



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
ELEANOR SHARPSTON  
esitatud 26. novembril 2015<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-660/13**

**Euroopa Liidu Nõukogu  
versus**

**Euroopa Komisjon**

Komisjoni otsus, millega kiidetakse heaks kolmanda riigiga sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumi *addendum* ja antakse luba sellele alla kirjutada — ELL artiklid 16 ja 17 — Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vastav pädevus — ELL artikli 13 lõige 2 — Lojalse koostöö põhimõte — ELTL artikkel 263 — Vastuvõetavus

1. Euroopa Liidu Nõukogu palub tühistada Euroopa Komisjoni 3. oktoobri 2013. aasta otsuse (edaspidi „vaidlustatud otsus”) allkirja andmise kohta 27. veebruari 2006. aasta vastastikuse mõistmise memorandumi, mis käsitleb Šveitsi rahalist abi uutele liikmesriikidele (edaspidi „2006. aasta memorandum”), *addendum*’ile.<sup>2</sup> 2006. aasta memorandum on Euroopa Liidu ja Šveitsi Konföderatsiooni (edaspidi „Šveits”) vaheline leping, mis kajastab Šveitsi poliitilist kohustusevõttu maksta Euroopa Liiduga 1. mail 2004 ühinenud liikmesriikidele rahalist abi Šveitsi pääsu eest laienenud siseturule (edaspidi „Šveitsi abi”). See oli osa üldisest kompromissist, mille tulemusel lõpetati läbirääkimised üheksa valdkondliku kokkuleppe üle.
2. 2006. aasta memorandumi esimene *addendum*, milles kajastub samalaadne kokkulepe seoses Bulgaaria ja Rumeeniaga (kes ühinesid liiduga 1. jaanuaril 2007), kirjutati alla 2008. aastal (edaspidi „2008. aasta *addendum*”).
3. Aastal 2013 kirjutati alla veel ühele *addendum*ile, arvestades Horvaatia ühinemist liiduga samal aastal (edaspidi „2013. aasta *addendum*”). 2006. aasta memorandumile ja 2008. aasta *addendum*’ile kirjutasid Euroopa Liidu nimel alla nii nõukogu eesistuja kui ka komisjon, 2013. aasta *addendum*’ile aga ainult komisjon.
4. 2006. aasta memorandum ning 2008. ja 2013. aasta *addendum*’id sisaldavad kõik mittesiduvaid kokkuleppeid Šveitsi ja Euroopa Liidu vahel, niivõrd kui nende pooled, kellel on küll rahvusvaheline õigusvõime, on väljendanud tahet *mitte* olla rahvusvahelises õiguses nende kokkulepetega seotud.

1 — Algkeel: inglise.

2 — C(2013) 6355 (final).

5. Sisuliselt puudutab nõukogu hagi pädevuse jaotust nõukogu ja komisjoni vahel seoses liidu ja kolmanda riigi vahelise mittesiduva lepingu heakskiitmisega ja sellele allakirjutamiseks loa andmisega ning selles kontekstis kohaldatavate nõuetega, mis tulenevad lojaalse vastastikuse koostöö (edaspidi „lojaalse koostöö”) põhimõttest. Muu hulgas väidab nõukogu, et komisjon ei küsinud temalt enne 2013. aasta *addendum*’i allakirjutamist luba; nõukogu aga oli andnud komisjonile loa kõigest selle *addendum*’i üle läbirääkimiste pidamiseks. Seda tehes võttis komisjon enda peale liidu poliitika üle otsustamise ja ühtlasi eiras liikmesriikide pädevust.

## Liidu õigus

### *Euroopa Liidu leping*

6. ELL artikli 4 lõige 1 viitab ELL artiklis 5 sätestatud pädevuse andmise põhimõttele. Artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et liit tegutseb „aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele”.

7. ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt „abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikus austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel”; liikmesriigid „kasutavad kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine” ja „aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad kõigest meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist”.

8. ELL artikli 13 lõikes 2 on sätestatud: „Iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele. Institutsioonid on omavahelises koostöös üksteise suhtes lojaalsed.”

9. ELL artikli 15 lõikes 1 on sätestatud, et „Euroopa Ülemkogu annab liidule selle arenguks vajaliku toetuse ning määratleb selle üldised poliitilised sihid ja prioriteedid”.

10. ELL artikli 16 lõikes 1 on ette nähtud: „Nõukogu täidab koos Euroopa Parlamendiga seadusandja ja eelarve kinnitaja ülesandeid. Tal on vastavalt aluslepingutega sätestatud tingimustele poliitika kujundamise ja koordineerimise funktsioonid.” ELL artikli 16 lõike 3 kohaselt teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega, kui aluslepingud ei näe ette teisiti. ELL artikli 16 lõike 6 kolmandas lõigus on sätestatud: „Välisasjade nõukogu töötab välja Euroopa Ülemkogu kindlaks määratud strateegiliste suuniste põhjal liidu välistegevuse ning tagab liidu tegevuse järjepidevuse.”

11. ELL artikli 17 lõike 1 kohaselt „edendab [komisjon] liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi[,] tagab aluslepingute ja institutsioonide poolt aluslepingute alusel võetud meetmete rakendamise[,] teostab järelevalvet liidu õiguse kohaldamise üle Euroopa Liidu Kohtu kontrolli all [ning] teostab vastavalt aluslepingutes sätestatud tingimustele koordineerivaid, täite- ja juhtimisfunktsioone”. Samuti „tagab [ta] liidu esindamise välissuhetes”, välja arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning muud aluslepingutes ette nähtud juhud.

12. ELL artiklid 21 ja 22 on üldsätted liidu välistegevuse kohta (ELL V jaotise 1. peatükk). ELL artikli 21 lõikes 1 on sätestatud põhimõtted, millest liit peab oma rahvusvahelises tegevuses juhinduma. ELL artikli 21 lõike 3 teises lõigus on sätestatud, et liit peab tagama kooskõla oma välistegevuse eri valdkondade vahel ning nende ja muude poliitikavaldkondade vahel. Nõukogu ja komisjon tagavad selle kooskõla ja teevad selleks koostööd. ELL artikli 22 lõikes 1 on ette nähtud, et

Euroopa Ülemkogu määratleb artiklis 21 loetletud põhimõtete ja eesmärkide põhjal liidu strateegilised huvid ja eesmärgid. Euroopa Ülemkogu sellekohased otsused on seotud ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga ja liidu välistegevuse teiste valdkondadega ning need tuleb rakendada kooskõlas aluslepingutes sätestatud menetlustega.

### *Euroopa Liidu toimimise leping*

13. ELTL artikli 1 lõikes 1 on sätestatud, et ELTL-iga „korraldatakse liidu toimimist ning määratakse kindlaks liidu pädevuse valdkonnad, pädevuse teostamise ulatus ja kord”.

14. ELTL artikli 2 lõikes 1 on ette nähtud, millised tagajärjed on liidu ainupädevusel teatavas valdkonnas: „[...] võib õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta ainult liit, liikmesriigid võivad seda teha ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks”.

15. ELTL artikli 2 lõikes 2 on sätestatud, et teatavas valdkonnas jagatud pädevuse korral „võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta. Liikmesriigid teostavad oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud[, ja] teostavad taas oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit on otsustanud oma pädevuse teostamise lõpetada”.

16. ELTL artikli 2 lõikes 6 on ette nähtud: „Liidu pädevuse teostamise ulatus ja kord määratakse kindlaks aluslepingute vastavates sätetes iga valdkonna kohta.”

17. ELTL artiklis 7 (mis sisaldub II jaotises „Üldkohaldatavad sätted”) on sätestatud: „Liit tagab erinevate poliitikavaldkondade ja meetmete kooskõla, võttes arvesse kõiki oma eesmarke ja järgides pädevuse andmise põhimõtet.”

18. ELTL artiklis 205 on ette nähtud: „Käesolevas osas<sup>[3]</sup> käsitletud liidu rahvusvaheline tegevus tugineb põhimõtetele, taotleb eesmarke ja seda viiakse ellu viisil, mis on kooskõlas [ELL] V jaotise 1. peatükis osutatud üldsätetega.”<sup>4</sup>

19. ELTL artiklis 216, mida sisaldab viienda osa V jaotis „Rahvusvahelised lepingud”, on sätestatud:

„1. Liit võib sõlmida lepingu ühe või mitme kolmanda riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga, kui aluslepingutes on nii sätestatud või kui lepingu sõlmimine on vajalik mõne aluslepingutes seatud eesmärgi saavutamiseks liidu poliitika raames, kui lepingu sõlmimise näeb ette liidu õiguslikult siduv akt või kui see võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.

2. Liidu sõlmitud lepingud seovad liidu institutsioone ja liikmesriike.”

20. ELTL artiklis 218 on ette nähtud niisuguste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende sõlmimise menetlus.<sup>5</sup> Nõukogu „annab loa alustada läbirääkimisi, võtab vastu läbirääkimisjuhised, annab loa lepingutele alla kirjutada ja sõlmib lepingud” (ELTL artikli 218 lõige 2). Muu hulgas peab nõukogu läbirääkija ettepaneku põhjal võtma vastu „otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada ja vajaduse korral seda enne jõustumist ajutiselt kohaldada” (ELTL artikli 218 lõige 5) ja „otsuse lepingu sõlmimise kohta” (ELTL artikli 218 lõige 6).

3 — Nimelt ELTL viiendas osas „Liidu välistegevus”.

4 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 12.

5 — Vt samuti ELTL artikkel 207, mis käsitleb konkreetsemad menetlusi rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks ja nende sõlmimiseks ühise kaubanduspoliitika valdkonnas.

21. ELTL artikli 263 esimese lõigu kohaselt peab Euroopa Kohus kontrollima muu hulgas „seadusandlike aktide ning [...] komisjoni [...] õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitusel ja arvamused, ning nende Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele”. Sama artikli teises lõigus on ette nähtud, et selleks on Euroopa Kohtu „pädevuses lahendada liikmesriigi, Euroopa Parlamendi, nõukogu või komisjoni hagsid, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, aluslepingute või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine”.

22. ELTL artikli 264 esimeses lõigus on sätestatud, et kui niisugune hagi on põhjendatud, tunnistas Euroopa Kohus asjassepuutuva õigusakti tühiseks. Sama artikli teises lõigus on ette nähtud: „Kohus märgib siiski, kui ta seda vajalikuks peab, milliseid tühiseks tunnistatud õigusakti tagajärgi loetakse kehtivaks.”

23. ELTL artiklis 278 on sätestatud, et kuigi Euroopa Kohtusse hagi esitamine ei peata õigusakti toimet, võib Euroopa Kohus siiski määrata, et vaidlusaluse õigusakti kohaldamine tuleb peatada, kui asjaolud seda tema arvates nõuavad.

24. ELTL artikli 279 kohaselt võib Euroopa Kohus „igasuguse tema lahendada antud asja puhul ette kirjutada vajalikke ajutisi meetmeid”.

## Taust ja vaidlustatud otsus

### *2006. aasta memorandum*

25. Šveitsil on rea kahepoolsete lepingute kohaselt pääs siseturule. Niisuguste lepingute üle läbirääkimise teine voor langes kokku liidu 2004. aasta laienemisega.

26. Oma 10. märtsi 2003. aasta koosolekul vaatas Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni töörühm (edaspidi „EFTA töörühm”) – nõukogu juures tegutsev ettevalmistav organ – seoses Šveitsiga kavandatavate läbirääkimistega läbi komisjoni soovitusel võtta vastu nõukogu otsus, millega lubatakse komisjonil avada läbirääkimised mitme segalepingu kohandamiseks, arvestades liidu laienemist. See soovitus oli seotud ka läbirääkimistega, mis puudutasid kokkulepet laienenud liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse huvides antava rahalise abi kohta. Sellest kokkuleppes sai 2006. aasta memorandum.

27. EFTA töörühm leppis 24. märtsil 2003 kokku, et Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste alaliste esindajate komiteel (edaspidi „Coreper”) soovitatakse kutsuda nõukogu ja vajaduse korral ka nõukogus tegutsevaid liikmesriikide valitsuste esindajaid (edaspidi „nõukogus tegutsevad liikmesriigid”)<sup>6</sup> vastu võtma niisuguse otsuse eelnõu, millega lubatakse komisjonil (tollase) Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide nimel läbi rääkida muu hulgas Šveitsiga sõlmitava kokkuleppe üle laienenud liidu majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse huvides antava rahalise abi kohta. Otsuse eelnõus oli märgitud, et komisjon „teostab neid läbirääkimisi vastavalt käesolevale otsusele lisatud juhistele ja pidades nõu [EFTA töörühmaga]”. Need läbirääkimisjuhised sisaldasid suunist, et „vaba pääsu eest laienenud siseturule peaks Šveits rahaliselt toetama laienenud [liidu] sotsiaalset ja majanduslikku ühtekuuluvust samamoodi nagu Norra, Island ja Liechtenstein” ja et „Šveitsi eriolukorda võetakse arvesse”. Otsuse eelnõus ega läbirääkimisjuhistes ei olnud määratud, kes läbirääkimistel kokku lepitud tekstile alla kirjutab. Läbirääkimisjuhistes oli – vahest optimistlikult – märgitud, et kokkuleppe üle tuleb läbi rääkida 2004. aasta laienemise ajaks.

6 — Käesoleva asja tausta suhtes asjakohaste eri dokumentide ingliskeelsetes versioonides on viidatud nõukogus kas „tegutsevatele” („acting”) või „kokku tulnud” („meeting”) liikmesriikide valitsuste esindajatele. Ei ole selge, kas nende dokumentide autorid soovisid kasutada erineva tähendusega mõisteid.

28. Aprillis 2003 andis nõukogu komisjonile loa asuda Šveitsiga läbi rääkima.

29. Liidu–Šveitsi tippkohtumisel 19. mail 2004 tervitas Euroopa Liit Šveitsi pakkumist toetada laienenud liidu majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust. Coreperi dokumendis, mis on lisatud nõukogu hagile käesolevas menetluses, on märgitud, et nõukogu nõustus selle toetusega kui osaga üldisest kompromissist, mille tulemusel pidi lõpetatama suur läbirääkimiste voor üheksa valdkondliku kokkuleppe üle.

30. Ajavahemikus novembrist 2004 kuni maini 2005 rääkisid liit ja Šveits läbi 2006. aasta memorandumile üle (mille tekst on lisatud vaidlustatud otsusele), mis hõlmab kaheksat „suunist”.

31. Suunise 1 kohaselt pidi Šveitsi Liidunõukogu asjaomaste liikmesriikidega läbi rääkima kokkulepete üle ühe miljardi Šveitsi frangi suuruse Šveitsi abi andmise kohta viie aasta jooksul alates sellest, kui Šveitsi parlament selleks raha eraldamise heaks kiidab. See raha on liigendatud liikmesriikide kaupa suunises 2, kus on samuti mainitud, et Šveitsi abist võib rahastada piirkondlikke ja riigisiseseid ning mitme abisaaja liikmesriigi vahelisi projekte ja programme. Suunis 3 on seotud läbivaatamisega pärast kahe ja nelja aasta möödumist. Suunises 4 on ette nähtud rahastamisjuhised ja -valdkonnad. Suunis 5 „Teave ja koordineerimine” käsitleb Liidunõukogu ja komisjoni vahelist tegevust seoses Šveitsi abi rakendamisega. Seal on ka märgitud, et vajaduse korral võidakse koostöös teiste liikmesriikidega teostada projekte ja programme, mida võidakse rahastada (tollase nimetusega) ühenduse vahenditest. Suunise 6 kohaselt pidi Liidunõukogu valima projekte ja programme kokkuleppel abisaajate liikmesriikidega. Suunis 7 puudutab projektide ja programmide rakendamist. Suunise 7 punktis b on märgitud, et Šveitsi abi antakse kinke või soodustingimustel rahastamisvahendi kujul ning seda ei tule Šveitsile tagasi maksta. Suunises 8 („Šveitsi abi rakendamine”) on märgitud, et Liidunõukogu teeb Šveitsi parlamendile ettepaneku kiita heaks ühe miljardi Šveitsi frangi eraldamine Šveitsi abi rakendamiseks (mis pidi algama 2006. aastal) ning et liikmesriikidega läbiräägitavad lepingud peavad olema kooskõlas 2006. aasta memorandumis ette nähtud suunistega. 2006. aasta memorandumile lisas<sup>7</sup> on nende kahepoolsete raamkokkulepete sisu üldjoontes kirjeldatud.

32. Nõukogu märgib oma hagi, et mõlemad pooled leppisid 2006. aastal kokku, et 2006. aasta memorandum sisaldab üksnes poliitilisi, mittesiduvaid kohustusevõtte (Šveitsi siseriiklike piirangute tõttu) ning et see kavatsus peaks kajastuma kokkuleppe vormilises küljes ja tekstis. Komisjon kinnitab, et tema oli seisukohal, et sõlmitakse õiguslikult mittesiduv kokkulepe.

33. Komisjon esitas 20. oktoobril 2005 ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus, millega lubatakse sõlmida (tollase) Euroopa Ühenduse nimel 2006. aasta memorandum, võttes aluseks EÜ artikli 159 kolmanda lõigu ning artikli 300 lõiked 2 ja 3 (mis käsitlesid vastavalt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ning rahvusvaheliste lepingute sõlmimist). Coreper leppis 8. veebruaril 2006, pärast läbirääkimisi EFTA tööruhaga ühiselt kokku sõlmitava lepingu vormi ja sisu.

34. Coreper kutsus 14. veebruaril 2006 nõukogu võtma vastu nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate (edaspidi „nõukogus kokku tulnud liikmesriigid”) järeldused. Nendes järeldustes viidati Šveitsi 19. mai 2004. aasta pakkumisele ja kutsuti asjaomaseid liikmesriike teatavaid suuniseid arvestades sõlmima Šveitsiga kokkulepped Šveitsi abi „üksikasjade” suhtes, tehti nõukogu eesistujale ülesandeks kirjutada alla 2006. aasta memorandumile ning anti komisjonile seoses kahepoolsete kokkulepete ja 2006. aasta memorandumiga mandaat korraldada teavet ja koordineerimist ning järeletoiminguid. Nendes järeldustes märgiti, et komisjon nõustus nende ülesannetega ja soovis seda kokkulepet kinnitada ka 2006. aasta memorandumile allakirjutamise teel. Nõukogu märgib, et tol ajal oldi seisukohal, et 2006. aasta memorandum kuulub liidu ja liikmesriikide vahel jagatud pädevusse.

7 — Veel üks lisa sisaldas Portugali ja Kreeka deklaratsiooni Šveitsi abi kohta.

35. 2006. aasta memorandumile kirjutati 27. veebruaril 2006 nõuetekohaselt alla „Šveitsi Liidunõukogu nimel”, „Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja nimel” ja „Euroopa Komisjoni nimel”.<sup>8</sup>

#### 2008. aasta addendum

36. Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriigid võtsid 20. detsembril 2006 vastu järeldused, millega anti nõukogu eesistujale ja komisjonile mandaat 2008. aasta *addendum*'i üle läbirääkimiseks. Nende järelduste punktis 3 on märgitud, et nõukogu eesistujale, keda abistab komisjon, tehakse ülesandeks alustada vajalikku arutelu Šveitsi Liidunõukoguga, et 2006. aasta memorandumit kohandataks niipea kui võimalik.

37. Veel ühtede järeldustega anti nõukogu eesistujale 14. mail 2008 mandaat kirjutada alla 2008. aasta *addendum*'ile ning komisjonile pandi samasugused korraldamisülesanded, nagu on mainitud 2006. aasta memorandumis. Ka 2008. aasta *addendum* ei pidanud olema õiguslikult siduv, see sisaldas üksnes poliitilisi kohustusevõtte. Selsamal põhjusel, mille tõttu komisjon kirjutas alla 2006. aasta memorandumile, pidi ta ka 2008. aasta *addendum*'ile alla kirjutama.

38. 2008. aasta *addendum*'ile kirjutati 25. juunil 2008 nõuetekohaselt alla „Šveitsi Liidunõukogu nimel”, „Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja nimel” ja „Euroopa Komisjoni nimel”.

#### 2013. aasta addendum ja vaidlustatud otsus

39. Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriigid võtsid 20. detsembril 2012 taas vastu järeldused, millega anti komisjonile mandaat tihedas koostöös nõukogu eesistujaga alustada vajalikke läbirääkimisi Šveitsi abi kohandamiseks Horvaatia ühinemisega (edaspidi „2012. aasta järeldused”). Nad kutsusid komisjoni üles pidama EFTA töörühmaga regulaarselt nõu nende arutelude edenemise üle.

40. Komisjon sõnastas 17. detsembril 2012 seisukohavõtu, mis tuli lisada Coreperi protokollile ja oli tekstilt järgmine:

„Järeldused Horvaatiale ette nähtud [Šveitsi abi] kohta kujutavad endast [ELL] artikli 16 kohaselt poliitilist otsust. Artikkel 16 annab nõukogule poliitika kujundamise volitused. Seetõttu tuleb neid järeldusi käsitada kui nõukogu, mitte liikmesriikide poliitilist otsust.

Komisjon arvestab nõukogu tehtud poliitilist otsust ja võtab selle põhjal vastu kutse alustada [liidu] nimel arutelu Šveitsiga. Sellega seoses meenutab komisjon oma seisukohti Euroopa Kohtu menetluses olevates kohtuasjades C-28/12 ja C-114/12.<sup>[9]</sup>”<sup>10</sup>

8 — Šveits sõlmis 20. detsembril 2007 raamlepingud kümne liikmesriigiga, kes olid liiduga ühinenud 2004. aastal.

9 — Need kohtuasjad ei ole enam pooleli: vt kohtuotsused komisjon vs. nõukogu, C-28/12, EU:C:2015:282, ja komisjon vs. nõukogu, C-114/12, EU:C:2014:2151. Kohtuotsuses C-28/12 märkis Euroopa Kohus, et otsus ei ole kooskõlas ETL artikli 218 lõigetega 2, 5 ja 8 ning sellest tulenevalt ka ELL artikli 13 lõikega 2, kui see 1) ühendab esiteks liidu nimel kõnealuste lepingute allkirjastamist ja tema poolt nende ajutist kohaldamist puudutava akti ning teiseks liikmesriikide poolt nende lepingute ajutist kohaldamist puudutava akti, ilma et oleks võimalik eristada, milline akt väljendab nõukogu ja milline liikmesriikide tahteavaldust, ning 2) on võetud vastu menetluses, mis vahet tegemata sisaldab nõukogu enda otsustusprotsessi elemente ja valitsustevahelise iseloomuga elemente (vt punktid 49 ja 51). Kohtuasjas C-114/12 (milles tehti otsus enne kui kohtuasjas C-28/12) luges Euroopa Kohus esimese väite põhjendatuks ning pidas tarbetuks analüüsida teisi väiteid (mis olid seotud samasuguste tegutsemisviisidega, mis puudutasid nõukogu ja liikmesriike), millega komisjon oli oma hagi põhjendanud (vt punkt 104).

10 — Käesolevas menetluses kirjeldab komisjon oma kaitsevaidetes enda seisukohta järgmiselt: nõukogu ei saa kaitsta ühtaegu omaenda autonoomiat ja tema menetluste autonoomiat liikmesriikide suhtes ning näib ajavat oma funktsiooni liidu institutsioonina segi liikmesriikide omaga.

41. Pärast seda, kui Euroopa välisteenistus, mis abistab liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat, teatas EFTA töörühmale, et arutelud Šveitsiga on edukalt lõpetatud, teatasid EFTA töörühma liikmed, et nad annavad tulemused oma vastavatesse pealinnadesse kontrollimiseks edasi. Augustis 2013 ei peetud ühtegi EFTA töörühma koosolekut. Nõukogu märgib, et läbirääkijate vahelises mitteametlikus elektronkirjavahetuses kasutasid Šveitsi läbirääkijad sellist *addendum*'i redaktsiooni, mis sisaldas viidet nõukogu eesistujale kui ühele allkirjutajatest.

42. Komisjon võttis 3. oktoobril 2013 vastu vaidlustatud otsuse, kiites heaks 2013. aasta *addendum*'i ning andes välissuhete eest vastutavale asepresidendile (s.o liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale) ja regionaalpoliitika eest vastutavale komisjoni volinikule loa 2013. aasta *addendum*'ile liidu nimel alla kirjutada. Komisjon ei taotlenud selleks eelnevat luba nõukogult ega nõukogus kokku tulnud liikmesriikidelt. Vaidlustatud otsuses on märgitud selle otsuse õiguslikuks aluseks ELL artikkel 17. Otsuse vastuvõtmise päeval teatati sellest mitteametlikult nõukogule ning otsus saadeti Šveitsi ametivõimudele.

43. Vaidlustatud otsus koosneb kaheksast põhjendusest, ühest artiklist ning lisast, mis sisaldab 2013. aasta *addendum*'it.

44. Niivõrd kui see on käesolevas asjas oluline, viitab põhjendus 2 (2012. aasta järeldustes väljendatud) nõukogu seisukohale, et Šveitsiga tuleb Horvaatiale antava Šveitsi abi suhtes läbi rääkida ning et komisjoni kutsutakse üles neid läbirääkimisi alustama. Põhjenduses 3 on mainitud komisjoni seisukohavõttu (mis tuli lisada Coreperi protokollile), kus ta selgitas, et 2012. aasta järeldusi tuleb käsitada kui ELL artikli 16 alusel tehtud nõukogu poliitilist otsust, ja võttis selle põhjal vastu kutse alustada liidu nimel Šveitsiga läbirääkimisi. Põhjenduses 5 on märgitud, et väljapakutav *addendum* põhineb liidu seisukohal, mis kajastub 2012. aasta järeldustes, mis omakorda rajanevad 2006. aasta memorandumil ja 2008. aasta *addendum*'il. Selles seisukohas avaldatakse toetust Horvaatia soovile kasutada Šveitsi abi. Põhjenduses 6 on märgitud, et kooskõlas liidu seisukohaga kajastab väljapakutav *addendum* Šveitsi poliitilist kohustusevõttu rääkida Horvaatiaga läbi kokkulepe Šveitsi abi kohta, mis põhineb samadel alustel nagu eelmiste abisaajate puhul ja on arvutatud proportsionaalselt algse Šveitsi abiga. Põhjenduses 7 on kirjas, et väljapakutavast *addendum*'ist ei teki finantskoormust liidu eelarvele. 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”.

45. Vaidlustatud otsuse ainsas artiklis on sätestatud, et komisjon kiidab 2013. aasta *addendum*'i heaks ning annab välissuhete eest vastutavale asepresidendile komisjoni asepresidendina ning regionaalpoliitika eest vastutavale komisjoniliikmele loa sellele *addendum*'ile liidu nimel alla kirjutada.

46. 2013. aasta *addendum*'is on ette nähtud, et sellele kirjutavad „Euroopa Liidu nimel” alla nimetatud komisjoni liikmed ja „Šveitsi Konföderatsiooni nimel” Šveitsi Liidunõukogu. *Addendum* sisaldab sissejuhatavat lauset ja kolme lõiget.

47. Lõikes 1 nõustub Šveitsi Liidunõukogu läbi rääkima Horvaatiaga sõlmitava lepingu üle Šveitsi abi kohta summas 45 miljonit Šveitsi franki (lisaks 2006. aasta memorandumis suunises 1 ette nähtud abile), mis jagatakse viiele aastale alates sellest, kui Šveitsi parlament selle raha eraldamise heaks kiidab. Peale selle kavatakse Šveitsi Liidunõukogu eraldada kõnealuse abi kuni 31. maini 2017.<sup>11</sup> Lõikes 2 (Šveitsi lisaabi rakendamine) nõustub Šveitsi Liidunõukogu tegema Šveitsi parlamendile ettepaneku, et 45 miljoni suurune lisarahastus algaks 2014. aastal. Lõikes 3 on märgitud, et muid 2006. aasta memorandumis ja selle lisas ette nähtud suuniseid kohaldatakse *mutatis mutandis*.

11 — S.o kuni Šveitsi õigusliku aluse (24. märtsi 2006. aasta föderaalne seadus koostöö kohta Ida-Euroopa riikidega) aegumiseni.

48. Komisjon märgib, et EFTA töörühma koosolekul 15. ja 23. oktoobril 2013 andis ta lisateavet ja kinnitas oma seisukohta. Nõukogu õigustalitus ja liikmesriigid esitasid vastuväite komisjoni tegevussuuna, eeskätt selle suhtes, et ta ei taotlenud arutelude tulemusele nõukogu heakskiitu ja eiras liikmesriikide pädevust. Selle tulemusel saatis eesistuja nõukogule ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikidele järelduste eelnõu, millega nad oleksid andnud nõukogu 19. novembri 2013. aasta koosolekul (väidetavalt oli see kuupäev komisjonile teada) ametliku heakskiidu arutelude tulemusele. Nõukogu märgib, et 23. oktoobri 2013. aasta koosolekul andis Euroopa välisteenistus teada, et komisjon ei nõustu nende järeldustega.

49. EFTA töörühm otsustas oma 31. oktoobri 2013. aasta koosolekul koostada ja esitada nõukogule nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide järelduste eelnõu, kus pidi märgitama, et 2013. aasta *addendum*'ile pidid alla kirjutama Šveitsi Liidunõukogu, nõukogu eesistuja ja komisjon ning et komisjoni funktsioon pidi olema sama nagu 2006. aasta memorandumi ja 2008. aasta *addendum*'i puhul. Päev varem peetud koosolekul andsid Euroopa välisteenistuse esindajad nõukogu eesistujale teada, et komisjon kavatseb nendes järeldustes ette nähtud mandaadi tagasi lükata.

50. Komisjoni regionaalpoliitika volinik kirjutas 2013. aasta *addendum*'ile 7. novembril 2013 liidu nimel alla. Ta tegi seda vaidlustatud otsuse alusel ja olemata saanud selleks nõukogu luba. Järgmisel päeval saatis ta allakirjutatud 2013. aasta *addendum*'i koos kaaskirjaga Šveitsi ametivõimudele.

51. Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriigid võtsid 19. novembril 2013 vastu seisukoha vaidlustatud otsuse suhtes, olles saanud nõukogu õigustalituselt kirjalikku kaasabi selle kohta, millist menetlust on õige kasutada kolmandate riikidega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega niisuguste aktide sõlmimisel, mis ei ole ette nähtud õiguslikult siduvateks, kuid sisaldavad liidu poliitilisi kohustusevõtte. Nõukogu võttis 9. detsembril 2013 vastu seisukoha, märkides, et ta ei nõustu sellega, kuidas komisjon on sellel ja teistel samalaadsetel juhtudel toiminud.

52. Šveits ja Horvaatia kirjutasid 30. juunil 2015 alla kahepoolsele raamlepingule selle kohta, kuidas rakendatakse Šveitsi–Horvaatia koostööprogrammi majandusliku ja sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamiseks laienenud Euroopa Liidus.

## Väited ja menetlus

53. Nõukogu hagi vaidlustatud otsuse tühistamiseks põhineb ELTL artiklil 263 ning sisaldab kahte väidet. Esimese väite kohaselt rikkus komisjon vaidlustatud otsust vastu võttes ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse jaotuse põhimõtet ning seega ka institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet. Teine väide on see, et komisjoni tegevus, mis viis<sup>12</sup> vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseni ja 2013. aasta *addendum*'i allakirjutamiseni, kujutas endast ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist. Kuigi nõukogu taotleb seetõttu vaidlustatud otsuse tühistamist, palub ta Euroopa Kohtul määrata, et selle otsuse õiguslik toime tuleb säilitada kuni otsuse asendamiseni. Samuti palub nõukogu mõista kohtukulud välja komisjonilt.

54. Komisjon palub Euroopa Kohtul hagi rahuldamata jätta. Ta väidab, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel austati igati aluslepingutega antud pädevuse piire ning ta tegutses täielikult kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega. Samuti palub komisjon mõista kohtukulud välja nõukogult.

55. Nõukogu taotles kodukorra artikli 60 lõike 1 alusel käesoleva kohtuasja määramist suurkojale.

12 — Vt siiski ka käesoleva ettepaneku punkt 118.



56. Peale nõukogu ja komisjoni esitatud põhiliste väidete on antud luba menetlusse astuda Kreeka, Leedu, Poola, Prantsuse, Saksamaa, Soome, Tšehhi, Ungari ja Ühendkuningriigi valitsustele, kes on esitanud kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 2. juunil 2015, esitasid kohtuasja pooled ning samad menetlusse astujad, v.a Leedu, Poola, Soome ja Ungari valitsus, suulised seisukohad. Kõik menetlusse astujad toetavad nõukogu nõudeid.

## Analüüs

### Vastuvõetavus

57. Minu arusaama kohaselt tekib kõigepealt küsimus: mis on õigusakt, mida saab ELTL artikli 263 alusel kontrollida? On selge, et vaidlustatud otsus on komisjoni akt,<sup>13</sup> ehkki ei pruugi enam olla täpselt selge, mis selle ELTL artiklis 263 sätestatud nõudega kaasneb.<sup>14</sup> Ent see, kas nimetatud otsus on akt, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele, ei ole enam nii ilmne.

58. Nõukogu tühistamishagi vastuvõetavusele ei ole vastuväiteid esitatud. Euroopa Kohus võib siiski ka omal algatusel uurida, kas vaidlustatud otsus on ELTL artikli 263 alusel vaidlustatav, sest tegu on küsimusega, mis puudutab tema pädevust;<sup>15</sup> ent ta ei saa rajada enda otsust omal algatusel tõstatatud väitele, olemata kõigepealt palunud menetlusosalistel esitada selle väite kohta oma seisukohad.<sup>16</sup> Peale selle on loogiline, et vastuvõetavuse küsimust uuritakse enne kui iga väite põhjendatust.<sup>17</sup>

59. Kumbki pool ei märkinud oma kirjalikes seisukohtades, miks vaidlustatud otsus tema arvates vastab (või ei vasta) ELTL artikli 263 tingimustele. Euroopa Kohtu küsimustele vastates aga käsitlesid mõlemad pooled kohtuistungil seda, millises ulatuses võib 2013. aasta *addendum*, olemata küll siduv, siiski avaldada õiguslikku mõju või õiguslikke tagajärgi. Niisugused küsimused on selgelt asjakohased mitte üksnes küsimuses, kas kohaldada ELTL artiklis 218 ette nähtud korda või mitte, vaid ka seoses sellega, et ELTL artikli 263 alusel saab kontrollida üksnes neid akte, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi. Niisiis olen seisukohal, et pooltele anti rahuldav võimalus esitada oma seisukohad. Sellepärast võib Euroopa Kohus seda pädevusküsimust omal algatusel kaaluda.

13 — Vaidlustatud otsus kuulub mõiste „nii seadusandlik[ud] kui ka mu[ud] üldakt[id] ning üksikakt[id]” alla: vt kohtuotsus *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 56.

14 — Ühes hiljutises otsuses uuris Euroopa Kohus ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistushagi sisu, milles vaidlustati – nagu Euroopa Kohus seda kirjeldas – olukord, kus komisjon „viis [...] ellu enda 5. augustil 2013 väljendatud kavatsuse”, nimelt esitades liidu nimel International Tribunal for the Law of the Sea kirjaliku seisukoha (kohtuotsus *nõukogu vs. komisjon*, C-731/14, EU:C:2015:663, punkt 37). Euroopa Kohtu sõnul oli nõukogu hagi esitatud selle peale, et komisjon „ei arvestanud nõukogu eesõigust ega esitanud [...] liidu nimel esitatud kirjaliku seisukoha sisu nõukogule eelnevas heakskiitmiseks” (sama kohtuotsuse punkt 38). Loogiliselt pidi Euroopa Kohus lugema nõukogu hagi selles kohtuasjas vastuvõetavaks (vt samuti käesoleva ettepaneku 17. joonealune märkus). Ent sel juhul tekib rida küsimusi ELTL artikli 263 kohaldamisala kohta. Kuidas kontrollida ELTL artikli 263 viimases lõigus ette nähtud tähtaegadest kinnipidamist, kui vaidlustatav meede on see, et institutsioon „vii[b] ellu enda [...] kavatsuse[d]”? Kui hagi rahuldatakse, siis mis täpselt tühistatakse? Kas ka siis on vaja tuvastada, kas meede, milles neid kavatsusi väljendati, allub ELTL artikli 263 kohasele kontrollile? Kui lai on mõiste „vii[b] ellu [...] kavatsused”? Kas on oluline, et kavatsused kuuluksid institutsioonile, mille vastu on tühistamishagi esitatud? Kas ELTL artiklis 263 ette nähtud menetlust võib kasutada komisjoni tegevusetuse tühistamiseks (milleks näib olevat ette nähtud ELTL artikkel 265)?

15 — Vt nt kohtuotsus *Planet vs. komisjon*, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika.

16 — Vt nt kohtuotsused *komisjon vs. Iirimaa jt*, C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 57, ja *Planet vs. komisjon*, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika.

17 — Siiski ei olnud Euroopa Kohtu analüüsijärjekord selline kohtuotsuses *Prantsusmaa vs. komisjon*, C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 26. Seal ei uurinud Euroopa Kohus kõigepealt komisjoni vastuväiteid, et komisjoni ja Ameerika Ühendriikide vahel kokku lepitud suunised, mis käsitlevad õigusloomealast koostööd ja läbipaistvust, ei ole siduvad ega tekitanud õiguslikke tagajärgi ning seetõttu ei ole olemas komisjoni meedet, mille peale saaks esitada tühistamishagi. Euroopa Kohus ei pidanud vajalikuks nende vastuväidete kohta otsust teha, sest nõuded tuli niikuinii sisuliselt rahuldamata jätta. Teistes kohtuasjades on Euroopa Kohus pidanud vajalikuks kaaluda nõuete põhjendatust vastuvõetavuse üle otsustamiseks, arvestades küsimuste lahutamatum teineteisest: vt nt kohtuotsus *Prantsusmaa vs. parlament*, C-237/11 ja C-238/11, EU:C:2012:796, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt samuti kohtujuristi ettepanek, *Sharpston*, kohtuasi *nõukogu vs. komisjon*, C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika. Oma otsuses nõukogu vs. komisjon, C-73/14, näib Euroopa Kohus olevat kasutanud hoopis teistsugust lähenemisviisi, mis võib olla laiendanud ELTL artikli 263 alusel esitatava hagi mõiste ulatust: vt käesoleva ettepaneku 14. joonealune märkus. Kui tegelik seisukoht on nüüd selline, et Euroopa Kohus on valmis olema vähem range seoses hagi vastuvõetavusega institutsioonidevahelistes vaidlustes, kus on vaja lahendada tähtis põhimõtteline küsimus, oleks vahest eelistatav seda sõnaselgelt märkida.

60. ELTL artiklis 263 on ette nähtud, et Euroopa Kohus kontrollib niisuguste komisjoni õigusaktide (st mitte soovitude ega arvamuste) seaduslikkust, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele. Sellise kontrolli võimalus peab olema kõikide liidu institutsioonide poolt vastu võetud aktide suhtes, olenemata nende laadist ja vormist, kui nende eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi.<sup>18</sup> Seega ei aseta akti nimetamine „poliitiliseks” seda tingimata väljapoole ELTL artikli 263 kohaldamisala, kui sellel aktil on õiguslikke tagajärgi. Samuti ei tee seda konkreetse akti vastuvõtmise eeskirjade puudumine aluslepingutes.<sup>19</sup>

61. Kui vaidlustatakse akte, mis on vastu võetud rahvusvahelistes küsimustes liidu pädevust teostades, on Euroopa Kohus kasutanud akti mõju hindamiseks eri meetodeid. Nii võib vaidlustatud aktil olla õiguslikke tagajärgi muu hulgas akti sisu ja selle koostaja kavatsuse tõttu.<sup>20</sup> Need tagajärjed võivad olla seotud suhetega liidu institutsioonide vahel või liikmesriikide ja liidu institutsioonide vahel.<sup>21</sup> Samuti võib akti eesmärk olla see, et liit saaks osaleda välistegevuses, millel on õiguslikke tagajärgi, mille mõju institutsioonidele, liikmesriikidele ja liidu õigusele on vaja uurida.<sup>22</sup> Nii on tuvastatud, et nõue tühistada akt, mille eesmärk oli sõlmida rahvusvaheline leping, on vastuvõetav, sest sellel lepingul pidi kavatsetavalt olema õiguslikke tagajärgi,<sup>23</sup> nagu on vastuvõetavaks tunnustatud ka otsus, mille abil nõukogu püüdis kehtestada komisjonile täpset ja üksikasjalikku menetlust rahvusvahelise lepingu üle läbirääkimiste pidamiseks.<sup>24</sup> Kuigi Rahvusvahelise Viinamarja- ja Veiniorganisatsiooni soovitus ei kuulu ELTL artikli 263 kohaselt vastuvõetavusalasse ega ole rahvusvahelises õiguses siduvad, on tuvastatud, et need soovitusel „võivad mõjutada otsustavalt liidu seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu veinituru ühise korralduse valdkonnas” eelkõige nende liidu õigusesse inkorporeerimise tõttu.<sup>25</sup>

62. Veel üks meetod näib olevat kaaluda vaidlustatud akti laadi koos esitatud väitega. ELTL artikli 263 kohaselt saab hagnosis esitada muu hulgas selle alusel, et pädevus puudus. Olenemata sellest, kas aktil endal on või ei ole õiguslikke tagajärgi, tähendab see, et üks institutsioon on selle vastu võtnud, samas kui pädevus seda teha on aluslepingutega antud teisele institutsioonile, seda, et otsuse tegemise aktil on õiguslikke tagajärgi (teise institutsiooni pädevuse anastamine). Käesoleval juhul tähendaks selle meetodi rakendamine, et kui komisjon on teinud otsuse, ent väidete sisu kohaselt on aluslepingutes ette nähtud, et selle otsuse tegemine kuulus nõukogu pädevusse, on vaidlustatud komisjoni aktil ELTL artikli 263 tähenduses õiguslikke tagajärgi.

63. Käesolevas asjas saab jõuda samale järeldusele, kui kaaluda vaidlustatud otsuse enda tagajärgi, sealhulgas selle eesmärki.

64. Vaidlustatud otsus on akt, millega komisjon kiitis heaks liidu välistegevuse kolmanda riigiga sõlmitud mittesiduva rahvusvahelise kokkuleppe vormis ning andis loa sellele lepingule allakirjutamiseks. Seejärel sooritas liit (vaidlustatud otsusega volitatud allakirjutajate kaudu) välistegevuse toimingut, nimelt kirjutas sellele lepingule alla, andes sellele nii oma nõusoleku.

18 — Vt kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika. Algne kriteerium nähti ette kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu, 22/70, EU:C:1971:32 (edaspidi „ERTA kohtuotsus”), punkt 42.

19 — Sellel näib rajanevat kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — Vt kohtuotsused komisjon vs. nõukogu, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Athinaiki Techniki vs. komisjon, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 42.

21 — Vt nt ERTA kohtuotsus, punkt 55.

22 — Vt nt ERTA kohtuotsus, punktid 47 ja 53.

23 — Kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-327/91, EU:C:1994:305, punkt 15.

24 — Vt kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 29. Punktis 28 viitab Euroopa Kohus oma varasemale otsusele (kohtuotsuses komisjon vs. nõukogu, C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 40), mille kohaselt ELTL artikli 218 lõigete 3 ja 4 alusel vastu võetud akt tekitab õiguslikke tagajärgi. Näib, et kuigi Euroopa Kohus toonitas akti sisu, tuvastati õiguslike tagajärgede olemasolu formaalse kriteeriumi, nimelt õiguslikuks aluseks näidatud sätete põhjal.

25 — Kohtuotsus Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, EU:C:2014:2258, punktid 63 ja 64.

65. Kui 2013. aasta *addendum* oluks rahvusvaheline leping ELTL artikli 218 tähenduses (s.o „mis tahes kohustus[...], mille rahvusvahelise õiguse subjektid võtavad ja mis on siduv, olenemata selle vormist”),<sup>26</sup> oleks selge, et nõukogu hagi oleks esitatud akti peale, millel on õiguslikke tagajärgi. Vaidlustatud otsus oleks rahvusvahelisel tasandil väljendanud liidu heakskiitu olla selle lepinguga rahvusvahelises õiguses seotud.<sup>27</sup> Niisuguse akti tulemusel tekib kohustusi ja seega õiguslikke tagajärgi.<sup>28</sup> Seevastu, nagu Euroopa Kohus oma otsuses *Prantsusmaa vs. komisjon* märkis, kuna rahvusvahelise lepinguga kavatakse tekitada õiguslikke tagajärgi, peab akt, millega soovitakse seda lepingut sõlmida, olema vaidlustatav.<sup>29</sup> Pealegi oleks siis ka selge, et ELTL artikli 218 lõigete 2 ja 6 kohaselt oli selle sisus kokkuleppimine ja sellele allakirjutamiseks loa andmine nõukogu, mitte komisjoni pädevuses.

66. Pooled aga on nõus, et 2013. aasta *addendum* ei ole niisugune leping. Nii rahvusvahelise kui ka liidu õiguse kohaselt on lepingu siduvus muu hulgas poolte tahtest olla sellega rahvusvahelises õiguses seotud.<sup>30</sup> Selle tahte tuvastamisel tuleb lähtuda eeskätt lepingu enda tingimustest ning selle koostamise asjaoludest.<sup>31</sup> Seevastu rahvusvahelise lepingu nimetus ega vorm ei ole määravad selle tuvastamisel, kas see leping on siduv või mitte.<sup>32</sup>

67. Käesoleval juhul kajastavad 2006. aasta memorandum ja 2013. aasta *addendum* liidu ja Šveitsi vahelistest läbirääkimistest tulenenud tahete ühtimist seoses Šveitsi poliitilise kohustusevõtuga rääkida Horvaatiaga läbi lepingu üle Šveitsi abi korraldamise kohta. See, kas nimetatud kohustusevõtt oli ühepoolne või vastastikune, ei muuda sellisena õiguslikust aspektist selle mittesiduvust. Vastavalt 2013. aasta *addendum*'i tekstile Šveits „kavatseb eraldada kõnealuse abi kuni 31. maini 2017”. Samuti ta „nõustub läbi rääkima” Horvaatiaga ja „nõustub tegema Šveitsi parlamendile ettepaneku lisarahastus heaks kiita”. 2006. aasta memorandumis ja selle lisas ette nähtud muud suunised kehtivad samuti Horvaatiale antavat Šveitsi abi käsitleva kokkuleppe kohta.<sup>33</sup> Seega koosneb Šveitsi ja liidu vaheline leping „suunistest” ning Šveitsi kohustusevõttud on väljendatud sõnastusega, millest ilmnevad tahteavaldused, mitte kohustavas vormis (näiteks kindel kõneviis või „peab” või „kohustub”). Pealegi ei

26 — Kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika. ELTL artikkel 218 on kohaldatav lepingutele 1986. aasta riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni, A/CONF.129/15 (edaspidi „1986. aasta Viini konventsioon”) artikli 2 lõike 1 punkti a alapunkti i tähenduses: vt kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-327/91, EU:C:1994:305, punkt 25. Vt samuti Euroopa Kohtu arvamus 1/13, EU:C:2014:2303, punkt 37.

27 — Rahvusvahelises õiguses on heakskiitmine ja allakirjutamine nende vahendite hulgas, millega väljendatakse oma nõusolekut olla lepinguga seotud: vt 1986. aasta Viini konventsiooni artikkel 11 ning 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, *Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kd, lk 331 (edaspidi „1969. aasta Viini konventsioon”), artikkel 11.

28 — Vt 1969. aasta Viini konventsiooni artikkel 18 ja 1986. aasta Viini konventsiooni artikkel 18.

29 — Kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-327/91, EU:C:1994:305, punkt 15.

30 — Vt nt kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 42.

31 — Vt kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-233/02, EU:C:2004:173, punktid 43 ja 44, ning samuti Haagis asuva Rahvusvahelise Kohtu otsus kohtuasjas, mis käsitles merepiire ja territoriaalseid küsimusi Katari ja Bahreini vahel, kohtualluvus ja vastuvõetavus, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1994, lk 112 (vt lk 120–121), punkt 23. Kui need tingimused on selged, ei saa pooled hiljem teeselda, nagu oleks nende tahe olnud teistsugune (nimetatud Haagis asuva Rahvusvahelise Kohtu otsus, punkt 27).

32 — Vt Euroopa Kohtu arvamus 1/75, EU:C:1975:145, A jagu, teine lõik; samuti eespool 31. joonealuses märkuses viidatud Haagis asuva Rahvusvahelise Kohtu otsus kohtuasjas, mis käsitles merepiire ja territoriaalseid küsimusi Katari ja Bahreini vahel, lk 120–121, punkt 23. Nii ei ole määravat tähtsust sellel, kas nimetuseks on „vastastikuse mõistmise memorandum” („memorandum”) või selle „addendum”. Vt samuti Haagis asuva Rahvusvahelise Kohtu otsus Edela-Aafrika kohtuasjades, esialgsed vastuväited, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1962, lk 331. Õigupoolest võib neid nimetusi kasutada mõlemat liiki rahvusvaheliste lepingute kohta. ÜRO õigustalituse rahvusvaheliste lepingute osakond kommenteerib, et nimetust „vastastikuse mõistmise memorandum” „kasutatakse sageli rahvusvaheliste aktide kohta, mis on vähem formaalsed kui tüüpiline rahvusvaheline leping või rahvusvaheline kokkulepe. Sageli lepatakse nendes kokku tegevus, mida viiakse läbi rahvusvahelise kokkuleppe raamistikus. Samuti kasutatakse neid tehniliste küsimuste või üksikasjade reguleerimiseks. [...] Näiteks ÜRO sõlmib tavaliselt [vastastikuse mõistmise memorandumid] liikmesriikidega, et korraldada oma rahuvalvetegevust või ÜRO konverentse. ÜRO peab selliseid ÜRO poolt sõlmitud [vastastikuse mõistmise memorandumid] siduvateks ja registreerib need *ex officio*.” ÜRO, *Treaty Handbook* [Rahvusvaheliste lepingute käsiraamat] (2012), lk 68. Vt samuti nt Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2. trükk, Cambridge University Press, 2007, lk 26; ja Gautier, P., „Non-binding Agreements” – *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2006.

33 — 2013. aasta *addendum*'i lõige 3.

sisalda 2013. aasta *addendum* ega 2006. aasta memorandum klausleid, mis käsitleksid näiteks nende jõustumist, ratifitseerimist, registreerimist või mujale hoiule andmist või nendega seotud vaidluste lahendamist. Need asjaolud üheskoos osutavad tugevasti sellele, et pooled ei kavatsenud 2013. aasta *addendum*'i endale siduvaks muuta.

68. Samale järeldusele osutavad asjaolud, mis seostuvad 2013. aasta *addendum*'i puudutava kokkuleppega. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 8 on märgitud, et 2013. aasta *addendum* „ei loo ega ole ette nähtud looma kummalegi poolele siduvaid ega õiguslikke kohustusi siseriiklikus ega rahvusvahelises õiguses”. Šveitsi parlamendi jaoks koostatud Šveitsi Liidunõukogu aruanded kinnitavad seda. See tähendab ka, et kumbki pool ei nõustunud võtma kohustusi, mille rikkumise eest oleks saanud ta rahvusvahelises õiguses vastutusele võtta.

69. Ent see, et 2013. aasta *addendum* ei ole rahvusvaheline leping ELTL artikli 218 tähenduses, ei tähenda automaatselt, et vaidlustatud otsus ei ole ette nähtud tekitama õiguslikke tagajärgi. Lepingu (siduvad või muud) tagajärjed rahvusvahelises õiguses erinevad liiduõiguslikest tagajärgedest, mida tekitab akt, milles (pädev) liidu institutsioon väljendab nõusolekut selle sisuga ja annab loa sellele allakirjutamiseks.<sup>34</sup>

70. 2013. aasta *addendum* oli osa kompromissist, mis viis siduvate valdkondlike lepingute sõlmimiseni liidu ja Šveitsi vahel ning millega seati paika tingimused õiguslikult siduvate kahepoolsete lepingute jaoks Šveitsi ja iga abi saava liikmesriigi vahel. Kolmas riik algatas 2013. aasta *addendum*'i alusel parlamendimenetluse eesmärgiga alustada liidu uue liikmesriigiga läbirääkimisi siduva lepingu sõlmimiseks. Allakirjutamise tulemusel, milleks komisjon loa andis, muutusid seega liidu jaoks siduvaks tagajärjed, mis võivad rahvusvahelises õiguses tekkida sellise allakirjutamise tulemusel ja kaasneda mittesiduva kokkuleppe poolte vaheliste suhetega.

71. Samuti tekitavad vaidlustatud otsus ja allakirjutatud 2013. aasta *addendum* õiguslikke tagajärgi teistele liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele. Niivõrd kui liit oli pädev sõlmima niisugust kokkulepet kolmanda riigiga (olenemata sellest, milline institutsioon oli pädev seda heaks kiitma ja sellele alla kirjutama ning kas pädevus seda teha oli ainult ühel institutsioonil või oli see pädevus liikmesriikidega jagatud), tekitasid vajadus tagada liidu välisesindatuse ühtsus ning sellega seotud lojaalse koostöö põhimõtte, mis on kohaldatav liikmesriikide ja liidu vahelistele ning liidu institutsioonide omavahelistele suhetele, liidu institutsioonidele ja liikmesriikidele kohustuse teha koostööd liidu eesmärkide saavutamisel, hoiduda sellise tegevuse kahjustamisest ning tagada erinevate liidu poliitikavaldkondade kooskõla.<sup>35</sup>

72. Nendel põhjustel olen seisukohal, et nõukogu hagi on tõepoolest esitatud sellise akti vastu, mida saab ELTL artikli 263 alusel kontrollida.

34 — Rahvusvahelises õiguses on palju akte, mis ei ole siduvad, kuid sellegipoolest võivad põhjustada seda, et rahvusvahelise õiguse subjektid muudavad oma tegevust, näiteks rahvusvaheliste lepingute tõlgendused selleks pädevate rahvusvaheliste kohtute poolt või rahvusvahelise organisatsiooni organite mittesiduvad otsused.

35 — Vt nt ELL artikli 21 lõige 3 ning ELTL artiklid 7 ja 205.

## Sisu

### Sissejuhatavad märkused

73. Euroopa Kohtul palutakse taas kord kaaluda liidu institutsioonidevahelist pädevuse jaotust seoses liidu välistegevusega, mille tarvis ei ole aluslepingutes eraldi menetlusnorme sätestatud.<sup>36</sup> Nõukogu palub oma hakis Euroopa Kohtul otsustada, milliseid liidu õigusnorme tuleb järgida selleks, et liit saaks olla kolmanda riigiga sõlmitava mittesiduva lepingu pool.

74. Kui ELL artikkel 17 ei anna komisjonile pädevust heaks kiita ja lubada seda, et liit kirjutab alla niisugusele kokkuleppele nagu 2013. aasta *addendum*, ei pidanud komisjon kinni ELL artikli 13 lõike 2 esimeses lauses väljendatud põhimõttest ning vaidlustatud otsus tuleb tühistada. Samuti tähendaks see, et ELL artikkel 17 ei olnud vaidlustatud otsuse jaoks õige õiguslik alus.

75. Ent kui Euroopa Kohus ei nõustu esimese väitega, võib kõnealuse otsuse õiguspärasuse ikkagi küsimärgi alla seada. Põhjus on selles, et niisugune akt nagu vaidlustatud otsus peab põhinema liidu sisulisel pädevusel ja selles otsuses peab olema näidatud asjakohane õiguslik alus. Loogiliselt võttes peab küsimus, kas liidul on sisuline pädevus, eelnema küsimusele, mis puudutab liidu institutsioonide vahelist pädevuse jaotust liidu pädevusse kuuluvates asjades. Samuti eelneb see küsimusele, mis puudutab pädevuse jaotust liidu ja liikmesriikide vahel (selles küsimuses on menetlusosalised väljendanud oma seisukohti<sup>37</sup>) ning vajadust näidata õiguslik alus. Peale selle võib poolte vaidlus ELL artiklite 16 ja 17 kohaldamisala üle muutuda tarbetuks, arvestades sisulist pädevust andvate sätete sisu. Niivõrd kui nendes sätetes on sõnaselgelt ette nähtud vaidlusaluse pädevuse teostamise kord, ei saa ELL artikkel 16 ega 17 üksi reguleerida küsimust, milline institutsioon oli pädev tegutsema.

76. Niisiis näib mulle, et Euroopa Kohtult palutakse otsust põhimõttelises küsimuses („kes on pädev tegutsema: nõukogu või komisjon?“) asjaoludel, mille puhul ei pruugi olla vaja seda küsimust lahendada. Põhjus on selles, et Euroopa Kohtul *ei ole* palutud kontrollida vaidlustatud otsuse õiguspärasust alustel, mis on seotud liidu sisulise pädevusega või sellega, et otsuses ei ole sellele pädevusele viidatud. Ehkki ma nõustun, et kummalgi poolel ei pruukinud olla huvi neid küsimusi üles tõsta, tekib nõukogu hakis siiski rida sissejuhatavaid küsimusi seoses liidu pädevusega.

77. Euroopa Kohus võib omal algatusel tõstatada küsimuse, kas teatav liidu institutsioon on pädev tegutsema.<sup>38</sup> Seda enam peab seesama kehtima ka liidu enda pädevuse kohta. Küsimus on põhiseaduslikus mõttes niivõrd oluline, et see puudutab avalikku korda. Kohtuistungil küsitles Euroopa Kohus pooli just sellel teemal. Paraku ei vastanud kumbki pool küsimusele, millised aluslepingu sätted annavad pädevuse andmise põhimõtte kohaselt liidule pädevuse kiita heaks memorandum ja lubada sellele allakirjutamist otsusega hõlmatud valdkonnas (sealjuures olenemata sellest, kas nendele sätetele on vaja vaidlustatud otsuses viidata või mitte). Selle asemel käsitlesid mõlemad pooled üksnes nõuet näidata õiguslik alus. Komisjon väitis, et vaidlustatud otsus ei ole õiguslikult siduv ja seetõttu ei olnud tal vaja (materiaal)õiguslikule alusele viidata, piisas ELL artikli 17 mainimisest. Kui see oli komisjoni seisukoht, oleks tal olnud loogiline taotleda Euroopa Kohtult nõukogu hagi tagasilükkamist vastuvõetamatuse tõttu, sest sel juhul puuduks akt, mida oleks võimalik ELTL artikli 263 alusel kontrollida.<sup>39</sup> Nõukogu oli eeldatavasti seisukohal, et vaidlustatud

36 — Vt samuti nt kohtuotsused parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400; ja nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:663.

37 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 82-84.

38 — Vt nt kohtuotsus Salzgitter vs. komisjon, C-210/98 P, EU:C:2000:397, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika.

39 — Põhjendamiskohustus kehtib kõikide aktide suhtes, mille peale saab esitada tühistamishagi: vt kohtuotsus komisjon vs. nõukogu, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 42.

otsusel on õiguslikke tagajärgi (vastasel korral ei oleks ta pidanud hagi esitama) – ja kohtuistungil ta nõustus, et on sellisel seisukohal –, kuid ometi ei väitnud ta, et vaidlustatud otsus tuleb tühistada põhjusel, et selles ei ole näidatud (materiaal)õiguslikku alust. Seetõttu näib mulle, et Euroopa Kohus ei saa tegelikult käsitleda liidu pädevust ega vajadust märkida õiguslik alus.

78. Esitatud ei ole küsimust, kas liit võib rahvusvahelise õiguse ja liidu õiguse kohaselt olla mittesiduva lepingu pool. Samuti ei ole vaidluse all, et komisjoni – kellele on tehtud ülesandeks liidu esindamine välissuhetes<sup>40</sup> – pädevuses on selliseid lepinguid läbi rääkida ja et põhimõtteliselt võib ta nendele alla kirjutada. Peale selle näib nõukogu ise nõustuvat, et on võimalik eristada ühelt poolt vastastikuse mõistmise memorandumeid või muid selliseid akte, milles liit võtab poliitilisi kohustusi, ja teiselt poolt halduskokkuleppeid, mida liidu institutsioon või organ võib omaenda nimel ELTL artiklis 335 sätestatud haldusautonoomia põhimõtte kohaselt sõlmida. Selles osas, mis puudutab sissejuhatavaid küsimusi seoses õigusvõime ja pädevusega rahvusvahelises õiguses ja liidu õiguses, viitan põhimõtetele, mida olen nimetanud oma ettepanekus kohtuasjades C-103/12 ja C-165/12: parlament ja komisjon *vs.* nõukogu.<sup>41</sup>

79. Nõukogu seisukoht mõlema väite suhtes vastab seisukohale, mida ta on väljendatud oma dokumendis, mis käsitleb EL-i poolt vastastikuse mõistmise memorandumite, ühisavalduste ja muude poliitilisi kohustusi sisaldavate tekstide sõlmimist kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.<sup>42</sup> Selle dokumendi koostamise taust oli niisugune, et nõukogu tajus komisjoni järjest suuremat kalduvust kirjutada alla mittesiduvatele aktidele, mis sisaldasid liidu poliitilisi kohustusevõtte. Oma väidetes viitas komisjon avaldusele, millega ta nimetatud dokumendile vastas, väljendades seisukohta, et „[...] [nõukogu] seisukoht ei ole kooskõlas aluslepingutega loodud institutsioonidevahelise tasakaaluga”, ja kinnitades, et „[l]iitu välissuhetes esindades kohaldab komisjon asjakohaseid aluslepingute sätteid”.

80. Kas algne meede (s.o 2012. aasta järeldused), mille kaudu nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriigid andsid loa 2013. aasta *addendum*'i üle läbirääkimiste pidamiseks, on ELTL artikli 263 kohaldamisalasse kuuluv akt ja ka muudes aspektides aluslepingutega lubatud, on küsimused, mida (nagu on loogiline) ei ole Euroopa Kohtu menetluses üles võetud. Oleks tõepoolest üllatav, kui nõukogu taotleks omaenda järelduste tühistamist. Samuti ei ole komisjonil ilmselt huvi nende tühistamise vastu. Sellepärast pean tarbetuks käsitleda komisjoni vastuväidet hübriidaktide kasutamisele ja sellele, kas Euroopa Kohtu otsus C-28/12: komisjon *vs.* nõukogu<sup>43</sup> heidab kahtlust 2012. aasta järelduste õiguspärasusele.

81. Lõpuks esineb mõningasi lahkavusi selles, kas liidu ja liikmesriikide vahelise pädevuse jaotuse küsimus seoses 2013. aasta *addendum*'iga on (või ei ole) Euroopa Kohtu menetluses esitatud ja on väite, mille põhjal taotletakse vaidlustatud otsuse tühistamist, ese. Käsitlen seda küsimust kõigepealt.

40 — Vt ELL artikli 17 lõige 1.

41 — EU:C:2014:334, punktid 86 ja 94-101.

42 — Dokument nr 12498/13 (komisjoni esitatud kostja vastuse lisa). See dokument ei puuduta akte, mis sisaldavad üksnes halduskokkuleppeid praktiliseks koostööks liidu institutsiooni või organi ja kolmanda riigi või rahvusvahelise organisatsiooni vahel.

43 — EU:C:2015:282. Vt eespool 9. joonealune märkus.

## Liidu ja liikmesriikide pädevus

### – Argumendid

82. Seoses esimese väitega märgib nõukogu, et ta käsitab komisjoni 17. detsembri 2012. aasta avaldust nii, et komisjon väljendab selles oma mittenõustumist liikmesriikide kaasatusega ja nõusolekut saada nõukogult ELL artikli 16 alusel mandaat. Ta lisab, et 2013. aasta *addendum*'ile ise liidu nimel alla kirjutades eiras komisjon liikmesriikide pädevust ning seega rikkus ELL artikli 4 lõikes 1 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet. See argument on esitatud ka nõukogu teise väite toetuseks.

83. Nõukogu möönab, et ta ei ole esitanud eraldi väidet seoses sellega, kas liidul on jagatud pädevus või ainupädevus. Sellest hoolimata märgib ta, et tema sellekohane avaldus on sõnaselge ja piisav ning moodustab olulise osa faktilisest ja õiguslikust kontekstist, millest nähtub, et komisjon rikkus pädevuse jaotuse põhimõtet ja lojaalse koostöö põhimõtet. Jagatud pädevusest annavad tunnistust järgmised asjaolud: 1) Šveitsi abi puudutab Šveitsi toetusi liikmesriikidele; 2) ehkki Šveitsi abi kajastab poliitilisi kohustusevõtte, on toetused ise õiguslikult struktureeritud siduvate kahepoolsete lepingutega Šveitsi ja iga abisaaja liikmesriigi vahel; 3) kõik liikmesriigid ei kvalifitseeru abi saama; ja 4) selle tulemusel liiguvad abisummad Šveitsist otse abi saavale liikmesriigile, mitte liidu eelarve kaudu. Nõukogu märgib, et igal juhul ei mõjuta see, kas liidul on jagatud pädevus või ainupädevus, korda, mida tuleb kõnealusel allakirjutamisel järgida, ja et aluslepingute kohaselt ei pea nõukogu tegevus piirduma üksnes tema enda õiguste kaitsega.

84. Komisjon märgib, et nõukogu ei ole põhjendanud oma väidet, et 2006. aasta memorandum ja kõnealused kaks *addendum* 'it kuuluvad liidu ja liikmesriikide vahel jagatud pädevusse, ega sõnastanud väidet liikmesriikide pädevuse kohta. Igal juhul oli liikmesriikide pädevuse ja õiguste kaitse liikmesriikide endi, mitte nõukogu asi.

### – Hinnang

85. Saan mõlemast väitest aru nii, et nõukogu taotleb vaidlustatud otsuse tühistamist, sest komisjon ei pidanud kinni nõukogu ja komisjoni vahelisest pädevuse jaotusest ega lojaalse koostöö põhimõttest, mis on kohaldatav, kui ta teostab oma pädevust suhetes teiste institutsioonidega. Nõukogu on möönnud, et ta ei ole esitanud ühtegi õigusväidet selle kohta, et komisjon ei pidanud kinni liidu ja liikmesriikide vahelisest pädevuse jaotusest ega lojaalse koostöö põhimõttest, mis on kohaldatav liidu institutsioonide ja liikmesriikide vahel. Niisiis ei paluta Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud otsust kummalgi viimati nimetatud alusel.

86. Märkides, et jagatud pädevust puudutavad argumendid toetavad väiteid, millel hagiavaldus põhineb, eirab nõukogu argumendi ja väite vahelist erinevust. Väide on kinnitus, mis juhul, kui kohus sellega nõustub, viib nõude rahuldamiseni.<sup>44</sup> Argumendis seevastu selgitatakse või osutatakse, *miks* tuleks väitega nõustuda ja miks väitel peaks seega niisugune tulemus olema. Sellepärast peab argument väidet toetama. Käesolevas asjas ei ole nõukogu oma sõnaselgetes argumentides jagatud pädevuse kohta selgitanud, *miks* vaidlustatud otsus ei järgi nõukogu ja komisjoni vahelist pädevuse jaotust (esimene väide) ega ka lojaalse koostöö põhimõtet, millest tuleb nende pädevuse teostamisel kinni pidada (teine väide). Õieti tunnistab nõukogu isegi, et need argumendid menetlust ei mõjuta. Näen asja nii, et seetõttu on nõukogu argumendid jagatud pädevuse kohta tulemuslikud.

87. Igal juhul ei ole nõukogu ega ka menetlusse astunud liikmesriigid põhjendanud jagatud pädevust puudutavaid argumente viitega aluslepingute sätetele, millega on nende arvates ette nähtud 1) liidu pädevus ja 2) selle pädevuse jagatus.

44 — See tuleneb *a contrario* näiteks kohtuotsusest EFMA vs. nõukogu, C-46/98 P, EU:C:2000:474, punkt 38.

88. See ei tähenda, nagu oleksid aluslepingud takistanud nõukogu tuginemast tema väites sellele, et teine institutsioon ei pidanud kinni liidu ja liikmesriikide vahelisest pädevuse jaotusest. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei olene liikmesriikide, parlamendi, nõukogu ja komisjoni õigus esitada ELTL artikli 263 teise lõigu alusel hagisid menetluse algatamise huvi tõendamiseks.<sup>45</sup> Iga nimetatud hageja võib taotleda ELTL artikli 263 kohaldamisalasse kuuluva akti tühistamist, ilma et ta peaks oma huvi tõendama.<sup>46</sup> Minu arusaama järgi tähendab see, et iga nimetatud isik võib rajada oma hagiavalduse väitele, mis puudutab teise isiku õigusi.

Nõukogu ja komisjoni pädevus (esimene väide)

– Argumendid

89. Nõukogu esimene väide on see, et 2013. aasta *addendum*'ile liidu nimel üksinda ja ilma nõukogu eelneva loata alla kirjutades otsustas komisjon liidu poliitika üle. Nii rikkus ta ELL artikli 13 lõike 2 esimeses lauses sätestatud pädevuse jaotuse põhimõtet, samuti institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet. Samuti ei võinud komisjon ilma nõukogu eelneva heakskiiduta sellele allakirjutamiseks luba anda omaenda ELL artiklist 17 tuleneva pädevuse põhjal. ELL artikli 16 kohaselt on liidu poliitika määratlemine – sealhulgas välissuhetes – nõukogu ülesanne. Seega annab nõukogu loa läbirääkimisteks ja kiidab heaks poliitilised kohustused, mida liit võtab suhetes kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega. Ehkki komisjon esindab liidu seisukohta (välja arvatud seoses ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga ja muudel aluslepingutes ette nähtud juhtudel), ei saa ta määrata kindlaks selle sisu. Nõukogu väidab, et poliitika kujundamine ja liidu välistegevuse täpsem kindlaksmääramine on laiem kui liidu seisukoha paikapanek. Pealegi on kolmandate riikidega või teise rahvusvahelise organisatsiooniga läbirääkimiste algatamine ise poliitika kujundamise akt. Veel enam on seda allakirjutamise otsus, allkirjas kajastub liidu nõustumine akti sisuga. Kuna seda sisu ei saa ette ennustada, ei saa ka öelda, et mis tahes „paika pandud seisukoht” seda hõlmab.

90. Muu hulgas väidab nõukogu, et komisjon pani liidu seisukoha paika ühepoolset otsustades: 1) lugeda küsimus liidu ainupädevusse kuuluvaks; 2) muuta 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutajate koosseisu nii, et liidu nimel kirjutab alla komisjon üks; ja 3) anda luba 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamiseks ja seega selle sisu aktsepteerimiseks. Esimese kahe punkti osas tegutses komisjon nõukogu selge tahte vastaselt.

91. See, et ELTL artikkel 218 ei ole kohaldatav, ei välista nõukogu kaasatust niisuguste aktide üle läbirääkimise ja nende sõlmimise menetluse: ELTL artikkel 218 kajastab üldist pädevuse jaotust ELL artiklite 16 ja 17 alusel.

92. Peale selle väidab nõukogu, et Šveitsi ametivõimudele 7. novembril 2013 saadetud allakirjutatud tekst ei kattu sellega, mida oli arutatud nõukogu ettevalmistavates organites, kuivõrd allakirjutanud ja nende funktsioon allakirjutamisel olid teistsugused. Sisuliselt takistas komisjon nõukogu 2013. aasta *addendum*'ile alla kirjutamast ja sellest oma redaktsiooni saatmast. Kui nõukogu oleks seda teinud, oleks Šveitsi ametivõimudel olnud kaks erinevat redaktsiooni. See oleks olnud vastuolus liidu ühtse välisesindatuse põhimõttega (ja selgitab, miks nõukogu ei taotlenud ega saanudki taotleda 2013. aasta *addendum*'i üle uuesti läbirääkimiste pidamist).

45 — Vt kohtuotsused *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 53; ja *parlament vs. nõukogu*, C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

46 — Vt nt kohtuotsus *komisjon vs. nõukogu*, C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika. Nõue, et hagiavaldus peab olema esitatud hageja õiguste kaitseks, on kohaldatav üksnes ELTL artikli 263 kolmanda lõigu alusel esitatavate hagide suhtes, mida esitavad nimelt kontrollikoda, Euroopa Keskpank ja Regioonide Komitee.



93. Lõpuks, mis puudutab komisjoni tuginemist tema täitev- ja juhtimisfunktsioonidele, mis on ette nähtud ELL artikli 17 lõikes 1, ei saa nõukogu aru – ja komisjon ei ole selgitanud –, miks ELL artikli 17 lõikega 1, kui sellega on antud üle allakirjutamise pädevus, ei ole üle antud ka läbirääkimiste algatamise pädevust.

94. Komisjon asub seisukohale, et ta on pädev kirjutama liidu nimel alla mittesiduvaid poliitilist laadi akte, niivõrd kui need kajastavad olemasolevat liidu seisukohta. Allakirjutamine ei ole muud kui välisesindamise akt seoses nõukogus varem paika pandud poliitilise seisukohaga. Seega ei ole komisjonil alati vaja luba selle üle läbirääkimistesse astumiseks ja selle lõplikule redaktsioonile allakirjutamiseks. Nõukogu on asunud ekslikult kaitsma ELL artikli 218 lõigete 3 ja 5 *de facto* kohaldamist.

95. Komisjon meenutab, et ühise seisukoha olemasolu ei eelda, et see oleks tingimata mingis kindlaksmääratud vormis.<sup>47</sup> Nii saab liidu seisukoha paika panna nõukogu järelduste põhjal. Käesoleval juhul ei lahknenud vaidlustatud otsus Horvaatiale antavat Šveitsi abi käsitlevast liidu seisukohast, mis on väljendatud 2012. aasta järeldustes. Samuti ei vaidle nõukogu vastu sellele, et 2013. aasta *addendum*'i sisu vastab sellele seisukohale, ega ole taotlenud selle üle uuesti läbirääkimiste pidamist. Faktiline raamistik ja meetod on 2012. aasta järeldustes väga täpselt ette nähtud. Kummaski aspektis ei jäänud komisjonile mingit läbirääkimisruumi. Nõukogu ei ole esitanud andmeid, veel vähem tõendeid selle kohta, et komisjon sellest raamistikust kõrvale kaldus.

96. Allakirjutamine 2013. aasta *addendum*'ile oli teataval kujul liidu välisesindamine, mis on komisjonile ülesandeks tehtud ELL artikli 17 lõikega 1. Seda saab seostada ka ELL artikli 17 lõikes 1 ette nähtud komisjoni täitev- ja juhtimisfunktsioonidega, nagu need kajastuvad 2006. aasta memorandumis ning 2008. ja 2013. aasta *addendum*'ites. Komisjon märgib, et nõukogu seisukoht on segadusse ajav. Ühelt poolt väidab nõukogu, et poliitika kujundamise mõiste on laiem kui liidu seisukoha paikapane. Kui see oleks nii, saaks komisjon tegutseda laiemal alusel, paikapandud liidu poliitika raames. Teiselt poolt väidab nõukogu ka seda, et ELL artikli 16 lõige 1 kohustas komisjoni taotlema enne allakirjutamist nõukogult luba. Komisjon lisab, et ELL artikli 17 lõige 1 kajastab Euroopa põhiseaduse lepingu artiklit I-26: seoses selle sätte aruteluga 2003. aasta Euroopa konvendil,<sup>48</sup> taotles komisjon mitme liikmesriigi esindajate toetusel tunnustust oma funktsioonile ja vastutusele välisesindamises ning sai selle.

97. Komisjoni sõnul ei ole vaidluse all see, et ta hoidis nõukogu hästi kursis. Nõukogu viitab repliigis esimest korda teabele, mida ta sai arutlusel oleva abi summa kohta. Komisjoni sõnul aga oli Šveits järjepidevalt seisukohal, et Šveitsi abi summa kindlaksmääramine on ainult Šveitsi enda otsustada. Komisjonile ei ole teatatud ühestki nõukogu vastuväitest Šveitsiga arutatute tulemuste aadressil. Hagiavalduses ei esitanud nõukogu – ega saanudki esitada – vastuväiteid sisu kohta.

98. Igal juhul ei või nõukogu väljendada muret, mis puudutab 2013. aasta *addendum*'i sisu ja selle suhet 2012. aasta järeldustega, alles repliigis. Seda oleks tulnud mainida nõukogus peetud koosolekutel või hiljemalt nõukogu hagiavalduses. Isegi kui need väited on vastuvõetavad, on need põhjendamatud. Nendel ei ole mingit pistmist ELL artikliga 16, need on seotud 2013. aasta *addendum*'i olemuse, mitte nõukogu pädevusega. Kui nõukogu viitab, nagu komisjon eeldab, nende järelduste väidetavalt hübriidsele olemusele (liidu tasand ja valitsustevaheline tasand), ei ole aluslepingutes selliste hübriidaktide alust. Samuti ei ole aluslepingutes ette nähtud, et nõukogu eesistuja, kelle koht roteerub, kõnealusele *addendum*'ile alla kirjutab. Liiatigi ei ole nõukogu põhjenduskäik tulemuslik, sest nõukogu ei vaidle vastu Šveitsi abi summale. Komisjon on taganud, et nõukogu määratud lähenemisviisist järjepidevalt kinni peetakse.

47 — Kohtuotsus komisjon vs. Rootsi, C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 77.

48 — ELT 2004, C 310, lk 1.

– Hinnang

99. ELL artikli 13 lõike 2 esimene lause väljendab institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet ja nõuab, et iga institutsioon arvestaks oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega.<sup>49</sup> Kui üks institutsioon teise institutsiooni õigusi riivab, ei ole sellest sättest kinni peetud.

100. Kas komisjon ületas käesoleval juhul talle aluslepingutes, eeskätt ELL artiklis 17 ette nähtud pädevuse piire ja võis riivata nõukogu õigusi, mis tulenevad ELL artiklist 16? Kui jah, siis sellest järeldusest piisab vaidlustatud otsuse tühistamiseks.

101. Minu hinnangul on vastus sellele küsimusele jaatav.

102. Euroopa Kohus on märkinud kohtuasjas, mis käsitles komisjoni pädevust leppida Ameerika Ühendriikidega kokku suuniseid reguleerimiskoostöö ja läbipaistvuse kohta, et tingimused, mille kohaselt võidakse vastu võtta niisuguseid meetmeid nagu mittesiduvad suunised, eeldavad, et „võ[etakse] nõuetekohaselt arvesse pädevuse jaotust ja institutsioonidevahelist tasakaalu, mida [näevad ette aluslepingud asjakohases] valdkonnas”.<sup>50</sup> See tähendab, et konkreetsete menetluste puudumine aluslepingus seoses teatavas vormis meetmetega ei takista nende aktide kasutamist liidu välissuhetes. Euroopa Kohus hoiatas, et tema otsust ei saa „tõlgendada nii, et sellega nõustatakse komisjoni seisukohaga, mille kohaselt piisab asjaolust, et sellisel aktil nagu suunised ei ole siduvat toimet, et anda sellele institutsioonile akti heakskiitmise pädevus”.<sup>51</sup> Ehkki Euroopa Kohus järeldas, et (praegune) ETL artikli 218 ei ole kohaldatav,<sup>52</sup> ei teinud ta selles kohtuasjas kindlaks kohaldatavat menetlust ega institutsioonide pädevust seoses kõne all olnud suunistega.

103. Käesolevas asjas on ELL artikkel 17 ainus vaidlustatud otsuses näidatud õiguslik alus. Sedalaadi otsuse vastuvõtmiseks liidule antud pädevust ei ole mainitud.<sup>53</sup>

104. Liidu poliitika sõnastatakse Euroopa Ülemkogu ja nõukogu tasandil. Ilma nende eelneva sekkumiseta ei saa komisjon teada, millist liidu poliitikat (välissuhetes) esindada. ELL artikli 16 lõike 1 teise lausega nõukogule antud pädevus teostada vastavalt aluslepingutega sätestatud tingimustele<sup>54</sup> poliitika kujundamise funktsiooni tähendab, et nõukogul on eesõigus otsustada, millist tegevus(etus)t on vaja aluslepingutes, eeskätt Euroopa Liidu toimimise lepingus ette nähtud ühiste poliitikavaldkondadega seotud eesmärkide saavutamiseks.<sup>55</sup> Seejuures peab ta arvestama Euroopa Ülemkogu seisukohta seoses liidu üldiste poliitiliste sihtide ja prioriteetidega, millele viitab ELL artikli 15 lõige 1. ELL artikli 16 lõige 6 kinnitab seda vahekorda. Euroopa Ülemkogu määrab kindlaks strateegilised suunised, välisasjade nõukogu töötab nende suuniste põhjal välja liidu välistegevuse.

105. Seejärel on komisjoni ülesanne vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 (muu hulgas) tagada aluslepingute ja nende alusel vastu võetud meetmete kohaldamine, täita vastavalt aluslepingutele koordineerivat, täite- ja juhtimisfunktsiooni ning – mõned erandjuhud välja arvatud – tagada liidu ja selle poliitika esindamine välissuhetes.<sup>56</sup>

49 — Vt kohtuotsus nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika.

50 — Kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 40. Vt samuti ERTA kohtuotsus, 22/70, EU:C:1971:32, punkt 72; ja kohtujuristi ettepanek, Sharpston, liidetud kohtuasjad parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334, punktid 99 ja 100.

51 — Kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 40.

52 — Kohtuotsus Prantsusmaa vs. komisjon, C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 45.

53 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 74-76.

54 — Olen selgitanud, kuidas ma tõlgendan sõnastust „vastavalt aluslepingutega sätestatud tingimustele”, kohtujuristi ettepanekus, Sharpston, kohtuasi nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:490, punktid 93 ja 94.

55 — Kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 50.

56 — Vt samuti kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 104.

106. Seega, välissuhete kontekstis, kui ELL artikli 21 lõikest 2 nähtuvalt peab liit määratlema ja viima ellu ühist poliitikat ja ühismeetmeid seal näidatud eesmärkide saavutamiseks, määrab Euroopa Ülemkogu kindlaks liidu strateegilised huvid ja eesmärgid välissuhetes,<sup>57</sup> nõukogu määratleb selle poliitika ning komisjon viib ellu seda poliitikat rakendavad meetmed.

107. See, mis iga pädevusega kaasneb, oleneb osalt sellest, millise akti kaudu liit välissuhetes tegutseb. Mõne aktiliigi puhul on aluslepingutes sõnaselgelt ette nähtud iga institutsiooni funktsioon välistegevuses ja menetlusnormid liidu kaasamiseks (ja institutsioonid, mille kaudu liit tegutseb). Kõige tuntum näide on ELTL artikkel 218. Ent erinevalt liidu sisemeetmetest ei piirdu liidu välistegevuses kasutatavad meetmed nendega, mis on ise ning mille vorm ja mõju ning võtmise kord on aluslepingutes sõnaselgelt ette nähtud.<sup>58</sup> See, kuidas liit rahvusvahelise juriidilise isikuna<sup>59</sup> rahvusvahelisel tasandil tegutseb, oleneb hoopis ühtaegu nii rahvusvahelisest õigusest kui ka liidu õigusest.<sup>60</sup>

108. Olen mujal nõustunud, et kuna puuduvad eraldi eeskirjad menetluste kohta, mis võimaldaksid liidul välissuhetes tegutseda ühepoolset siduva deklaratsiooni kaudu, võib olla võimalik ELTL artikli 218 (osade) kohaldamine analoogia põhjal.<sup>61</sup> Ent kui liidu välismeede *ei ole* kavandatud liidule (ega teistele asjaomastele pooltele) siduvaks, ei näe ma selleks lähenemisviisiks alust.

109. Käesolevas asjas nõustub komisjon, et nõukogu pädevuses oli otsustada, kas alustada Šveitsiga läbirääkimisi Horvaatiaga Šveitsi abi kohta lepingu sõlmimiseks, selle otsusega kaasnes poliitika kujundamine. Kohtuistungil tunnistas komisjon, et ta algatas need läbirääkimised 2012. aasta järelduste alusel. See tähendab, et ka komisjon nõustub, et ELL artikli 17 lõige 1 ei ole läbirääkimiste algatamise otsuse jaoks õige õiguslik alus.

110. Nõustun, et olukorra hindamine ja otsustamine, kas liit peaks algatama läbirääkimised kolmanda riigiga, et jõuda kokkuleppele küsimuses, mis kuulub liidu pädevusvaldkonda „või on sellega seotud” (olenemata sellest, kas tegu on ainu- või jagatud pädevusega), ning otsustamine liidu poliitika, liidu taotletavate huvide ja mis tahes piirangute üle, on nõukogu pädevuses.

111. Minu arusaama kohaselt hõlmab poliitika kujundamine otsust, et liidu pädevusse kuuluvat eesmärki võib püüda saavutada nii, et kolmas riik kohustub (siduvalt või mitte) maksma uuele liikmesriigile rahalist abi vastavalt tulevasele kahepoolsele lepingule nende kahe vahel (eeldusel, et sellist otsust ei ole varem tehtud), ning nii osaletakse välistegevuses läbirääkimiste vormis ja võimalik, et ka sõlmitakse seejärel akt selle kohustusevõtu saavutamiseks.

112. Kui nõukogu on seda õigust läbirääkimisteks loa andmise teel teostanud, on seejärel komisjoni ülesanne vastavalt nõukogu loale esindada liitu ning liidu poliitikat ja huve läbirääkimistel. Siiski ei lakka selle algse nõukogu otsusega ELL artikli 16 lõikest 1 tulenev nõukogu pädevus otsustada, kas liit peaks saama nendest läbirääkimistest tuleneva akti pooleks ja sellele alla kirjutama.

113. Nõukogu pädevuses on kontrollida selle kokkuleppe sisu, kasutatavat välistegevuse vormi ning seda, kas asjakohastest piirangutest on kinni peetud ja kas liidul on jätkuvalt vaja selle kokkuleppe pool olla. Need kaalutlused kehtivad ühtviisi nii siduvate kui ka mittesiduvate kokkulepete suhtes, mida liit on sõlmimas. Niisugustel asjaoludel nagu praegu vaidluse all peab nõukogu otsustama, kas

57 — Vt samuti ELL artikli 22 lõike 1 esimene lõik. Euroopa Ülemkogu otsuseid rakendatakse kooskõlas aluslepingutes sätestatud menetlustega (vt ELL artikli 22 lõike 1 kolmas lõik).

58 — Nii ei ole samaväärset ELTL artiklis 288 sätestatud loeteluga liidu sisemeetmete tarvis kasutatavate õigusaktide kohta.

59 — Vt ELL artikkel 47.

60 — Vt samuti kohtujuristi ettepanekud, Sharpston, liidetud kohtuasjad parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334, punkt 107, ja kohtuasi nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 94.

61 — Vt kohtujuristi ettepanek, Sharpston, liidetud kohtuasjad parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334, punktid 112–121 ja 123. ELTL artikli 218 kohaldamise võimaluse kohta teises kontekstis vt samuti kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, EU:C:2014:289, punktid 101–114.

kohustused, mida liit ja asjaomane kolmas riik selle kokkuleppega tegelikult võtavad, aitavad kaasa taotletavale eesmärgile, kas vajadus selliste kohustusevõtude ja välisakti vormi järgi on jätkuvalt asjakohane, kas liit soovib sellega nõustuda ja kas liit nõustub tagajärgedega, mis võivad selle välistegevusega rahvusvahelises õiguses (ja liidu õiguses) kaasneda. Seetõttu ei tähenda pelgalt see, et saavutatud kokkuleppe sisu vastab nõukogu antud läbirääkimismandaadile, seda, et komisjon saab eirata ELL artikli 16 lõikest 1 tulenevat nõukogu pädevust otsustada, kas saada sellise kokkuleppe nagu 2013. aasta *addendum*'i pooleks või mitte. Samuti ei tähenda nõukogu tegevusetus seoses 2013. aasta *addendum*'i sisuga tingimata seda, et ta on oma pädevuse teostanud ning nõustunud otsusega 2013. aasta *addendum* heaks kiita ja sellele alla kirjutada.

114. Igal juhul ei vasta 2013. aasta *addendum*'i sisu täielikult 2012. aasta järelduste omale. Komisjon tegi 2013. aasta *addendum*'i üle läbirääkimiste pidamisel valikuid ja otsuseid. Need otsused vajasisid nõukogu heakskiitu. Välisesindamise funktsiooniga ei kaasne otsuste tegemine selle kohta, kas liit peaks osalema või mitte osalema teatavas vormis välistegevuses, millel on teatav konkreetne sisu ja mille tulemusel tekivad liidule (ja võimalik, et ka liikmesriikidele) teatavad poliitilised ja õiguslikud tagajärjed. Käesoleval juhul ei olnud 2012. aasta järeldustes ette nähtud Šveitsi abi kogusummat, rahastamise kestust, rahastamise alguse ja lõpu aega ega seda, mil määral kohaldatakse 2006. aasta memorandumit ja selle lisa. Kõik nimetatud küsimused sisustati 2013. aasta *addendum*'iga. Samuti ei määratud ega saadudki määrata 2012. aasta järeldustes ette kindlaks, kas liidul on jätkuvalt soov sõlmida nendest läbirääkimistest tulenevalt 2006. aasta memorandumiga *addendum*'it.

115. Sellepärast ei nõustu ma komisjoni märkusega, et 2012. aasta järeldustes on ette nähtud faktiline raamistik ja meetod nii, et komisjonile ei jäänud tegelikult läbirääkimisruumi. Õigupoolest andis nõukogu komisjonile selle kokkuleppe läbirääkimiseks märkimisväärse kaalutusruumi. Küll aga ei andnud ta komisjonile luba ise otsustada, kas läbirääkimiste tulemus on liidu poliitika seisukohast järjepidev ja selle poliitika kontekstis jätkuvalt soovitatav, ega seega ka anda ühele või mitmele oma liikmele luba sel viisil koostatud *addendum*'ile liidu nimel üksinda alla kirjutada. Ka siis, kui Šveits pani Šveitsi abi summa ühepoolset paika, oli nõukogu siiski pädev kontrollima, kas see summa on piisav, võttes arvesse poliitilisi eesmärke ja 2013. aasta *addendum*'i sõlmimise laiemat konteksti. Pealegi ei olnud 2013. aasta *addendum* pelgalt 2006. aasta memorandumiga võetud kohustuste selgitamine ega kohaldamine. Otsuse tegemine 2013. aasta *addendum*'i kohta eeldas eraldi hinnangu andmist küsimuses, kas ja millistel tingimustel oli (jätkuvalt) vaja Šveitsi abi oli Horvaatia suhtes.

116. Samuti ei saa komisjon tugineda sellele, et ta kohustus 2006. aasta memorandumiga ja selle erinevate *addendum*'ite kohaselt teostama täite- ja juhtimisfunktsiooni, väitmaks, et ta võis 2013. aasta *addendum*'ile alla kirjutada selle alusel, et tal on vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 niisugused funktsioonid. Pelgalt see, et komisjon neid funktsioone teostab, ei volita teda alla kirjutama lepingutele, mille ühes või mitmes sättes neid funktsioone kinnitatakse.

117. Järeldan, et otsuse tegemine selle kohta, kas kiita heaks rahvusvaheline kokkulepe kolmanda riigiga ja sellele alla kirjutada või mitte, on nõukogu pädevuses. Sellepärast olen seisukohal, et Euroopa Kohus peab esimese väitega nõustuma, kuna komisjon ületas ELL artikli 17 lõikest 1 tuleneva pädevuse piire ja seetõttu rikub vaidlustatud otsus ELL artikli 13 lõike 2 esimest lauset.

Lojaalse koostöö põhimõte (teine väide)

– Argumendid

118. Nõukogu teine väide on see, et komisjon rikkus oma tegevusega lojaalse koostöö põhimõtet, mis on sätestatud ELL artikli 13 lõike 2 teises lauses – sedasama, mis on kohaldatav ka liikmesriikide ja institutsioonide vahelistes suhetes. Kohtuistungil selgitas nõukogu, et tema teine väide on suunatud osalt komisjoni tegevuse vastu, mis viis vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseni, peamiselt aga komisjoni tegevuse vastu, mis järgnes vaidlustatud otsuse vastuvõtmisele.

119. Esiteks riivas komisjon teadlikult nõukogu pädevust, mis tuleneb ELL artiklist 16, ja tegutses seega institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet rikkudes. Ta kirjutas 2013. aasta *addendum*'ile alla, hoolimata sellest, et nõukogu oli *korduvalt* palunud tal seda mitte teha. Enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist ei teatatud nõukogule, et komisjon kavatses ilma eelneva loata volitada iseennast 2013. aasta *addendum*'ile alla kirjutama ja teha seda enne, kui nõukogu on jõudnud lõpule menetlustega, mida ta oli algatanud komisjoni tekitatud olukorra heastamiseks. See, et Euroopa välisestus väljendas oma vastuseisu nõukogu järeldustele, mis pidid vastu võetama 19. novembril 2013, ei olnud samaväärne nõukogule teatamisega, et komisjon kavatses 2013. aasta *addendum*'ile üksinda ja omaenda seatud tingimustel alla kirjutada.

120. Teiseks eiras komisjon teadlikult ja ühepoolselt liikmesriikide pädevust, rikkudes ELL artikli 4 lõiget 1. Küsimus ei ole selles, kas nõukogu võib esitada eraldi väite seoses liikmesriikide pädevusega. Vaidlustatud otsus ei olnud 2012. aasta järeldustega kooskõlas, sest selles eirati pädevuse jagatust seoses nende järeldustega.

121. Kolmandaks tegutses komisjon tahtlikult viisil, mis nurjas nõukogu pingutused komisjoni tekitatud olukorra heastamiseks. Komisjon ei teatanud nõukogule oma kavatsusest võtta vastu vaidlustatud otsus ja kirjutada alla 2013. aasta *addendum*'ile ning saata see Šveitsi ametivõimudele. EFTA töörühma koosolekutel, mis peeti pärast vaidlustatud otsuse vastuvõtmist (3. oktoobril 2013) ja enne 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamist (7. novembril 2013), palus nõukogu korduvalt, et komisjon ei tegutseks edasi. Komisjon väidab vääralt, et nõukogu ei reageerinud rohkem kui kuu jooksul. Tegelikult lisati see punkt (ainult informeerimiseks) esimese EFTA töörühma koosoleku päevakorda pärast seda, kui nõukogule vaidlustatud otsusest (mitteametlikult) teatati. Koosolekul, mis peeti 23. oktoobril 2013, paluti komisjonilt korduvalt, et ta edasi ei tegutseks. Kui EFTA töörühm leidis 31. oktoobril 2013 lahenduse, lükkas Euroopa välisestus selle kohapeal tagasi.

122. Neljandaks tegutses komisjon teadlikult viisil, millega ta seadis ohtu liidu ühtse välisesindatuse põhimõtte ja kaasas Šveitsi institutsioonidevahelisse lahkhelisse. Nõukogu mis tahes jõupingutus olukorra lahendamiseks oleks igal juhul eeldanud, et Šveits kirjutab alla teistsugusele 2013. aasta *addendum*'i redaktsioonile. Samuti ei järginud komisjon 2012. aasta järeldusi, milles kutsuti teda Šveitsi abi suhtes kokku leppima „tihedas koostöös nõukogu eesistujaga” ja pidama nõukogu pädeva ettevalmistava organiga regulaarselt nõu arutelude edenemise üle.

123. Komisjon väidab vastu, et nõukogu ei ole selgitanud, kuidas teine väide saaks – kui Euroopa Kohus sellega nõustub – mõjutada vaidlustatud otsuse õiguspärasust. Ta vaidlustab kõik neli selle väite toetuseks esitatud argumenti.

124. Esimeses argumendis sisuliselt korratakse seisukohti, mida nõukogu esitas enda esimese väite toetuseks. Komisjon aga tegi oma seisukoha nõukogule algusest peale selgeks. Pealegi ei näita see, et komisjon oli varasematel kordadel nõukogu lähenemisviisiga nõustunud, seda, et ta käesoleval juhul eiras oma kohustust teha lojaalset koostööd.

125. Teine argument tuleb tagasi lükata seetõttu, et nõukogu ei ole esitanud (ega oleks ka saanud esitada) ühtegi väidet, mis põhineks ELL artikli 4 lõikel 1. Nõukogu hagiavalduses ei ole seisukohta küsimuses, millised oleksid võinud olla käesoleval juhul liikmesriikide funktsioonid. Ükski liikmesriik ei vaidlustanud vaidlustatud otsust selleks ette nähtud tähtaja jooksul.

126. Kolmas argument on põhjendamata. Komisjoni seisukoht mittesiduvate aktide ja sealhulgas 2013. aasta *addendum*'i suhtes oli hästi teada. Ta hoidis ka nõukogu korrapäraselt asjaga kursis. Pealegi möödus sellest, kui nõukogule teatati vaidlustatud otsuse vastuvõtmisest, rohkem kui kuu aega, enne kui 2013. aasta *addendum*'ile alla kirjutati. Kui nõukogu kartis sellest, et komisjon alla kirjutab,

ebasoodsaid tagajärgi, oleks ta saanud esitada ja pidanudki esitama ajutiste meetmete kohaldamise taotluse niipea kui võimalik. See, et nõukogu palub Euroopa Kohtul säilitada vaidlustatud otsuse õiguslik toime kuni selle otsuse asendamiseni, nõrgendab ütlust, et ta on komisjoni tekitatud olukorra pärast mures.

127. Neljanda argumendi kohta märgib komisjon, et 2013. aasta *addendum*'ile alla kirjutades ja ELL artikli 17 alusel pädevust teostades tagas ta liidu esindamist välissuhetes. Igal juhul ei seganud ta Šveitsi institutsioonidevahelisse lahkkelisse. Ka see argument on vasturääkivuses taotlusega säilitada vaidlustatud otsuse õiguslik toime.

– Hinnang

128. ELL artikli 13 lõike 2 teises lauses sätestatud liidu institutsioonide kohustus teha vastastikku lojaalset koostööd on kohaldatav koostoimes institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõttega, mis on sõnastatud sama sätte esimeses lauses.<sup>62</sup> See põhimõte reguleerib seda, kuidas tuleb teostada teiste aluslepingute sätetega õiguspäraselt kehtestatud pädevust. Nii ei saa see luua kohustusi, kui pädevus puudub, ega seda pädevust muuta.<sup>63</sup> Samuti on see kohaldatav koostoimes muude sätetega, mille eesmärk on konkreetselt luua asjakohane tasakaal eri institutsioonide vahel, näiteks ELTL artikliga 218.<sup>64</sup> Euroopa Kohus selgitas kohtuasjas C-425/13: komisjon *vs.* nõukogu seoses eri institutsioonide vastavate funktsioonidega, mis tulenevad niisugustest sätetest nagu ELL artikli 17 lõige 1 ja ELTL artikkel 218, et nõukogu ja komisjon on kohustatud järgima ELL artikli 13 lõiget 2. Selline järgimine on eriti oluline välistegevuses.<sup>65</sup> See eeldab, et iga institutsioon hoiduks mis tahes meetmest, mis võiks ohustada liidu eesmärkide saavutamist, ja aitaks hõlbustada teiste institutsioonide ülesannete täitmist. Seoses liidu ja liikmesriikide vahelistes suhetes kohaldatava lojaalse koostöö põhimõttega on Euroopa Kohus märkinud, et see kohustus tuleneb liidu ühtse rahvusvahelise esindatuse nõudest.<sup>66</sup> Minu hinnangul kehtib seesama liidu institutsioonide omavahelistes suhetes.

129. Nõukogu ei ole märkinud, kas tema kaks väidet on kohaldatavad omavahelises koostoimes või on teine väide esitatud juhuks, kui esimene väide peaks tagasi lükatama. Kohtuistungil näis ta viitavat, et teine väide toetab esimest väidet täiendavalt. Olen juba järeldanud, et esimese väitega tuleb nõustuda, niivõrd kui komisjon ületas ELL artikli 17 lõikes 1 ette nähtud pädevust ja rikkus seega ELL artikli 13 lõike 2 esimest lauset. Kui Euroopa Kohus sellega nõustub, välistab see edasise vajaduse kaaluda eraldi väidet, mis põhineb ELL artikli 13 lõike 2 teisel lausel.

130. Sellepärast jätkan eeldusel, et esimene väide lükatakse tagasi.

131. Kui komisjon oli pädev vaidlustatud otsust vastu võtma, ei saa talle ette heita institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte rikkumist põhjusel, et ta kiitis heaks 2013. aasta *addendum*'i ja seejärel kirjutas sellele alla, hoolimata nõukogu vastuväidetest (esimene argument).<sup>67</sup> Lõppude lõpuks, kui lähtuda sellest eeldusest, ei olnud nõukogu pädev seda otsust vastu võtma, samuti ei saanud ta komisjoni otsust blokeerida.

62 — Vt kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon, C-409/13, EU:C:2015:217, punktid 64 ja 65.

63 — Vt kohtuotsus nõukogu *vs.* komisjon, C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 84 ja seal viidatud kohtupraktika.

64 — Seoses ELTL artikliga 218 vt kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 62, kus Euroopa Kohus iseloomustas seda sätet kui „autonoomset ja üldise ulatusega konstitutsioonilist normi, sest see annab liidu institutsioonidele teatud kindlad volitused”.

65 — Seoses ELTL artikliga 218 vt kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 64.

66 — Vt nt kohtuotsus komisjon *vs.* Rootsi, C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika.

67 — Vt samuti kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi nõukogu *vs.* komisjon, C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 99.

132. Selles osas, mis puudutab teist argumenti, ei käsitle ELL artikli 13 lõike 2 teises lauses sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte pädevuse jaotust liidu ja liikmesriikide vahel. Nii ei saa sellel sättel põhinevat väidet toetada liikmesriikide pädevusele tugineva argumentiga. Igal juhul eeldab mis tahes seisukoht selle argumenti põhjendatuse küsimuses seda, et liidul on pädevus ning et kõigepealt tehakse kindlaks selle pädevuse ja liikmesriikide pädevuse vaheline vahekord.<sup>68</sup> Kumbagi ei ole käesolevas asjas täielikult uuritud ega otsustatud.

133. Samuti ei saa nõukogu ette heita seda, et komisjon tegutses edasi ja kirjutas 2013. aasta *addendum*'ile alla, hoolimata tema vastuväidetest ja katsetest heastada olukord sel teel, et ta algatab nõukogu menetlused 2013. aasta *addendum*'i heakskiitmiseks ja sellele allakirjutamise lubamiseks (kolmas argument). Igal juhul teatati pärast vaidlustatud otsuse vastuvõtmist komisjonile (selle otsusega) komisjoni kavatsusest 2013. aasta *addendum*'ile alla kirjutada.

134. Niivõrd kui kolmas argument on seotud sellega, et komisjon ei informeerinud nõukogu *enne* vaidlustatud akti vastuvõtmist, olen seisukohal, et lojaalse koostöö põhimõtte ei saa anda nõukogule õigust vaidlustada vaidlustatud otsus põhjusel, et selles ei ole kinni peetud algsest loast, mille ta 2012. aasta järeldustes andis (sest teise väitega seoses tekib küsimus ainult juhul, kui esimene väide tagasi lükatakse ning selle tagasilükkamine tähendaks, et komisjon ise sai seda vastavust kinnitada). Siiski eeldab lojaalne koostöö head usku ja aktiivset institutsioonidevahelist koostööd nende endi ja teiste isikute pädevuse teostamisel. Komisjon pidi vähemalt nõukogu informeerima. Kui ta seda ei teinud, ei teki ka küsimust, kas komisjon pidi nõukoguga ka konsulteerima.<sup>69</sup>

135. Käesolevas asjas nähtub, et komisjon teatas nõukogule oma otsusest alles selle vastuvõtmise päeval. Seda hoolimata teadmisest, et EFTA tööühma liikmed jätkasid tegutsemist eeldusel, et nad saavad 2013. aasta *addendum*'i üle peetud läbirääkimiste sisu täpsemalt uurida. Niiviisi tegutsedes ja nõukogule ette teatamata jättes rikkus komisjon lojaalse koostöö põhimõtet ja muutis nõukogu kaasabi võimatuks (kui too soovis seda kaasabi osutada).

136. Olen siiski seisukohal, et nõukogu ei ole tõendanud, et see rikkumine muutis vaidlustatud otsuse kehtetuks, eeskätt mõjutades selle sisu või vormi, ja et seetõttu piisab sellest vaidlustatud otsuse tühistamise õigustuseks. Minu arusaama järgi vastavad kõik nõukogu sellekohased argumentid nendele, millega ta toetas oma esimest väidet.

137. Kolmas argument puudutab ka komisjoni tegevust pärast vaidlustatud otsuse vastuvõtmist ja enne 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamist. Need argumentid on seotud tegevusega, mis ei ole vaidlustatud otsuse õiguspärasuse seisukohast olulised (isegi kui need võivad toetada järeldust lojaalse koostöö põhimõtte rikkumise kohta).

138. Nõustun, et vaidlustatud akti vastuvõtmisele eelnenud tegevus võis olla vastuolus lojaalse koostöö põhimõttega ja mõjutada selle sisu või vormi. Asjakohases olukorras võib see olla nõuetekohane alus selle akti tühistamiseks.

139. Ent kui vaidlustatud akt (ja selle vastuvõtmiseni viinud tegevus) leitakse olevat kooskõlas aluslepingute sätetega ja muus osas liidu õigusele vastav ning kui lojaalse koostöö põhimõttel rajanev väide puudutab tegevust, mis järgnes vaidlustatud aktile, ei saa see väide olla asjakohane selle varasema akti õiguspärasuse küsimuses. Niivõrd kui see tegevus mõjutab hilisemat akti (milleks on käesoleval juhul näiteks 2013. aasta *addendum*'ile allakirjutamine), võib ELTL artikli 263 kohane tegutsemine, eriti kui see põhineb tegevusel, mis on vastuolus kohustustega hoiduda teatavast

68 — Vt eeskätt käesoleva ettepaneku punkt 74.

69 — Lojaalse koostöö põhimõttest tuleneva konsulteerimiskohustuse kohta vt kohtuotsus nõukogu vs. komisjon, C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 86.

tegevusest, olla suunatud selle hilisema akti vastu, kui vastuvõetavuse tingimused on täidetud. Seevastu juhul, kui väide, et lojaalse koostöö põhimõtet on rikutud, põhineb sellel, et ei tegutsetud sellest põhimõttest tulenevate positiivsete kohustuste kohaselt, võib ELTL artikli 265 kohane tegutsemine tunduda asjakohasema õiguskaitsevahendina (tegevusetuse vastu).

140. Kui Euroopa Kohus lükkab esimese väite tagasi, kaob teise väite toetuseks esitatud neljas argument (nõukogul ei oleks siis vaja esitada selle põhimõtte rikkumise heastamiseks uut 2013. aasta *addendum*'i redaktsiooni). Pealegi ei reguleeri ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte liidu ja kolmandate riikide vahelisi suhteid.

141. Lõpuks on komisjoni argument, et nõukogu sai esitada ja oleks pidanud esitama (ELTL artiklis 279 ette nähtud) ajutiste meetmete kohaldamise taotluse niipea kui võimalik, eeldatavasti seotud taotlusega peatada vaidlustatud otsuse kohaldamine (vastavalt ELTL artiklile 278). Ent kuna mis tahes selline meede ei oleks kahjustanud Euroopa Kohtu menetluses oleva asja sisu, olen seisukohal, et see, et nõukogu kumbagi liiki taotlust ei esitanud, ei saa anda alust vastuväideteks väitele, mis rajaneb lojaalse koostöö põhimõtte rikkumisel.

142. Järeldan, et kui esimene väide tagasi lükatakse, tuleb tagasi lükata ka teine väide.

### **Taotlus säilitada vaidlustatud otsuse õiguslik toime**

143. Nõukogu palub Euroopa Kohtul, kui too vaidlustatud otsuse tühistab, kasutada ELTL artikli 264 teisest lõigust tulenevat kaalutusõigust, et säilitada selle otsuse õiguslik toime kuni otsuse asendamiseni. Nõukogu taotlus põhineb õiguskindlusega ja liidu välistegevuse järjepidevusega seotud kaalutlustel.

144. Tühiseks tunnistatud akti tagajärjed võib jätta õiguskindluse kaalutlusi arvestades kehtivaks, eelkõige juhul, kui selle tühistamise vahetu mõju põhjustaks 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.<sup>70</sup> Niisugustel juhtudel on Euroopa Kohus säilitanud tühise akti õigusliku toime kuni uue, nõuetekohasel õiguslikul alusel vastu võetud akti jõustumiseni mõistliku aja jooksul pärast tema kohtuotsust, millega esimene akt tühistati.<sup>71</sup>

145. Minu arusaama järgi on need taotlused seoses välissuhteid puudutavate juhtumitega sageli tingitud sellest, et<sup>72</sup> samal ajal kui liidu eeskirjadele, milles on nähtud ette liidu välistegevuse normid, ei saa tugineda suhetes kolmandate isikutega, kellega liit oma välissuhetes vastastikku tegutseb, võib otsusega tühistada akt, mis võimaldas liidu välistegevust ja/või oli selle aluseks, kaasneda märkimisväärne liidusisene ja -väline õiguskindlusetus ning see võib riivata põhimõtteid, millel liidu välissuhted rajanevad.

146. Käesoleval juhul tuleks säilitada vaidlustatud otsuse õiguslik toime, s.o 2013. aasta *addendum*'i heakskiitmine ja luba sellele alla kirjutada. Muidu võib otsuse tühistamine kahjustada liidu välistegevuse tõhusust, 2013. aasta *addendum*'i taustaks olevat laiemat rida lepinguid Šveitsiga, järgnenud kahepoolset lepingut Šveitsi ja Horvaatia vahel ning (edaspidist) Šveitsi abi Horvaatiale.

70 — Kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 90 ja seal viidatud kohtupraktika.

71 — Vt nt kohtuotsus parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 93.

72 — Kohtujurist Wahl on väljendanud muret seoses korduvate õigusliku toime säilitamise taotlustega, sest sisuliselt tähendavad need seda, et Euroopa Kohtul palutakse teha otsus ilma tagajärgedeta, mis ei ole tavaliselt kohtu ülesanne: vt kohtujuristi ettepanek, Wahl, liidetud kohtuasjad parlament ja komisjon vs. nõukogu, C-132/14-C-136/14, EU:C:2015:425, punkt 40.



147. Ent näib olevat keeruline tuvastada selget ajavahemikku, mille jooksul see õiguslik toime tuleks säilitada. See eeldaks vastuvõetava otsuse nõuetekohase õigusliku aluse (sealhulgas niisuguse, mis loob materiaalõigusliku pädevuse) kinnitamist, samuti otsust selle kohta, kas liidul on jagatud või ainupädevus. Mulle näib, et Euroopa Kohus võib kas määrata (igal juhul meelevaldse) tähtaja, näiteks üks aasta, mille jooksul institutsioonid ja (vajaduse korral) liikmesriigid peavad astuma vajalikud sammud nende probleemide lahendamiseks, või säilitada vaidlustatud otsuse õigusliku toime kuni uue otsuse jõustumiseni. Mina eelistan viimati nimetatud võimalust.

### **Kohtukulud**

148. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt tuleb komisjonilt kui käesoleva kohtuvaidluse kaotanud poolelt välja mõista kohtukulud, mille hüvitamist nõukogu on nõudnud. Kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt tuleb menetlusse astunute kohtukulud jätta nende endi kanda.

### **Ettepanek**

149. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tühistada Euroopa Komisjoni 3. oktoobri 2013. aasta otsus allkirja andmise kohta 27. veebruari 2006. aasta vastastikuse mõistmise memorandumini, mis käsitleb Šveitsi rahalist abi uutele liikmesriikidele, *addendum*'ile;
- säilitada selle otsuse õiguslik toime, kuni Euroopa Kohtu otsuse tulemusel tehtav otsus jõustub;
- mõista kohtukulud välja komisjonilt; ning
- jätta Kreeka, Leedu, Poola, Prantsuse, Saksamaa, Soome, Tšehhi, Ungari ja Ühendkuningriigi valitsuse kohtukulud nende endi kanda.