



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MELCHIOR WATHELET  
17 päivänä maaliskuuta 2015<sup>1</sup>

**Asia C-425/13**

**Euroopan komissio  
vastaan**

**Euroopan unionin neuvosto**

Kumoamiskanne — Toimielimiä koskeva oikeus — Luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän kytkemisestä Australian päästökauppajärjestelmään annettu neuvoston päätös — Neuvotteluohjeet — Erityiskomitea — SEU 13 artiklan 2 kohdan, SEUT 218 artiklan 2–4 kohdan ja SEUT 295 artiklan rikkominen — Toimielinten välinen tasapaino — Vilpitön yhteistyö

## Sisällys

I	Asiaa koskevat oikeussäännöt .....	3
	A EUT-sopimus .....	3
	B Direktiivi 2003/87/EY .....	4
II	Asian tausta .....	4
III	Oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa .....	5
IV	Asian arviointi .....	6
	A Tutkittavaksi ottaminen .....	6
	B Pääasia .....	7
	1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat .....	8
	2. Asian tarkastelu .....	11
	a) Periaatteet .....	11

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: ranska.

i)	Mitä käsite neuvotteluohjeet [ranskaksi directives de négociation] tarkoittaa? . . . . .	11
ii)	Voivatko käsiteltävän kaltaiset neuvotteluohjeet sisältää menettelysääntöjä? . . . . .	13
	– Johdanto . . . . .	13
	– Vastaus kysymykseen . . . . .	13
iii)	Neuvotteluohjeet ja neuvottelijan asema . . . . .	15
iv)	SEUT 218 artikla toimielinten välisen tasapainon periaatteen näkökulmasta . . . . .	17
b)	Neuvoston ja jäsenvaltioiden vastaperusteet . . . . .	18
i)	Ensimmäinen peruste . . . . .	18
ii)	Toinen peruste . . . . .	20
iii)	Kolmas peruste . . . . .	21
iv)	Neljäs peruste . . . . .	21
v)	Viides peruste . . . . .	24
vi)	Kuudes peruste . . . . .	24
vii)	Seitsemäs peruste . . . . .	25
viii)	Kahdeksas peruste . . . . .	25
ix)	Yhdeksäs peruste . . . . .	28
x)	Kymmenes peruste . . . . .	31
xi)	Yhdestoista peruste . . . . .	32
C	Kumoamisen ulottuvuus ja vaikutukset . . . . .	32
V	Ratkaisuehdotus . . . . .	33

1. Euroopan komissio vaatii käsiteltävällä kanteella kumoamaan luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen EU:n päästökauppajärjestelmän kytkemisestä Australian päästökauppajärjestelmään 13.5.2013 annetun Euroopan unionin neuvoston päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös) 2 artiklan toisen virkkeen ja päätöksen lisäyksen/liitteen A osan (asiakirja 8568/13 LIMITE).

2. Käsiteltävässä asiassa esiin nousee perustuslaillisesti merkittävä kysymys komission ja Euroopan unionin neuvoston välisestä toimivallan ja vastuiden jaosta neuvoteltaessa kansainvälisistä sopimuksista, joiden sopimuspuoli unioni on. Unionin käyttäessä kansainvälistä toimivaltaansa toimielinten välisen tasapainon säilyttämisen kannalta on olennaisen tärkeää noudattaa sääntillisesti perussopimuksissa komissiolle ja neuvostolle, kuten myös Euroopan parlamentille, vahvistettua

tehtävänkuvaa menettelyssä, jossa unioni tekee kansainvälisiä sopimuksia.<sup>2</sup>

3. Unionin tuomioistuinta pyydetään nyt ensimmäistä kertaa lausumaan siitä, kuinka laaja toimivalta neuvostolla on vahvistaa neuvotteluohjeita muun muassa sisällyttämällä niihin menettelysääntöjä, sekä neuvoston SEUT 218 artiklan 4 kohdan nojalla nimittämän erityiskomitean tehtävästä; neuvosto (ja jäsenvaltiot) sekä komissio ovat käyneet lähes jatkuvaa oikeudellista taistelua näistä seikoista aina siitä saakka, kun unionista tuli kansainvälinen toimija.<sup>3</sup>

4. Käsiteltävän asian merkitys ylittää lisäksi kyseessä olevien kansainvälisten neuvottelujen merkityksen, sillä ratkaistava kysymys voi tulla esiin myös muissa käynnissä olevissa neuvotteluissa, erityisesti unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisissä neuvotteluissa, jotka koskevat transatlanttisen vapaakauppa-alueen<sup>4</sup> (Transatlantic Free Trade Area, TAFTA)<sup>5</sup> eli transatlanttisen kauppa- ja investointikumppanuuden (Transatlantic Trade and Investment Partnership, jäljempänä TTIP) perustamista ja jotka aloitettiin heinäkuussa 2013.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A EUT-sopimus

5. Unionin tuomioistuinta on käsiteltävässä asiassa pyydetty tulkitsemaan SEUT 218 artiklan 2–4 kohtaa, joissa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto – – vahvistaa neuvotteluohjeet – –.

Komissio – – esittää suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään – – unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja.

Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana.”

2 – Tämä toimielinten välisen tasapainon periaate, johon toimielinten tietty itsenäisyys perustuu, on suhteutettava niiden velvollisuuteen tehdä vilpittömästi yhteistyötä, joka tarkoittaa velvollisuutta toimia ja pidättäytyä toimista ja ”paitsi velvoittaa toimielimet toimimaan toimivaltansa rajoissa myös antaa mahdollisuuden ottaa käyttöön menettelyjä, joilla varmistetaan päätöksentekoprosessin sujuvuus, kunhan ne eivät horjuta toimielinten välistä tasapainoa ja ovat perustamissopimuksen mukaisia” (ks. Jacqué, J-P., *Droit institutionnel de l'UE*, Dalloz, 2004, s. 184).

3 – Ks. tässä yhteydessä tässä ratkaisuehdotuksessa mainittujen tuomioiden lisäksi esim. asia C-73/14, neuvosto v. komissio (jossa on kyse komission päätöksestä esittää kansainväliselle merioikeustuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia unionin nimissä ilman neuvoston etukäteen antamaa hyväksyntää) ja asia C-660/13, neuvosto v. komissio (jossa on kyse Sveitsin valaliiton myöntämää taloudellista tukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta unionin nimissä). Nämä kaksi asiaa ovat parhaillaan vireillä unionin tuomioistuimessa. Ks. myös Anderson, D., johdanto teoksessa, jota pidetään alan arvovaltaisena tutkimuksena: Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2. painos, Oxford, 2011, joka kuvaa hyvin tätä kamppailua: ”this book functions – – as a definitive military history of that forty years’ war, ranging from the dramatic early breakthroughs of *ERTA* and *Opinion 1/76* and the set-piece battles of *Opinion 1/94* and *Open Skies* to more recent skirmishes over such vitally important matters – to those involved – as whether it is open to a Member State to propose a pollutant for regulation in an international forum where the Commission is also represented”.

4 – Jonka osuus maailman bruttokansantuotteesta olisi 45,5 prosenttia.

5 – Ks. näitä neuvotteluita koskeva komission internetsivusto: [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_fr.htm). Voidaan huomata, että neuvosto päätti 9.10.2014 poistaa TTIP:iä koskevien neuvotteluohjeiden (17.6.2013) turvallisuusluokituksen. Ks. neuvoston internetsivusto: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/fi/pdf>.

## B Direktiivi 2003/87/EY

6. Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY<sup>6</sup> annettiin EY 175 artiklan 1 kohdan nojalla. Sen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaisesti direktiivillä on tarkoitus myötävaikuttaa siihen, että unioni ja sen jäsenvaltiot täyttävät tehokkaammin Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumuksensa ihmisten toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä.

7. Direktiivin 1 artiklassa määritellään direktiivin kohde seuraavasti:

”Tällä direktiivillä perustetaan – – päästöoikeuksien kaupan järjestelmä [unionissa] – – kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.”

8. Direktiivin 25 artiklassa, jonka otsikkona on ”Yhteydet muihin kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmiin”, säädetään, sellaisena kuin se on muutettuna 23.4.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/29/EY,<sup>7</sup> seuraavaa:

”1. Niiden Kioton pöytäkirjan liitteessä B lueteltujen kolmansien maiden kanssa, jotka ovat ratifioineet pöytäkirjan, olisi tehtävä sopimuksia, joilla päästöoikeudet tunnustetaan vastavuoroisesti yhteisön järjestelmän ja muiden kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmien välillä perustamissopimuksen 300 artiklan sääntöjen mukaisesti.

1 a. Yhteisön järjestelmän ja muiden sellaisten muissa maissa, osavaltioissa tai alueellisissa hallintoyksiköissä perustettujen kasvihuonekaasujen pakollisten yhteensopivien päästökauppajärjestelmien, joissa päästöjen absoluuttinen määrä on rajoitettu, välillä voidaan tehdä sopimuksia päästöoikeuksien pakollisesta tunnustamisesta.

1 b. Kolmansien maiden tai osavaltioiden tai alueellisten hallintoyksiköiden kanssa voidaan tehdä muita kuin sitovia järjestelyjä yhteisön järjestelmän tai muiden kasvihuonekaasujen sellaisten pakollisten päästöjärjestelmien soveltamisalaan kuuluvien päästöjen hallinnollisesta ja teknisestä yhteensovittamisesta, joissa päästöjen absoluuttinen määrä on rajoitettu.

2. Kun 1 kohdassa tarkoitettu sopimus on tehty, komissio hyväksyy tarvittavat säännökset, jotka liittyvät päästöoikeuksien vastavuoroiseen tunnustamiseen mainitun sopimuksen mukaisesti. – –”

## II Asian tausta

9. Australian liittovaltio otti vuonna 2011 yhteyttä komissioon aloittaakseen kahdenväliset neuvottelut unionin päästökauppajärjestelmän kytkemisestä Australian päästökauppajärjestelmään.

10. SEUT 218 artiklan 3 kohdassa määrätty muodollinen suositus neuvottelujen aloittamisesta Australian liittovaltion kanssa päästökauppajärjestelmien kytkemisestä toisiinsa laadittiin aiemman suosituksen perusteella, joka koski unionin päästökauppajärjestelmän yhdistämistä Sveitsin päästökauppajärjestelmään. Komissio antoi suosituksen 24.1.2013 ja toimitti sen neuvostolle. Neuvoston ympäristötyöryhmässä käydyissä keskusteluissa jäsenvaltiot vaativat saada osallistua Australian liittovaltion kanssa käytäviin neuvotteluihin tiiviimmin kuin komission suosituksessa ehdotettiin. Neuvoston ympäristötyöryhmä hyväksyi 22.4.2013 kompromissitekstin, johon oli tehty joitakin vähäisiä muutoksia, ja neuvosto hyväksyi 24.4.2013 neuvotteluohjeet.

6 – EUVL L 275, s. 32.

7 – EUVL L 140, s. 63.

11. Komissio toimitti 2.5.2013 pöytäkirjaan liitettävän julistuksen, jossa se esitti vastalauseensa tietyistä hyväksytyin tekstin näkökohdista. Työryhmän laatima päätösehdotus esitettiin pysyvien edustajien komitealle (Coreper) ja lopulta se hyväksyttiin sellaisenaan maatalous- ja kalastusasioiden neuvoston 13.5.2013 pidetyssä kokouksessa esityslistan A kohtaan merkittynä asiana.

12. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”komissio käy nämä neuvottelut – – noudattaen tämän päätöksen lisäyksessä [liitteessä] olevia neuvotteluohjeita”.

13. Päätöksen 2 artiklan toisessa virkkeessä säädetään, että ”komission on säännöllisesti ja kirjallisesti raportoitava neuvostolle neuvottelujen tuloksista jokaisen neuvottelujakson jälkeen ja joka tapauksessa ainakin kolmen kuukauden välein”.

14. Lisäyksen/liitteen A osassa, joka sisältää komissiolle tarkoitetut neuvotteluohjeet, säädetään seuraavaa:

”A. Neuvottelumenettely

1. Komissio käy neuvottelut asiaa koskevan voimassa olevan unionin lainsäädännön mukaisesti. Unionin yksityiskohtaiset neuvottelukannat vahvistetaan tarvittaessa 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa erityiskomiteassa tai neuvostossa. Ympäristötyöryhmä nimitetään erityiskomiteaksi, joka auttaa komissiota tässä tehtävässä. Erityiskomitean kokousten organisoinnista ja johtamisesta vastaa neuvoston puheenjohtajavaltio.
2. Neuvotteluihin on valmistauduttava hyvissä ajoin etukäteen. Tätä varten komissio ilmoittaa neuvostolle aikataulusuunnitelman ja neuvoteltavat kysymykset sekä toimittaa tarvittavat asiakirjat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta erityiskomitean jäsenillä on riittävästi aikaa valmistautua tuleviin neuvotteluihin asianmukaisella tavalla.
3. Ennen kutakin neuvottelua erityiskomitea kokoontuu määrittääkseen keskeiset kysymykset ja tilanteen mukaan joko muodostaakseen neuvottelukannat tai sopiakseen ohjeistuksesta. Erityiskomitean ennakkosuostumuksesta voidaan tarvittaessa pyytää ilmastomuutoskomitealta kytkemisneuvottelujen erityisiä teknisiä näkökohtia koskevia neuvoja.
4. Komissio raportoi neuvostolle neuvottelujen tuloksista kunkin istunnon jälkeen ja joka tapauksessa ainakin neljä kertaa vuodessa. Komissio tiedottaa neuvostolle kaikista merkittävistä neuvottelujen aikana ilmenevistä ongelmista ja kuulee niiden osalta erityiskomiteaa.”

15. Riidanalaisen päätöksen lisäyksen/liitteen B osan otsikkona on ”Neuvottelujen sisältö ja soveltamisala”. Kyseisten neuvottelujen aloittamisesta tehtyä päätösehdotusta koskevan, neuvoston 8.5.2013 antaman julistuksen toisessa kohdassa todetaan seuraavaa:

”Erityiskomitean perustaminen SEUT 218 artiklan 4 kohdan mukaisesti tarkoittaa, että – – komitean tehtävänä on seurata neuvottelujen etenemistä ja ohjata neuvottelijaa neuvoston vahvistamien neuvotteluohjeiden mukaisesti.”

16. Riidanalaisesta päätöksestä ilmoitettiin komissiolle 15.5.2013.

### III Oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

17. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta

- kumoamaan päätöksen 2 artiklan toisen virkkeen ja sen lisäyksen/liitteen A osan tai toissijaisesti
- kumoamaan riidanalaisen päätöksen, ja jos riidanalainen päätös kumotaan kokonaan, pysyttämään sen vaikutukset ja
- velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Väliintulijana oleva parlamentti vaatii unionin tuomioistuinta hyväksymään komission kanteen.

19. Neuvosto vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään kanteen perusteettomana ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Jos riidanalainen päätös kumotaan, se vaatii toissijaisesti unionin tuomioistuinta olemaan pysyttämättä sen vaikutuksia.

20. Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Puolan tasavalta, Ruotsin kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, jotka tukevat väliintulijoina neuvoston vaatimuksia, vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään kanteen perusteettomana.

21. Käsiteltävän asian arkaluonteisuutta korostaa myös neuvoston vaatimus poistaa asiakirja-aineistosta tiettyjä asiakirjoja, kuten riidanalainen päätös ja neuvotteluohjeet. Unionin tuomioistuimen toinen jaosto hylkäsi vaatimuksen 13.2.2014 antamallaan määräyksellä komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2014:91).

22. Tanskan kuningaskuntaa ja Puolan tasavaltaa lukuun ottamatta kaikki asianosaiset ja muut osapuolet esittivät huomautuksensa 6.1.2015 pidetyssä istunnossa.

#### IV Asian arviointi

##### A Tutkittavaksi ottaminen

23. Komission mielestä on ilmeistä, että neuvoston tarkoituksena oli saada aikaan oikeusvaikutuksia riidanalaisen päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden A osalla. Kanne olisi siten otettava tutkittavaksi.

24. Neuvoston mielestä olisi epäasianmukaista suhtautua käsiteltävässä asiassa vahvistettuihin neuvotteluohjeisiin toisin kuin muissa toimielinten välisissä riita-asioissa riitautettuihin neuvotteluohjeisiin, kuten tuomion komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151) taustalla olleisiin ohjeisiin. Jos unionin tuomioistuin siis totesi mainitussa tuomiossa, ettei neuvotteluohjeilla luonteensa vuoksi ole oikeusvaikutuksia, neuvosto vaatii sitä jättämään käsiteltävän kanteen tutkimatta.

25. Kuten unionin tuomioistuin kuitenkin totesi tämän neuvoston esille ottaman tuomion 39 kohdassa, ”on muistutettava, että kumoamiskanteen kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki toimielinten toteuttamat toimet, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia (tuomio komissio v. neuvosto, ns. tuomio AETR, 22/70, EU:C:1971:32, 42 kohta; tuomio parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 13 kohta ja tuomio komissio v. neuvosto, C-27/04, EU:C:2004:436, 44 kohta)”,<sup>8</sup> ja jotta voitaisiin määritellä, onko toimella oikeusvaikutuksia, tarkastelun kohteeksi on otettava tämän toimen asiasisältö ja sen antajan aikomus (ks. tuomio

8 — Näin ollen toimen tai päätöksen muodolla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä siitä nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta (ks. määräys Makhteshim-Agan Holding ym. v. komissio, C-69/09 P, EU:C:2010:37, 37 ja 38 kohta).

Alankomaat v. komissio, C-147/96, EU:C:2000:335, 27 kohta). Kyseisessä tuomiossa komissio v. neuvosto (EU:C:2014:2151) unionin tuomioistuin totesi, että ”riidanalaisella päätöksellä, [joka on tehty SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla,] on oikeusvaikutuksia unionin ja sen jäsenvaltioiden välisissä ja unionin toimielinten välisissä suhteissa”.

26. Kuten lisäksi perustellusti todetaan Commentaire Mégret’ssä,<sup>9</sup> ”neuvoston antama lupa aloittaa neuvottelut sisältää käytännössä usein neuvotteluohjeita. Perusteena on jälleen [EY] 133 artikla, jossa määrätään tällaisesta mahdollisuudesta kauppaneuvottelujen yhteydessä. Kyseessä ei ole neuvostoa koskeva velvollisuus, jonka noudattamatta jättäminen tekisi menettelystä virheellisen. *Neuvotteluohjeet ovat ohjeistus, jolla on oikeusvaikutuksia ainoastaan toimielinten välisissä suhteissa*, ei kansainvälisissä suhteissa” (kursivointi tässä).

27. Lisäksi voidaan perustellusti väittää, ettei neuvosto tyydy riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan antamaan komissiolle ohjeistusta Australian liittovaltion kanssa käytäviä neuvotteluita varten, koska se antaa neuvotteluohjeilleen oikeusvaikutuksia liittämällä niihin täydellisen menettelyn, jota komission on noudatettava, ja antamalla erityiskomitealle (ja neuvostolle) huomattavasti tärkeemmän roolin kuin SEUT 218 artiklassa määrätään.

28. Mielestäni on siis selvää, että kuten asiassa komissio v. neuvosto (EU:C:2014:2151) myös käsiteltävässä asiassa riidanalaisella päätöksellä on oikeusvaikutuksia unionin toimielinten välisissä suhteissa,<sup>10</sup> joten siitä voidaan nostaa kumoamiskanne.<sup>11</sup>

29. Käsiteltävä kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi.

## B Pääasia

30. Komissio esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta, jotka kumpikin perustuvat SEU 13 artiklan 2 kohdan ja SEUT 218 artiklan 2–4 kohdan rikkomiseen ja toimielinten välisen tasapainon periaatteen loukkaamiseen, minkä lisäksi ensimmäisessä perusteessa vedotaan myös SEUT 295 artiklan rikkomiseen. Perusteiden samankaltaisuuden vuoksi ja siksi, että tietyt väliintulijoina olevat jäsenvaltiot ovat tämän johdosta viitanneet toisen perusteen yhteydessä ensimmäistä perustetta koskeviin väitteisiinsä, tarkastelen niitä yhdessä.

9 — Ks. Commentaire Mégret, J., *Le droit de la CE et de l’Union européenne, 12 – Relation extérieures*, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2005, s. 84.

10 — Ks. tässä yhteydessä myös Eeckhout, P., *External relations of the European Union*, Oxford, 2005, s. 173: ”it is thus not clear at this stage whether Commission observance of the Council’s negotiating directives is subject to judicial review. In principle, any Commission act producing legal effects can be challenged on grounds of violation of the Treaty in an action for annulment. In so far as the Commission adopts such an act in the framework of an international negotiation, it would seem possible to argue a violation of the provisions of Article 300(1) EC. The case is unlikely to arise, however, as the Commission’s actions are subject to political review by the Council. If the latter is unhappy with the outcome of a negotiation, it may simply refuse to conclude the agreement. Where it does conclude [it], it obviously agrees with the Commission’s approach, and a challenge to particular Commission conduct in the course of negotiations would then in any event be unable to affect the outcome, namely conclusion of the agreement, as this is a separate Council act.”

11 — Tältä osin on kiintoisaa huomata, että neuvosto vahvisti selvästi vastineensa 22 kohdassa, että sen mielestä neuvotteluohjeilla oli sitovia oikeusvaikutuksia komissioon: ”Kuten käsiteltävässä asiassa, neuvotteluohjeet ovat lisäksi osa neuvoston antamaa päätöstä, joka on osoitettu komissiolle. Näin ollen ne sitovat komissiota.” Tämä kanta poikkeaa kuitenkin huomattavasti neuvoston aiemmin hyväksymästä kannasta. Lausunnossa 3/94 (EU:C:1995:436) yhteisöjen tuomioistuin teki yhteenvedon neuvoston väitteistä, jotka koskivat komission tekemän sopimuksen yhdenmukaisuutta neuvotteluohjeiden kanssa: ”Kansainvälisen sopimuksen neuvottelut johtavat käytännössä usein siihen, että komissio ylittää neuvotteluohjeet; sen sijaan että neuvosto muuttaisi näitä ohjeita neuvotteluiden ollessa käynnissä, se tyytyy tällöin hyväksymään lopullisen neuvottelutuloksen allekirjoittamalla sopimuksen.”

## 1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

31. Komissio väittää, että neuvotteluohjeiden A osassa esitetyssä yksityiskohtaisessa menettelyssä vahvistetaan neuvostolle toimivalta, joka ylittää SEUT 218 artiklan 2–4 kohdassa määrätyn. Kun neuvosto on päättänyt yksipuolisesti tällaisesta menettelystä, se on pyrkinyt hankkimaan itselleen uutta toimivaltaa ja asettamaan komissiolle velvoitteita, jotka eivät perustu EUT-sopimuksen määräyksiin.

32. Komissio selittää, että SEUT 218 artiklan 4 kohdassa erityiskomitealle annetaan ainoastaan neuvoa-antava tehtävä, koska siinä määrätään, että komiteaa on kuultava neuvottelujen aikana. Erityiskomitea voi toki ilmaista kantansa neuvottelujen eri näkökohdista. Riidanalaisessa päätöksessä mennään kuitenkin huomattavasti pidemmälle, kun siinä säädetään sellaisten unionin yksityiskohtaisten neuvottelukantojen vahvistamisesta, joiden on tarkoitus olla sitovia.

33. Komissio huomauttaa, että toimielinten välisen tasapainon periaate edellyttää, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen.

34. Parlamentti huomauttaa, että neuvosto voi laatia neuvotteluohjeita, joiden avulla voidaan saavuttaa yleisiä tavoitteita. Neuvottelujen aikana nämä ohjeet opastavat neuvottelijaa, jotta tämä saavuttaisi neuvoston odotusten mukaisen tuloksen. Samalla tavoin parlamentille kuuluva hyväksyntäoikeus antaa sille mahdollisuuden esittää neuvostolle ja neuvottelijalle huomautuksensa tulevan sopimuksen sisällöstä.

35. Parlamentin mukaan sillä, että SEUT 218 artiklan 5 kohdan mukaisesti neuvostolla on yksinoikeus tehdä päätös luvan antamisesta sopimuksen allekirjoittamiseen, ei ole merkittävää vaikutusta neuvottelujen etenemisen seurantaan. Euroopan parlamentilla tai neuvostolla ei kummallakaan ole oikeutta osallistua aktiivisesti neuvotteluihin ja puuttua näin neuvottelijan yksinoikeuksiin. Neuvosto ei etenkään voi vaatia itselleen tai nimeämälleen erityiskomitealle oikeutta tehdä päätöksiä neuvottelujen aikana. Erityiskomitean tehtävänä on ainoastaan antaa neuvottelijalle ohjeita neuvottelujen käymistä varten.

36. Parlamentti selittää, että kansainvälisissä sopimusneuvotteluissa komissiolle on itsenäinen ja johtava rooli aina siihen saakka, kunnes se ehdottaa neuvostolle sopimuksen tekemistä. SEUT 218 artiklassa määrätty menettely on siis johdonmukainen, koska aluksi komissio suosittelee neuvottelujen aloittamista ja tämän jälkeen käy neuvottelut. Vasta neuvottelujen jälkeen komissio ehdottaa neuvostolle sopimuksen allekirjoittamista ja sen tekemistä.

37. Neuvosto väittää, ettei SEUT 218 artiklalla voida tukea näkemystä siitä, ettei neuvostolla olisi toimivaltaa sisällyttää neuvotteluohjeisiin tiettyjä menettelysääntöjä, kun se antaa komissiolle luvan aloittaa neuvottelut. Käsitteellä ”neuvotteluohjeet” on yleinen ulottuvuus, ja jos se ei voisi sisältää menettelyllisiä ohjeita, SEUT 218 artiklan 4 kohta menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.

38. Neuvosto katsoo, että kun se antaa komissiolle luvan aloittaa neuvottelut, sen tehtävänä on arvioida, onko lupaan liitettävä neuvottelijalle neuvotteluohjeet, tiettyjä menettelysääntöjä ja erityisohjeita.

39. Neuvosto selittää, että kyseisiin neuvotteluohjeisiin liitetyt menettelysäännöt koskevat yksinomaan neuvottelijana toimivan komission ja neuvottelujen etenemistä seuraavan erityiskomitean välisiä suhteita. Missään perussopimuksen määräyksessä sitä ei kielletä sisällyttämästä neuvotteluohjeisiin tällaisia menettelysääntöjä.

40. Neuvoston mukaan erityiskomiteassa vahvistettujen kantojen tarkoituksena on olla neuvotteluohjeiden konkreettinen ilmentymä ja sellaisenaan auttaa neuvottelijaa, mikä ei tarkoita sitä, että komissio olisi velvollinen pyrkimään siinä määrittelyssä ohjeistuksessa suositeltuun tulokseen.



41. Neuvosto huomauttaa, että käsiteltävässä asiassa riidanalaiset säännökset muodostavat noudatettavan menettelyn välttämättömän perustan, joten niitä ei voida kumota osittain. Neuvotteluohjeiden 2 artiklan toisen virkkeen ja A osan kumoaminen muuttaisi nimittäin neuvotteluluvan yleistä sisältöä perusteellisesti, kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen ja sen liitteen rakenne, josta ilmenee, että säännökset ovat osa jakamatonta kokonaisuutta.
42. Tšekin tasavalta korostaa, että neuvoston aktiivinen osallistuminen kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin perustuu SEUT 218 artiklan 2–4 kohtaan. Neuvoston toimivalta antaa neuvotteluohjeita ja säättää komission velvollisuudesta käydä neuvotteluja erityiskomiteaa kuullen tarkoittaa, että komissio ja neuvosto koordinoivat toimintaansa jatkuvasti neuvottelujen aikana.
43. Tšekin tasavalta toteaa neuvotteluohjeiden sisällöstä ja ulottuvuudesta, ettei SEUT 218 artiklan sanamuodossa aseteta neuvostolle erityisiä rajoituksia näiden ohjeiden vahvistamisessa eikä estetä sisällyttämästä niihin menettelysääntöjä.
44. Se väittää lisäksi, että valtuudet vahvistaa yksityiskohtaiset neuvottelukannat perustuvat erityiskomitean asemaan ja rooliin, sillä sen antamien ohjeiden tarkoituksena on toimia tehokkaiden neuvottelujen käymisen suuntaviivoina. On neuvottelijana toimivan komission edun mukaista ottaa huomioon nämä ohjeet ja välttää siten tilanne, jossa neuvosto ei pystyisi hyväksymään neuvottelujen tulosta, ja siitä seuraavat kielteiset vaikutukset.
45. Tanskan kuningaskunta katsoo, että kun otetaan huomioon neuvostolle annettu tehtävä ja toimivalta aloittamisen, antamisen, luvan antamisen ja tekemisen osalta kansainvälisten sopimusten alalla, sillä on oltava tietty tehtävä myös neuvottelujen aikana.
46. Sen mielestä SEUT 218 artiklassa edellytetään neuvoston ja neuvottelijan välistä jatkuvaa vuoropuhelua, joka voi tapahtua siten, että annetaan neuvotteluohjeet ja nimetään erityiskomitea, jota on kuultava neuvottelujen aikana. Mahdollisuutta antaa ohjeita neuvottelijalle ei myöskään ole rajattu koskemaan neuvottelumenettelyn tiettyä vaihetta.
47. Saksan liittotasavalta väittää, ettei komissiota ole vapautettu velvollisuudesta pyytää neuvostolta lupaa ennen kuin se poikkeaa olennaisesti neuvotteluohjeisiin sisältyvistä ”säännöistä”. Jo pelkästään tästä syystä sen on myös noudatettava mainituissa ohjeissa asetettuja raportointivelvollisuuksia. Tämä perustuu myös SEU 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun vilpittömän yhteistyön periaatteeseen.
48. Saksan liittotasavalta väittää, että jäsenvaltioiden kyseisen alan tietämystä ei pystyttäisi hyödyntämään riittävällä tavalla, jos komissio voisi käydä neuvotteluja oman mielensä mukaan ja täysin itsenäisesti ottamatta huomioon neuvoston ja jäsenvaltioiden kantaa.
49. Se korostaa vielä, ettei SEUT 218 artiklan 4 kohta tue näkemystä siitä, että tässä määräyksessä sallittaisiin ainoastaan neuvottelujen sisältöä koskevien ohjeiden antaminen muttei ohjeita neuvottelujen käymisestä. Tällainen tulkinta veisi määräykseltä sen tehokkaan vaikutuksen.
50. Ranskan tasavalta katsoo, että neuvotteluohjeissa voidaan päättää, että unionin yksityiskohtaiset neuvottelukannat vahvistetaan erityiskomiteassa tai neuvostossa, eikä tämä ole vastoin SEU 13 artiklan 2 kohtaa, SEUT 218 artiklaa tai toimielinten välisen tasapainon periaatetta.
51. Sen mielestä neuvotteluohjeissa ei välttämättä määritellä ainoastaan strategisia valintoja ja perustavoitteita, joihin neuvotteluissa on tarkoitus pyrkiä, vaan ne voivat sisältää myös joitakin menettelyvaatimuksia. Käsitteellä ”neuvotteluohjeet” on nimittäin yleinen ulottuvuus, eikä SEUT 218 artiklan 4 kohdan sanamuodosta ilmene mitään perustetta rajata sitä.

52. Ranskan tasavalta väittää vielä, että neuvotteluohjeiden A osassa ei oteta käyttöön mitään sellaisia neuvoston tai erityiskomitean toimivaltaa tai komission velvollisuuksia, jotka eivät johtuisi jo SEUT 218 artiklan 2–4 kohdasta ja vilpittömän yhteistyön periaatteesta. Ohjeiden A osassa sen sijaan täsmennetään kyseisten EUT-sopimuksen määräysten nojalla neuvostolle kuuluvaa toimivaltaa.

53. Ranskan tasavalta toteaa kyseisiin neuvotteluohjeisiin sisältyvistä erityiskomitean kuulemista koskevista säännöistä, ettei niiden määrittely ole komission tehtävä. Koska neuvosto voi SEUT 218 artiklan 4 kohdan mukaisesti päättää, että neuvottelut käydään erityiskomiteaa kuullen, se voi myös määrittää komitean kuulemista koskevat säännöt. Kun neuvotteluohjeissa todetaan, että neuvosto voi vahvistaa yksityiskohtaiset neuvottelukannat, niissä ainoastaan muistutetaan neuvoston oikeudesta tämentää ohjeita halutessaan.

54. Puolan tasavalta katsoo, että neuvotteluluvan antamisen ja neuvotteluohjeiden vahvistamisen välillä on erityisen tiivis yhteys, sillä ainoastaan sellaisen neuvottelutuloksen saavuttaminen, jonka neuvosto voi hyväksyä, voi johtaa unionin nimissä tehdyn sopimuksen allekirjoittamiseen ja tekemiseen. On siis välttämätöntä, että siitä lähtien, kun ohjeet annetaan neuvottelijalle, neuvosto voi rajata niitä ja ilmoittaa edellytykset, joiden mukaisesti neuvottelut käydään.

55. Se väittää, että jotta neuvosto voi tehokkaasti suorittaa politiikkojen, kuten ulkopoliittikan, määrittelyä koskevan tehtävänsä, luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen tehtyyn päätökseen ja siihen liittyviin neuvotteluohjeisiin on voitava sisällyttää menettelyllisiä ohjeita.

56. Puolan tasavalta huomauttaa lisäksi, että neuvoston toimivalta on pysyvää eikä rajoitu ainoastaan luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen tehtyyn päätökseen liitettyjen yksien neuvotteluohjeiden laadintaan.

57. Ruotsin kuningaskunta katsoo, että neuvoston on voitava laatia heti aluksi yksityiskohtaiset neuvotteluohjeet antaakseen komissiolle ohjeistusta. Erityiskomitea toimii siis neuvoston jatkeena neuvottelujen aikana ja muodostaa foorumin komission ja neuvoston väliselle yhteistyölle.

58. Se huomauttaa, ettei mikään SEUT 218 artiklan sanamuodossa estä neuvostoa sisällyttämästä neuvotteluohjeisiin menettelysääntöjä, kun komissiolle annetaan lupa aloittaa neuvottelut unionin puolesta. Jos tarkoituksena olisi ollut rajata neuvoston toimivaltaa siten, että se voisi vahvistaa neuvotteluohjeita ainoastaan tietyn tyyppisistä seikoista, kyseisessä artiklassa olisi määrätty tästä nimenomaisesti. Ilmaisun ”neuvotteluohjeet” yleinen luonne viittaa kuitenkin siihen, ettei SEUT 218 artiklan tavoitteena ollut rajoittaa neuvoston oikeutta vahvistaa neuvotteluohjeita aineellisiin seikkoihin.

59. Ruotsin kuningaskunta korostaa, että neuvotteluohjeisiin sisältyvien menettelysääntöjen tarkoituksena on käsiteltävässä asiassa toteuttaa tehokas tiedonvaihto neuvoston ja komission välillä, mikä on edellytyksenä sille, että neuvosto voi käyttää toimivaltaansa muuttaa tai täydentää neuvotteluohjeita neuvottelujen aikana. Tällainen tiedonvaihto on edellytyksenä myös sille, että erityiskomitean kuuleminen tapahtuu sujuvasti ja että unioni voi mukauttaa kantojaan neuvottelujen aikana.

60. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta väittää, että SEUT 218 artiklan 4 kohdassa neuvoston sallitaan sisällyttää neuvotteluohjeisiin menettelysääntöjä. Määräyksessä ei estetä sitä, että neuvotteluohjeisiin sisältyy menettelysääntöjä, jotka koskevat esimerkiksi erityiskomitean kuulemista. Olisi lisäksi ristiriidassa SEUT 218 artiklan 4 kohdan tavoitteen ja tehokkaan vaikutuksen kanssa, elleivät neuvotteluohjeet voisi koskea myös menettelyllisiä seikkoja.

61. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta lisää, että neuvoston voi olla tärkeää saada tietoja neuvottelujen etenemisestä, jotta se voi harjoittaa asianmukaisesti ja tehokkaasti sille SEUT 218 artiklan 4 kohdassa annettua toimivaltaa. Tämä pätee erityisesti neuvotteluihin, joissa on erityisiä hankaluuksia päästä sopimukseen toisen osapuolen kanssa.

62. Se katsoo, että erityiskomitealla on selvästi oma tehtävänsä neuvottelumenettelyssä. Neuvosto on nimennyt sen tähän tarkoitukseen, ja komissio on velvollinen kuulemaan sitä. Erityiskomitealla pitäisi näin ollen olla oikeus esittää huomautuksensa neuvottelujen aikana hyväksyttävistä kannoista. Neuvosto voi lisäksi vahvistaa neuvotteluohjeita ja muuttaa nykyisiä ohjeita missä tahansa menettelyn vaiheessa.

63. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta väittää, että riidanalainen päätös ilmentää asianmukaisella tavalla SEUT 218 artiklassa vahvistettua toimielinten välistä tasapainoa, eikä kyse ole siis SEU 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun vilpittömän yhteistyön puutteesta. Neuvoston ja sen nimeämän erityiskomitean on nimittäin molempien suoritettava neuvottelumenettelyssä niille perussopimuksen nojalla kuuluva tehtävänsä.

64. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin hyväksyy kanteen kokonaan tai osittain, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta tukee mahdollisen kumoamisen vaikutuksia koskevia neuvoston vaatimuksia. Jos riidanalainen päätös kumotaan, sen vaikutuksia ei myöskään olisi perusteltua pysyttää.

## 2. Asian tarkastelu

### a) Periaatteet

#### i) Mitä käsite neuvotteluohjeet [ranskaksi *directives de négociation*] tarkoittaa?

65. EUT-sopimuksen mukaan ”neuvosto voi antaa neuvottelijalle [tässä komissiolle<sup>12</sup>] ohjeita<sup>[13]</sup>” (kursivointi tässä).<sup>14</sup>

66. Totean aivan aluksi, että yleisesti ottaen (ja hallinto-oikeuden näkökulmasta) ranskankielinen käsite ”directive” tarkoittaa normia, jolla harkintavaltaa käyttävä julkisen vallan käyttäjä määrää itsensä tai toisen julkisen vallan käyttäjän toimimaan tietyllä tavalla harkintavaltansa käytössä.<sup>15</sup>

67. SEUT 218 artiklan 4 kohdan ranskankielisessä toisinnossa käytetty käsite vastaa tätä määritelmää, joka eroaa väistämättä SEUT 288 artiklassa esitetystä saman käsitteen määritelmästä; viimeksi mainitun mukaan ”direktiivi [ranskaksi *directive*] velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot”. Kansainvälisissä neuvotteluissa neuvoston antamia ohjeita (*directives*) ei osoiteta jäsenvaltioille vaan komissiolle; SEUT 288 artiklassa tarkoitetuista direktiiveistä (*directives*) poiketen neuvotteluohjeita (*directives de négociation*) ei julkaista – luonnollisesti siksi, ettei toiselle osapuolelle paljastettaisi unionin suunnitelmia, mikä voisi haitata komission neuvotteluasemaa.<sup>16</sup>

12 — Suunniteltu sopimus ei koske yksinomaan tai pääasiallisesti yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joten ei ole tarpeen viitata unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaan edustajaan.

13 — Ks. käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen 2 artiklan toinen virke ja lisäyksen/liitteen A osa, joita komission kanne koskee.

14 — Ks. SEUT 218 artiklan 4 kohta.

15 — Ks. esim. Cornu, G., *Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, s. 312.

16 — Vaikka neuvotteluohjeiden sisältö usein käytännössä paljastetaan medioissa.

68. Ainoa yhtymäkohta näiden direktiivien/ohjeiden välillä on, että neuvotteluohjeissa jätetään komission ”valittavaksi muoto ja keinot”, koska ne ainoastaan *ohjaavat* neuvottelijana toimivaa komissiota neuvottelujen käymisessä. Voidaan väittää, että jos näin ei olisi, kyseessä eivät olisi enää neuvotteluohjeet (directives) vaan sitovat neuvottelumääräykset (diktat)<sup>17</sup> – mikä olisi täysin ristiriidassa perussopimuksissa<sup>18</sup> ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vuodesta 1958<sup>19</sup> tavoitellun toimielinten välisen tasapainon kanssa. ”Neuvotteluissa tarvitaan nimittäin joustavuutta ja mukautumishalua, ja täytäntöönpanovaltaa käyttävän viranomaisen toimintavapautta on vaikeaa rajoittaa etukäteen.”<sup>20</sup>

69. SEUT 218 artiklassa tavoiteltu toimielinten välinen tasapaino kansainvälisten sopimusten tekemisessä muistuttaa myös perussopimuksessa tavoiteltua toimielinten välistä tasapainoa asetusten, direktiivien ja päätösten antamisessa, sillä SEUT 218 artiklan 3 kohdassa määrätään, että ”komissio – – esittää suosituksia neuvostolle”. Kuten muuallakin perussopimuksessa, juuri komissiolla on oikeus käynnistää unionin toiminta. Komission – ei neuvoston – on etukäteen tutkittava, onko kansainvälisen sopimuksen tekeminen yhden tai useamman kolmannen maan kanssa jollain tietyllä alalla unionin etujen mukaista.

70. Komissio yleensä tekee neuvostolle jopa neuvotteluohjeita koskevan ehdotuksen, joka liitetään neuvottelujen aloittamista koskevaan suositukseen.<sup>21</sup>

71. Neuvotteluohjeet ovat mielestäni näin ollen suuntaviivoja, joiden tarkoituksena on ilmaista neuvottelijalle (tässä komissiolle) ne yleiset tavoitteet, jotka sen on pyrittävä saavuttamaan neuvotteluissa.

72. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on jo perustellusti todennut,<sup>22</sup> ”jos komissio ei noudata neuvotteluohjeita, joita neuvosto voi sille osoittaa sen käydessä EY 300 artiklan 1 kohdassa [nyttämmin SEUT 218 artiklassa] tarkoitettuja neuvotteluja, tästä aiheutuva seuraamus konkretisoituu tavanomaisesti neuvoston päätöksessä tehdä sopimus tai jättää se tekemättä. Tällaiset ohjeet eivät siis kuulu lähtökohtaisesti niihin normeihin, joihin nähden komission kansainvälisten neuvottelujen yhteydessä toteuttamien toimien lainmukaisuutta on arvioitava, mikäli nämä toimet ovat kannekelpoisia”.

73. Kuten jäljempänä havaitaan, erityiskomitealla, jonka neuvosto voi nimetä, on kuitenkin pohjimmiltaan sama tehtävä kuin neuvotteluohjeilla: sen on tarkoitus ohjata komissiota tämän työssä, ei sen enempää eikä vähempää, sillä SEUT 218 artiklan 4 kohdassa todetaan, että ”erityiskomiteaa – – on kuultava neuvottelujen *aikana*” (kursivointi tässä).

17 — Tai yksipuolinen päätös, jota ei voida muuttaa ja jossa ei jätetä mitään harkintavaltaa niille, joille se on osoitettu. Ks. Le Petit Robert, *Dictionnaire de la langue française*, VUEF, 2003, s. 750.

18 — Muistutan, että EUT-sopimuksessa neuvottelijan tehtävä annetaan komissiolle (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 11).

19 — Ks. tuomio Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7). On kiintoisaa huomata, ettei perussopimuksissa määrätä nimenomaisesti toimielinten välisen tasapainon periaatteesta lukuun ottamatta Amsterdamin sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevaa pöytäkirjaa N:o 7, joissa muistutetaan, että ”sovellettaessa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita on noudatettava perustamissopimuksen yleisiä määräyksiä ja tavoitteita ja erityisesti säilytettävä – – toimielinten välinen tasapaino – –”.

20 — Ks. Blumann, C. ja Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5. painos, LexisNexis, 2013, s. 401 (”[yhteinen kauppapolitiikka] on aina aiheuttanut ristiriitaa yhtäältä komission, jonka mielestä sen toimintavapautta on rajoitettu liikaa niin, ettei se pysty tekemään lainkaan todellisia aloitteita, ja toisaalta neuvoston ja jäsenvaltioiden välille, jotka puolestaan katsovat, että komissio ylittää liian helposti sille annetun toimivallan rajat. GATT:n ja WTO:n yhteydessä käydyt kansainväliset kauppaneuvottelut ovat yleisin foorumi tälle vastakkainasettelulle. Ongelman ydin koskee erityisesti neuvotteluohjeita ja niiden yksityiskohtaisuutta”).

21 — Kuten totesi M.H. Paemen, joka oli komission pääneuvottelija Uruguayin kierroksen kauppaneuvotteluissa, yhteisön edun mukaisia neuvotteluohjeita ei ole käytännössä helppo saada, koska ”[the] uppermost concern [of the Member States] is to look after their national interests, in the narrow sense of the term [and] inevitably, [the Commission] proposals [for negotiating directives] intended to reflect the collective position – ie the Community interest – are amended to take account of disparate national views until, in many cases, all that is left is the ‘lowest common denominator’” (ks. Devuyt, Y., ”EU law and practice in the negotiation and conclusion of international trade agreements”, *Journal of International Business and Law*, 2014, osa 12, nro 2, kohta 13, s. 290).

22 — Ks. tuomio Italia v. komissio (T-226/04, EU:T:2006:85, 76 ja 78 kohta) ja tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 10.

ii) Voivatko käsiteltävän kaltaiset neuvotteluohjeet sisältää menettelysääntöjä?

74. Liitteen A osa sisältää neljä kohtaa, joissa kuvataan neuvottelukantojen vahvistamista, tiedonvaihtoa ja yhteistoimintaa koskevat säännöt, joita kyseisten neuvottelujen aikana on noudatettava. Siinä määritellyt toimijat ovat komissio ja neuvosto sekä erityiskomitea, jonka tarkoituksena on seurata neuvottelujen etenemistä ja joka on käsiteltävässä asiassa ympäristötyöryhmä. Liitteen A osasta ilmenee muun muassa, että komission on ilmoitettava neuvostolle aikataulusuunnitelma ja neuvoteltavat kysymykset, raportoitava neuvostolle neuvottelujen tuloksista kunkin istunnon jälkeen ja ilmoitettava neuvostolle kaikista neuvottelujen aikana esiin tulevista merkittävistä ongelmista, joista sen on kuultava erityiskomiteaa. Siinä todetaan myös, että *yksityiskohtaiset* neuvottelukannat *vahvistetaan* tarvittaessa erityiskomiteassa tai neuvostossa ja että ennen kutakin neuvottelua erityiskomitea kokoontuu *muodostaakseen* neuvottelukannat tai sopiakseen ohjeistuksesta.

– Johdanto

75. Totean aluksi, että toisin kuin tietyt jäsenvaltiot ovat asian ymmärtäneet, komissio ei väitä, ettei erityiskomitealle ja/tai neuvostolle pidä antaa mitään tehtävää neuvotteluissa tai että sitä itseään eivät sido mitkään velvollisuudet. On selvää, ettei komissio ole missään vaiheessa halunnut toimia ”eristyksissä”.<sup>23</sup>

76. Useissa väliintulokirjelmissä lisäksi korostetaan tiettyjen kyseisiin neuvotteluohjeisiin sisältyvien menettelysääntöjen järkevyyttä ottamatta huomioon sitä, ettei komission peruste koske A osan erityisiä sääntöjä vaan siinä riitautetaan SEUT 218 artiklan 2–4 kohdan nojalla neuvoston toimivalta vahvistaa menettelysääntöjä ylipäänsä riippumatta siitä, ovatko säännöt järkeviä.

77. Tuomio komissio v. neuvosto (EU:C:2014:2151), jota tarkasteltiin jo edellä käsiteltävän kanteen tutkittavaksi ottamista koskevan arvioinnin yhteydessä, ei tarjoa opastusta SEUT 218 artiklan 4 kohdan tulkintaan käsiteltävässä asiassa. Neuvotteluohjeet, jotka neuvosto vahvisti tuomion C-114/12 taustalla olleessa asiassa, olivat kuitenkin huomattavasti yleisluonteisemmat kuin käsiteltävässä asiassa (ks. mainitun tuomion 32 ja 33 kohta), ja käsiteltävässä asiassa vahvistetut neuvotteluohjeet, joiden pituus on neljä sivua, ovat puolestaan yleisluonteisemmat kuin TTIP-sopimusta koskevien neuvottelujen ohjeet, joita on 18 sivun verran.<sup>24</sup>

– Vastaus kysymykseen

78. Mielestäni neuvosto ei voi SEUT 218 artiklan 2–4 kohdan nojalla määrätä yksipuolisesti yksityiskohtaisesta menettelystä, jota komission on noudatettava kansainvälisestä sopimuksesta käytävissä neuvotteluissa.<sup>25</sup>

79. Voi toki olla perusteltua sopia muun muassa kansainvälisissä neuvotteluissa sovellettavista toimielinten välistä yhteistyötä koskevista säännöistä, mutta niistä olisi tällöin sovittava toimielinten välisissä sopimuksissa<sup>26</sup> eikä siten, että yksi toimielin tekee yksipuolisesti yhtä tai useampaa muuta toimielintä koskevan päätöksen. ”Toimielinten välisten sopimusten tekniikka ilmentää [nimittäin

23 — Ks. esim. Tšekin hallituksen huomautusten 11 kohta.

24 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 5.

25 — Tämän päätelmän tueksi esitetään jäljempänä nykyisten säännösten (de lege lata) tarkastelua koskeva Saksan liittotasavallan näkemys (väliintulokirjelmän 27 kohta), jonka mukaan menettely olisi haitallinen unionin taloudellisten etujen kannalta, koska se on poliittinen.

26 — Ks. tästä aiheesta Guerassimoff, C., *La coopération interinstitutionnelle dans l'Union européenne*, RAE, Paris, 1997, s. 472; Huiban, O., ”Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne”, teoksessa *Problèmes actuels du droit communautaire*, LGDJ, 1998, s. 93; Gautron, J.-C., ”Les accords interinstitutionnels dans l'ordre juridique communautaire”, teoksessa *Les règles et principes non écrits en droit public*, LGDJ, 2000, s. 195 ja Godet, R., *Accords interinstitutionnels et équilibre institutionnel dans la Communauté européenne*, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 2001.

käytännössä toimielinten välisen tasapainon periaatteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen täydentävyyttä.<sup>27</sup> Kolmen poliittisen toimielimen jaetun toimivallan aloilla toimielinten välisellä sopimuksella voidaan vahvistaa hyviä käytäntöjä, estää ristiriitoja ja säilyttää kaikkialla toimielinten välinen tasapaino.”<sup>28</sup>

80. Tästä toimintatavasta määrätään myös nimenomaisesti SEUT 295 artiklassa, jossa määrätään, että ”Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia”.

81. Kun komissio esimerkiksi halusi selventää SEUT 218 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua velvollisuutta tiedottaa parlamentille, se teki tämän kanssa puitesopimuksen. Kyseisessä vuonna 2010 tehdyssä puitesopimuksessa todetaan, että ”kun komissio ehdottaa – neuvotteluohjeiden luonnosta pyrkien saamaan sille neuvoston hyväksynnän, se esittää luonnoksen samaan aikaan parlamentille”.<sup>29</sup> Siinä todetaan myös, että komissio ”ilmoittaa parlamentille säännöllisesti ja välittömästi neuvottelujen käymisestä, kunnes sopimus on parafoitu, ja selittää, onko parlamentin näkemykset sisällytetty neuvoteltaviin teksteihin ja millä tavoin, tai esittää perustelut sille, miksi näin ei ole tehty”.<sup>30</sup>

82. Kun parlamentti teki tämän toimielinten välisen sopimuksen, se piti siis välttämättömänä kunnioittaa komission asemaa neuvottelijana ja neuvottelujen edellyttämää toimintavapautta, toisin kuin neuvosto menetteli käsiteltävässä asiassa.

83. Tällaisen sopimuksen olisivat voineet tehdä komissio ja neuvosto tai kaikki kolme toimielintä,<sup>31</sup> sillä SEUT 295 artiklassa sallitaan siinä mainittujen kolmen toimielimen sopivan ”yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista”. Toisin kuin neuvosto väittää, mielestäni tällaisen sopimuksen tekeminen kolmen toimielimen (ja varsinkaan kahden toimielimen) välillä ei vaaranna SEUT 218 artiklassa vahvistettua toimielinten välistä tasapainoa.

84. Kuten unionin tuomioistuin on korostanut, SEUT 218 artiklan (tai aiemmin EY 228 artiklan, josta tuli Amsterdamin sopimuksen myötä EY 300 artikla) kaltainen määräys on sopimusten tekemisen osalta itsenäinen yleismääräys, joka on merkitykseltään perustuslain luonteinen siltä osin kuin siinä annetaan unionin toimielimille tietyt toimivallat ja *pyritään saamaan aikaan tasapaino eri toimielinten välillä*.<sup>32</sup>

85. Unionin tuomioistuin lisää, että ”toimivalta sopimusten tekemisessä on kuitenkin annettu neuvostolle, jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu”.<sup>33</sup>

86. Toimielinten on siis välttämätöntä kunnioittaa tarkkaan tätä tasapainoa ja välttää kaikenlainen puuttuminen toisen toimielimen toimivaltaan.

27 — Ks. Tournepeche, M.-A., *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne*, osa 18, Bruylant, 2011, ja Blumann, C., *Les accords interinstitutionnels*, JCI. Europe, nidos 1, osa 193 (ks. samalta tekijältä myös, ”Équilibre institutionnel et séparation des pouvoirs en droit communautaire”, teoksessa *Clés pour le siècle*, Dalloz, 2000, s. 1639).

28 — Ks. em. Blumann, C. ja Dubouis, L., s. 199 (ks. myös toimielinten välisen tasapainon periaatetta koskeva osuus, s. 194).

29 — Ks. puitesopimus Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista, liite III, 2 kohta (EUVL L 304, 20.11.2010, s. 47); puitesopimus sisältyy myös parlamentin työjärjestyksen liitteeseen XIII. Puitesopimusta koskeva arvostelu, ks. Weiler, J., ”Dispatch from the Euro Titanic: And the Orchestra Played On”, *European Journal of International Law*, saatavilla internetosoitteessa: <http://www.ejiltalk.org/dispatch-from-the-euro-titanic-and-the-orchestra-played-on-ejil-editorial/>.

30 — Ibidem (liite III, 4 kohta).

31 — Joidenkin mielestä tällainen sopimus olisi aina tehtävä kolmen toimielimen välillä. Ks. em. Weiler, J. (”What is rather astonishing in this respect is the fact that this [Framework] Agreement [between the Parliament and the Commission] was negotiated in its entirety without Council involvement – arguably contrary to the very Treaty stipulations on interinstitutional agreements [ie Article 295 TFEU]”).

32 — Ks. tuomio Ranska v. komissio (C-327/91, EU:C:1994:305, 28 kohta, ns. komission ja Yhdysvaltojen välistä kilpailusopimusta koskeva tapaus).

33 — Idem.

87. Mielestäni neuvosto puuttui komission toimivaltaan, kun se vahvisti neuvotteluohjeissa menettelyn, jolla komissiolta viedään sen kansainvälisissä sopimusneuvotteluissa tarvitsema toimintavapaus, ja kun se velvoitti komission noudattamaan tätä menettelyä antamalla sille osoitetun päätöksen.

88. Edellä kuvatusta parlamentin ja komission välisestä tilanteesta poiketen neuvosto päätti näin *yksipuolisesti*<sup>34</sup> sekä tiedonvälityksen että neuvottelun aikana noudatettavia neuvottelukantoja ja ohjeistusta koskevan tiedonannon muodosta ja ajankohdasta siten, että se omaksui tosiasiaa neuvottelijan aseman.

89. Mielestäni neuvotteluohjeiden on tarkoitus käsitellä neuvottelujen aikana tehtäviä strategisia valintoja ja asetettavia perustavoitteita, toisin sanoen neuvoteltavan sopimustekstin sisältöä.

90. Niissä ei sen sijaan voida päättää menettelyistä, joita neuvottelijan, tässä komission, on noudatettava,<sup>35</sup> sillä komissiolla on toimivalta vahvistaa itse menettelytavat, joiden mukaisesti neuvoston SEUT 218 artiklan 4 kohdan nojalla nimittämää erityiskomiteaa on tarkoitus kuulla.

### iii) Neuvotteluohjeet ja neuvottelijan asema

91. Kuten komissio perustellusti huomauttaa, SEU 13 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna Lissabonin sopimuksella (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 188 kohta),<sup>36</sup> kodifoidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa tämä on jo todennut neuvostosta, että ”perustamissopimuksella käyttöön otetun järjestelmän sanamuodosta ja rakenteesta seuraa – –, että neuvosto ei [voinut] jättää soveltamatta [perustamissopimuksessa] olevia oikeussääntöjä”, ja että ”se ei [voinut] turvautua vaihtoehtoiseen menettelyyn toteuttaakseen esimerkiksi toimen, joka ei olisi juuri sellainen päätös, joka on määrätty tehtäväksi tietyssä vaiheessa, tai toimen, joka toteutettaisiin sovellettavissa määräyksissä ja säännöksissä asetetuista edellytyksistä poikkeavilla edellytyksillä”.<sup>37</sup>

92. Neuvotteluohjeiden A osassa mainitaan kuitenkin useaan otteeseen neuvoston olevan todellinen toimija neuvotteluissa,<sup>38</sup> mikä on ristiriidassa SEUT 218 artiklassa tavoitellun toimielinten välisen tasapainon kanssa. Sen jälkeen, kun neuvosto on antanut komissiolle luvan aloittaa neuvottelut, sillä ei nimittäin voi enää olla suoraa päätäntävaltaa niissä. Tämä koskee sitäkin suuremmalla syyllä erityiskomiteaa,<sup>39</sup> joka on ainoastaan neuvoa-antava elin.

93. Vaikka erityiskomitean kuuleminen voi auttaa komissiota määrittämään, kuinka todennäköisesti neuvosto antaa poliittisen tukensa tietyille tulevan sopimuksen sopimusehdoille, komission tehtävänä on päättää siitä, miten se sisällyttää kuulemisen meneillään oleviin neuvotteluihin.

34 — Komission vastustuksesta huolimatta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta).

35 — Eikä tätä toimintamallia voida oikeuttaa pelkästään sillä, ettei SEUT 218 artiklan 2–4 kohdassa nimenomaisesti kielletä sitä, mihin neuvosto ja tietyt jäsenvaltiot, kuten Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (väliintulokirjelmän 13 kohta) ja Ruotsin kuningaskunta (väliintulokirjelmän 24 ja 25 kohta) vetosivat.

36 — Ks. tässä yhteydessä esim. Krajewski, M., ”External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and More Democratic Common Commercial Policy?”, *Common Market Law Review*, Kluwer Law, 2005, sekä Müller-Graff, P.-C., ”The Common Commercial Policy Enhanced by the Reform Treaty of Lisbon?” teoksessa Dashwood, A. ja Maresceau, M., *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, 2008, s. 188.

37 — Tuomio komissio v. neuvosto (C-27/04, EU:C:2004:436, 81 kohta).

38 — Neuvotteluohjeiden A osan mukaan neuvosto voi vahvistaa ”yksityiskohtaiset neuvottelukannat” (1 kohta); sille on ilmoitettava ”aikataulusuunnitelma ja neuvoteltavat kysymykset” (2 kohta); komissio ”raportoi neuvostolle” neuvottelujen tuloksista kunkin istunnon jälkeen (3 kohta ja riidanalaisen päätöksen 2 artiklan toinen virke) ja komissio ”tiedottaa neuvostolle kaikista merkittävistä – – ongelmista” (4 kohta).

39 — Joka sekin mainitaan A osassa, jonka mukaan erityiskomitea vahvistaa ”yksityiskohtaiset neuvottelukannat” (1 kohta), ”määrittää keskeiset kysymykset” ja ”joko muodostaa neuvottelukannat tai sopii ohjeistuksesta” (3 kohta).

94. Kuten Eeckhout<sup>40</sup> toteaa, on totta, että ”the Commission conducts the negotiations in accordance with directives – – that does not mean that the Commission has a free hand in the negotiations. Through the ‘special committees’, consisting of national governments representatives, the Council machinery keeps a close eye on how the negotiations are evolving. The Commission is therefore often a double negotiator: both with the other party to the negotiations and with Member States’ representatives or the Council itself”.

95. Kuten MacLeod, Hendry ja Hyett<sup>41</sup> ovat perustellusti huomauttaneet, on kuitenkin niin, että EY:n perustamissopimuksen ilmaisussa ”kuullen erityiskomiteoita, joita neuvosto nimeää avustamaan komissiota [sen neuvottelutehtävässä]”, korostuu ”*the pre-eminent role of the Commission in any negotiation: the committee does not give the Commission direct instructions, and the Treaty does not imply that the committee, or its representatives, may be present during the face to face negotiations, at least when the agreement relates only to matters within the competence of the Community under the Treaty*. But the Commission is under an obligation to consult the committee. It would be unlikely to ignore its views: the results of any negotiation have to be acceptable to the Council, so there would be little point in the Commission side-stepping any committee set up to assist in the negotiations” (kursivointi tässä).

96. Ilmaisusta ”within the framework of [such directives as the Council may issue]”<sup>42</sup> kirjoittajat lisäävät perustellusti, että ”although the Commission’s negotiating discretion is limited by the directives of the Council, *the Commission’s basic discretion as negotiator remains: the Council may issue ‘directives’, but it may not seek to regulate the conduct of the negotiations on a line-by-line basis*” (kursivointi tässä).<sup>43</sup>

97. Olen samaa mieltä myös Eeckhoutin<sup>44</sup> kanssa siitä, että ”notwithstanding such supervision by the Council, the negotiation of international agreements does amount to a significant Commission prerogative. The Commission is generally in a position to try to find a common denominator of the, often varying, interests of the Member States. Moreover, in some cases the Commission can be quite deft in the use of its authority to negotiate. Two examples, both from the Uruguay Round negotiations leading to the establishment of the WTO, illustrate this”.

98. Jos neuvotteluohjeissa neuvostolle ei voida antaa todellisen neuvottelijan asemaa, sitä ei etenkään voida antaa SEUT 218 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulle erityiskomitealle.

99. Kuten kyseisessä artiklassa määrätään, erityiskomitealla on ainoastaan neuvoa-antava tehtävä, sillä ”[sitä] on kuultava neuvottelujen aikana”.

40 — Ks. Eeckhout, P., *External relations of the European Union*, Oxford, 2005, s. 171.

41 — Ks. MacLeod, I., Hendry, I. D. ja Hyett, S., *The external relations of the European Communities*, Oxford University Press, 1998, s. 88, jossa käsitellään ETY 228 artiklaa, josta on tullut SEUT 218 artikla. Artiklat ovat sanamuodoltaan tältä osin yhteneväiset lukuun ottamatta sitä, että ETY 228 artiklassa täsmennettiin, että ”komissio käy – – neuvotteluja kuullen erityiskomiteoita, joita neuvosto nimeää avustamaan komissiota tässä tehtävässä”, kun taas SEUT 218 artiklassa määrätään, että ”neuvosto voi – – nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana”.

42 — Josta on tullut SEUT 218 artiklan ilmaisu ”neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita”.

43 — Ks. em. MacLeod, I., Hendry, I. D. ja Hyett, S. Kuten tekijät huomauttavat perustellusti, esimerkiksi ”Article 228 [EEC] does not preclude the possibility of involvement of experts from Member States in such negotiations if the Commission is agreeable, but the ‘conduct’ of the negotiations is the responsibility of the Commission” (s. 87) ja neuvotteluohjeet ”could not authorise – or require – the Commission to begin a completely new set of negotiations with other parties. Such a change of tack would require a new Commission recommendation. On the other hand, it would seem to be possible for the Council to call a halt to negotiations by a directive under Article 228 [EEC]” (s. 89).

44 — Em. Eeckhout, P., s. 171. Yksityiskohtaisempia tietoja tässä mainituista kahdesta esimerkistä (eli Blair House -sopimus ja banaaneja koskevat neuvottelut), ks. s. 172.



100. Mielestäni tämän kanssa on selvästi ristiriidassa riidanalaisen päätöksen lisäyksen/liitteen A osa, jossa erityiskomitealle annetaan päätäntävaltaa neuvottelujen käymisessä, sillä 1 kohdan mukaan se voi vahvistaa ”unionin yksityiskohtaiset neuvottelukannat” ja 3 kohdan mukaan ”ennen kutakin neuvottelua erityiskomitea kokoontuu määrittääkseen keskeiset kysymykset ja tilanteen mukaan joko muodostaakseen neuvottelukannat tai sopiakseen ohjeistuksesta”.

101. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta korosti istunnossa, että komission täytyi ainoastaan ”kuulla” erityiskomiteaa, ei ”totella” sitä. Mielestäni tätä kantaa on mahdoton sovittaa yhteen sen kanssa, että erityiskomitealla on valtuudet vahvistaa yksityiskohtaiset neuvottelukannat. Neuvosto myönsi istunnossa, ettei erityiskomitea voinut antaa neuvotteluohjeita (mikä on neuvoston yksinoikeus), ja sen mukaan oli riidatonta, ettei erityiskomiteassa äänestetty eikä siihen sovellettu äänestysääntöjä, mutta mielestäni nämä toteamukset ovat ristiriidassa riidanalaisen päätöksen tekstin kanssa, sillä sen mukaan erityiskomitea voi vahvistaa yksityiskohtaiset neuvottelukannat.

iv) SEUT 218 artikla toimielinten välisen tasapainon periaatteen näkökulmasta

102. Tämä SEUT 218 artiklan täytäntöönpanoon liittyvä neuvoston ja komission toimivallan tiukka raja- noudattaa täysin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa on korostettu toimivallan tasapainon,<sup>45</sup> toimielinten välisen toimivallan<sup>46</sup> sekä toimivallanjaon ja toimielinten välisen tasapainon<sup>47</sup> merkitystä mutta myös institutionaalisen aseman<sup>48</sup> ja toimielinjärjestelmän<sup>49</sup> merkitystä ja jossa on korostettu, että toimielinten välinen tasapaino on yhteisön toimielinrakenteen ominaispiirre.<sup>50</sup>

103. Oikeuskäytännön mukaan nimittäin ”toimielinten välisen tasapainon periaate – edellyttää sitä, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen”.<sup>51</sup> Toimielinten välinen tasapaino ilmentää annetun toimivallan (kunnioittamista koskevaa) vakiintunutta periaatetta, ja vilpittömän yhteistyön periaatetta voidaan pitää keinona mukauttaa toimielinten välisen tasapainon kunnioittamisen valvontaa tuomioistuimissa.<sup>52</sup> Kuten Jacqué<sup>53</sup> on perustellusti todennut, toimielinten välinen tasapaino ”liittyy siihen, että yhteisön toimielinrakenne perustuu toimivallan jakoon eri toimielinten välillä”.

104. Kuten edellä todettiin,<sup>54</sup> unionin tuomioistuin on viitannut toimielinten väliseen tasapainoon jo aiemmin ETY 228 artiklan (josta on tullut ensin EY 300 artikla ja sittemmin SEUT 218 artikla) yhteydessä,<sup>55</sup> jonka se on todennut olevan ”sopimusten tekemisen osalta itsenäinen yleismääräys, joka on merkitykseltään perustuslain luonteinen siltä osin kuin siinä annetaan yhteisön toimielimille tietyt toimivallat. Siinä pyritään saamaan aikaan tasapaino eri toimielinten välillä, ja sen vuoksi siinä määrätään, että komissio neuvottelee yhteisön ja yhden tai useamman valtion välisistä sopimuksista, jotka neuvosto sen jälkeen tekee kuultuaan perustamissopimuksessa määrättyissä tapauksissa Euroopan parlamenttia. Toimivalta sopimusten tekemisessä on kuitenkin annettu neuvostolle, jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu”.

45 — Ks. tuomio Wybot (149/85, EU:C:1986:310, 23 kohta).

46 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto (22/70, EU:C:1971:32, 73 kohta, ns. AETR-tapaus) ja tuomio Massey-Ferguson (8/73, EU:C:1973:90, 4 kohta).

47 — Tällä kertaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio Roquette Frères v. komissio (T-322/01, EU:T:2006:267, 327 kohta).

48 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (13/83, EU:C:1985:220, 17 kohta).

49 — Lausunto 1/78 (EU:C:1979:224, 30 kohta).

50 — Ks. tuomio Meroni v. korkea viranomainen (EU:C:1958:7, 44 kohta).

51 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-133/06, EU:C:2008:257, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. tältä osin Etienne, J., ”Le principe de l'équilibre institutionnel, manifestation et condition de l'État de droit” teoksessa *L'état de droit en droit international*, Pedone, 2009, s. 249.

52 — Kuten toteaa Delcourt, Ch. artikkelissaan ”Le principe de coopération loyale entre les institutions dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe”, teoksessa *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, s. 464.

53 — Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4. painos, Dalloz, Paris, 2006, s. 217.

54 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohta.

55 — Ks. tuomio Ranska v. komissio (EU:C:1994:305, 28 kohta, ns. komission ja Yhdysvaltojen välistä kilpailusopimusta koskeva tapaus).

105. Sama sääntö pätee sitäkin suuremmalla syyllä erityiskomiteaan. Sille (kuten neuvostollekin) annettu mahdollisuus vahvistaa ”yksityiskohtaiset neuvottelukannat”, joilla on sitovia vaikutuksia käytäviin neuvotteluihin, muuttaa toimielinten välisen toimivallan tasapainoa siten, että neuvostosta tai erityiskomiteasta tulee unionin keskeinen toimija neuvottelumenettelyssä samalla, kun komissio menettää asemansa poliittisessa vastuussa olevana neuvottelijana ja joutuu toissijaiseen tehtävään neuvoston tai erityiskomitean edustajana tai valtuutettuna. Lisäksi on hyvä erottaa toisistaan yksityiskohtaiset neuvottelukannat ja neuvotteluohjeet, sillä neuvottelukantoja ei voida pitää pelkkinä neuvotteluohjeiden muutoksina. On huomattava, että vaikka neuvosto voi vahvistaa neuvotteluohjeet ja muuttaa niitä, perussopimuksessa ei anneta tällaisia valtuuksia erityiskomitealle, minkä vuoksi olisi sitäkin yllättävämpää, jos se voisi vahvistaa yksityiskohtaisia neuvottelukantoja.

106. Tuomiossa parlamentti v. neuvosto<sup>56</sup> (jossa oli kyse Euroopan parlamentin oikeuksista) todettiin, että ”parlamentin oikeudet ovat yksi osa perustamissopimuksilla luotua toimielinten välistä tasapainoa. Perustamissopimuksissa on toteutettu yhteisön toimielinten välistä toimivallan jakoa koskeva järjestelmä, jossa kullekin toimielimelle on annettu oma tehtävänsä yhteisön toimielinrakenteessa ja yhteisölle uskottujen tehtävien toteuttamisessa”.

b) Neuvoston ja jäsenvaltioiden vastaperusteet

107. Useita neuvoston ja jäsenvaltioiden esittämiä perusteita on käsiteltävä tarkemmin.

i) Ensimmäinen peruste

108. Neuvosto ja tietyt jäsenvaltiot<sup>57</sup> vetoavat neuvotteluohjeiden A osan tueksi SEU 16 artiklaan, jossa muistutetaan, että neuvosto ”määrittelee – – unionin politiikkoja”.

109. Tämä peruste ei vakuuta minua.

110. SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaan neuvoston on nimittäin määriteltävä unionin politiikat ”perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti”.

111. SEU 16 artiklaa ei mitä ilmeisimmin voida tulkita siten, että tässä yhteydessä poliittinen rooli olisi ainoastaan neuvostolla, ei muilla toimielimillä. Neuvosto ei myöskään voi vedota tähän artiklaan aina, kun jokin muu perussopimuksen määräys ei sen mielestä anna sille riittävän keskeistä asemaa, ja korjata sillä nämä havaitsemansa ”puutteet”.

112. Neuvostolla on poliittinen tehtävä kansainvälisten sopimusten tekemisen yhteydessä ainoastaan niissä vaiheissa ja niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, joista nimenomaisesti määrätään unionin tuomioistuimen sanamuodon mukaan ”itsenäisessä yleismääräyksessä” eli SEUT 218 artiklassa. Tämä tehtävä ei ole vähäinen, sillä se käsittää (vain ja ainoastaan) päätöksen tekemisen neuvottelujen aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä, mahdollisuuden antaa neuvottelijalle ohjeita (jotka ovat juuri neuvottelujen strategisia valintoja ja poliittisia tavoitteita koskevia suuntaviivoja) ja luonnollisesti myös toimivallan tehdä sopimus tai jättää se tekemättä.<sup>58</sup>

56 — C-70/88, EU:C:1990:217, 21 kohta.

57 — Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (8 kohta), Tanskan kuningaskunnan (9–12 kohta), Saksan liittotasavallan (29 ja 32 kohta), Ranskan tasavallan (6 kohta) ja Puolan tasavallan (7 kohta) väliintulokirjelmät.

58 — Ks. tuomio Ranska v. komissio (EU:C:1994:305, 28 kohta, ns. komission ja Yhdysvaltojen välistä kilpailusopimusta koskeva tapaus) ja tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohta.

113. Tšekin tasavalta väitti istunnossa, ettei voida hyväksyä, että neuvosto hylkäisi komission saavuttaman neuvottelutuloksen, sillä se vahingoittaisi unionin kansainvälistä imagoa. Muistutan tästä, että neuvottelujen tuloksena laaditut kansainvälisten sopimusten tekstit on säännönmukaisesti annettava sellaisen julkisen vallan käyttäjän (yleensä parlamentti) ratifioitaviksi, joka ei ole millään tavoin osallistunut neuvotteluihin ja jolla ei ole edes toimivaltaa antaa neuvotteluohjeita.

114. Neuvostokin tuntuu hyväksyvän, ettei sen toimivalta ulotu siihen, että se voisi velvoittaa komission tekemään sille haluamansa kaltaisen ehdotuksen, sillä neuvosto ei vastaajan vastauksensa 25 kohdassa ”kiistä sitä, että komissiolla on tältä osin yksinomainen vastuu neuvotteluista. Komission neuvottelujen aikana tekemät päätökset voidaan lähtökohtaisesti hyväksyä ainoastaan siten, että neuvosto päättää hyväksyä tai olla hyväksymättä neuvottelujen tuloksen, jos komissio päättää esittää ehdotuksen neuvottelumenettelyn päätteeksi”.

115. Cloos, Reinesch, Vignes ja Weyland<sup>59</sup> huomauttavat tästä, että Maastrichtin sopimuksen tekemiseen johtaneissa neuvotteluissa ”komissio teki merkittävän ehdotuksen ajankohdasta, jolloin 113 artiklan komitea<sup>[60]</sup> osallistuisi neuvotteluihin. Komissio ehdotti nimittäin, että ilmaisu ’kuullen’<sup>[61]</sup> korvattaisiin ilmaisulla ’kuultuaan’ –. Tämä muutos olisi lisännyt komission toimintavapautta, kun se olisi voinut tyytyä kuulemaan 113 artiklan komiteaa ainoastaan kerran neuvottelujen alkuvaiheessa. Jäsenvaltiot eivät halunneet hyväksyä tätä, sillä niiden mielestä 113 artiklan komitean oli välttämättä seurattava neuvottelujen etenemistä säännöllisesti, jos haluttiin välttää ikävät yllätykset neuvottelujen päättämisen hetkellä –. Toinen muutos, tai paremminkin täsmennys, jota neuvoston puheenjohtajavaltiona toiminut Luxemburg ehdotti 113 artiklaan, ei myöskään saanut hyväksyntää jäsenvaltioilta. Muutoksen tarkoituksena oli täsmentää nimenomaisesti, että ’tässä artikkelissa tarkoitetuilla aloilla komissio ilmaisee yhteisön kannan sen suhteissa kolmansiin maihin, kansainvälisissä järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa, sanotun kuitenkin rajoittamatta [ETY] 228 artikkelissa määrättyä’. Tämä kohta, jonka sisältö on itsestäänselvyys puhtaasti yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa, poistettiin Maastrichtin Eurooppa-neuvostolle esitetystä lopullisesta tekstistä –. Poistamista perusteltiin juuri sillä, ettei tekstiin ollut tarpeen kirjata itsestäänselvyksiä. Todellinen syy oli mitä ilmeisimmin komissiota kohtaan kauppaneuvottelujen alalla tunnetun epäluottamuksen ilmapiiri: tietyt jäsenvaltiot pelkäsivät nimittäin, että komissio pyrki unionin tuomioistuimen tuella hyötymään pienimmästäkin mahdollisuudesta edistää omia kunnianhimoisia tavoitteitaan tällä alalla”.

116. Käsiteltävästä asiasta yleisesti ja erityisesti neuvoston ja seitsemän jäsenvaltion esittämistä huomautuksista ilmenee, että tämä komissioon kohdistuva epäluottamuksen ilmapiiri on vallalla edelleen, yli 20 vuotta myöhemmin.<sup>62</sup>

59 — Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D. ja Weyland, J., *Le traité de Maastricht – Genèse, analyse, commentaires*, 2. painos, Bruylant, 1994, s. 343. Ks. myös Krenzler, H.G. ja Pitschas, Ch., ”Progress or Stagnation?: The Common Commercial Policy After Nice”, *European Foreign Affairs Review*, 2001, osa 6, s. 291.

60 — Nimi viittasi ETY 113 artiklaan, jota nykyisin vastaa SEUT 207 artikla. Ks. myös em. MacLeod ym., s. 88: ”Article 113 – established a committee – to assist the Commission in the negotiation of agreements –. This committee developed a general monitoring role across the whole field of the common commercial policy, but there was no similar arrangement in the original Treaty for the systematic scrutiny of the conduct of negotiations in other areas. In practice, this caused no great problem: the Commission’s progress in negotiation of agreements for the Community was kept under review in the Council’s regular working groups and in COREPER –. Article 228 [EEC] codifies the existing arrangements, and develops them. The Council is now specifically given a right to establish special committees and the Commission is required to negotiate ‘in consultation with’ these committees.”

61 — Kyseessä on virke ”komissio käy näitä neuvotteluja *kuullen* erityiskomiteaa, jonka neuvosto nimeää avustamaan komissiota tässä tehtävässä” (ETY 113 artiklan 3 kohta, josta tuli EY 133 artiklan 3 kohta, josta tuli SEUT 207 artiklan 3 kohta).

62 — Näiden kahden toimielimen väliset jännitteet käyvät ilmi myös vireillä olevassa asiassa neuvosto v. komissio (C-73/14, ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 3), jossa neuvosto vaatii kumoamaan komission päätöksen, joka koskee kirjallisen lausunnon antamista kansainväliselle merioikeustuomioistuimelle unionin nimissä ilman neuvoston etukäteen antamaa hyväksyntää. Em. Commentaire Mégret’n sivulla 87 todetaan seuraavaa: ”Blair House -sopimukset (maatalousalalla) ja Marrakechin sopimus (banaanialalla) synnyttivät tiettyä epäluuloa komissiota kohtaan joitakin vuosia myöhemmin vuoden 1996 hallitustenvälisen konferenssin aikoihin. On kuitenkin huomattava, että jäsenvaltioiden valtuuskuntien ja komission välisessä yhteistyössä ei havaittu käytännön ongelmia neuvottelujen aikana. Yhteistyö tuntui päinvastoin myötävaikuttavan neuvottelujen onnistumiseen, sillä komissio ja jäsenvaltiot saattoivat sen ansiosta tulkita neuvoston neuvotteluohjeita käytännönläheisesti ja joustavasti –” (kursivointi tässä).

117. Neuvosto väittää käsiteltävässä asiassa nimittäin, että neuvotteluohjeiden (ja siis erityiskomitean) olemassaolon tarkoituksena on välttää sellainen tapahtunut tosiasia, jota ”ei pystyittäisi poliittisesti hyväksymään”, koska ”tällainen tulos voisi vaarantaa koko sopimuksen hyväksymisen”.<sup>63</sup>

118. Tämä asia tulee esille myös useimpien niiden jäsenvaltioiden perusteluissa, jotka ovat esittäneet väliintulokirjelmää neuvoston tueksi.<sup>64</sup> Nämäkin jäsenvaltiot korostavat, että mainituissa neuvotteluohjeissa edellytetty tiivis yhteistyö takaa neuvottelumenettelyn sujuvan etenemisen, kun otetaan huomioon neuvottelujen kohde.

119. Kuten neuvostokin huomauttaa, tämä on poliittinen peruste. Vaikka mahdollisuudella vahvistaa neuvotteluohjeet pyritään välttämään riski siitä, että komissio ja neuvosto ajautuvat konfliktiin neuvottelujen aikana, tätä toimivaltaa ei voida tulkita siten, että sillä vietäisiin komissiolta neuvottelujen käymiseen liittyvä tehtävä ja aloiteoikeus neuvottelujen päätyttyä.

120. Jos neuvosto päättää olla hyväksymättä sopimusta, se käyttää sille perussopimuksissa annettua toimivaltaa, johon ei kuulu komission velvoittaminen esittämään sellainen ehdotus, *joka saa tarvittavan enemmistön neuvostossa*.

121. Toisin sanoen politiikkojen määrittelyä koskeva toimivalta ei ulotu myöskään ehdotuksen esittämiseen neuvottelujen päätteeksi, vaan se on komission tehtävä.

## ii) Toinen peruste

122. Tietyt jäsenvaltiot<sup>65</sup> noudattavat edellä esitettyä neuvoston päättelyä ja väittävät, että A osa ja neuvoston osallistuminen neuvotteluihin ovat tarpeen sen takaamiseksi, että neuvosto voi toimia tehokkaasti lopullisen päätöksen tekijänä sopimuksen allekirjoittamis- ja tekemisvaiheessa. Tämän perusteen taustalla on myös unionin uskottavuus vakavasti otettavana neuvottelukumppanina.

123. Vaikka tällaista väitettä voidaan puolustaa (ja se voidaan kiistää) poliittisesti, siinä on jätetty huomiotta juuri toimielinten välinen tasapaino, jota tavoitellaan SEUT 218 artiklalla, jossa otetaan käyttöön menettely,<sup>66</sup> jossa kolmella toimielimellä eli komissiolla, neuvostolla ja parlamentilla on tarkkaan määritellyt tehtävänsä.

124. Kuten parlamentti perustellusti korostaa, ”SEUT 218 artiklan rakennetta on tarkasteltava kokonaisuutena, jotta varmistetaan sen johdonmukaisuus”,<sup>67</sup> ja näkemys siitä, että neuvostolla on oma tehtävänsä neuvotteluissa sen perusteella, että sillä on lopullinen toimivalta tehdä sopimus tai jättää se tekemättä, muuttaa SEUT 218 artiklan rakennetta olennaisesti.

125. Tämän väitteen on aiemmin esittänyt myös neuvosto (sen oikeudellinen yksikkö), jonka mielestä komission oli saatava neuvostolta ennakkolupa oikeudellisia sitoumuksia edeltävien sitoumusten (pre-legal commitments) tekemiseen neuvottelujen aikana, sillä muuten neuvosto menettäisi kaikki mahdollisuutensa vaikuttaa todelliseen päätöksentekoprosessiin. Devuyst<sup>68</sup> toteaa perustellusti, että tästä käsitteestä ”pre-legal commitments”, sellaisena kuin neuvosto (sen oikeudellinen yksikkö) sitä on luonnehtinut, ei ole määrätty perussopimuksessa ja että sen käyttöönotto ”lisäisi menettelyyn sellaisen uuden vaiheen, josta ei määrätä perussopimuksissa”. ”Se kallistaisi toimielinten välistä tasapainoa neuvoston hyväksi”, sillä ”kaikki neuvottelujen vaiheet niiden aloittamisesta sopimuksen

63 — Ks. vastineen 13 kohta. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 115 kohdassa mainittu tarve välttää ikävät yllätykset.

64 — Tšekin tasavalta (6 kohta), Tanskan kuningaskunta (17 kohta), Ranskan tasavalta (21 kohta) ja Puolan tasavalta (5 kohta).

65 — Tanskan kuningaskunta (14 ja 17 kohta) ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (15 kohdan c alakohta).

66 — Joka on osa yhteisömetodia mutta ei hallitustenvälistä metodia.

67 — Parlamentti (34 kohta).

68 — Devuyst, Y., ”EU law and practice in the negotiation and conclusion of international trade agreements”, *Journal of International Business and Law*, osa 12, nro 2, 2014, kohta 13, s. 295.

allekirjoittamiseen saakka kuuluvat loogisesti komission vastuulle”. ”Jos neuvostolta olisi saatava hyväksyntä kaikkiin merkittäviin oikeudellisiin sitoumuksiin edeltäviin sitoumuksiin –, SEUT 207 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 218 artiklassa tarkoitetuista menettelyistä tulisi suurelta osin tarpeettomia”, ja se tekisi ”Euroopan unionista mahdollottoman neuvottelukumppanin”.

126. On lisäksi tärkeää korostaa, ettei komission tavoitteena voi olla pelkästään saada aikaan sellainen kansainvälinen sopimus, jonka neuvosto hyväksyy, vaan neuvotella sellainen sopimus, *joka palvelee unionin etuja parhaalla mahdollisella tavalla*,<sup>69</sup> ennen kuin komissio esittää sen tarvittaessa parlamentille hyväksyttäväksi ja tämän jälkeen neuvostolle.

127. Huomautan tästä, että neuvosto itse myöntää, että komissio voi päättää vapaasti, ettei se ehdota sopimuksen tekemistä,<sup>70</sup> mikä paradoksaalista kyllä voisi tapahtua useammin, jos neuvoston (tai erityiskomitean, sillä suurin osa jäsenvaltioista ei tee eroa näiden kahden välille) tehtävänä olisi vahvistaa neuvottelukannat komission mahdollisista vastakkaisista mielipiteistä huolimatta.

### iii) Kolmas peruste

128. Tšekin tasavallan mukaan on tarpeen estää tilanne, jossa neuvosto ei pystyisi hyväksymään neuvottelujen tulosta ja sen kieltäytyminen lopullisen sopimusluonnoksen hyväksymisestä vaikuttaisi kielteisesti unionin suhteisiin sen neuvottelukumppaniin nähden. Tšekin hallitus viittaa hyödylliseen samankaltaisuuteen verrattuna SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettuun lausunnotmenettelyyn, jonka senkin tavoitteena on poistaa riski siitä, että neuvoteltu kansainvälinen sopimus on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ja estää ongelmat, joita tällaisesta tilanteesta syntyisi kansainvälisten suhteiden alalla. Unionin tuomioistuin on lausunnossaan vastannut tähän kysymykseen erittäin selvästi ja katsonut, että ”tuomioistuimen päätöksestä, jossa mahdollisesti todetaan, että tällainen sopimus on joko sisältönsä tai sopimuksen tekemisessä käytetyn menettelytavan vuoksi yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa, aiheutuisi paitsi yhteisössä myös kansainvälisissä suhteissa vakavia vaikeuksia ja päätöksestä voisi aiheutua vahinkoa kaikille asianosaisille, kolmannet maat mukaan lukien”.<sup>71</sup>

129. Mielestäni viittauksella SEUT 218 artiklan 11 kohtaan ja lausuntoon 2/94 ei ole merkitystä käsiteltävän asian olosuhteissa.<sup>72</sup>

130. Kuten komissio perustellusti huomautti, sitä, ettei kansainvälistä sopimusta ole tehty, ei voida missään tapauksessa rinnastaa sopimuksen tekemisestä annetun päätöksen kumoamiseen sen jälkeen, kun sopimus on tullut voimaan. Neuvoston kieltäytymisellä sopimuksen hyväksymisestä voi olla enintään poliittisia seurauksia, joita syntyisi myös silloin, jos komissio ei ehdota sopimuksen tekemistä tai jos Euroopan parlamentti ei anna tarvittavaa hyväksyntää. Kansainvälisten suhteiden näkökulmasta merkitystä ei ole sillä, mistä syystä sopimusta ei hyväksytty, eikä sen perusteella voida asettaa tiettyä toimielintä ensisijaiseen asemaan suhteessa muihin toimielimiin.

### iv) Neljäs peruste

131. Toisin kuin Ruotsin kuningaskunta väittää,<sup>73</sup> komissio ei ole missään vaiheessa väittänyt, ettei neuvostolla voisi olla ”mitään vaikutusvaltaa neuvoteltavan sopimuksen sisältöön”.

69 — Ks. esim. Cremona, M., ”Defending the Community Interest: the Duties of Cooperation and Compliance”, *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, de Witte, 2008.

70 — Vastaajan vastauksen 5 kohta.

71 — Lausunto 2/94 (EU:C:1996:140, 4 kohta, Tšekin hallituksen korostus).

72 — Ks. vastaavasti myös tuomio neuvosto v. in ’t Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 58 kohta), jossa unionin tuomioistuin hylkäsi tällaisen väitteen samankaltaisissa olosuhteissa.

73 — Ruotsin kuningaskunta, 16 kohta.

132. Komissio on itse myöntänyt,<sup>74</sup> että kun otetaan huomioon, että neuvosto päättää viime kädessä siitä, tehdäänkö sopimus vai ei, mikä kiistämättä vaikuttaa neuvottelujen sisältöön, on epätodennäköistä,<sup>75</sup> että komissio tuhlaisi resurssejaan sellaisen kansainvälisen sopimuksen neuvottelemiseen, joka tuskin tulisi sitovaksi siksi, että neuvosto (tai parlamentti) vastustaa sitä. Komission voidaan katsoa tässä yhteydessä soveltavan vilpittömän yhteistyön periaatetta.

133. Lisäksi on myönnettävä, että neuvostolla on oikeus vaatia täydellistä ja säännöllistä selontekoa neuvottelujen etenemisestä, ja tiedonvälittäjänä toimii juuri erityiskomitea, joka välittää neuvottelijalle oman näkemyksensä (ja neuvoston näkemyksen) kuulemisvaiheen aikana. Komissio huomauttaa lisäksi, että toisin kuin neuvoston vastineesta ilmenee (32 kohta), se ei väitä, ettei neuvoston pidä ilmaista kantaansa neuvottelujen aikana, ja korosti kannekirjelmässään, että sen oli otettava huomioon neuvoston (ja parlamentin) ilmaisemat kannat.

134. Komissio ei myöskään kiistä, että sillä on velvollisuus kuulla erityiskomiteaa ja olla siihen säännöllisesti yhteydessä. Tämä velvollisuus johtuu loogisesti SEUT 218 artiklasta, ja se on määritelty erityisen tarkkaan kauppasopimusten tapauksessa.<sup>76</sup>

135. Näin ollen en ehdota, että unionin tuomioistuimen olisi kumottava riidanalaisen päätöksen 2 artiklan toinen virke.

136. Vielä on selvitettävä, voiko neuvosto *muuttaa* neuvotteluohjeita *neuvottelumenettelyn aikana*.

137. Komissio väittää, ettei suosituksen olemassaolo ole pelkkä muodollisuus sellaisen menettelyn aloittamiseksi, joka olisi tämän jälkeen täysin neuvoston käsissä. Jos neuvosto väittää, että sen toimivalta neuvottelujen aikana perustuu toimivaltaan antaa lupa neuvottelujen aloittamiseen ja hyväksyä sopimus ja että näiden kahden toimivallan on puolestaan perustuttava komission esittämiin ehdotuksiin (tai suosituksiin), sen olisi samalla hyväksyttävä, että tarkistusten ja muutosten on myös perustuttava ehdotukseen tai suositukseen. Muussa tapauksessa neuvostolla olisi enemmän toimivaltaa neuvottelujen aikana (eli siinä vaiheessa, jossa sille ei anneta perussopimuksissa mitään toimivaltaa) kuin siinä vaiheessa, kun se antaa luvan neuvottelujen aloittamiseen tai tekee kansainvälisen sopimuksen (eli niissä kahdessa vaiheessa, joissa sillä on perussopimukseen perustuva tehtävä).

138. Tämä komission väite ei voi menestyä (lisäksi on huomattava, ettei komissio vaadi kumoamaan riidanalaisen päätöksen 2 artiklan ensimmäistä virkettä, jonka mukaan ”neuvosto voi halutessaan tarkistaa neuvotteluohjeiden sisältöä”).

139. Koska neuvosto viime kädessä hyväksyy neuvotellun sopimuksen, olisi mielestäni epäloogista, että se voisi esittää kantansa ainoastaan neuvottelujen aloitusvaiheessa, ei niiden aikana.<sup>77</sup> On nimittäin selvää, että neuvottelujen alkuvaiheessa neuvosto ja komissio eivät kumpikaan ole tietoisia kolmansien maiden yksityiskohtaisista kannoista. Neuvottelut ovat usein myös monimutkaisia ja pitkiä, ja hallitukset ja olosuhteet ehtivät vaihtua niiden aikana, mikä tukee sitä, että neuvoston pitää voida muuttaa neuvotteluohjeita neuvottelujen aikana, sillä ohjeiden tavoitetta, joka on välttää mahdollisimman pitkälle toimielinten väliset erimielisyydet, ei pystyttäisi saavuttamaan, jos neuvostolle tiedotettaisiin neuvotteluista vasta niiden päätyttyä. Tästä huolimatta ei voida neuvoston ja tiettyjen

74 — Ks. väliintulokirjelmää koskevien komission huomautusten 28 kohta.

75 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 95 kohta.

76 — SEUT 207 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Komissio antaa erityiskomitealle ja Euroopan parlamentille säännöllisesti tietoja neuvottelujen etenemisestä.”

77 — Tämä vaikuttaa olevan kanta, jota oikeuskirjallisuudessaakin pääosin puolletaan. Ks. esim. Lenaerts, K. ja Van Nuffel, P., ”*Constitutional law of the European Union*”, Thomson/Sweet & Maxwell, 2005, s. 883 (koska neuvosto hyväksyy neuvottelujen tuloksena syntyvän sopimuksen, on järjearkkaisempaa, että sen on voitava ilmaista kantansa neuvottelujen alkuvaiheessa ja niiden aikana).

jäsenvaltioiden tavoin väittää, ettei komissio suostu pitämään neuvostoa ajan tasalla neuvottelujen etenemisestä niiden aikana. Lisäksi on huomattava, että SEUT 218 artiklan 10 kohdassa määrätään nimenomaisesti, että parlamentille tiedotetaan ”menettelyn kaikissa vaiheissa” (eli myös komissio tiedottaa); mielestäni on luonnollista, että komission on tiedotettava säännöllisesti myös neuvostolle.

140. Olen siten samaa mieltä neuvoston ja jäsenvaltioiden kanssa siitä, että neuvosto voi neuvottelujen aikana komission sille toimittamien tietojen perusteella tarkistaa neuvotteluohjeita ja tarvittaessa muuttaa tai täydentää niitä, eikä komission tarvitse toimittaa sille tästä tarkistettuja suosituksia.

141. Se, että neuvosto voi myös ohjata komissiota neuvottelujen aikana, johtuu mielestäni SEUT 218 artiklan 4 kohdan tekstistä, joka on laadittu melko yleisesti. Tämän artiklan 4 kohta, jonka mukaan ”neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana”, eroaa sen 5 ja 6 kohdasta, joiden nojalla päätökset tehdään ”neuvottelijan ehdotuksesta”. On lisäksi huomattava, ettei määräyksessä mainita, millä hetkellä neuvoston on annettava (tai se voi antaa) neuvottelijalle ohjeita.

142. Komissio ei ole ilmaissut kantaansa tästä aiheesta täysin selkeästi, sillä se ei lähtökohtaisesti vastusta sitä, että ohjeita voidaan muuttaa.<sup>78</sup>

143. Se, että neuvosto voi muuttaa neuvotteluohjeita ilman komission etukäteen tekemää ehdotusta, saa tukea käytännöstä (sillä neuvoston mukaan komissio pyytää usein neuvotteluohjeiden päivittämistä tekemättä kuitenkaan varsinaista ehdotusta), ja sitä korostetaan myös oikeuskirjallisuudessa. Kuten MacLeod ym. toteavat perustellusti,<sup>79</sup> ”the Council may issue further directives unilaterally, without a Commission proposal, during the negotiations” ja ”it is for the Council to decide whether further directives are necessary: it does not need a Commission proposal before acting”. Käytännössä neuvosto kuitenkin antaa harvoin täydentäviä neuvotteluohjeita.<sup>80</sup>

144. *Commentaire Mégret'ssä*<sup>81</sup> todettiin samoin seuraavaa: ”Neuvostolla on mahdollisuus toimenpiteisiin neuvottelujen aloitusvaiheessa *mutta myös niiden aikana, sillä se voi muuttaa tai täydentää komissiolle antamiaan neuvotteluohjeita tai korvata ne uusilla*. Ohjeet ovat usein tulosta neuvostossa käydyistä pitkäkestoisista neuvotteluista ja pysyvät harvoin salassa. Niiden epävirallinen julkisuus vaikeuttaa luonnollisesti komission tehtävää suhteessa neuvottelukumppaniin, koska se vähentää komission toimintavapautta tehden siitä lähes teoreettisen – –” (kursivointi tässä).

145. Neuvosto ei kuitenkaan tämän perusteella voi, sen jälkeen kun se on antanut luvan neuvottelujen aloittamiseen ja antanut ohjeistuksensa tai muuttanut niitä, vaatia itselleen neuvotteluissa sellaista johtavaa roolia, joka veisi neuvottelijalta sille kuuluvan toimintavapauden, joka on välttämätön hyväksyttävien tulosten saavuttamiseksi. Neuvoston nimittämällä erityiskomitealla ei myöskään voi olla tällaista roolia, koska sillä on ainoastaan neuvoa-antava tehtävä.

146. Komissio on nimittäin se taho, joka neuvottelee unionin etujen edustajana unionin nimissä ja sen puolesta (ei neuvoston puolesta).

78 — Ks. komission väliintulokirjelmässään esittämien huomautusten 36 kohta.

79 — Ks. erityisesti MacLeod, J., Hendry, I. D. ja Hyett, S., *The External Relations of the European Communities: a manual of law and practice*, Oxford University Press, 1996, s. 89.

80 — Idem.

81 — Em., s. 85. Ks. myös em. Devuyt, Y., s. 294: ”the Council may adopt negotiating directives at the time of launching the negotiations or at a later point in time; they may be updated and supplemented at any time during the negotiations”, millä viitataan komission yksiköiden 26.4.2005 päivättyyn asiakirjaan Legal Issues Relating to the Negotiations within the Framework of the WTO's Doha Development Agenda 4, SEC(2005) 566 final.

v) Viides peruste

147. Neuvosto väittää vielä, että unionin kyky toimia yhtenäisesti kansainvälisillä foorumeilla säilyy kaikilta osin, kun hyväksytään sen puoltama tulkinta, jonka mukaan SEUT 218 artiklan 4 kohdassa sallitaan menettelysääntöjen sisällyttäminen neuvotteluohjeisiin sen sijaan, että ohjeet rajattaisiin pelkiksi epämääräisiksi aiejulistuksiksi.

148. Tämä väite ei vakuuta minua, sillä yhtenäisyyden takaa joka tapauksessa se, että *ainoastaan neuvottelija voi neuvotella unionin nimissä* neuvoston vahvistamien ohjeiden puitteissa ja tarvittaessa erityiskomiteaa kuultuaan.

149. Tästä yhtenäisestä toiminnasta määrätään myös perussopimuksissa, sillä SEU 17 artiklan 1 kohdan nojalla "[komissio] huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta".

150. Yhteisöjen tuomioistuin korosti lausunnossaan 1/94 (EU:C:1994:384, 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat) "[unionin] toiminnan yhtenäisyyttä muuta maailmaa kohtaan", koska se tekee unionista vahvemman neuvottelukumppanin.

vi) Kuudes peruste

151. Neuvosto ja jäsenvaltiot vetoavat myös liikennealan (väitetysti) vakiintuneeseen käytäntöön vahvistaa menettelysääntöjä neuvotteluohjeissa.

152. Komissio vastaa tähän, että neuvoston mainitsemat kaksi asiakirjaa<sup>82</sup> liittyvät jaetun toimivallan sopimukseen. Näihin asiakirjoihin kuului neuvotteluohjeet sisältävä ensimmäinen liite sekä toinen (erillinen) liite, jonka otsikkona oli "Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Algerian [tai Georgian] välisestä liikennealan sopimuksesta käytävien neuvottelujen tilapäismenettely".<sup>83</sup> Tämän toisen liitteen, joka ei sisällynyt neuvotteluohjeisiin, päätavoitteena oli ainoastaan määritellä jäsenvaltioiden välinen koordinoitimenettely.

153. Tästä seuraa, että näillä seikoilla ei ole merkitystä neuvoteltaessa sopimuksesta, jonka tekee ainoastaan unioni, kuten käsiteltävässä asiassa.

154. Myös tiettyjen jäsenvaltioiden mielestä neuvotteluohjeisiin sisältyy *usein* menettelysääntöjä.<sup>84</sup>

155. Mikäli näin on (minkä komissio jyrkästi kiistää), oikeuskäytännön mukaan "perustamissopimuksen määräyksistä ei – – voida poiketa pelkän käytännön perusteella".<sup>85</sup> Tuomion Wybot (149/85, EU:C:1986:310) 23 kohdassa on esimerkiksi todettu, että "on tarkasteltava – –, poistetaanko Euroopan parlamentin noudattamalla käytännöllä kokonaan oikeusvaikutus [mainitussa asiassa kyseessä olleilta EHTY:n, ETY:n ja Euratomin perustamissopimusten määräyksiltä], joissa annetaan parlamentin jäsenten enemmistölle sekä muille toimielimille, toisin sanoen neuvostolle ja komissiolle oikeus esittää ylimääräisen istunnon koollekutsumista. *Perustamissopimuksissa määrättyssä toimielinten välisessä toimivallan tasapainossa Euroopan parlamentin noudattamalla* [kyseisellä] käytännöllä ei itse asiassa voida poistaa muilta toimielimiltä niille perustamissopimuksissa itsessään annettua etuoikeutta" (kursivointi tässä).

82 — Asiakirjat SEC(2008)2721 ja SEC(2009)83.

83 — Sopimus Georgian kanssa allekirjoitettiin (EUVL L 321, s. 1).

84 — "Säännöllisesti", väittää Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta väliintulokirjelmänsä 15 kohdan d alakohdassa.

85 — Tuomio Ranska v. komissio (EU:C:1994:305, 36 kohta, ns. komission ja Yhdysvaltojen välistä kilpailusopimusta koskeva tapaus). Ks. myös lausunto 1/94 (EU:C:1994:384, 52 kohta).



vii) Seitsemäs peruste

156. Neuvoston mukaan tiettyjen menettelysääntöjen ja erityisvaatimusten sisällyttäminen neuvotteluohjeisiin johtuu siitä, että sillä on oikeus päättää, onko neuvottelulupa tarpeen antaa vai ei.

157. Kuten edellä huomautin, kun neuvosto on antanut komissiolle luvan aloittaa neuvottelut, sillä ei kuitenkaan voi enää olla suoraa päätäntävaltaa niissä. On nimittäin korostettava, että vaikka neuvoston antamaa lupaa ja sen vahvistamia neuvotteluohjeita kutsutaan yhdessä neuvotteluvaltuutukseksi (negotiating mandate), neuvosto ei kuitenkaan ”valtuuta” komissiota käymään neuvotteluja vaan antaa tälle siihen ”luvan”.<sup>86</sup>

158. Neuvosto on tarkoituksella viitannut valtuutukseen (vastineen 42 kohta) sen sijaan, että olisi käyttänyt perussopimusten sanamuotoa.<sup>87</sup> Valtuutus on tahdonvaltainen toimi ja viittaa myös siihen, että valtuutettu taho toimii jonkin muun tahon puolesta, valtuutuksen antajan asettamissa rajoissa ja sen antamia sitovia ohjeita noudattaen.

159. Kuten teoksessa Waelbroeck ym.<sup>88</sup> perustellusti huomautettiin, ”käsitteen ’neuvotteluvaltuutus’ käyttäminen antaa juridisesti virheellisen vaikutelman: neuvosto ei nimittäin voi valtuuttaa ketä tahansa haluamaansa tahoja neuvottelemaan yhteisön nimissä. Komissiolle on tähän yksinoikeus. Neuvosto pikemminkin käynnistää menettelyn, jossa neuvotteluja käy komissio eikä kukaan muu”.

160. Valtuutuksen käsitettä voidaan järkevästi käyttää ainoastaan silloin, kun komissio neuvottelee jäsenvaltioiden nimissä.<sup>89</sup>

161. Perussopimuksissa ei joka tapauksessa viitata SEUT 218 artiklan yhteydessä valtuutukseen, mutta tätä käsitettä käytetään muissa artikloissa, kuten unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa koskevassa SEU 18 artiklan 2 kohdassa.

162. Jos perussopimusten laatijat olisivat halunneet komission toimivan valtuutuksen mukaisesti, ne olisivat nähäkseni käyttäneet kyseistä termiä.

163. Se, että neuvosto voi päättää luvan antamisesta, ei siis tarkoita sitä, että sillä olisi oikeus sisällyttää mitä tahansa tähän lupaan. Myös luvan sisällön on noudatettava perussopimusten määräyksiä. Jos neuvosto väittäisi, että se yksinkertaisesti kieltäytyy antamasta lupaa, jos sen menettelysääntöjä ei hyväksytä, kyseessä voisi olla harkintavallan väärinkäyttö.

viii) Kahdeksas peruste

164. Neuvoston mukaan ”erityiskomiteassa vahvistettujen kantojen tarkoituksena on konkretisoida neuvoston antamia neuvotteluohjeita ja sellaisena auttaa neuvottelijaa, kun niissä täsmennetään näkemykset, joita puoltaa se poliittisen vallan käyttäjä, joka loppujen lopuksi päättää neuvotellun tekstin hyväksymisestä” (vastineen 42 kohta). Onko tällaisessa tilanteessa enää mitään neuvoteltavaa, jos neuvottelukumppanille esitetään kokonaisuus, joka sen on hyväksyttävä tai hylättävä?

86 — Tätä tulkintaa tukee mm. em. teos MacLeod e.a., s. 87 (”Strictly, the Commission is not ‘mandated’ by the Council, but ‘authorised’”).

87 — Neuvoston mukaan ”komission on käytävä neuvottelut neuvoston sille antaman valtuutuksen rajoissa” (vastineen 42 kohta).

88 — Ks. Waelbroeck, M., Louis, J. V., Vignes, D. V. ja Dewost, J. L.: ”*Le droit de la Communauté économique européenne*”, *Relations extérieures*, vol. 12, Éditions de l’Université, Bruxelles, 1981, s. 30.

89 — Mistä ei ole kyse käsiteltävässä asiassa, toisin kuin Ruotsin kuningaskunta väittää (4 kohta) vedoten siihen, että ympäristöpolitiikka kuuluu jaetun toimivallan piiriin. Neuvotteluihin on annettu lupa ja niitä on käyty siitä lähtökohdasta, että sopimuksen tekee ainoastaan unioni. SEUT 3 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä (käsiteltävässä asiassa direktiivin 2003/87/EY 25 artiklan 1 kohdassa).

165. Edellä valtuutuksen käsitteestä esittämieni huomautusten<sup>90</sup> lisäksi katson, että vaikka erityiskomitean kuulemisen avulla voidaan saada viitteitä siitä, saavatko tietyt tulevan sopimuksen määräykset todennäköisesti neuvoston poliittisen hyväksynnän, (yksinomaan) komissio päättää tavasta, jolla se sisällyttää kuulemisen neuvottelumenettelyyn. Toisenlainen tulkinta veisi komissiolta kaiken aloiteoikeuden, sillä sen olisi tällöin ehdotettava tekstiä vain sillä perusteella, että se noudattaa neuvoston hyväksymää kantaa. Tällaisesta velvollisuudesta ei määrätä myöskään unionin oikeudessa.<sup>91</sup>

166. Huomautan vielä, että määräisen muodon käyttäminen ilmaisussa ”se poliittisen vallan käyttäjä” voi antaa vaikutelman siitä, että poliittinen valta kuuluu ainoastaan neuvostolle. Komissio (ja parlamentti) ovat kuitenkin nekin toimielimiä, joilla on tärkeä poliittinen tehtävä kansainvälisissä neuvotteluissa.

167. Tämän lisäksi SEUT 218 artiklan 4 kohdassa annetaan erityiskomitealle ainoastaan neuvoo-antava tehtävä, koska siinä määrätään, että komiteaa on ”kuultava” neuvottelujen aikana. Se toki tarkoittaa, että erityiskomitea voi esittää kantansa neuvottelujen eri näkökohdista, mutta riidanalaisessa päätöksessä mennään huomattavasti tätä pidemmälle. Siinä nimittäin todetaan,<sup>92</sup> että erityiskomitea (tai neuvotteluohjeiden A osan 1 kohdan mukaan neuvosto) vahvistaa ”unionin yksityiskohtaiset neuvottelukannat” (kursivointi tässä), joiden on siis tarkoitus sitoa komissiota, sillä muuten se poikkeaisi kannoista, joita pidetään unionin eikä pelkästään erityiskomitean (tai neuvoston) kantoina.

168. Tältä osin voidaan havaita yhtäläisyyttä käsiteltävän asian ja tuomion komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 43 ja 44 kohta, ns. CITES-tapaus)<sup>93</sup> välillä, jossa todettiin, että unionin kannan vahvistamisella on sitovia oikeusvaikutuksia toimielimiin, vaikka kyseessä olikin määräys, josta on tullut SEUT 218 artiklan 9 kohta. Voidaan vielä lisätä, että neuvotteluohjeiden A osan 3 kohdassa toisistaan erotetaan kannat ja ohjeistukset.

169. Neuvoston mielestä on virheellistä väittää, ettei komissio voi poiketa näistä kannoista, ja se vastustaa virheellistä rinnastusta kantoihin, jotka se vahvistaa SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla, jotka ovat luonteeltaan toisenlaisia ja joista unionin tuomioistuin on todennut, että niillä on sitovia oikeusvaikutuksia ja ne ovat luonteeltaan sitovia toimielimiin nähden.<sup>94</sup> Neuvoston mukaan komissio päättää neuvottelutavasta,<sup>95</sup> mutta sen on tässä yhteydessä aina noudatettava ohjeistuksia, joita se saa erityiskomitealta joko suullisesti tai asiakirjoissa vahvistettuina kantoina.

170. Vaikka neuvotteluohjeiden vahvistaminen eroaa SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitettusta menettelystä, kyseisissä neuvotteluohjeissa mainitaan ”unionin kanta” hyvin samoin sanakäantein kuin mainitussa artiklan kohdassa. Neuvosto antaa nimittäin erityiskomitealle (tai pitää itsellään) toimivallan vahvistaa unionin kannan ja asettaa unionin neuvottelijalle vastaavan velvollisuuden noudattaa tätä kantaa.

171. Kuten riidanalaisen päätöksen menettelysäännöistä ilmenee, neuvoston mielestä ”[komission] on ilmoitettava erityiskomitealle, jos neuvottelukannassa määritelty osoittautuu mahdottomaksi saavuttaa, ja pyydettävä uutta ohjeistusta” (vastineen 44 kohta). Neuvosto vahvistaa näin, että erityiskomitean (tai itse neuvoston) vahvistamalla kannoilla on sitova vaikutus komissioon ja että komissio voi päättää ainoastaan neuvottelutavasta.

90 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 157 kohta.

91 — SEUT 225 ja SEUT 241 artikla.

92 — Sekä neuvotteluohjeiden A osan 1 kohdassa (neuvottelujen alkuvaiheessa) että 3 kohdassa (ennen kutakin istuntoa).

93 — CITES tarkoittaa villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevaa yleissopimusta.

94 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto (EU:C:2009:590, 43 ja 44 kohta, ns. CITES-tapaus).

95 — Neuvoston mukaan ”komissio päättää siitä, *miten* se neuvottelee” (korostus vastineen 43 kohdassa).

172. Samaa toteaa Ranskan tasavalta (väliintulokirjelmänsä 11 kohdassa), kun se selittää, että komissiolla on tietty toimintavapaus neuvottelustrategian suhteen mutta että sen on pyydettävä neuvostolta tai erityiskomitealta lisäohjeita, jos se aikoo poiketa niiden kannasta.

173. Huomautan, että sekaannusta lisää vielä se, että neuvosto kuvaa erityiskomitean kannan vaikutuksia käsitteellä ”suositus” (vastineen 46 ja 53 kohdassa mainitaan ”suositeltu tulos”). Neuvosto lisää vielä, että velvollisuutena on ”ottaa huomioon kannat”, ja viittaa ”niiden käytännön soveltamiseen” (vastaajan vastauksen 23 ja 25 kohta). Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta puolestaan katsoo, että erityiskomitealla on ainoastaan valtuudet esittää kantansa (23 ja 24 kohta). Tätä kaikkea on vaikea sovittaa yhteen neuvotteluohjeiden A osan selkeän sanamuodon kanssa, jossa viitataan ”unionin kantojen” vahvistamiseen eikä pelkästään ”komissiolle annettaviin suosituksiin” tai edes ”neuvoston (ja/tai erityiskomitean) kantoihin”. Neuvoston vastine on myös suoraan ristiriidassa riidanalaisen päätöksen sanamuodon kanssa, sillä viimeksi mainitussa käytetään ilmaisuja ”vahvistaa” ja ”muodostaa” virkkeissä ”unionin yksityiskohtaiset neuvottelukannat vahvistetaan tarvittaessa – erityiskomiteassa tai neuvostossa” ja ”ennen kutakin neuvottelua erityiskomitea kokoontuu määrittääkseen keskeiset kysymykset ja tilanteen mukaan joko muodostaakseen neuvottelukannat tai sopiakseen ohjeistuksesta” (kursivointi tässä).<sup>96</sup> Komissio ei kuitenkaan edusta neuvotteluissa neuvostoa vaan unionia.

174. Erityiskomitean vahvistamien kantojen sitovuutta ei voida sovittaa yhteen SEUT 218 artiklan 4 kohdan sanamuodon kanssa, sillä siinä käytetään käsitettä kuuleminen. Jos perussopimuksen laatijat olisivat halunneet, että erityiskomitean ohjeistukset tai kannat sitovat komissiota, ne olisivat käyttäneet vahvempia ilmauksia erityiskomitean (tai neuvoston) roolia luonnehtiessaan.

175. Olen nimittäin samaa mieltä komission kanssa siitä, että jos tavoitteena on auttaa neuvottelijaa, neuvottelijan on voitava päättää siitä, miten se hyödyntää kyseisiä kantoja. Poliittisen vallan käyttäjän hyväksymien näkökantojen täsmentämistä ei voida rinnastaa velvollisuuteen noudattaa erityiskomitean kantaa.

176. Tämä ei tarkoita sitä, että komissiolla ei olisi oikeudellista velvollisuutta *ottaa huomioon* neuvoston tai erityiskomitean neuvotteluohjeissa vahvistamia kantoja,<sup>97</sup> mutta tämä velvollisuus on erotettava velvollisuudesta *olla poikkeamatta näistä kannoista*, joka tekisi komissiosta erityiskomitean (tai neuvoston) päätösten täytäntöönpanijan, kuten Euroopan parlamentti korostaa.

177. On kiintoisaa huomata, että unionin tuomioistuin on jo käsitellyt näiden kahden erityyppisen velvollisuuden ulottuvuuden ja luonteen eroavaisuuksia, vaikkakin toisessa yhteydessä.

178. Unionin tuomioistuin tarkasteli tätä eroa tuomiossa Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71). Kyseisessä asiassa oli kyse komission päätöksistä, joissa todettiin tukijärjestelmä sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi, ja etenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävistä ja siitä, miten tämän on otettava huomioon kannat, jotka komissio oli ilmaissut päätöksensä täytäntöönpanon yhteydessä.

179. Unionin tuomioistuin totesi tuomion 31 kohdassa, että ”vaikka komission kannanotot eivät voikaan sitoa kansallista tuomioistuinta, on – todettava, että koska kyseisiin kannanottoihin ja kansallisen tuomioistuimen edellisessä kohdassa mainitun kaltaisissa olosuhteissa mahdollisesti pyytämiin komission lausuntoihin sisältyvien tietojen tarkoituksena on helpottaa kansallisten

96 – On huomattava, että neuvotteluohjeet on laadittu alun perin englannin kielellä.

97 – Kuten Tšekin tasavalta huomauttaa, näin voidaan välttää ongelmat siinä vaiheessa, kun neuvoston on tarkoitus hyväksyä sopimus (16 kohta).

viranomaisten tehtävän toteuttamista takaisinperintäpäätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon yhteydessä ja koska on noudatettava vilpittömän yhteistyön periaatetta, kansallisen tuomioistuimen on otettava kyseiset seikat arviointiseikkana huomioon käsiteltävänä olevassa asiassa ja perusteltava päätöksensä koko sille toimitetun asiakirja-aineiston kannalta”.

180. ”Kun kansallinen tuomioistuin varmistaa komission sellaisen päätöksen täytäntöönpanon, jossa todetaan tukijärjestelmä sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja määrätään kyseiset tuet perittäviksi takaisin mutta jossa ei yksilöidä näiden tukien kutakin saajaa eikä määritetä tarkkoja palautettavia määriä, sen on [näin ollen] noudatettava kyseistä päätöstä, mutta sen ei sita vastoin ole noudatettava kantoja, jotka komissio on ilmaissut mainitun päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin SEU 4 artiklan 3 kohdassa<sup>[98]</sup> määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen perusteella otettava komission kannanotot arviointiseikkana huomioon käsiteltävänä olevassa asiassa.”

181. Tästä voidaankin päätellä, että käsiteltävässä asiassa ”velvollisuus ottaa huomioon neuvoston antamat ohjeistukset” (minkä komissio on käsiteltävässä asiassa hyväksynyt)<sup>99</sup> ei tarkoita samaa kuin ”oikeudellinen velvollisuus noudattaa niitä” (johon neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot näyttävät vetoavan).

182. Lisään, että komission on voitava päättää, ettei erityiskomitean kannan tarkka noudattaminen ole unionin yleisen edun mukaista, sillä se saattaa perustua täysin kansallisiin etuihin.

183. Kuten jo korostin tämän ratkaisuehdotuksen 126 kohdassa, komission tavoitteena ei ole, eikä voi olla, vain sellaisen kansainvälisen sopimuksen neuvottelemineen, jolle saadaan neuvoston hyväksyntä (riippumatta siitä, hyväksyvätkö muut toimielimet sen), vaan sellaisen sopimuksen neuvottelemineen, joka palvelee parhaiten unionin etuja ja jonka kaikki kolme toimielintä voivat hyväksyä. On selvää, että toimielimet voivat joutua tekemään kompromisseja.

#### ix) Yhdeksäs peruste

184. Neuvoston mukaan menettelysäännöissä ainoastaan ilmaistaan tapa, jolla toimielinten on käytännössä noudatettava vilpittömän yhteistyön periaatetta kansainvälisissä neuvotteluissa.

185. Tietyt väliintulijoina olevat jäsenvaltiot vetoavat myös siihen, että riidanalaiset menettelysäännöt pohjautuvat jossain määrin epäsuorasti juuri vilpittömän yhteistyön periaatteeseen.<sup>100</sup>

98 — Jonka mukaan ”vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään”.

99 — Ks. kannekirjelmän 20 ja 27 kohta ja vastauksen 7 ja 35 kohta.

100 — Ks. esim. Saksan liittotasavalta (väliintulokirjelmän 17 kohta). Ranskan tasavalta myöntää, ettei neuvosto voi asettaa uusia menettelyllisiä vaatimuksia, mutta väittää, että A osa ilmentää käytännössä juuri vilpittömän yhteistyön velvoitetta (väliintulokirjelmän 27, 28, 32 ja 33 kohta).

186. Vilpittömän yhteistyön periaate (yhteisön lojaliteettiperiaate)<sup>101</sup> on toki unionin oikeusjärjestyksen ytimessä<sup>102</sup> ja olennainen osa perussopimuksessa tarkoitettua toimielinten välistä tasapainoa. Sitä pidetään ”yhteisön perustuslaillisen rakenteen peruseriaatteena”.<sup>103</sup>

187. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muistutetaan, ”EY 7 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan [josta on tullut SEU 13 artiklan 2 kohta] mukaan yhteisön toimielimet voivat toimia vain niille EY:n perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa”.<sup>104</sup>

188. SEU 13 artiklan 2 kohdassa<sup>105</sup> tämä vahvistetaan yksiselitteisesti, kun siinä määrätään, että ”kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Toimielimet tekevät keskenään vilpittömää yhteistyötä”.<sup>106</sup>

189. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että ”the distribution of the powers between the institutions reflects the place that the authors of the treaties wanted to grant to each one of them in the exercise of the missions that they entrusted to the Community. In this context, the task of the Court is to ensure that this system is maintained, in order to prevent the compromises made at the time of the drafting of the treaties being called into question again. The balance to which the Court refers is therefore that established by the Treaty. It is therefore not acceptable for one institution to extend its powers unilaterally to the detriment of another institution”.<sup>107</sup>

101 — ”Tämä hieman arvoituksellinen käsite, joka voi olla luonteeltaan moraalinen, poliittinen tai juridinen” (ks. Verhoeven, J., alkusanat teoksessa *La loyauté, Mélanges offerts à Etienne Cerexhe*, Larcier, 1997, s. 1).

102 — ”Yhteisön lojaliteettiperiaate on eri muodoissaan – unionin ja sen jäsenvaltioiden välisenä molemminpuolisena vilpittömänä yhteistyönä, jäsenvaltioiden välisenä solidaarisuutena ja unionin toimielinten välisenä vilpittömänä yhteistyönä – yhteisön oikeusjärjestyksen ytimessä” (ks. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, 3. painos, 2001, s. 151). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu käsitteet lojaalin yhteistyön periaate (tuomio Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, 64 kohta), lojaalin yhteistyön velvoite (tuomio komissio v. Italia, C-33/90, EU:C:1991:476, 20 kohta), vastavuoroinen velvollisuus lojaaliin yhteistyöhön (tuomio Luxemburg v. parlamentti, 230/81, EU:C:1983:32, 37 kohta), lojaalin yhteistyön velvoite (tuomio Athanasopoulos ym., C-251/89, EU:C:1991:242, 57 kohta), lojaalille yhteistyölle asetettavat vaatimukset (tuomio komissio v. Saksa, C-105/02, EU:C:2006:637, 87 kohta), lojaalisuusvelvollisuus (tuomio komissio v. Irlanti, C-459/03, EU:C:2006:345, 169 kohta), lojaalisuusperiaate (tuomio EU-Wood-Trading, C-277/02, EU:C:2004:810, 48 kohta) ja lojaalin yhteistyön henki (tuomio komissio v. Irlanti, C-494/01, EU:C:2005:250, 45 kohta) (ks. Magnon, X., ”La loyauté dans le droit institutionnel de l’Union européenne”, *Revue des affaires européennes*, 2011/2, s. 245). Ks. lisäksi esim. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-65/93, EU:C:1995:91, 21–28 kohta, ns. yleisten tullietuuskien tapaus), jossa kuitenkin pyrittiin tasapainottamaan keskenään yhtäältä toimielinten välisen tasapainon säilyttäminen ja toisaalta toimielinten rehdin yhteistyön vaatimukset (ks. myös julkisasiamies Tesauron mainitussa asiassa esittämä vastakkainen ratkaisuehdotus, C-65/93, EU:C:1994:405).

103 — Ks. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, 3. painos, s. 149. Ks. myös tässä yhteydessä Burgorgue-Larsen, L., ”La coopération interinstitutionnelle – Approche comparative et tentative de systématisation”, teoksessa Auvret-Finck, J., *L’Union européenne carrefour de coopérations*, LGDJ, 2002, s. 13; Neframi, E., ”The duty of loyalty: rethinking its scope through its application in the field of EU external relations”, *Common Market Law Review*, 47, 2010, s. 323; Le Barbier-Le Bris, M., ”Les principes d’autonomie institutionnelle et procédurale et de coopération loyale”, em. teoksessa *Le droit de l’Union européenne en principes*, s. 419; Potvin-Solis, L., ”Le principe de coopération loyale”, *Annuaire du droit européen*, osa VI/2008 (2011), s. 165 ja Thies, A., ”Le devoir de coopération loyale dans l’exercice des compétences externes de l’Union européenne des États membres”, *Objectifs et compétences dans l’Union européenne*, Bruylant, 2013, s. 315.

104 — Ks. tuomio parlamentti v. komissio (C-403/05, EU:C:2007:624, 49 kohta) ja tuomio parlamentti ja Tanska v. komissio (C-14/06, EU:C:2008:176, 50 kohta).

105 — Aiemmin EY 7 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

106 — SEU 13 artiklan 2 kohdan viimeisessä virkkeessä kodifioitun oikeuskäytännön nojalla myös unionin toimielinten on nimittäin noudatettava vilpittömän yhteistyön periaatetta (ks. vastaavasti tuomio Kreikka v. neuvosto, 204/86, EU:C:1988:450, 16 kohta ja tuomio parlamentti v. neuvosto, EU:C:1995:91, 23 ja 27 kohta, ns. yleisten tullietuuksien tapaus).

107 — Ks. Jacqué, J. P., The Principle of Institutional Balance, *Common Market Law Review* n° 41, 2004, s. 384. Tässä teoksessa toimielinten välinen tasapaino määritellään institutionaalisen riippumattomuuden ja toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen kaltaiseksi rakenteelliseksi periaateeksi ja todetaan sen olevan perustuslaillinen periaate. Ks. myös Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l’Union européenne*, 4. painos, Larcier, 2005, s. 451 (kyseessä on yhteisön toimielinjärjestelmän peruseriaate); Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, 2. painos, Oxford European Union, 2006, s. 4 (tämä periaate on yksi ”systemic principles which underlie the constitutional structure of the Community and define the Community legal edifice”); Guillermin, G., *Le principe de l’équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, JDI, 1992, s. 319 (tämä periaate luonnehditaan rakenteelliseksi periaateeksi); Papadopoulou, R. E., *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Bruylant, 1996, s. 118 (kyseessä on luonteeltaan perustuslaillinen, perustavanlaatuinen tai rakenteellinen yleinen periaate) ja De Witte, B., *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law*, Bernitz, U. ja Nergelius, J., *General Principles of EC Law*, Kluwer, 2000, s. 143 (toimielinten välinen tasapaino luokitellaan institutionaalisen oikeuden yleiseksi periaateeksi, joka kuuluu horisontaalisten periaatteiden luokkaan).

190. Kuten julkisasiamies Jääskinen on lisäksi perustellusti huomauttanut,<sup>108</sup> ”vilpittömän yhteistyön periaatteen ansiosta on mahdollista poistaa perussopimusten harmaitiin alueisiin liittyvät epävarmuudet, joita aiheutuu esimerkiksi [kyseessä olleen] peruuttamisvallan käyttötavoista. Vaikka tätä periaatetta sovelletaan unionin toimielinten väliseen epäviralliseen yhteistyöhön, sen sisältöä on kuitenkin vaikea hahmottaa”.<sup>109</sup>

191. Kun tarkastellaan tämän ratkaisuehdotuksen 184 kohdassa esitettyä neuvoston perustetta, on kiistatonta, että ”tavasta, jolla toimielinten on käytännössä noudatettava” tätä periaatetta, on sovittava kyseisten kahden (tai kolmen) toimielimen kesken sen sijaan, että yksi niistä määrää yksipuolisesti toisen toimielimen (tai toiset toimielimet) noudattamaan sitä.

192. Tässä yhteydessä on kiintoisaa huomata, että neuvosto on itse aiemmin kritisoinut (jälleen ”tapahtuneen tosiasian” perusteella) sitä, että parlamentti esitti työjärjestyksessään yksipuolisen näkemyksensä suhteistaan muihin toimielimiin, ja tukeutunut juuri toimielinten välisen tasapainon periaatteeseen.<sup>110</sup>

193. Kuten edellä esitetystä seuraa, se, että toiselle toimielimelle asetetaan menettelysääntöjä ilman tämän suostumusta, on selvästi ristiriidassa vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa etenkin, jos näiden sääntöjen takia perussopimuksessa komissiolle annettu poliittinen tehtävä muistuttaa pelkkää teknistä ja alisteista sihteeristön tehtävää<sup>111</sup> (vaikka se olisikin pääsihteerin tehtävä!),<sup>112</sup> joka ei vastaa sen asemaa sellaisena parlamentille poliittisessa vastuussa olevana toimielimenä (SEU 17 artiklan 8 kohta),<sup>113</sup> jonka erityinen tehtävä kansainvälisissä sopimusneuvotteluissa sopii täydellisesti yhteen SEU 17 artiklassa sille annetun tehtävän kanssa, joka on unionin ulkoisesta edustuksesta huolehtiminen (yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta). Kansainvälisistä sopimuksista neuvottelemineen on yksi unionin ulkoisen edustuksen muodoista.<sup>114</sup>

194. Saksan hallitus tiedusteli istunnossa SEU 17 artiklan 1 kohdasta, jossa komissiosta tehdään perussopimusten valvoja, että jos komissio voi neuvotella ilman valvontaa, kuka puolestaan valvoo valvoja.<sup>115</sup> Tästä on riittävästi muistuttaa, että tämä tehtävä kuuluu parlamentille, jolle komissio on poliittisessa vastuussa, ja unionin tuomioistuimelle, joka valvoo toimielinten, kuten komission, antamien toimien lainmukaisuutta.

108 — Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus neuvosto v. komissio (C-409/13, EU:C:2014:2470, 98 kohta).

109 — Julkisasiamies Jääskinen viittaa perusteellisen tarkastelun sisältävään teokseen Blumann, C., ”Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle”, Auvret-Finck, J., *L’union européenne, carrefour de coopérations*, LGDJ, 2000, s. 29–61.

110 — Ks. em. Jacqué, J. P., s. 386, jossa lisätään, että ”the principle has [also] provided useful support for the Commission when it tried to oppose claims of the Parliament to obtain the withdrawal of its proposals”.

111 — Kuten julkisasiamies Tizzano perustellusti korosti (ks. hänen kannanottonsa ratkaisuehdotuksessa komissio v. neuvosto, C-27/04, EU:C:2004:313, 140 kohta), olisi ristiriidassa toimielinten välisen tasapainon kanssa tulkita perussopimuksia siten, että niissä annetaan tietyille toimielimelle pelkästään rekisteröivä tehtävä, jossa se ainoastaan hyväksyy järjestelmällisesti toisen toimielimen suosituksen. Tätä neuvostosta kyseisessä asiassa esitettyä toteamusta voidaan soveltuvin osin soveltaa myös muihin toimielimiin (tässä komissioon).

112 — Kun otetaan huomioon, että neuvosto jättää komission päätettäväksi ainoastaan neuvottelutavan ja vie siltä mahdollisuuden päättää, mistä on neuvoteltava. Neuvosto väitti istunnossa, että sillä on ”the right to steer the negotiations”, mikä on mielestäni ilmeisen ristiriidassa EUT-sopimuksen kanssa.

113 — Minkä lisäksi SEU 10 artiklan 1 kohdan mukaan ”unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan”.

114 — Kuten em. teoksessa Eeckhout, P., s. 196, todetaan perustellusti, tässä yhteydessä ”there is clearly a need for the Commission, which ensures the application of the Treaties and of EU legislation (again with the exception of the CFSP), to be the negotiator for agreements covering matters of internal policy-making under the TFEU. The negotiated agreement will need to fit into the broader framework of EU law, and the Commission has the institutional capacity and memory to ensure this”.

115 — Roomalaista runoilijaa Juvenalista lainaten: ”Sed quis custodiet ipsos custodes?”

x) Kymmenes peruste

195. Neuvosto pyrkii perustelevaan riidanalaisista päätöistä vielä väitteellä, jonka mukaan komissio ei noudattanut vastaavissa Sveitsin kanssa käydyissä neuvotteluissa velvollisuuttaan kuulla erityiskomiteaa. Myös tietyt jäsenvaltiot<sup>116</sup> vetoavat Sveitsin valaliiton kanssa käytyihin neuvotteluihin. Neuvosto lisää, että komissio viittaa vieläkin Sveitsin valaliiton ympäristöviraston internetsivustoon, jolta saa kokonaiskäsityksen kyseisten neuvottelujen kulusta. Komission mukaan kyseinen sivusto on ainoa julkisesti saatavilla oleva tietolähde.

196. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei missään tapauksessa käy käsiteltävässä asiassa merkityksellisellä tavalla ilmi, ettei komissio olisi noudattanut perussopimuksissa asetettua velvollisuuttaan kuulla erityiskomiteaa.

197. Komission unionin tuomioistuimelle toimittamasta taulukosta 1, jonka otsikkona on ”Korkean tason kokousten päivämäärät ja päästökauppajärjestelmien yhdistämisestä käytävien neuvottelujen etenemisestä ympäristötyöryhmälle esitettyjen tietojen päivitykset”, ilmenee, että vastauksen<sup>117</sup> jättämisen hetkellä oli käyty neljä virallista korkean tason kokousten neuvottelukierrosta, joissa käsiteltiin järjestelmien yhdistämistä Sveitsin valaliiton kanssa. Kaksi muuta neuvottelukierrosta oli suunnitteilla, mutta niitä lykättiin tai ne peruttiin. Komissio ilmoitti ympäristötyöryhmälle kustakin korkean tason kokouksesta. Se esitti yleensä ajantasaiset tiedot juuri ennen kutakin korkean tason kokousta ja/tai heti sen jälkeen ja toimitti ympäristötyöryhmälle tarvittaessa asiakirjoja. Komission oli välillä vaikea saada ympäristötyöryhmän työohjelmasta aikaa.

198. Komissio selittää, että esimerkiksi 9.11.2012 se pyysi neuvostolta, että ympäristötyöryhmä sovittaisi aikatauluunsa komission tiedotustilaisuuden, mutta se sai ajan vasta tammikuulle 2013. Joskus sille vahvistettiin ajankohta, jota neuvoston puheenjohtajavaltio kuitenkin myöhemmin siirsi ilmoittamatta siitä komissiolle virallisesti. Ympäristötyöryhmän oli esimerkiksi ollut tarkoitus kuulla komissiota maaliskuussa 2013, mutta kokousta siirrettiin 18.4.2013 saakka. Vaikka on totta, että komissio esitti ympäristötyöryhmälle vuonna 2012 ainoastaan päivityksen järjestelmien yhdistämistä Sveitsin valaliiton kanssa koskevista tiedoista, tämä johtui siitä, ettei järjestelmien yhdistämisessä juurikaan edetty kyseisenä vuonna siksi, että Sveitsin ja unionin välillä oli huomattavaa erimielisyyttä kansainvälisen ilmailun huomioon ottamisesta. Työryhmän vuoden 2012 kokouksissa ei juurikaan keskusteltu teknisistä seikoista.

199. Vaikka neuvosto olisi ollut täysin oikeassa arvioidessaan komission toimintaa unionin ja Sveitsin valaliiton välisissä neuvotteluissa (mitä se ei ollut), se ei tästä huolimatta voi oikeuttaa omaa toimintaansa myöhemmissä neuvotteluissa, sillä muuten se rikkoo perussopimusten määräyksiä.

200. Neuvosto huomauttaa vielä, että komissio teki ympäristötyöryhmän kokouksissa varauksetonta yhteistyötä laadittaessa menettelyä koskevaa lisäyksen/liitteen osaa ja ettei se esittänyt vastalauseita tekstistä, kun se toimitettiin sille epävirallista hyväksyntää varten. Neuvosto lisää, että ”näin ollen on ymmärrettävää, että komission [riidanalaisen] päätöksen antamisen hetkellä esittämä ilmoitus tuli yllätyksenä” (vastineen 29 kohta).

201. Komissio kiistää tämän ja selittää, ettei kyseinen lisäyksen/liitteen osa sisältynyt sen ehdotukseen ja että se esitti selvän vastalauseensa tästä osasta useita viikkoja ennen riidanalaisen päätöksen antamista.

116 — Esim. Saksan liittotasavalta (6–10 kohta).

117 — Marraskuussa 2013.

202. Sillä, ettei komissio ryhtynyt toimiin heti ensimmäisen ehdotuksen tiedoksiantamisen jälkeen (aikaa kului huhtikuun 22. päivästä toukokuun 2. päivään 2013), ei missään tapauksessa voida perustella tapahtunutta lainvastaisuutta, eikä se toki tarkoita, että komissio olisi toiminut kaikkiin tavoin yhteistyössä tai hyväksynyt tekstin epävirallisesti.

xi) Yhdestoista peruste

203. Vaikka EUT-sopimuksessa ei määrätä neuvoston kuulemisesta, Ruotsin kuningaskunta ja Tanskan kuningaskunta kiertävät tämän tosiseikan väittämällä, että ”erityiskomitea toimii neuvoston jatkeena” ja ”muodostaa foorumin komission ja neuvoston väliselle yhteistyölle”.<sup>118</sup> Nämä jäsenvaltiot väittävät lähinnä, ettei merkitystä ole sillä, viitataan perussopimuksessa erityiskomiteaan vai neuvostoon, koska ne ovat käytännössä yksi ja sama elin.<sup>119</sup> Myös muiden jäsenvaltioiden kannat vaikuttavat perustuvan siihen, ettei erityiskomiteaa ja neuvostoa ole pidetty eri eliminä.

204. Kuten komissio kuitenkin korostaa, on riittävää todeta, ettei tälle kannalle löydy tukea perussopimuksista eikä oikeuskäytännöstä. Jos perusteena käytettäisiin unionin oikeuden muita aloja, komiteamenettelyn komiteat, joilla on tärkeä tehtävä unionin oikeudessa, ovat jäsenvaltioiden eivätkä neuvoston keino valvoa komission toimivallan käyttöä (SEUT 291 artiklan 3 kohta).

205. On kiistatonta, että vaikka SEUT 218 artiklassa viitataan erityiskomiteaan, sillä ei tarkoiteta neuvostoa. Jos neuvostolle olisi perussopimuksessa haluttu antaa neuvotteluissa tehtävä, jollaiseen tietyt jäsenvaltiot vetoavat, tämä seikka olisi nimenomaisesti täsmennetty siinä.

206. Se, että neuvosto päättää viime kädessä sopimuksen tekemisestä, ei oikeuta sitä toimimaan ratkaisevassa roolissa erillisessä neuvotteluvaiheessa eikä viemään komissiolta sen asemaa neuvottelijana. Samalla tavoin myöskään esimerkiksi se, että neuvosto ja parlamentti ovat yhdessä lainsäätäjiä, ei anna niille oikeutta puuttua komission ehdotuksen laadintaan.<sup>120</sup>

207. Koska tavoitteena on ”säilyttää tämä toimielinten välinen tasapaino varmistamalla toimivallan jakoa koskevien perustamissopimusten määräysten täysi soveltaminen”,<sup>121</sup> ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin hyväksyy komission kanteen siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen lisäyksen/liitteen A osaa.

208. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy ehdotukseni, on vielä määriteltävä kumoamisen ulottuvuus ja vaikutukset.

*C Kumoamisen ulottuvuus ja vaikutukset*

209. Oikeuskäytännön mukaan päätöksen osittainen kumoaminen on mahdollista vain, jos ne osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta päätöksestä.<sup>122</sup>

118 — Ruotsin kuningaskunta (38 kohta) ja Tanskan kuningaskunta (31 kohta).

119 — Ruotsin kuningaskunta (42 kohta).

120 — Näin todetaan myös em. teoksessa Commentaire Mégret, J., s. 436: ”Koska komissio ilmentää [unionin] yleistä etua, sen tehtävän unionin kansainvälisenä edustajana on – ulotuttava [unionille] kuuluvaa yksinomaista ja jopa ensisijaista toimivaltaa laajemmalle. Yhä useamman valtion Euroopassa komissio toimii eri syistä kansainvälisissä yhteyksissä keskustelukumppanina, joka puhuu [unionin] ja sen jäsenvaltioiden puolesta: sillä on kiistämätön kokemus, se ilmentää vakautta suhteessa puolivuositain vaihtuvaan neuvoston puheenjohtajuuteen ja sen henkilöstö on riittävän asiantuntevaa käsittelemään tiettyjä kansainvälisiä asioita. Ajatellaanpa kolmevuotisia kansainvälisiä neuvotteluja, joissa yksinomaiseen toimivaltaan kuulumattomilla aloilla neuvottelisi vuorotellen kuusi eri neuvoston puheenjohtajavaltioita edustavaa henkilöä, jotka tietyt neuvottelukumppanit tuntevat ja joita toiset eivät tunne tai pidä vakavasti otettavina –.”

121 — Ks. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-316/91, EU:C:1994:76, 11 ja 12 kohta, ns. Lomén yleissopimuksen tapaus).

122 — Ks. esim. tuomio komissio v. neuvosto (C-29/99, EU:C:2002:734, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).



210. Mielestäni käsiteltävässä asiassa on selvästi näin, sillä riidanalaisen päätöksen lisäyksen/liitteen A osa voidaan erottaa muusta riidanalaisesta päätöksestä. Kuten komissio korosti, tämäntyyppiset päätökset eivät yleensä sisällä tällaisia yksityiskohtaisia menettelysääntöjä.

211. Neuvosto korostaa, että lisäyksen/liitteen A osassa viitataan riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohtaan, ja väittää, ettei kyseistä osaa voida erottaa muusta riidanalaisesta päätöksestä.

212. Viittaus 1 riidanalaisen päätöksen artiklan 2 kohtaan ei muuta asiaa.<sup>123</sup> Vaikka A osa kumottaisiin, se ei vaikuttaisi erityiskomitean nimittämiseen. Sadat muut päätökset, joissa annetaan lupa kansainvälisiä sopimuksia koskevien neuvotteluiden aloittamiseen, eivät myöskään sisällä A osan kaltaista osaa, joten sen erotettavuus on ilmeinen. Asiakirja-aineistosta ilmenee, ettei Sveitsin valaliiton kanssa käytäviä neuvotteluja koskevassa päätöksessä ollut tällaisia sääntöjä. Tulos ei siis olisi ”täysin epä johdonmukainen” (vastineen 57 kohta).

213. Kysymys siitä, muuttaisiko osittainen kumoaminen riidanalaisen säädöksen pääsisältöä, muodostaa lisäksi objektiivisen edellytyksen eikä subjektiivista, riidanalaisen säädöksen hyväksyneen toimielimen poliittiseen tahtoon liittyvää edellytystä.<sup>124</sup> Kun osittaisen kumoamisen edellytykset täyttyvät, päätöstä ei myöskään voida kumota kokonaisuudessaan.<sup>125</sup>

214. Mielestäni tästä seuraa, että unionin tuomioistuin voi käsiteltävässä asiassa kumota pelkästään riidanalaisen päätöksen lisäyksen/liitteen A osan.

215. Toissijaisesti on todettava, että jos unionin tuomioistuin päättää kumota riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan, SEUT 264 artiklan toisen kohdan nojalla on välttämätöntä ja perusteltua pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset, sillä näin vältetään Australian liittovaltion kanssa käytävien neuvottelujen keskeytyminen.

## V Ratkaisuehdotus

216. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- kumoaa luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän liittämistä Australian päästökauppajärjestelmään 13.5.2013 annetun neuvoston päätöksen lisäyksen/liitteen A osan.

Toissijaisesti ehdotan, että unionin tuomioistuin

- kumoaa luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän kytkemisestä Australian päästökauppajärjestelmään 13.5.2013 annetun neuvoston päätöksen, ja jos se kumotaan kokonaan, pysyttää sen vaikutukset.

Ehdotan joka tapauksessa, että unionin tuomioistuin

- velvoittaa Euroopan unionin neuvoston vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut ja

123 — Ongelmia voi ilmetä, jos poistetaan säännös, johon muualla tekstissä viitataan, mutta tätä ongelmaa ei yleensä ilmene, kun poistetaan säännös, jossa viittaus on tehty.

124 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, ks. esim. tuomio Saksa v. komissio (C-239/01, EU:C:2003:514, 37 kohta) ja tuomio Ranska v. parlamentti ja neuvosto (C-244/03, EU:C:2005:299, 12 kohta).

125 — Tuomio komissio v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104 kohta) ja tuomio komissio v. Verhuizigen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 54 kohta).

- velvoittaa Tšekin tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan, Puolan tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja Euroopan parlamentin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.