades silmas liidu laienemist 2004. aasta maikuus. Samades järeldustes volitas nõukogu komisjoni pidama läbirääkimisi kokkuleppe üle laienenud liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse huvides antava rahalise toetuse kohta vastavalt läbirääkimisjuhiste, mis olid lisatud järeldustele, ning Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni tööruhuga (edaspidi „EFTA töörühm“) konsulteerides.
- 3 Läbirääkimisjuhiste kohaselt oli eesmärgiks läbi rääkida „rahaline toetus majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks laienenud [liidus]“. Veel oli läbirääkimisjuhistes märgitud, et „vaba pääsu eest laienenud siseturule peaks Šveitsi Konföderatsioon rahaliselt toetama laienenud [liidu] sotsiaalset ja majanduslikku ühtekuuluvust samamoodi nagu Norra, Island ja Liechtenstein“.

- 4 Šveitsi Konföderatsioon teatas temaga peetud läbirääkimiste käigus, et siseriiklike piirangute tõttu ei ole võimalik sõlmida niisuguse rahalise toetuse kohta siduvat kokkulepet, mistõttu tuleks läbirääkimiste lõppedes välja töötada vastastikuse mõistmise memorandum, millele järgneks kahepoolsete lepingute sõlmimine iga toetust saava liikmesriigiga.
- 5 Šveitsi Liidunõukogu, nõukogu eesistuja ja komisjon kirjutasid vastastikuse mõistmise memorandumile alla 27. veebruaril 2006 (edaspidi „vastastikuse mõistmise memorandum“). Vastastikuse mõistmise memorandumi punkti 1 kohaselt on nõukogu eesistuja ja Šveitsi Liidunõukogu töötnud välja „suunised“, mille järgi peab liidunõukogu vastastikuse mõistmise memorandumis loetletud kümne uue liikmesriigiga läbirääkimisi lepingute sõlmimiseks, milles käsitletakse viie aasta jooksul alates vastavate vahendite heakskiitmisest Šveitsi parlamendis eraldatava ühe miljardi Šveitsi frangi (905 422 671,45 eurot) suuruse Šveitsi toetuse eraldamist.
- 6 Vastastikuse mõistmise memorandumi punkti 8 kohaselt teeb Šveitsi Liidunõukogu Šveitsi parlamendile ettepaneku kiita heaks ühe miljardi Šveitsi frangi (905 422 671,45 eurot) suurune toetus. Vastastikuse mõistmise memorandumi punkti 2 kohaselt võib sellest toetusest finantseerida piirkondlikke ja siseriiklikke projekte ning programme. Vastastikuse mõistmise memorandumi punkt 5 näeb ette, et Šveitsi Liidunõukogu ja komisjon vahetavad omavahel regulaarselt teavet Šveitsi toetuse rakendamise kohta. Lisaks kohustub komisjon hindama, kas kavandatud projektid ja programmid on kooskõlas liidu eesmärkidega, ning teavitama sellest Šveitsi Liidunõukogu.
- 7 Vastastikuse mõistmise memorandumi *addendum*'ile, mille üle pidas läbirääkimisi nõukogu eesistuja, keda abistas komisjon, ja mis käsitleb Šveitsi rahalise toetuse kohandamist seoses Bulgaaria Vabariigi ja Rumeenia ühinemisega Euroopa Liiduga, kirjutasid 25. juunil 2008 alla Šveitsi Liidunõukogu, nõukogu eesistuja ja komisjon.
- 8 Nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajad võtsid 20. detsembril 2012 vastu järeldused, milles nad võtsid muu hulgas arvesse Horvaatia Vabariigi soovi saada rahalist toetust proportsionaalselt summadega, mis lepidi 2006. ja 2008. aastal kokku teiste liikmesriikide jaoks. Lisaks kutsusid nad komisjoni üles pidama tihedas koostöös nõukogu eesistujariigiga läbirääkimisi Šveitsi Liidunõukoguga, et leppida kokku Šveitsi täiendavas rahalises toetuses Horvaatia Vabariigile, ning konsulteerima regulaarselt EFTA töögrupiga läbirääkimiste edenemise üle (edaspidi „2012. aasta järeldused“).
- 9 Samal päeval tegi komisjon avalduse, mis on kantud alaliste esindajate komitee (COREPER) koosoleku protokollile ja milles ta väljendab oma arvamust, et kõnesolevad järeldused kujutavad endast poliitilist otsust vastavalt ELL artiklile 16, mis annab nõukogule poliitika kujundamise pädevuse, mistõttu tuleb neid järeldusi pidada nõukogu poliitiliseks otsuseks, mitte liikmesriikide otsuseks.
- 10 Komisjon teatas 25. juulil 2013 EFTA töögrupile, et läbirääkimised Šveitsi Konföderatsiooniga on edukalt lõpetatud.
- 11 Komisjon võttis 3. oktoobril 2013 ELL artikli 17 alusel vastu vaidlustatud otsuse, mille põhjenduses 8 on märgitud, et „[v]äljapakutav *addendum* ei loo ega ole ette nähtud looma kummalegi poolele siduvaid ega õiguslikke kohustusi siseriiklikus ega rahvusvahelises õiguses“. Selle otsuse ainus artikkel sätestab, et komisjon kiidab heaks Šveitsi rahalist toetust Horvaatia Vabariigile käsitleva [vastastikuse mõistmise memorandumile] *addendum*'i (edaspidi „2013. aasta *addendum*“) ning komisjon volitab välissuhete eest vastutavat asepresidenti ja regionaalpoliitika volinikku sellele *addendum*'ile liidu nimel alla kirjutama.
- 12 EFTA töörühma 15. ja 23. oktoobri 2013. aasta koosolekul vaidlustasid liikmesriigid ja nõukogu komisjoni otsuse kirjutada *addendum*'ile alla ilma nõukogu eelneva loata. Nad leidsid, et komisjon eiras liikmesriikide sellealast rolli. 31. oktoobri 2013. aasta koosolekul koostas see töörühm järeldused, et esitada need nõukogule ja liikmesriikide valitsuste esindajatele, millega tehti nõukogu eesistujale

ülesandeks kirjutada alla 2013. aasta *addendum*'ile ja kinnitati, et komisjon on volitatud täitma koordineerimise ja järelevalve ülesandeid ning kirjutama alla *addendum*'ile. Sellel koosolekul teatas Euroopa välisteenistus, et komisjon ei nõustunud kavandatud järeldustega.

- 13 Välissuhete eest vastutav komisjoni asepresident ja regionaalpoliitika volinik kirjutasid *addendum*'ile liidu nimel alla 7. novembril 2013.
- 14 Vastavalt *addendum*'ile nõustub Šveitsi Liidunõukogu pidama Horvaatia Vabariigiga läbirääkimisi lepingu sõlmimiseks, milles käsitletakse vastava eraldise Šveitsi parlamendi poolset heakskiitmisest alates viie aasta jooksul makstavat 45 miljoni Šveitsi frangi (40 744 020,22 eurot) suurust rahalist toetust, ning teatab oma kavatsusest näha toetuse kulukohustused ette kuni 31. maini 2017. Lisaks nõustub Šveitsi Liidunõukogu tegema ettepanekut, et Šveitsi parlament kiidaks selle toetuse heaks.
- 15 Nõukogu ja liikmesriikide valitsuste esindajad võtsid 19. novembril 2013 ametlikult vastu nõukogu järeldused, millega tehti nõukogu eesistujale ülesandeks kirjutada alla 2013. aasta *addendum*'ile ja volitati komisjoni täitma koordineerimise ja järelevalve ülesandeid. Nõukogu võttis 9. detsembril 2013 vastu seisukoha, milles ta märkis muu hulgas, et ta ei nõustu sellega, kuidas komisjon on toiminud.
- 16 Šveitsi Konföderatsioon ja Horvaatia Vabariik kirjutasid 30. juunil 2015 alla kahepoolsele raamlepingule selle kohta, kuidas rakendatakse Šveitsi–Horvaatia koostööprogrammi majandusliku ja sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamiseks laienenud liidus.

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

- 17 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud otsus;
- jätta kehtima selle otsuse tagajärjed kuni uue otsuse vastuvõtmiseni ning
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

- 18 Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagi rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

- 19 Tšehhi Vabariigil, Saksamaa Liitvabariigil, Kreeka Vabariigil, Prantsuse Vabariigil, Leedu Vabariigil, Ungaril, Madalmaade Kuningriigil, Poola Vabariigil, Soome Vabariigil ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil lubati astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks. Madalmaade Kuningriik käesoleva menetluse üheski staadiumis siiski ei osalenud.

Hagi

- 20 Nõukogu esitab oma hagi põhjendamiseks kaks väidet. Esimene väide käsitleb ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtte ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte rikkumist. Teise väite kohaselt on rikutud samas normis sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet.

Esimene väide

Poolte argumendid

- 21 Nõukogu, keda toetavad kõik menetlusse astunud liikmesriigid, on seisukohal, et komisjoni tegevus, mis seisnes vaidlustatud otsuse vastuvõtmises ning 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamises ilma nõukogu eelneva loata, on ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtte ja seega ka institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte rikkumine.
- 22 Vastastikuse mõistmise memorandum ja selle *addendum*'id on mittesiduvad kokkulepped, mis hõlmavad poolte poliitilisi kohustusi. ERTL artikkel 218 ei ole järelikult kohaldatav ning EL toimimise leping ei näe nende üle läbirääkimiseks ja nende sõlmimiseks ette mingit konkreetset menetlust. Nimetatud artikkel on siiski asjassepuutuv osas, milles see kajastab institutsioonidevahelise pädevuse üldist jaotust, nagu see on ette nähtud ELL artiklites 16 ja 17.
- 23 Tuginedes Euroopa Kohtu praktikale, mis tuleneb 23. märtsi 2004. aasta kohtuotsusest *Prantsusmaa vs. komisjon* (C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 40), väidab nõukogu, et asjaolu, et akt ei ole siduv, ei ole piisav, et anda komisjonile pädevus see vastu võtta. Nimelt ei ole sellel institutsioonil ELL artikli 17 alusel pädevust kirjutada ilma nõukogu eelneva loata liidu nimel alla mittesiduvale rahvusvahelisele kokkuleppele, nagu seda on 2013. aasta *addendum*. Seega on komisjon võtnud endale pädevuse otsustada liidu poliitika üle ning rikkunud ELL artikli 13 lõike 2 esimeses lauses sätestatud pädevuse andmise põhimõtet ja seega ka institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet.
- 24 Komisjon otsustas liidu poliitika üle, kui ta tegi ühepoolset otsuse anda luba 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamiseks ja seega selle sisu aktsepteerimiseks, ilma et nõukogul oleks olnud võimalik seisukohta võtta. Komisjon otsustas liidu poliitika üle ka siis, kui ta otsustas lugeda 2013. aasta *addendum*'i liidu ainupädevusse kuuluvaks ja muuta *addendum*'ile allakirjutajate koosseisu nii, et liidu nimel kirjutab alla komisjon üksi. Kirjutades alla 2013. aasta *addendum*'ile, tegutses komisjon nõukogu sõnaselgelt väljendatud tahte vastaselt.
- 25 Komisjon jagab nõukogu ja liikmesriikide väljendatud seisukohta, et vastastikuse mõistmise memorandum ja selle *addendum*'id on mittesiduvad dokumendid; samal seisukohal on ka Šveitsi Konföderatsioon. Komisjon väidab nagu nõukogugi, et ERTL artiklis 218 sätestatud menetlus ei ole antud juhul kohaldatav, mistõttu tuleb järgida ELL artikli 13 lõikes 2, artikli 16 lõikes 1 ja artikli 17 lõikes 1 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet. Institutsioonidevaheline lahkeli puudutab vaid küsimust, millist menetlust tuleks selliste dokumentide heakskiitmisel ja allakirjutamisel järgida.
- 26 Selle kohta märgib komisjon, et vastavalt ELL artikli 16 lõikele 1 on liidu poliitika kujundamine ja liidu välistegevuse järjepidevuse tagamine nõukogu ülesanne. Komisjon omakorda peab selle poliitika ellu viima ja tagama liidu esindamise välissuhetes. Komisjonile ELL artikli 17 lõikega 1 pandud sellealane roll eeldab, et tal oleks teatav autonoomia. Nimetatud säte volitab otseselt komisjoni rakendada liidu poliitikat ja kirjutama liidu nimel alla nõukogu võetud seisukohta kajastavatele mittesiduvatele poliitilistele dokumentidele, ilma et selleks oleks vaja nõukogu eelnevat luba. Pealegi on sellisele mittesiduvale dokumendile nagu 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamine nõukogus varem paika pandud poliitilise seisukoha esindamine välissuhetes ELL artikli 17 lõike 1 tähenduses. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale, mis tuleneb 20. aprilli 2010. aasta kohtuotsusest *komisjon vs. Rootsi* (C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 77), ei pea ühine seisukoht tingimata olema mingis kindlaksmääratud vormis, et olla olemas.
- 27 Antud juhul on 2012. aasta järeldused liidu poliitiline otsus ELL artikli 16 lõike 1 tähenduses, millega nõukogu otsustas paikapandud liidu poliitika raames, et Šveitsi rahaline toetus Horvaatia Vabariigile peaks vastama samadele arvutustele, mida kasutati ja milles lepiti kokku vastastikuse mõistmise memorandumis ja *addendum*'is, millele kirjutati alla 25. juunil 2008. Vaidlustatud otsus ei kaldunud

sellest seisukohast kõrvale ning nõukogu ka ei väitnud seda. Lisaks ei esitanud nõukogu ühtegi vastuväidet Šveitsi Konföderatsiooniga peetud läbirääkimiste tulemuste ega vaidlustatud otsuse sisu kohta – nõukogu vastuväited puudutasid vaid menetluslikke küsimusi.

- 28 Pealgi seostub 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamine täitev- ja juhtimisfunktsioonidega, mida komisjon kohustus vastastikuse mõistmise memorandumi ja selle *addendum*'ide raames täitma. Need täitev- ja juhtimisfunktsioonid on komisjonile pandud ka ELL artikli 17 lõike 1 alusel.
- 29 Viimaseks märgib komisjon, et nõukogu argument, mis käsitleb 2013. aasta *addendum*'i sisu ja asjaolu, et *addendum* ei vasta 2012. aasta järeldustele, on vastuvõetamatu, sest see esitati esimest korda repliigis. Igatahes ei puuduta see argument nõukogu pädevust, vaid 2013. aasta *addendum*'i olemust, mistõttu sellele ei leidu alust ELL artiklis 16.

Euroopa Kohtu hinnang

- 30 Nõukogu, keda toetavad kõik menetluses astunud liikmesriigid, kinnitab oma esimeses väites sisuliselt, et komisjonil ei olnud pädevust võtta nõukogu eelneva loata vastu vaidlustatud otsust, mis käsitleb liidu nimel 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamist, mistõttu rikkus komisjon seda otsust vastu võttes ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet.
- 31 Seoses sellega olgu meenutatud, et aluslepingutega on loodud liidu erinevate institutsioonide vahelise pädevuse jaotuse süsteem, määrates igale institutsioonile oma rolli liidu institutsioonilises struktuuris ja liidule usaldatud ülesannete täitmisel (vt selle kohta kohtuotsus, 22.5.1990, parlament vs. nõukogu, C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 21).
- 32 ELL artikli 13 lõikes 2 on sätestatud, et liidu iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele. See säte väljendab liidu institutsioonilisele struktuurile omast institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mille kohaselt on nõutav, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega (kohtuotsused, 14.4.2015, nõukogu vs. komisjon, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64, ja 6.10.2015, nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 61).
- 33 Nõukogu pädevuse kohta sätestab ELL artikli 16 lõike 1 teine lause, et nõukogul on vastavalt aluslepingutega sätestatud tingimustele poliitika kujundamise ja koordineerimise funktsioonid. Konkreetselt liidu välistegevuse kohta näeb ELL artikli 16 lõike 6 kolmas lõik ette, et välisasjade nõukogu töötab välja Euroopa Ülemkogu kindlaks määratud strateegiliste suuniste põhjal liidu välistegevuse ning tagab liidu tegevuse järjepidevuse.
- 34 Komisjoni pädevuse kohta on ELL artikli 17 lõike 1 esimeses, viiendas ja kuuendas lauses sätestatud, et komisjon edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi, teostab vastavalt aluslepingutes sätestatud tingimustele koordineerivaid, täitev- ja juhtimisfunktsioone ning tagab liidu esindamise välissuhetes, välja arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning muud aluslepingutes ette nähtud juhud.
- 35 Komisjon väidab, et mittesiduvale kokkuleppele allakirjutamine on liidu esindamine välissuhetes ELL artikli 17 lõike 1 tähenduses, tingimusel et see mittesiduv kokkulepe kajastab seisukohta või poliitikat, mille nõukogu on juba kindlaks määranud. Sellisel juhul ei ole mittesiduvale dokumendile allakirjutamiseks vaja nõukogu eelnevat luba. Antud juhul on nõukogu määranud „liidu seisukoha“ kindlaks 2012. aasta järeldustes. 2013. aasta *addendum* on selle seisukohaga kooskõlas, nii et komisjon võis *addendum*'ile enda arvates alla kirjutada ilma nõukogu eelneva loata.

- 36 Seoses sellega olgu meenutatud, et ainult sellest, et komisjonil on ELL artikli 17 lõike 1 alusel pädevus liitu välissuhetes esindada, ei piisa, et vastata nõukogu esimeses väites tõstatatud küsimusele, kas ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtte järgimine eeldas nõukogu eelnevat luba selleks, et komisjon kirjutab alla 2013. aasta *addendum*'ile (vt analoogia alusel seoses ELL artikliga 335 kohtuotsus, 6.10.2015, nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:663, punktid 59 ja 60).
- 37 Kuigi 2012. aasta järeldustes on antud komisjonile luba „alustada vajalikke kõnelusi“ Šveitsi Liidunõukoguga, et leppida kokku Šveitsi rahalises toetuses Horvaatia Vabariigile, ei antud nendega siiski – nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 115 – komisjonile luba kirjutada läbirääkimiste tulemusel koostatud *addendum*'ile liidu nimel alla. Seoses sellega ei ole komisjon esitanud ka andmeid, mis võimaldaksid asuda seisukohale, et nõukogu andis talle 2012. aasta järeldustes pädevuse 2013. aasta *addendum*'ile alla kirjutada.
- 38 Seetõttu ei saa pidada komisjoni volitatuks kirjutama ELL artikli 17 lõikest 1 tuleneva välissuhetes esindamise pädevuse alusel alla mittesiduvale kokkuleppele, milleni on jõutud kolmanda riigiga peetud läbirääkimiste tulemusel.
- 39 Otsus kirjutada alla liidu pädevusvaldkonda kuuluvale kokkuleppele kolmanda riigiga eeldab – olenemata sellest, kas tegemist on siduva kokkuleppega või mitte – nimelt seda, et Euroopa Ülemkogu strateegiliste suuniste ning ELL artikli 21 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud liidu välistegevuse põhimõtete ja eesmärkide kohaselt hinnatakse liidu huve suhetes kolmanda riigiga ja tehakse valik neis suhetes esinevate lahknevate huvide vahel.
- 40 Sellest järeldub, et otsus kirjutada alla mittesiduvale kokkuleppele, nagu on antud juhul kõne all, on tegevus, millega kujundatakse liidu poliitikat ja töötatakse välja liidu välistegevus ELL artikli 16 lõike 1 teise lause ja lõike 6 kolmanda lõigu tähenduses.
- 41 Seda analüüsi ei muuda küsitavaks asjaolu, et nõukogu on liidu huve juba hinnanud, kui ta võttis vastu otsuse avada läbirääkimised, mille tulemusel töötati välja mittesiduv kokkulepe.
- 42 Mittesiduvale kokkuleppele allakirjutamine eeldab nimelt liidupoolset hindamist, kas see kokkulepe vastab endiselt tema huvidele, nagu need on kindlaks määranud nõukogu eelkõige otsuses avada läbirääkimised kokkuleppe sõlmimiseks.
- 43 Selliseks hindamiseks on vaja muu hulgas kontrollida kolmanda riigiga peetud läbirääkimiste tulemusel välja töötatud mittesiduva kokkuleppe – nagu on 2013. aasta *addendum* – konkreetset sisu, mida ei ole võimalik ette kindlaks määrata ega prognoosida selliste läbirääkimiste algatamise otsuses. Niisiis pelgalt see, et kolmanda riigiga läbi räägitud mittesiduva kokkuleppe sisu vastab nõukogu antud läbirääkimisvolitusele, ei ole piisav, et anda komisjonile pädevus kirjutada nõukogu eelneva loata sellisele dokumendile alla põhjendusel, et see on hõlmatud nõukogu varem kinnitatud seisukohaga.
- 44 Antud juhul tuleb lisada, et vastab tõele, nagu komisjon väitis, et 2013. aasta *addendum*'is mainitud Šveitsi Konföderatsiooni täiendava toetuse eraldamine eeldab vastavate vahendite heakskiitmist Šveitsi parlamendis. Lisaks tuleb Šveitsi Konföderatsioonil ja Horvaatia Vabariigil pidada edaspidi läbirääkimisi selle toetuse üksikasjade üle.
- 45 Ent nagu käesoleva otsuse punktides 39–43 on märgitud, on andmed, mis on kirjas selle *addendum*'i punktis 1 ja mis käsitlevad toetuse summat – 45 miljonit Šveitsi franki (40 744 020,22 eurot) – ja kestust, oluline aspekt liidu poliitika kujundamises seoses Šveitsi toetuse kohandamisega tulenevalt Šveitsi Konföderatsiooni pääsust Horvaatia Vabariigi liiduga ühinemise järel laienenud siseturule.

- 46 Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et 2013. aasta *addendum*'ile komisjoni poolt liidu nimel allakirjutamine eeldas nõukogu eelnevat luba. Seega rikkus komisjon ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, kui ta kirjutas 2013. aasta *addendum*'ile liidu nimel alla ilma nõukogu eelneva loata.
- 47 Järelikult on esimene väide põhjendatud.
- 48 Seetõttu tuleb vaidlustatud otsus tühistada, ilma et oleks vaja analüüsida teist väidet, mille nõukogu hagi põhjendamiseks esitas.

Nõue lugeda vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtivaks

- 49 Nõukogu, keda toetavad Tšehhi Vabariik, Prantsuse Vabariik, Ungari ja Soome Vabariik, palub Euroopa Kohtul juhul, kui kohus tühistab vaidlustatud otsuse, jätta selle tagajärjed kehtima kuni uue otsuse vastuvõtmiseni.
- 50 ELTL artikli 264 teise lõigu kohaselt võib Euroopa Kohus, kui ta seda vajalikuks peab, märkida, millised tühiseks tunnistatud õigusakti tagajärjed loetakse kehtivaks.
- 51 Selle kohta tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et arvestades õiguskindluse kaalutlusi, võib sellise õigusakti tagajärjed jätta kehtivaks eelkõige juhul, kui õigusakti viivitamatu tühiseks tunnistamine põhjustab asjassepuutuvatele isikutele raskeid negatiivseid tagajärgi ning vaidlustatud õigusakti õiguspärasus ei ole vaidlustatud mitte selle eesmärgist või sisust lähtudes, vaid õigusakti vastuvõtja pädevuse puudumise või oluliste menetlusnormide rikkumise tõttu (kohtuotsus, 26.11.2014, parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 90 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 52 Antud juhul tuleb märkida, et vaidlustatud otsus võimaldas 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamist, millega komisjon kiitis liidu nimel heaks liidu ja Šveitsi Konföderatsiooni vahel toimunud läbirääkimiste lõppemise ja *addendum*'is võetud liidu poliitilise kohustuse.
- 53 Vaidlustatud otsuse tühistamine nii, et selle otsuse tagajärgi ei loeta kehtivaks, võib kaasa tuua tõsised negatiivsed tagajärjed liidu ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelistes suhetes.
- 54 Seetõttu tuleb Euroopa Kohtul kasutada talle ELTL artikli 264 teise lõiguga antud pädevust ja lugeda vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtivaks seni, kuni mõistliku aja jooksul jõustub selle asendamiseks vastu võetud uus otsus.

Kohtukulud

- 55 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on nõudnud kohtukulude väljamõistmist komisjonilt ja viimane on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.
- 56 Kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt kannavad käesolevas kohtuasjas menetlusse astunud Tšehhi Vabariik, Saksamaa Liitvabariik, Kreeka Vabariik, Prantsuse Vabariik, Leedu Vabariik, Ungari, Madalmaade Kuningriik, Poola Vabariik, Soome Vabariik ja Ühendkuningriik ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Tühistada Euroopa Komisjoni 3. oktoobri 2013. aasta otsus C(2013) 6355 (final) allkirja andmise kohta Šveitsi Konföderatsiooni rahalist toetust käsitleva vastastikuse mõistmise memorandumi *addendum*'ile.**
- 2. Lugeda komisjoni otsuse C(2013) 6355 (final) tagajärjed kehtivaks seni, kuni mõistliku aja jooksul jõustub selle asendamiseks vastu võetud uus otsus.**
- 3. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.**
- 4. Jätta Tšehhi Vabariigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Prantsuse Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari, Madalmaade Kuningriigi, Poola Vabariigi, Soome Vabariigi ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad