Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 16. juulil 2015[1]

**Kohtuasi C-73/14**

**Euroopa Liidu Nõukogu**
**versus**

**Euroopa Komisjon**

Komisjoni poolt Euroopa Liidu nimel Rahvusvahelisele Mereõiguse Kohtule kirjaliku seisukoha esitamine — ELL artikli 13 lõige 2, artikli 16 lõige 1 ja artikli 17 lõige 1 — ELTL artikli 218 lõige 9 ja artikkel 335 — Euroopa Liidu välisesindatus — Nõukogu eesõiguste rikkumine — Lojaalne koostöö — ELTL artikkel 263 — Vastuvõetavus

1. Euroopa Komisjon esitas 29. novembril 2013. aastal Rahvusvahelisele Mereõiguse Kohtule (edaspidi „ITLOS") Euroopa Liidu (edaspidi „liit") nimel kirjaliku seisukoha ITLOSe esitatava nõuandva arvamuse kohta.

2. Euroopa Liidu Nõukogu palub tühistada „komisjoni 29. novembri 2013. aasta otsus" esitada kõnealune seisukoht. Nõukogu, keda toetab mitu liikmesriiki, väidab sisuliselt, et komisjon oleks pidanud enne ITLOSele kirjaliku seisukoha esitamist taotlema ja saama selleks nõukogu heakskiidu. Kuna komisjon seda ei teinud, rikkus ta ELTL artikli 218 lõiget 9 ja/või ELL artiklit 16 (vastavalt esimese väite esimene ja teine osa) ning lojaalse koostöö põhimõtet (teine väide). Komisjon väidab, et ta oli pädev esitama seisukohta nõukogu heakskiiduta ning et ta tegi nõukoguga täielikult koostööd.

3. Seega on pooltevahelise vaidluse keskmes see, millisele liidu institutsioonile on tehtud ülesandeks otsustada liidu seisukoha üle kohtus, mis on asutatud vastavalt rahvusvahelisele lepingule, mille osaline liit on.

4. Uurin selle ülitähtsa küsimuse eri tahke allpool, kuid mulle näib, et tegelikult on nõukogu hagi vastuvõetamatu ja tuleks ainuüksi seetõttu rahuldamata jätta.

## ITLOSe tegevust reguleeriv õigus

5. Liit koos oma liikmesriikidega on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni[2] osaline.

6. ITLOS on loodud ja selle tegevust reguleerib ÜRO mereõiguse konventsioon, eelkõige selle VI lisa, kus on sätestatud ITLOSe põhikiri.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Koostatud 10. detsembril 1982 Montego Bays, 1833 United Nations Treaty Series 3. ÜRO mereõiguse konventsioon jõustus 16. detsembril 1944. Vt nõukogu 23. märtsi 1998. aasta otsus 98/392/EÜ, mis käsitleb 10. detsembri 1982. aasta Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni ja selle XI osa rakendamist käsitleva 28. juuli 1994. aasta lepingu sõlmimist Euroopa Ühenduse poolt (EÜT 1998, L 179, lk 1; ELT eriväljaanne 04/03, lk 260).

7. ITLOSe põhikirja artikli 16 kohaselt peab ITLOS kehtestama oma kodukorra. Artikkel 20 sätestab, et ITLOS on osalistele kättesaadav.

8. Vastavalt ITLOSe kodukorra artiklile 133, mida kohaldatakse ITLOSe merepõhjavaidluste kolleegiumi nõuandva arvamuse esitamise menetluse suhtes, palub ITLOS ÜRO mereõiguse konventsiooni osalistel esitada kirjalikud seisukohad nõuandva arvamuse taotluses tõstatatud küsimus(t)e kohta.

9. ITLOSe kodukorra artikli 138 lõige 1 sätestab, et ITLOS „esitab nõuandva arvamuse õigusküsimuse kohta, kui [mereõiguse konventsiooni] eesmärkidega seotud rahvusvaheline leping näeb konkreetselt ette sellise arvamuse taotluse esitamise [ITLOSele]". Artikli 138 lõige 3 sätestab, et sellisel juhul „kohaldab [ITLOS] *mutatis mutandis* artikleid 133–137".

## Liidu õigus

### *Euroopa Liidu leping*

10. Euroopa Liidu lepingu (edaspidi „ELL") artikli 13 lõige 2 sätestab: „Iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele. Institutsioonid on omavahelises koostöös üksteise suhtes lojaalsed."

11. ELL artikli 16 lõike 1 teise lause kohaselt on nõukogul „vastavalt aluslepingutega sätestatud tingimustele poliitika kujundamise ja koordineerimise funktsioonid". Artikli 16 ülejäänud osas on sätestatud nõukogu tegevust reguleerivad üldeeskirjad. Eelkõige sätestab artikli 16 lõige 3, et „[k]ui aluslepingud ei näe ette teisiti, teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega".

12. ELL artikli 17 lõige 1 sätestab:

„Komisjon edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi. Komisjon tagab aluslepingute ja institutsioonide poolt aluslepingute alusel võetud meetmete rakendamise. Komisjon teostab järelevalvet liidu õiguse kohaldamise üle Euroopa Liidu Kohtu kontrolli all. […] Komisjon teostab vastavalt aluslepingutega sätestatud tingimustele koordineerivaid, täitev- ja juhtimisfunktsioone. Komisjon tagab liidu esindamise välissuhetes, välja arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning muud aluslepingutes ette nähtud juhud. […]"

### *Euroopa Liidu toimimise leping*

13. Liidu välistegevust reguleerib Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL") V osa V jaotis, mis käsitleb rahvusvahelisi lepinguid. Selle jaotise artiklitega 216 ja 217 annab ELTL liidule õiguse sõlmida lepinguid ühe või mitme kolmanda riigi või rahvusvahelise organisatsiooniga ning ELTL artiklis 218 on sätestatud selliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise ja nende sõlmimise menetlus. Selle asjassepuutuvad sätted on sõnastatud järgmiselt:

„1. Ilma et see piiraks artikli 207 [(ühine kaubanduspoliitika)] sätete kohaldamist, peetakse liidu ja kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide vaheliste lepingute üle läbirääkimisi ja selliseid lepinguid sõlmitakse vastavalt järgmisele menetlusele.

2. Nõukogu annab loa alustada läbirääkimisi, võtab vastu läbirääkimisjuhised, annab loa lepingutele alla kirjutada ja sõlmib lepingud.

3. Komisjon […] annab soovitusi nõukogule, kes võtab vastu otsuse, millega antakse luba alustada läbirääkimisi ning nimetatakse […] liidu läbirääkija […].

4. Nõukogu võib anda läbirääkijale juhiseid […].

5. Läbirääkija ettepaneku põhjal võtab nõukogu vastu otsuse, millega antakse luba lepingule alla kirjutada […].

6. Nõukogu võtab läbirääkija ettepaneku põhjal vastu otsuse lepingu sõlmimise kohta.

7. Lepingu sõlmimisel võib nõukogu erandina lõigetest 5, 6 ja 9 volitada läbirääkijat kiitma liidu nimel heaks lepingu muudatusi, kui leping näeb ette, et muudatused tuleb vastu võtta lihtsustatud korras või et seda peab tegema lepingus sätestatud organ. Nõukogu võib sellisele volitamisele seada eritingimusi. Nõukogu võib sellisele volitamisele seada eritingimusi.

8. Nõukogu teeb kogu menetluse käigus otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega.

Nõukogu teeb otsuse siiski ühehäälselt [teatavatel asjaoludel].

9. Nõukogu võtab komisjoni […] ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega […] kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.

10. Euroopa Parlamenti teavitatakse viivitamata ja täielikult kõigil menetluse etappidel.

11. [Selles lõikes on sätestatud menetlus, mille teel taotletakse Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas kavandatav leping on aluslepingutega kooskõlas, ning negatiivse arvamuse tagajärjed.]”

14. ELTL artikli 263 esimeses, teises ja kuuendas lõigus on sätestatud:

„Euroopa Liidu Kohus kontrollib seadusandlike aktide ning nõukogu, komisjoni ja Euroopa Keskpanga õigusaktide seaduslikkust, välja arvatud soovitused ja arvamused, ning nende Euroopa Parlamendi ja Euroopa Ülemkogu õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele. Samuti kontrollib Euroopa Liidu Kohus liidu organite või asutuste õigusaktide seaduslikkust, mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele.

Selleks on kohtu pädevuses lahendada liikmesriigi, Euroopa Parlamendi, nõukogu või komisjoni hagisid, mille aluseks on pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, aluslepingute või selle rakendusnormi rikkumine või võimu kuritarvitamine.

[…]

Käesolevas artiklis sätestatud menetlus tuleb algatada kahe kuu jooksul vastavalt kas meetme avaldamisest või teatavakstegemisest hagejale või nende puudumisel kahe kuu jooksul pärast päeva, mil hageja sellest teada sai.”

15. ELTL artikkel 264 sätestab, et kui hagi on põhjendatud, tunnistab Euroopa Liidu Kohus asjassepuutuva õigusakti tühiseks ja võib, kui ta seda vajalikuks peab, märkida, milliseid tühiseks tunnistatud õigusakti tagajärgi loetakse kehtivaks.

16. ELTL artikkel 335 sätestab: „Liidul on igas liikmesriigis kõige laialdasem õigus- ja teovõime, mis vastavalt selle riigi seadustele antakse juriidilistele isikutele; eelkõige võib liit omandada ja võõrandada vallas- ja kinnisasju ning olla kohtus menetlusosaliseks. Sel eesmärgil esindab liitu komisjon. Iga institutsioon esindab liitu siiski oma halduslikku iseseisvuse alusel oma tegevusalaga seotud küsimustes.”

*ÜRO kalavarude kokkulepe*

17. Nõukogu otsusega 98/414/EÜ[3] sõlmis liit Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooni piirialade kalavarude ja pika rändega kalavarude kaitset ja majandamist käsitlevate sätete rakenduskokkuleppe (edaspidi „ÜRO kalavarude kokkulepe"). Otsuse 98/414/EÜ artikkel 3 sätestab:

„Kui ühendus algatab [ÜRO kalavarude kokkuleppes] sätestatud korras vaidluse lahendamise menetluse, siis esindab teda komisjon. Enne meetmete võtmist konsulteerib komisjon liikmesriikidega, võttes sealjuures arvesse kohustuslikke menetlustähtaegu."

18. ITLOS on üks neist kohtutest, kus sellise menetluse võib algatada.

*Euroopa Kohtu põhikiri ja kodukord*

19. Euroopa Liidu Kohtu põhikirja (edaspidi „põhikiri") artikkel 21 sätestab muu hulgas, et Euroopa Kohtule esitatavale hagiavaldusele „[…] lisatakse vajaduse korral meede, mille tühistamist taotletakse […]".

20. Euroopa Kohtu kodukorra artiklite 120 ja 122 kohaselt tuleb hagiavalduses märkida muu hulgas hagi ese ja hageja nõuded ning lisada sellele eelkõige meede, mille tühistamist taotletakse.

21. Artikkel 150 sätestab: „Euroopa Kohus võib igal ajal ettekandja-kohtuniku ettepanekul omal algatusel, olles pooled ja kohtujuristi ära kuulanud, otsustada põhistatud määrusega, et asja läbivaatamist takistab avalikust huvist tulenev asjaolu".

## Vaidluse taust

22. ITLOS sai 28. märtsil 2013 kalanduse alampiirkondlikult komisjonilt (29. märtsil 1995. aastal Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mauritaania, Senegali ja Sierra Leone vahel sõlmitud konventsiooniga[4] loodud valitsustevahelise kalanduskoostöö organisatsioon; edaspidi „SRFC") nõuandva arvamuse taotluse. Liit on sõlminud kalandusalase partnerluslepingu viie SRFC riigiga ning kahega neist protokollid, millega antakse kalapüügiluba rahalise toetuse eest.

23. See taotlus (kohturegistri number 21, edaspidi „kohtuasi nr 21") puudutab peamiselt lipuriikide, rahvusvaheliste asutuste ja rannikuriikide õigusi, kohustusi ja vastutust ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vastu võitlemisel ning ühiste kalavarude ja ühist huvi pakkuvate kalavarude säästva majandamise tagamisel.

24. 24. mail 2013 palus ITLOS ÜRO mereõiguse konventsiooni osalistel esitada taotluses tõstatatud küsimuste kohta kirjalikud seisukohad hiljemalt 29. novembriks 2013 ning otsustas korraldada suulise menetluse.

3 — Nõukogu 8. juuni 1998. aasta otsus 98/414/EÜ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 10. detsembri 1982. aasta mereõiguste konventsiooni nende sätete rakendamise kokkuleppe ratifitseerimise kohta Euroopa Ühenduse poolt, mis käsitlevad piirialade kalavarude ja siirdekalade kaitset ja majandamist (EÜT 1998, L 189, lk 14; ELT eriväljaanne 04/04 lk 3).

4 — 1985. aastal Dakaris sõlmitud konventsiooni muudeti 14. juulil 1993. aastal Cabo Verde pealinnas Praias. Muudetud konventsiooni tekst on kättesaadav ainult prantsuse keeles internetiaadressil http://spcsrp.org/Documents.

25. Nõukogus arutasid nõuandva arvamuse taotlust korduvalt kaks töörühma: mereõiguse töörühm (edaspidi „COMAR”), mis arutas peamiselt kohtualluvuse ja vastuvõetavusega seotud küsimusi, ning ELi sisese ja välise kalanduspoliitika töörühm (edaspidi „FISH”), mis arutas küsimuste sisu. COMARis 2013. aasta aprillist juulini toimunud esialgsete arutelude käigus märkis komisjon, et tema talitused kaalusid, kas liit peaks kohtuasja nr 21 sekkuma, ning kohustus nõukoguga nõuetekohaselt konsulteerima.

26. 5. augustil 2013 võttis komisjon vastu sõnaselge otsuse [5] esitada kohtuasjas nr 21 ITLOSele liidu nimel kirjalik seisukoht ja osaleda suulises menetluses (artikkel 1). Ta andis oma õigustalitusele vastavad suunised (artikkel 2). Otsuse põhjenduses 9 nimetati komisjoni liidu nimel osalemise õigusliku alusena ELTL artiklit 335 ning põhjenduses 11 täpsustati, et lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt peaks komisjon teavitama sellest nõukogu oma pädeva töörühma kaudu.

27. 12. septembril 2013 toimunud FISHi kohtumisel ja 17. septembril 2013 toimunud COMARi kohtumisel kinnitas komisjon, et ta esitab liidu nimel kirjalikud märkused, ja väitis, et kooskõlas ELTL artikliga 335 ei ole komisjoni tegevuseks nõukogu eelnevat heakskiitu vaja. FISHi kohtumisel teatas nõukogu eesistujariik, et nõukogu peab heaks kiitma liidu nimel esitatava seisukoha sisu, ning palus komisjonil esitada kirjaliku seisukoha kavand nõukogule hiljemalt 2013. aasta oktoobri lõpuks.

28. 22. oktoobril 2013 saatis komisjon nõukogu töörühmadele esimese töödokumendi, mis sisaldas ITLOSele esitatava teksti põhijooni. Dokumendi sissejuhatavas lõigus tsiteeriti 5. augusti 2013. aasta otsust, millega komisjon otsustas esitada kohtuasjas nr 21 liidu nimel oma märkused, korrates, et nõukogu töörühmi teavitatakse kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega. Komisjon rõhutas ka, et ta võtab hea meelega täiel määral arvesse liikmesriikide ettepanekuid ja nõuandeid, et tugevdada liidu seisukohta.

29. FISH ja COMAR tutvusid dokumendiga vastavalt 24. ja 30. oktoobril 2013. aastal, kui komisjon kordas, et ta ei esita seisukoha kavandit nõukogule eelnevaks heakskiitmiseks. Dokumendi muudetud versioone arutati FISHi kohtumistel 15. ja 22. novembril 2013. 27. novembril 2013 arutas seda teemat alaliste esindajate komitee (edaspidi „COREPER”), tuginedes FISHi koostatud aruandele. Liikmesriikide delegatsioonid ja eesistujariik rõhutasid, et kooskõlas oma ELL artiklis 16 sätestatud poliitikakujundamise funktsiooniga peab nõukogu otsustama, kas liit peaks oma märkused esitama või mitte, ja positiivse otsuse puhul nende sisu heaks kiitma. Peale selle, kui nõukogu ei peaks mõnda liidu nimel esitatava ettepaneku seisukohta heaks kiitma, ei ole liidu seisukohta olemas ja ettepanekut ei saa esitada. Komisjon rõhutas, et nõukogu heakskiit ei ole vajalik ning et ta esitab ITLOSele kirjaliku seisukoha.

30. Olles võtnud arvesse mitmelt liikmesriigilt saadud märkusi, esitas komisjon 29. novembril 2013 liidu nimel kirjaliku seisukoha ja saatis selle koopia e-postiga nõukogu peasekretariaadile. Ajavahemikus 18. novembrist kuni 29. novembrini 2013 esitasid seitse liikmesriiki ÜRO mereõiguse konventsiooni osalisriikidena ITLOSele oma kirjalikud seisukohad.

31. Seejärel esitas komisjon pärast käesolevas kohtuasjas apellatsioonkaebuse esitamist 13. märtsil 2014 kirjaliku menetluse teises voorus täiendava seisukoha ja osales 2.–5. septembril 2014 peetud suulises menetluses. ITLOS esitas oma nõuandva arvamuse 2. aprillil 2015.

5 — Otsus C(2013) 4989 final (seni avaldamata; edaspidi „5. augusti 2013. aasta otsus”).

## Menetlus, väited ja nõuded

32. 10. veebruaril 2014 esitatud hagiavalduses esitab nõukogu kaks väidet. Esimeses väites väidab nõukogu, et vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 kuulub rahvusvahelises kohtumenetluses liidu seisukoha üle otsustamine tema pädevusse või igal juhul on see nii vastavalt ELL artikli 16 lõikele 1. Seetõttu väidab nõukogu, et enne liidu nimel kirjaliku seisukoha edastamist ITLOSele oleks komisjon pidanud saama selleks nõukogu eelneva heakskiidu. Teises väites süüdistab nõukogu komisjoni ELL artikli 13 lõikes 2 ette nähtud vastastikuse lojaalse koostöö kohustuse rikkumises.

33. Seetõttu palub nõukogu Euroopa Kohtul „tühistada komisjoni 29. novembri 2013. aasta otsus esitada [ITLOSele] kohtuasjas [nr] 21 „Euroopa Komisjoni kirjalik seisukoht [liidu] nimel" ning mõista komisjonilt välja kohtukulud. Nõukogu täpsustab, et ta ei taotle komisjoni poolt esitatud seisukoha tühistamist.

34. Komisjon palub Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja nõukogult. Teise võimalusena palub komisjon Euroopa Kohtul säilitada komisjoni otsuse mõju kuni uue otsuse vastuvõtmiseni mõistliku aja jooksul.

35. Austria, Tšehhi, Soome, Prantsuse, Kreeka, Leedu, Madalmaade ja Hispaania valitsus esitasid menetlusse astujate seisukohad nõukogu toetuseks. 14. aprillil 2015 toimunud kohtuistungil esitasid suuliselt oma seisukohad poolte esindajad ning Tšehhi, Prantsuse, Madalmaade, Hispaania ja Ühendkuningriigi valitsus (viimane toetas samuti nõukogu). Nõukogu väitis kohtuistungil, et kui vaidlustatud otsus tühistatakse, ei ole ta vastu komisjoni taotlusele säilitada selle mõju kuni uue otsuse vastuvõtmiseni. Kohtuistungil arutati ka hagi vastuvõetavust puudutavaid küsimusi.

## Hinnang

36. Nagu ma juba eespool märkisin, on nõukogu hagi minu arvates vastuvõetamatu allpool esitatud põhjustel, mis on seotud õigel ajal vaidlustatud vaidlustatava akti puudumisega. Euroopa Kohus on kohustatud kontrollima hagi vastuvõetavust omal algatusel.[6] Põhimõtteliselt ja loogiliselt võttes tuleks seda teha enne kohtuasja sisulist läbivaatamist. Sellest asjaolust on aga vahel mööda vaadatud, kui Euroopa Kohus on hoolimata kahtlustest hagi vastuvõetavuses leidnud, et on vaja teha sisuline otsus.[7]

37. Käesolevas kohtuasjas ma sellist ettepanekut ei tee, sest leian, et vastuvõetavuse eeskirju tuleks kohaldada ühetaoliselt, mitte meelevaldselt. Samas tunnistan, et pooled soovivad selget otsust tähtsas küsimuses, mis puudutab nende aluslepingutes sätestatud pädevust ja kohustusi vaidluse aluseks olevas olukorras. Seetõttu pöördun nende küsimuste juurde pärast selgituste esitamist vastuvõetavuse kohta, mis minu arvates on esmatähtis.

### *Vastuvõetavus*

38. Nõukogu hagiavaldus põhineb ELTL artiklitel 263 ja 264; ta palub Euroopa Kohtul kontrollida komisjoni akti õiguspärasust ja kuulutada see õigustühiseks. Sellise menetluse suhtes kohaldatakse Euroopa Kohtu põhikirja artiklit 21 ja Euroopa Kohtu kodukorra artikleid 120 ja 122.

6 — Vt nt kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu (C-141/05, EU:C:2007:653, punkt 29).

7 — Vt nt kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-233/02, EU:C:2004:173, punkt 26); vt ka kohtujurist Jacobs'i kaalutlusi tema ettepanekus, kohtuasi Itaalia *vs.* komisjon (C-301/03, EU:C:2005:550, punktid 61–81).

39. Oma hagiavalduses palub nõukogu Euroopa Kohtul tühistada „komisjoni 29. novembri 2013. aasta otsus" esitada ITLOSele kohtuasjas nr 21 kirjalik seisukoht Euroopa Liidu nimel. Otsust ei ole mingil kujul hagiavaldusele lisatud; on vaid tõendatud, et kirjalik seisukoht tõepoolest esitati ITLOSele 29. novembril 2013. aastal ja et samal päeval teavitati nõukogu selle seisukoha esitamisest.

40. Samas on just otsus esitada kirjalik seisukoht selgelt see akt, mille tühistamist nõukogu taotleb. Nõukogu teatab oma hagiavalduse nõude joonealuses märkuses ja kordab oma vastuses sõnaselgelt, et ta ei taotle ITLOSele esitatud komisjoni seisukoha tühistamist.

41. Kui komisjon tõepoolest võttis kirjaliku seisukoha esitamise otsuse vastu 29. novembril 2013, sai see olla vaid vaikimisi tehtud otsus, sest ei ole tõendatud, et see vormistati dokumendina või väljendati suuliselt.

42. Minu arvates on siiski selge, et sellist otsust ei tehtud. Komisjon võttis 5. augustil 2013 vastu sõnaselge põhjendatud otsuse esitada ITLOSele kirjalik seisukoht kohtuasjas nr 21 ja andis oma õigustalitusele sellekohased suunised. Seisukoha esitamiseks ei olnud täiendav otsus vajalik. Samuti puuduvad toimikus tõendid selle kohta, et selline otsus kirjalikus vormis või muul kujul vastu võeti. Pole jälgegi sellest, et komisjon oleks 29. novembril 2013. aastal otsustanud teha midagi, mida ta selles varasemas otsuses juba ei olnud otsustanud teha. On vaid vaidlustamata fakt, et seisukoht tõepoolest esitati, ja e-kiri, millega komisjon teatas nõukogule seisukoha esitamisest.

43. Kui 29. novembril 2013 otsust vastu ei võetud, ei saa seda ka tühistada ning selle mõju säilitada kuni uue otsuse vastuvõtmiseni. Vaidlustatava akti puudumine on asja läbivaatamist takistav asjaolu Euroopa Kohtu kodukorra artikli 150 tähenduses.[8] See kehtib *a fortiori* mis tahes akti puudumise korral.

44. ELTL artiklites 263 ja 264 sätestatud menetluse eesmärk on tuvastada, kas õigusliku toimega akt on (või ei ole) õigustühine. Selle tuvastamine oleks mõttetu ja kohtu aja raiskamine, kui tuvastamisel endal puuduks käegakatsutav mõju. Menetluse eesmärk ei ole kirjeldada abstraktselt institutsioonidevahelisi suhteid reguleerivaid õigusnorme, kuigi selline kirjeldus moodustab tõenäoliselt akti kehtivuse üle otsustamiseks vajalike selgituste lahutamatu osa.[9] Tühistamismenetlust ei saa kasutada sellise otsuse saavutamiseks, kui puudub akt, mille tühistamine võib mõjutada mis tahes õiguslikku olukorda. Järelikult peaksid institutsioonid uurima hoolikalt oma menetlusõigusi, enne kui nad esitavad Euroopa Kohtule hagi, mis võib olla vastuolus aluslepingutes sätestatud nõuete, Euroopa Kohtu põhikirja või kodukorraga.

45. Mulle näib siiski, et nõukogu püüab vaidlustada komisjoni põhimõttelist otsust esitada ITLOSele kirjalik seisukoht selleks esmalt nõukogu heakskiitu saamata. See tähendab, et nõukogu oleks pidanud taotlema 5. augusti 2013. aasta otsuse tühistamist, millega selline põhimõtteline otsus tehti.

46. Kui nõukogu oleks seda teinud, oleks hagi esitamise kahekuuline tähtaeg (mida vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 51 „pikendatakse seoses suurte vahemaadega kümne päeva võrra") kooskõlas ELTL artikli 263 kuuenda lõiguga alanud päevast, mil ta sai teada 5. augusti 2013. aasta otsusest.

8 — Kohtumäärus Brüggemann *vs.* ESC (248/86, EU:C:1987:429, punkt 6).

9 — Vrdl muus kontekstis kohtuotsusel Foglia (104/79, EU:C:1980:73) põhineva kohtupraktika põhjendusi.

47. Komisjoni sõnul sellest otsusest nõukogule ei teatatud. Nõukogu teavitati siiski selgelt sellest otsusest ja selle põhisisust komisjoni esimese, 22. oktoobri 2013. aasta töödokumendi sissejuhatavas lõigus,[10] mida arutati nõukogu töörühmade FISH ja COMAR kohtumistel vastavalt 24. ja 30. oktoobril 2013, st ajal, mil nõukogu pidi olema teadlik 5. augusti 2013. aasta otsusest. Nende kohtumiste tulemusel haihtusid ka kõik võimalikud kahtlused selles, kuidas komisjon otsust tõlgendas ja kuidas kavatses seda rakendada. Komisjoni seisukoht oli selge ja ühetähenduslik: ta ei esita seisukoha kavandit nõukogule eelnevaks heakskiitmiseks.

48. Nõukogu ei taotlenud 5. augusti 2013. aasta otsuse tühistamist kahe kuu ja 10 päeva jooksul alates viimasest võimalikust kuupäevast, mil ta otsusest teada sai, ega esitanud käesolevas menetluses hagiavaldust enne 10. veebruari 2014.

49. Sellest hoolimata tean, et mõlemad kohtumenetluse pooled soovivad siiralt saada otsust nende vastavate pädevuste ja eesõiguste kohta, nagu ka menetlusse astunud liikmesriigid. Samuti tunnistan, et selline õiguse kindlaksmääramine on liidu välisesindatuse seisukohast ülioluline ja et Euroopa Kohus on varem käsitlenud võrreldavaid sisulisi küsimusi isegi juhtudel, kui veenvad tõendid viitasid vastuvõetamatusele. Seetõttu asun ma nüüd uurima sisulisi küsimusi, mis on üles kerkinud sellistel asjaoludel nagu käesolevas kohtuasjas, kuid jätan oma arutluskäigus käsitlemata küsimuse, kas komisjoni otsus esitada ITLOSele kohtuasjas nr 21 kirjalik seisukoht tuleks tühistada – see on küsimus, millele minu arvates ei saa käesolevas menetluses eeltoodud põhjustel vastata.

*Sisu*

Sissejuhatavad märkused

50. Esmalt tuleb käsitleda kohtuasja kaht eelnevalt lahendamist vajavat aspekti: kas on vaja lahendada küsimus, kas ITLOSele esitatud küsimused kuuluvad liidu ainu- või jagatud pädevusse, ning nõukogu etteheite täpne ese.

51. Esiteks seoses ainu- või jagatud pädevusega: nõukogu möönab, et esitatud küsimused puudutavad vähemalt osaliselt asjaolusid, mis kuuluvad liidu ainupädevusse seoses mere bioloogiliste ressursside kaitsega ühise kalanduspoliitika raames ELTL artikli 3 lõike 1 punkti d tähenduses. Nõukogu jääb siiski seisukohale, et sissejuhatav küsimus, kas ITLOS on pädev andma nõuandvat arvamust, kuulub täielikult liikmesriikide pädevusse. Komisjon väidab, et esitatud küsimused kuuluvad liidu ainupädevusse ning et liit on ka pädev otsustama ITLOSe pädevuse ulatuse üle.

52. On selge, et liit võib ÜRO mereõiguse konventsiooni osalisena esitada oma seisukoha ITLOSele.[11] Nagu Prantsusmaa valitsus õigesti märkis, on käesoleva kohtuasja keskne küsimus see, kas liidu seisukoha esitamine kõnealusele kohtule kuulub komisjoni või nõukogu pädevusse. See küsimus ei ole seotud pädevuse jaotusega liidu ja liikmesriikide vahel ning nõukogu ei ole seda ka vaidlustanud. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku viimast küsimust mitte arutada.

53. Teiseks, milline on nõukogu etteheite täpne ulatus?

54. Võimalikult lihtsalt väljendades: nõukogu palub Euroopa Kohtul otsustada, millisele institutsioonile on aluslepingutega antud ülesanne *otsustada* liidu seisukoha üle (tuleb eristada seisukoha *väljendamisest*) ITLOSE nõuandvas menetluses.

10 — Mis on sõnastatud järgmiselt: „5. augusti 2013. aasta otsusega C(2013)4989 otsustas komisjon esitada alampiirkondliku üksuse […] palvel [Rahvusvahelisele Mereõiguse Kohtule] Euroopa Liidu nimel kirjaliku seisukoha nõuandva arvamuse saamiseks. Lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt tuleb sellest teatada nõukogu pädevale töörühmale.”

11 — Vt eespool punktid 8 ja 9.

55. Nõukogu ei väida, et tema eesõiguste hulka kuulub liidu esindamine ITLOSes või muudes rahvusvahelistes kohtumenetlustes. Ta on nõus, et ELTL artikli 335 (koostoimes ELL artikli 17 lõikega 1) kohaselt on see komisjoni ülesanne.[12] See erineb siiski küsimusest, milline institutsioon on pädev otsustama seisukoha üle, mida komisjon seejärel liidu nimel kohtus, näiteks ITLOSes, väljendab.

56. Järgmisena uurin esmalt, kas i) ELTL artikli 218 lõige 9 on kohaldatav kirjaliku seisukoha esitamise suhtes rahvusvahelises kohtumenetluses, milles liidul on õigus osaleda, ja kui mitte, siis kas ii) ELL artikli 16 lõige 1 on õiguslik alus, millel põhineb nõukogu pädevus otsustada selliste seisukohtade esitamise üle. Seejärel uurin lojaalse koostöö kohustust. Lõpetuseks käsitlen komisjoni poolt kirjaliku seisukoha ITLOSele esitamise õigusliku alusena nimetatud ELTL artikli 335 kohaldamisala ja piire.

Esimese väite esimene osa: ELTL artikli 218 lõige 9

57. Esimese väite esimeses osas väidab nõukogu, et komisjon rikkus nõukogu eesõigusi, mis on talle antud ELTL artikli 218 lõikega 9, mille kohaselt nõukogu võtab komisjoni ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte. Nõukogu väidab, et ITLOS, sh siis, kui temalt küsitakse nõuandvat arvamust, on „organ” selle sätte tähenduses ning võtab vastu õigusliku toimega akte (isegi kui see toime ei ole siduv). Lisaks on nõukogu seisukohal, et alates Lissaboni lepingu jõustumisest ei kujuta ELTL artikli 218 lõige 9 (erinevalt oma eelkäijast EÜ asutamislepingu artikli 300 lõikest 2) enam rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise, nende allkirjastamise ja sõlmimise suhtes *lex specialis*'t, vaid seda tuleks pigem käsitada eraldiseisva sättena.

58. Komisjon vaidlustab ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamise liidu rahvusvahelisse kohtumenetlusse astumise suhtes. Tema mõistes kohaldatakse seda sätet lepingute sõlmimise pädevusega ja/või peaaegu seadusandliku pädevusega seadusandlike organite suhtes, mis on asutatud rahvusvahelise lepinguga, et seda lepingut saaks arendada lepingu raames otsuseid vastu võttes. ELTL artikli 218 lõikes 9 kasutatud mõiste „organ” ei hõlma kohtu funktsioone täitvaid organeid, sest nende funktsioonide hulka ei kuulu uute eeskirjade loomine. Pealegi näitab väljend „organis” selgelt, et *kohtus* väljendatavad liidu seisukohad ei kuulu ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamisalasse.

59. Esmalt uurin ELTL artikli 218 lõike 9 sõnastust ning seejärel selle sätte tekkelugu, tausta ja eesmärke.

60. ELTL artikli 218 lõiget 9 kohaldatakse ainult siis, kui „lepingus sätestatud organis” võetakse liidu nimel seisukoht, ja põhimõtteliselt siis, kui „asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte”.

61. Minu arvates on nõukogu esimese väite esimene osa tulemusetu, sest kui liit osaleb rahvusvahelises kohtumenetluses, näiteks ITLOSe nõuandvas menetluses, ei võta ta organis (olenemata sellest, kuidas seda organit iseloomustatakse), millele on tehtud ülesandeks lahendada oma pädevusse kuuluvaid vaidlusi või esitada arvamus puhtalt tõlgendamisküsimuste kohta, seisukohta.

62. Sellises olukorras ei osale ei liit ega ükski teine menetlusosaline, kellel on õigus osaleda selle organi menetlustes, selle organi arutlustes. Samuti ei osale nad kohtuotsuse või muu kohtuliku otsuse tegemises. Menetlusosaline väljendab oma seisukohta organile lahendamiseks antud küsimuse kohta sellele organile esitatavate (suuliste ja/või kirjalike) märkustega, eesmärgiga mõjutada menetluse tulemust.

12 — Mitu menetlusse astunud liikmesriiki väidavad aga vastupidist, et ELTL artikkel 335 ei ole käesolevas kohtuasjas kohaldatav, eelkõige seetõttu, et artikli sõnastuse kohaselt tehakse komisjonile ülesandeks esindada liitu ainult teatud õigusmenetlustes, mis on algatatud liikmesriikide kohtutes.

63. Maailma Kaubandusorganisatsiooni (edaspidi „WTO”) vaidluste lahendamise süsteemi eeskirjad selgitavad ilmekalt piiri olukordade vahel, kus liidu nimel võetakse seisukoht „organis” (mille suhtes kohaldatakse ELTL artikli 218 lõiget 9), ja kus seda ei tehta. Kuigi kõik WTO liikmed, sealhulgas Euroopa Liit, on vaidluste lahendamise organis esindatud ja osalevad selle otsustusprotsessis, sealhulgas juhul, kui vaidluste lahendamise organ võtab vastu WTO vaekogu ja apellatsioonikogu ettekandeid (muutes need õiguslikult siduvaks),[13] ei osale nad vaekogu ja apellatsioonikogu töös, kui need teostavad oma (vastavat) pädevust.

64. Selline tõlgendus on kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega kohtuasjas C-399/12 (edaspidi „kohtuasi OIV”). Euroopa Kohus leidis selles kohtuasjas, et ELTL artikli 218 lõiget 9 kohaldatakse ühise põllumajanduspoliitikaga seotud soovituste puhul, mis tulevad hääletamisele Rahvusvahelise Viinamarja- ja Veiniorganisatsiooni (edaspidi „OIV”) üldkogul, olenemata asjaolust, et liit (erinevalt liikmesriikidest) ei saa ametlikult OIV juhtorganis osaleda, sest ta ei ole OIV liige. Euroopa Kohus meenutas eelkõige oma praktikat, mille kohaselt juhul, kui asjassepuutuv valdkond kuulub liidu pädevusse, siis ei takista see, et liit ei ole kõnealuse rahvusvahelise organisatsiooni osaline, teda seda pädevust teostamast nii, et ta kehtestab oma institutsioonidega selle lepinguga loodud organis liidu nimel võetava seisukoha eelkõige nimetatud lepingu osalisteks olevate liikmesriikide vahendusel, kes tegutsevad solidaarselt liidu huvides.[14] Seega väljendavad liidu seisukohta OIV üldkogul vastu võetavate soovituste kohta „organis” liikmesriigid, kes tegutsevad solidaarselt liidu huvides.

65. Kuigi väljend „kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte” loob konteksti väljendile „lepingus sätestatud organis” (sest see selgitab, et ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamisala on piiratud olukordadega, kus asjaomane organ võtab vastu õigusliku toimega akte), ei saa selle põhjal väita, et ELTL artikli 218 lõiget 9 kohaldatakse ka siis, kui liit osaleb rahvusvahelises kohtumenetluses. Olen nõus, et kohtuotsused ja muud kohtulikud otsused võivad väga hästi olla „õigusliku toimega aktid”. Kuigi aluslepingute terminoloogias ei kasutata mõistet „akt” tavaliselt kohtumenetluse tulemuse tähistamiseks,[15] on Euroopa Kohus ise juba kasutanud kohtuotsuse kirjeldamiseks mõistet „acte juridictionnel”.[16] Pealegi, kuigi nõuandval arvamusel ei ole täpselt sama õiguslik toime nagu siduval kohtuotsusel rahvusvahelise lepingu (või muu rahvusvahelise õiguse normi, mis on kohaldatava vaidlust reguleeriva õiguse osaks ja mille puhul on kindlaks määratud kohtualluvus) tõlgendamise ja kohaldamise kohta, nõustun komisjoniga, et ELTL artikli 218 lõige 9 ei täpsusta, et akti õiguslik toime peab olema siduv. See oli ka Euroopa Kohtu seisukoht kohtuasjas OIV, milles kohus nõustus, et OIV (mittesiduvad) soovitused võivad otsustavalt mõjutada nende liidu õigusaktide sisu, mis reguleerivad veinituru ühist korraldust, ning et niisugustel soovitustel on eelkõige nende inkorporeerimise tõttu liidu õigusesse õiguslik toime.[17] Seetõttu leian pigem, et ITLOSe nõuandev arvamus võib kujutada endast „õigusliku toimega akti”, sest see sisaldab sellise organi tõlgendust, kellel on õigus seda anda, ning mõjutab kohustuste tähendust, mis on võetud ÜRO mereõiguse konventsiooni ja teiste lepingutega, mida ITLOS on pädev tõlgendama, nagu ÜRO kalavarude kokkulepe.

66. Väljendi „õigusliku toimega aktid” selline lai tõlgendus eraldivõetuna ei saa muuta väljendi „lepingus sätestatud organis” tähendust, et hõlmata ka olukordi, kus liit *ei* osale organipoolses selliste aktide vastuvõtmise *protsessis*.

13 — Vt Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu artikli IV lõiked 2 ja 3 ning vaidluste lahendamist reguleerivate eeskirjade ja protseduuride käitusleppe artikli 16 lõige 4 ja artikli 17 lõige 14.

14 — Kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

15 — Mõistet „akt” (mitte „otsus”) kasutatakse ka ELTL artikli 218 lõike 9 teistes keeleversioonides, mida olen uurinud (vt eelkõige „acte” prantsuse keeles, „actos” hispaania keeles, „Akte” saksa keeles, „akty” või „actów” poola keeles, „atos” portugali keeles, „säädoksiä” soome keeles, „akter” rootsi keeles), ning *ei* kasutata (nii nagu inglise keeles) neis keeltes, kui aluslepingute sätetes mainitakse kohtuid. Vt näiteks ELTL artikli 67 lõige 4: „[…] tsiviilasjades tehtud kohtuotsuste ja kohtuväliste otsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kaudu”; ELTL artikli 256 lõige 1: „[ü]ldkohtu otsuseid […]” ja ELTL artikkel 267: „Kui mingi niisugune küsimus kerkib üles poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata […]”.

16 — Vt nt kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 26) ja kohtuotsus Euroopa Ühendus (C-199/05, EU:C:2006:678, punkt 33).

17 — Vt kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C–399/12, EU:C:2014:2258, punktid 63 ja 64).

67. Märgin ühtlasi, et ELTL artikli 218 lõige 7 lubab „erandina” artikli 218 lõikest 9 menetluse edasiseks lihtsustamiseks nõukogul volitada läbirääkijat kiitma liidu nimel heaks lepingu muudatusi, kui leping näeb ette, et muudatused tuleb vastu võtta lihtsustatud korras või et seda peab tegema lepingus sätestatud organ.

68. Selle erandi kohaldamine on mõttekas, kui ELTL artikli 218 lõikes 9 nimetatud aktide üle tuleb pidada lepinguosalistega läbirääkimisi lepingus sätestatud „organis”. Kuid tegemist on selgelt õigusliku toimega tekstide üle läbirääkimiste pidamise ja nende heakskiitmisega, mitte rahvusvahelise kohtumenetlusega, kus selliseid akte tõlgendatakse.

69. Minu väljapakutud väljendi „organis” tõlgendust kinnitab ka ELTL artikli 218 lõike 9 tekkelugu.

70. Selle kohaselt lisati ELTL artikli 218 lõige 9 seetõttu, et paljude kahepoolsete või mitmepoolsete rahvusvaheliste lepingutega, millega liit võttis endale kolmandate riikide või muude rahvusvaheliste organisatsioonide ees kohustusi, loodi organid, kellele tehti ülesandeks nende lepingute rakendamine ja keda volitati võtma vastu otsuseid, millel on lepinguosalistele (siduv) õiguslik toime. Üks esimesi selliseid organeid on EMÜ-Türgi assotsiatsiooninõukogu,[18] kelle otsused, mis käsitlevad Türgi töötajate õigusi, võivad Euroopa Kohtu sõnul avaldada otsest mõju liidu õiguskorras.[19] Seega samastatakse nende otsuste staatust üldiselt nende aluseks olevate rahvusvaheliste lepingute staatusega ja järelikult võib neid käsitada liidu õiguse lisaallikana.[20]

71. Enne Amsterdami lepingu jõustumist ei näinud ükski konkreetne aluslepingu säte ette menetlust, mille teel tuli otsustada (tolleaegse) Euroopa Ühenduse seisukoha üle otsuseid tegevates organites. Tavaliselt kasutati rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks EÜ artiklis 228 sätestatud menetlust, välja arvatud juhul, kui institutsioonid leppisid kokku erikorras.[21]

72. Sellist olukorda peeti mitterahuldavaks, sest rahvusvaheliste lepingute sõlmimise menetlus nõudis Euroopa Parlamendi eelnevat nõusolekut või Euroopa Parlamendiga konsulteerimist ning oli seetõttu üsna keerukas. Seetõttu tegi komisjon ettepaneku kasutada lihtsustatud menetlust, piirates Euroopa Parlamendi osalust, et liit saaks tõhusamalt osaleda rahvusvaheliste lepingutega loodud otsuseid tegevates organites.[22] See eesmärk saavutati osaliselt, muutes Amsterdami lepinguga EÜ artiklit 228 (millest sai EÜ artikkel 300) ja lisades teise lõigu EÜ artikli 300 lõikesse 2 (ELTL artikli 218 lõike 9 eelkäija). Sellega kehtestati lihtsustatud menetlus, mille kohaselt nõukogu ei pidanud taotlema Euroopa Parlamendi nõusolekut või temaga konsulteerima, võttes vastu otsuseid, „millega […] kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte […]”. EÜ artikli 300 lõike 2 teise lõigu esemelist kohaldamisala piirati siiski liidu sõlmitavate assotsiatsioonilepingutega. Pealegi oli Euroopa Parlamendiga konsulteerimine või tema nõusolek ikkagi vajalik, kui assotsiatsiooninõukogudel tuli vastu võtta „õigusakt[e], millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku”.

18 — Nagu see on assotsiatsioonilepingute puhul tavaline, koosneb EMÜ-Türgi assotsiatsiooninõukogu nii Euroopa Liidu kui ka Türgi esindajatest. EMÜ-Türgi assotsiatsioonilepingu (EÜT 1973, C 113, lk 2) artikliga 22 antakse assotsiatsiooninõukogule lepingus sätestatud eesmärkide saavutamiseks „otsustusõigus”.

19 — Vt kohtuotsus Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, punktid 17–24).

20 — Vt muu hulgas Dashwood, A., External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty, 35 *CMLRev.* (1998), lk 1019, 1026, ja Martenczuk, B., Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order, väljaandes Kronenberger, V., (toim.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*? TMC Asser Press, The Hague, 2001, lk 141, 157.

21 — Seetõttu käsitas Euroopa Kohus sellistes organites vastuvõetavaid akte kavandatavate lepingutena ELTL artikli 218 lõike 11 tähenduses, mis andis talle võimaluse kontrollida enne lepingute vastuvõtmist nende vastavust aluslepingutele. Vt arvamus, 2/92 (EU:C:1995:83, punkt II-8) seoses Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni nõukogu kolmanda muudetud otsusega võrdse kohtlemise kohta. Vt ka kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:289, punkt 44).

22 — Vt punktis 26 komisjoni arvamus „Reinforcing political union and preparing for enlargement” („Poliitilise liidu tugevdamine ja valmistumine laienemiseks”; KOM(96) 90 lõplik, 28. veebruar 1996), mis käsitles 1996. aasta valitsustevahelist konverentsi aluslepingute muutmiseks ning milles märgiti, et liidu käsutuses on vähe vahendeid rahvusvahelistes organisatsioonides läbirääkimiste pidamiseks ja nende tegevuses osalemiseks, mida temalt üha rohkem oodatakse. […]. Paljudel juhtudel on liidu läbirääkimispositsioon nõrk”. Seetõttu tegi komisjon ettepaneku, et „alusleping peaks sisaldama sätteid, mis võimaldavad liidul esitada ühtse seisukoha ja seeläbi tõhusamalt kaitsta kõiki asjaomaseid huvisid”.

73. Nice'i lepinguga laiendati selle sätte esemelist kohaldamisala, nii et lihtsustatud menetlust sai kasutada ühenduse seisukoha üle otsustamisel *mis tahes* rahvusvahelise lepinguga loodud organites. Nii on see ka praegu.

74. Seetõttu ei saa ma nõustuda nõukogu väitega, et artikli 218 lõige 9 on eraldiseisev säte. Sätte tekkelugu näitab üheselt, et see moodustab rahvusvaheliste lepingute sõlmimise suhtes kohaldatavate eeskirjade lahutamatu osa. Selle eesmärk on sama nagu EÜ artikli 300 lõikel 2. See võimaldab liidul kasutada lihtsustatud menetlust, et osaleda rahvusvahelise lepinguga loodud organite, kellel tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, otsustusprotsessis, välja arvatud juhul, kui asjaomaste aktidega *täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku* (siis tuleb eelnevalt kaasata Euroopa Parlament).[23]

75. Seega kinnitab minu poolt nii teksti kui ka ELTL artikli 218 lõike 9 tekkeloo põhjal välja pakutud tõlgendust kõnealuse sätte üldine ülesehitus.

76. Lõpetuseks juhin tähelepanu teatud õiguslikele ja praktilistele tagajärgedele, mis tuleneksid sellest, kui järeldada, et ELTL artikli 218 lõige 9 on kohaldatav rahvusvahelises kohtumenetluses seisukohtade esitamise suhtes.

77. Esiteks ei oleks sellise tõlgenduse tõttu praegu liidu teisestes õigusaktides sisalduvad sätted, mille kohaselt on komisjon volitatud algatama vaidluste lahendamise menetlust pärast pelka liikmesriikidega konsulteerimist või nende teavitamist, enam lubatud.

78. Nii kuuluksid kehtetuks muutuvate sätete hulka otsuse 98/414/EÜ artikkel 3[24] ja nõukogu muudetud määruse (EÜ) nr 3286/94 artikkel 13 (edaspidi „kaubandustõkete määrus").[25] Üldisemalt väheneks ilmselgelt kaalutlusõigus, mis komisjonil praegu seoses WTO menetluste algatamise ja neis osalemisega on.[26]

79. Teiseks, kuna kohtumenetluses tuleb järgida rangeid menetlustähtaegu (erinevalt olukorrast, kus peetakse läbirääkimisi otsuseid tegevates organites vastu võetavate aktide üle), on oht, et nõukogu ei suuda saavutada kvalifitseeritud häälteenamust[27] liidu seisukoha suhtes piisavalt kiiresti, et liidu nimel saaks meetmeid võtta. See vähendaks liidu võimalust mõjutada tema alla kirjutatud rahvusvaheliste lepingute tõlgendamist ja kohaldamist. See tulemus näib minevat vastuollu Euroopa Kohtu praeguse käsitlusega liidust kui rahvusvahelisest osapoolest, mille näiteks on kohtuasi OIV.[28]

80. Kuna liit ei osale rahvusvahelise kohtumenetluse raames toimuvas otsustusprotsessis, ei ole ELTL artikli 218 lõike 9 eesmärk minu meelest hõlmata olukordi, kus liit esitab sellises menetluses kirjalikke või suulisi seisukohti. Seega ei ole ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamise ülejäänud tingimusi vaja põhjalikumalt käsitleda.[29] Seetõttu teen ettepaneku nõukogu esimese väite esimene osa tagasi lükata.

23 — Vt selle kohta kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-81/13, EU:C:2014:2114, punkt 97).

24 — Vt eespool punkt 17.

25 — Nõukogu 22. detsembri 1994. aasta määrus (EÜ) nr 3286/94, millega kehtestatakse ühenduse meetmed ühise kaubanduspoliitika vallas, et tagada rahvusvahelistest kaubanduseeskirjadest, eeskätt Maailma Kaubandusorganisatsiooni egiidi all kehtestatud eeskirjadest tulenevate ühenduse õiguste kasutamine (EÜT 1994, L 349, lk 71; ELT eriväljaanne 11/21, lk 400), mida on viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. jaanuari 2014. aasta määrusega (EL) nr 37/2014, millega muudetakse teatavaid ühist kaubanduspoliitikat käsitlevaid määrusi seoses teatavate meetmete vastuvõtmise menetlustega (ELT 2014, L 18, lk 1). Vastavalt artiklile 13 on komisjon muu hulgas volitatud liidu ettevõttelt, tööstusharult või nende liidult kaebuse saamisel võtma vastu WTO kaebuste lahendamise menetluste algatamise ja elluviimisega seotud otsuseid pärast sellest liikmesriikidele teatamist.

26 — Maailma Kaubandusorganisatsiooni veebisaidi (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm) kohaselt on liit (16. juuni 2015. aasta seisuga) osalenud 95 juhtumis hagejana, 82 juhtumis kostjana ning 149 juhtumis astunud menetlusse kolmanda isikuna.

27 — ELTL artikli 218 lõige 8 sätestab, et nõukogu teeb kogu menetluse käigus otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega. Sama kehtib loomulikult ka ELL artikli 16 lõike 3 kohta.

28 — Kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:2258).

29 — Lühidalt käsitletud eespool punktis 65.

Esimese väite teine osa: ELL artikli 16 lõige 1

81. Nõukogu väidab, et ELL artikli 16 lõike 1 kohaselt vastutab ta liidu poliitika kujundamise eest. Vastavalt ELL artiklile 17 on komisjoni ülesanne kindlaksmääratud poliitika elluviimine ja sellega seoses (vajaduse korral) liidu välisesindatuse tagamine. Kuigi nõukogu nõustub sellega, et kooskõlas ELTL artikliga 335 (mis kajastab konkreetselt ELL artikli 17 lõike 1 kuuendat lauset) on liidu esindamine ITLOSes komisjoni ülesanne, on siiski nõukogul ainuõigus otsustada, kas liit peaks väljendama oma seisukohta või mitte, ning kui jah, siis paika panema selle seisukoha sisu või vähemalt põhijooned. Seega, esitades ITLOSele kirjaliku seisukoha nõukogu heakskiiduta, rikkus komisjon ELL artikli 16 lõikes 1 sätestatud nõukogu eesõigusi. Komisjon märgib vastuseks, et nõukogu ei tee vahet poliitilisel eesmärgil välisesindamisel (mille suhtes kohaldatakse ELL artikli 17 lõike 1 kuuendat lauset ning mille puhul ELL artikli 16 lõige 1 võib olla asjakohane, kui liidu poliitika on veel kindlaks määramata) ja liidu esindamisel rahvusvahelises kohtus (mille suhtes kohaldatakse ELL artikli 17 lõike 1 teist lauset koostoimes ELTL artikliga 335).

82. Leian, et see, kas nõukogu esimese väite see osa on vastuvõetav või mitte, oleneb esiteks sellest, kas rahvusvahelises kohtumenetluses liidu seisukoha üle otsustamise puhul on tegemist poliitika kujundamisega, ja teiseks sellest, kas selliste funktsioonide täitmine on „aluslepingutega kehtestatud".

83. Seoses esimese tingimusega väidab nõukogu, keda toetavad mõned menetlusse astunud liikmesriigid, et otsus esitada ITLOSele kirjalik seisukoht oli poliitiline otsus. Liidul ei olnud kohustust menetluses osaleda. Kuna õiget vastust nõuandva arvamuse taotlusele ei saa objektiivselt ja erapooletult asjaomastest tekstidest (eelkõige ÜRO mereõiguse konventsioonist) tuletada, on liidu mis tahes seisukohad seotud poliitiliste valikutega, sh need mis on seotud esialgsete küsimustega, näiteks ITLOSe üldine pädevus ja nõuandva arvamuse taotluse vastuvõetavus.

84. Olen nõus, et igal liidu institutsiooni aktil võivad olla poliitilised tagajärjed, seda eelkõige välissuhete valdkonnas. Samuti on (rahvusvahelises) kohtumenetluses esitatud seisukohtade eesmärk juba nende laadist tulenevalt mõjutada menetluse tulemusel tehtavat otsust. Sõltuvalt rahvusvahelist kohtumenetlust reguleerivatest eeskirjadest võib kohtumenetluse pool, kellel on õigus menetlusse astuda, näiteks vaidlustada kohtualluvuse, avaldada kahtlust mõne või kõikide esitatud küsimuste vastuvõetavuse suhtes, pakkuda vastuseid mõnele või kõikidele neile küsimustele või keskenduda ühele konkreetsele argumendile.

85. Minu arvates ei tähenda see siiski tingimata, et rahvusvahelises kohtumenetluses esitatud seisukohad kuuluvad nõukogu „poliitika kujundamise funktsioonide" hulka vastavalt ELL artikli 16 lõikele 1.[30]

86. Käesolevas kohtuasjas täitis nõukogu juba oma „poliitika kujundamise" ülesannet ÜRO mereõiguse konventsiooni raames, enne kui komisjon esitas ITLOSele kirjaliku seisukoha.

30 — Sellega seoses märgin, et nõukogu tundub nõustuvat (vähemalt praegu), et komisjon võib seaduslikult selliseid valikuid teha, kui ta algatab vaidluse lahendamise menetluse kooskõlas kaubandustõkete määruses ja otsuse 98/414/EÜ (seoses ÜRO kalavarude kokkuleppega) artiklis 3 kehtestatud menetlusnõuetega, ilma et ta rikuks ELL artikli 16 lõiget 1. Nõukogu ei ole selgitanud, miks ITLOSe nõuandvat menetlust (või mis tahes muud rahvusvahelist kohtumenetlust) tuleks käsitleda teisiti.

87. Esiteks sõlmis liit ÜRO mereõiguse konventsiooni ja viie eespool nimetatud SRFC riigiga kalandusalased partnerluslepingud vastavalt menetlusele, milles nõukogu täitis täiel määral talle aluslepingutega antud ülesandeid.[31] Järelikult nõustus nõukogu, et konkreetselt nende lepingute vaidluste lahendamist käsitlevad sätted[32] ja üldisemalt nende sätete tõlgendamise pädevusega seotud kord on tema suhtes siduvad. Vastavalt ELTL artikli 216 lõikele 2 on need rahvusvahelised lepingud liidu suhtes siduvad ja moodustavad Euroopa Liidu õiguse lahutamatu osa.[33]

88. Teiseks on liit vastu võtnud suure hulga sise-eeskirju, mis hõlmavad nende lepingute sisulisi aspekte. Nagu komisjon rõhutas, põhinevad eelkõige nõukogu määruse (EÜ) nr 1005/2008 ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüüki käsitlevad sätted, nagu need, milles on määratletud „ebaseadusliku kalapüügi" mõiste, varasematel rahvusvahelistel eeskirjadel.[34]

89. Need on „poliitika kujundamisega" seotud valikud, mis nõukogu on teinud kooskõlas ELL artikli 16 lõikega 1 ja aluslepingutes sätestatud konkreetsete menetlusnormidega, mis kaitsevad nõukogu eesõigusi seoses rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamise, nendele alla kirjutamise ja nende sõlmimisega.

90. Liidu kehtivate, rahvusvahelises õiguses sätestatud kohustuste hilisem selgitamine ja kohaldamine rahvusvahelistes kohtumenetlustes, sealhulgas ITLOSe nõuandvas menetluses, on enamasti vaid nõukogu varasemate „poliitikavalikute" tagajärg ega nõua seega uue poliitika kindlaksmääramist.

91. Kuigi see on ka käesoleval juhul nii, ei tahaks ma nõustuda, et see on alati nii. Seega on loogiline, et rahvusvahelises kohtumenetluses, milles liidul on õigus osaleda, võib tal osutuda vajalikuks võtta seisukoht küsimuses, mida liidu kehtivad rahvusvahelises õiguses sätestatud kohustused, mida selles menetluses tõlgendatakse (ja kohaldatakse), või muud rahvusvahelised õigusnormid, mille suhtes liit on juba seisukoha võtnud, veel ei hõlma. Sellises olukorras tuleb nõukogu eesõigusi austada. Mulle näib siiski, et käesolevas kohtuasjas käsitletav ITLOSe menetlus ja selles esitatud liidu seisukohad puudutasid ÜRO mereõiguse konventsioonist ja ÜRO kalavarude kokkuleppest tulenevaid küsimusi.

92. Seoses teise tingimusega, millest nõukogu väite see osa sõltub, näib mulle, et nõukogu ei saa tugineda ELL artikli 16 lõike 1 teisele lausele aluslepingute kõigist teistest sätetest eraldi.

93. Minu arvates tähendab väljend „aluslepingutega sätestatud" seda, et nõukogu poliitika kujundamise funktsiooni ei saa teostada, kui aluslepingutes puudub eraldi säte (või vajaduse korral mitu sätet), millega need volitused antakse, järgides seega pädevuse andmise põhimõtet.

31 — Vt eespool punkt 13. ÜRO mereõiguse konventsiooni liidu nimel ratifitseerides tugines nõukogu muu hulgas EÜ artiklile 113 (ühine kaubanduspoliitika) ja EÜ artikli 228 lõigetele 2 ja 3 (rahvusvaheliste lepingute sõlmimine). Nõukogu tugines ka EÜ artikli 300 lõigetele 2 ja 3 (rahvusvaheliste lepingute sõlmimine), kui ta võttis vastu oma viimatised määrused, millega ratifitseeriti SRFC riikidega sõlmitud kalandusalased partnerluslepingud. Varasemad määrused põhinesid üksnes ühist kalanduspoliitikat käsitlevatel aluslepingu sätetel.

32 — Liit ei ole veel valinud üht või mitut ÜRO mereõiguse konventsiooni artiklis 287 sätestatud meetodit ÜRO mereõiguse konventsiooni tõlgendamist või kohaldamist käsitlevate vaidluste lahendamiseks. Vastavalt ÜRO mereõiguse konventsiooni IV lisa artiklile 7 tähendab see, et liit on nõustunud vahekohtumenetlusega.

33 — Vt nt kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73).

34 — Kooskõlas nõukogu 29. septembri 2008. aasta määruse (EÜ) nr 1005/2008, millega luuakse ühenduse süsteem ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vältimiseks, ärahoidmiseks ja lõpetamiseks ning muudetakse määrusi (EMÜ) nr 2847/93, (EÜ) nr 1936/2001 ja (EÜ) nr 601/2004 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 1093/94 ja (EÜ) nr 1447/1999 (ELT L 286, lk 1), artikliga 30 on komisjon vastu võtnud ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügiga tegelevate laevade liidu nimekirjad (mis vaadatakse korrapäraselt läbi), mis põhinevad piirkondlike kalavarude majandamise organisatsioonide koostatud nimekirjadel: vt komisjoni 28. mai 2010. aasta määrus (EL) nr 468/2010, millega kehtestatakse ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügiga tegelevate laevade ELi nimekiri (ELT 2010, L 131, lk 22). Liit on ka rakendanud piirkondlike kalavarude majandamise organisatsioonide meetmed, mis puudutavad teatud riike: vt nt nõukogu 26. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 826/2004, millega keelatakse Ekvatoriaal-Guineast ja Sierra Leonest pärit hariliku tuuni (*thunnus thynnus*) importimine ja tühistatakse määrus (EÜ) nr 2092/2000 (ELT 2004, L 127, lk 19; ELT eriväljaanne 11/51, lk 172), millega rakendatakse liidu osalusega Rahvusvahelise Atlandi Tuunikala Kaitse Komisjoni (ICCAT) soovitused.

94. Ma ei usu siiski, et aluslepingutes muu sätte puudumine, millega sätestatakse nõukogu roll seoses selliste konkreetsete õigusaktide vastuvõtmisega, mille kaudu toimub liidu välistegevus (ja mille kaudu võidakse ellu viia liidu poliitikat), takistaks nõukogu kasutamast talle ELL artikli 16 lõikega 1 antud eesõigust otsustada liidu poliitika üle välissuhetes, kus piisav poliitika veel puudub. Kui see nii oleks, takistaks see tugevalt liidu jõupingutusi tegutseda tõhusalt. Tegelikult ei sisalda aluslepingud eraldi sätteid paljude välistegevust reguleerivate õigusaktide kohta, mille kaudu liit võib rahvusvahelise juriidilise isikuna tegutseda.[35] Liidu tõhusas välistegevuses peab siiski olema võimalik kasutada mitmesuguseid õigusakte ja seda tehes tuleb austada nõukogu eesõigusi.

95. Lisan, et kui aluslepingutes on sätestatud menetlusnormid, mille raames nõukogu peab tegutsema seoses liidu välistegevust reguleeriva konkreetse õigusaktiga, ei saa nõukogu kasutada ELL artikli 16 lõiget 1 nende normide kahjustamiseks.[36] Euroopa Kohus on kinnitanud, et ELL artikli 13 lõike 2 kohaselt kehtestatakse liidu institutsioonide tahte formuleerumist puudutavad eeskirjad aluslepinguga, mitte liikmesriikide või institutsioonide endi poolt.[37]

96. Nagu ma juba eespool selgitasin, ei olnud seega rahvusvahelises kohtumenetluses liidu seisukoha üle otsustamisel nõukogul tarvis neid eesõigusi rohkem kasutada.

97. Seetõttu leian, et nõukogu esimese väite teine osa tuleks tagasi lükata.

Teine väide: ELL artikli 13 lõige 2

98. Teises väites kinnitab nõukogu, et komisjon rikkus oma tegevusega selgelt ELL artikli 13 lõike 2 teises lauses sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet. Nõukogu väidab, et komisjon: i) ei esitanud vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 ettepanekut võtta vastu nõukogu otsus, millega määratakse kindlaks liidu nimel ITLOSes võetav seisukoht, ii) ei teinud nõukoguga koostööd seoses esitatava seisukoha sisu kindlaksmääramisega ja iii) ei võtnud arvesse nõukogu arvamust, et kuna nõukogu poolt heakskiidetud liidu seisukoht puudub, ei saa ITLOSele kirjalikku seisukohta esitada, teatades COREPERi 27. novembri 2013. aasta kohtumisel, et ta kavatseb seisukoha esitada, ning kaks päeva hiljem seda ka tehes. Komisjon omalt poolt rõhutab, et ta teavitas nõukogu täielikult kogu protsessi jooksul ning võttis ITLOSele esitatud kirjaliku seisukoha koostamisel võimalikult suures ulatuses arvesse liikmesriikide üksikasjalikke märkusi.

99. ELL artikli 13 lõike 2 teises lauses sätestatud lojaalse koostöö kohustus kehtib igale institutsioonile aluslepingutega antud volituste piires. Seega see kohustus neid volitusi ei suurenda ega vähenda.[38] Seega, kui aluslepingutes on sätestatud, et komisjon on pädev tegutsema nõukogu heakskiiduta, ei saa komisjoni kohustus teha nõukoguga koostööd ulatuda niivõrd kaugele, et see takistab komisjoni tegevust.

35 — Vt ka minu ettepanek liidetud kohtuasjades parlament ja komisjon *vs.* nõukogu (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334 (Venezuela kalapüügipiirkond), punktid 107 ja 108).

36 — Samamoodi ei saa Euroopa Parlament, kes ELL artikli 14 lõike 1 kohaselt „[…] täidab vastavalt aluslepingutes ette nähtud tingimustele poliitilise kontrolli ja konsulteerimise funktsiooni”, tugineda oma pädevuse sellisele kirjeldusele, et pidada oma tegelikku rolli suuremaks ELTL artiklis 218 sätestatud rahvusvaheliste lepingute puhul. Vt selle kohta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-658/11, EU:C:2014:2025 (Mauritiuse leping, mis käsitleb piraatlusjuhtumi toimepanemises kahtlustatavate isikute üleandmise tingimusi), punktid 54 ja 55).

37 — Vt kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-133/06, EU:C:2008:257 (pagulasseisund), punkt 54) ja kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:282 (nn *double mixity* juhtum), punktid 41 ja 42).

38 — Kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-48/14, EU:C:2015:91 (radioaktiivsete ainete juhtum), punktid 57 ja 58).

100. Minu arvates põhinevad nõukogu teise väite esimene ja kolmas osa eeldusel, et ELTL artikli 218 lõike 9 õige tõlgendamise kohaselt on komisjonil vaja nõukogu eelnevat nõusolekut, et esitada seisukoht ITLOSe nõuandvas menetluses, ning mis tahes ulatuses konsultatsioonid või lojaalne koostöö seda rikkumist ei heasta. Kui aga, nagu mina leian, ELTL artikli 218 lõige 9 komisjonilt sellise eelneva nõusoleku taotlemist *ei* nõua, ei saanud komisjon rikkuda lojaalse koostöö kohustust, kui ta seda nõusolekut ei küsinud.

101. Seoses teise osaga leian, et olemasolevad faktid näitavad, et seisukoha koostamise käigus konsulteeris komisjon tõepoolest liikmesriikide ja nõukoguga ning võttis nende märkusi (sealhulgas ITLOSe pädevuse kohta) arvesse [39] enne liidu nimel kirjaliku seisukoha esitamist ITLOSe kehtestatud tähtaja raames.

102. Neist kaalutlustest lähtudes leian, et ka teine väide tuleks tagasi lükata.

Lisaküsimus: ELL artikli 17 lõige 1 ja ELTL artikkel 335

103. Kui ELL artikli 16 lõige 1 ja ELTL artikli 218 lõige 9 ei ole kohaldatavad, tuleks nõukogu hagi rahuldamata jätta: vähemalt nende sätete kohaselt oli nõukogu juba asjaomase seisukoha võtnud ning ei olnud pädev otsustama vaidlusaluse kirjaliku seisukoha esitamise üle. Aga kas see järeldus tähendab ka seda, et otsus esitada seisukoht põhines nõuetekohaselt ELTL artiklil 335 (koostoimes ELL artikli 17 lõikega 1), nagu väidab komisjon, ja kuulus seega komisjoni pädevusse? Või kui ELTL artikkel 335 ei ole kohaldatav, siis kas komisjon oli sellest hoolimata vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 pädev tegema sellist otsust? Järgnevalt käsitlengi neid küsimusi.

104. Võttes arvesse, et asjaomane liidu seisukoht on juba olemas, on minu arvates vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 komisjoni ülesanne see seisukoht seda jõustades ellu viia ja rahvusvahelisel tasandil (sealhulgas rahvusvahelises kohtumenetluses) esitada. On ju komisjoni ülesanne edendada liidu üldisi huve ja tagada aluslepingute sätete ja institutsioonide poolt aluslepingute alusel võetud meetmete rakendamine. [40]

105. Kui ELTL artikkel 335 on vaid ELL artikli 17 lõikes 1 sätestatud liidu esindamisega seotud üldpõhimõtte konkreetne väljendus, siis annaks ELTL artikkel 335 koostoimes ELL artikli 17 lõikega 1 komisjonile pädevuse teha otsuseid selliste kirjalike seisukohtade kohta, nagu käesolevas kohtuasjas vaidlustatud seisukoht.

106. Euroopa Kohus on kohtuotsuses Reynolds Tobacco juba kinnitanud, et EÜ artikkel 282 (nüüd ELTL artikkel 335) – kuigi selles on kasutatud väljendit „igas liikmesriigis" – „[…] väljendab üldist põhimõtet, täpsustades, et ühendusel on õigus- ja teovõime ning sel eesmärgil esindab teda komisjon". [41] Selles kohtuotsuses tugines Euroopa Kohus ka asjaolule, et komisjon peab tagama aluslepingute sätete ja nende alusel võetud meetmete rakendamise (EÜ artikkel 211; nüüd ELL artikli 17 lõike 1 teine lause). Seetõttu jättis Euroopa Kohus rahuldamata apellatsioonkaebuse, mis oli esitatud Üldkohtu (toonane Esimese Astme Kohus) otsuse peale, [42] millega jäeti vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata hagid, mille esemeks oli sigaretitootjate nõue tühistada komisjoni otsus esitada kolmanda riigi (USA) kohtusse hagi, mis käsitles nende tootjate väidetavat osalemist Euroopa Ühenduse territooriumile suunatud salakaubaveos. Komisjon algatas menetluse USAs nõukogu eelneva heakskiiduta. [43]

39 — Vt ELTL artikliga 335 ette nähtud komisjoni pädevuse kohaldamisala ja ulatuse kohta lisaks allpool punktid 103–115.

40 — Vt ka kohtuotsus Reynolds Tobacco jt *vs.* komisjon (C-131/03 P, (edaspidi „Reynolds Tobacco"), EU:C:2006:541, punkt 94).

41 — Kohtuotsus Reynolds Tobacco jt *vs.* komisjon (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkt 94).

42 — Kohtuotsus, 15.1.2003, Philip Morris International *vs.* komisjon (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, EU:T:2003:6).

43 — Euroopa Kohus oli sellest asjaolust täiesti teadlik: nõukogu oli juhtinud sellele eraldi tähelepanu oma menetlusse astuja seisukohas, milles ta toetas komisjoni.

107. Kohtuasjas Reynolds Tobacco oli komisjon seega kõnealuste sätete kohaselt pädev otsustama menetluse algatamise üle kolmanda riigi kohtus ning määrama kindlaks algatatud hagi ulatuse ja sisu ilma nõukogu eelneva heakskiiduta. Euroopa Kohus näis nõustuvat sellega, et kõik nimetatud asjaolud kujutavad endast liidu „esindamist" komisjoni poolt. Minu arvates tähendab see ilmselgelt seda, et Euroopa Kohus *ei* pidanud komisjoni kui ühe liidu peamise poliitilise institutsiooni rolli võrreldavaks klienti (liit) esindava advokaadi (komisjon) omaga.

108. Euroopa Kohus selgitas, et komisjon esindab liitu selleks, et liit saaks juriidilise isikuna osaleda kohtumenetluses. Erinevalt nõukogust ja Austria valitsusest ei näe ma mõjuvat põhjust, miks komisjoni pädevuse ulatus liidu esindamisel peaks erinema olenevalt kohtust, mille menetluses liit ühe poolena osaleb.

109. Samuti ei veena mind nõukogu väide, et erinevalt kohtuasjas Reynolds Tobacco käsitletud olukorrast ei olnud komisjoni poolt ITLOSele esitatud kirjalik seisukoht seotud komisjoni rolliga „aluslepingute täitmise järelevalvajana" vastavalt ELL artikli 17 lõike 1 teisele lausele.

110. USAs kohtuasjas Reynolds Tobacco esitatud tsiviilhagi peamine eesmärk oli tõepoolest saada tubakatootjatelt hüvitist nende väidetava osalemise eest sigarettide salakaubaveos Euroopa Ühendusse, millega nad hoidusid tollimaksude ja käibemaksu tasumisest. Seega kaitses komisjon tolliliidu terviklikkust ja Euroopa Ühenduse finantshuve.[44]

111. Samas ei tähenda asjaolu, et kohtuasjas nr 21 ITLOSele kirjalikku seisukohta esitades ei taotlenud komisjon sarnaseid otseseid praktilisi tagajärgi siseturu toimimisele ja liidu eelarvele, et ta ei tegutsenud kooskõlas talle ELL artikli 17 lõikega 1 antud volitustega.

112. Esiteks, kuigi ITLOSe nõuandev menetlus ei tarvitse oma olemuselt erineda tsiviilhagist, millega nõutakse kahju rahalist hüvitamist, võivad mõlemad liidu jaoks kaasa tuua teatavaid tagajärgi. Seega võib mõlema puhul juhtuda, et komisjon peab ette võtma „asjakohaseid algatusi" ja „edenda[ma] liidu üldisi huve".

113. Teiseks on Euroopa Kohus juba kinnitanud, et komisjoni roll „aluslepingute täitmise järelevalvajana" hõlmab selle tagamist, et kolmas riik täidab nõuetekohaselt kohustusi, mis ta on endale liiduga sõlmitud lepinguga võtnud, kasutades selleks kõnealuses lepingus või selle alusel vastu võetud otsustes sätestatud vahendeid,[45] sealhulgas vaidluste lahendamise menetlust.[46] Neil asjaoludel ei näe ma põhimõttelist põhjust jätta komisjoni pädevusest välja liidu esindamine rahvusvahelistes kohtumenetlustes.

114. Kolmandaks puudutasid ITLOSele nõuandva arvamuse saamiseks esitatud küsimused liidu sõlmitud rahvusvahelise lepingu (ÜRO mereõiguse konventsioon), kolmandate riikide (eelkõige viie SRFC liikmesriigi) ja liidu vahel sõlmitud kahepoolsete kalandusalaste partnerluslepingute ning ÜRO kalavarude kokkuleppe tõlgendamist. Kõik need rahvusvahelised lepingud moodustavad Euroopa Liidu õiguskorra lahutamatu osa ja on institutsioonidele siduvad. Peale selle käsitlesid konkreetsed küsimused ranniku- ja lipuriikide alternatiivset jurisdiktsiooni mere bioloogiliste ressursside kaitse tagamisel, eelkõige seoses võitlusega ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vastu – valdkond, kus

44 — Vt kohtuotsus, 15.1.2003, Philip Morris International *vs.* komisjon (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, EU:T:2003:6, punktid 1–3).

45 — Kohtuotsus C.A.S. *vs.* komisjon (C-204/07 P, EU:C:2008:446, punkt 95), mis käsitleb Türgiga sõlmitud assotsiatsioonilepingut, ja kohtumäärus Mugraby *vs.* nõukogu ja komisjon (C-581/11 P, EU:C:2012:466, punkt 68), mis käsitleb Euroopa – Vahemere piirkonna lepingut assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Liibanoni Vabariigi vahel; allkirjastatud 17. juunil 2002. aastal Luxembourgis ja Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 14. veebruari 2006. aasta otsuse 2006/356/EÜ artikli 1 lõikega 1 (ELT 2006, L 143, lk 1).

46 — Vt kohtuotsus, 10.5.2001, Kaufring jt *vs.* komisjon (T-186/97, T-187/97, T-190/97 kuni T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 kuni T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 ja T-147/99, EU:T:2001:133, punkt 270).

liit on varasemate rahvusvaheliste eeskirjade alusel vastu võtnud konkreetsed teisesed õigusaktid.[47] Asjaolu, et sellise menetluse käigus võidakse tõstatada põhiküsimustega seotud lisaküsimusi (käesolevas kohtuasjas ITLOSe pädevus anda nõuandvaid arvamusi ning esitatud küsimuste vastuvõetavus), on omane mis tahes kohtumenetlusele.

115. Seetõttu leian, et ELTL artikkel 335 koostoimes ELL artikli 17 lõike 1 teise lausega andis komisjonile piisava õigusliku aluse esitada ITLOSele liidu nimel kirjalikke ja suulisi seisukohti.

## Ettepanek

116. Kõikidest eeltoodud kaalutlustest ning kohtukulude jaotust käsitlevatest Euroopa Kohtu kodukorra artiklitest 138 ja 140 lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

— jätta Euroopa Liidu Nõukogu hagi rahuldamata;

— mõista Euroopa Komisjoni kohtukulud välja nõukogult, kes ühtlasi kannab ise oma kohtukulud;

— jätta Austria, Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Leedu, Madalmaade, Portugali, Hispaania ja Ühendkuningriigi valitsuse kohtukulud nende endi kanda.

47 — Vt nt käesoleva ettepaneku punkt 88.