JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
26 päivänä marraskuuta 2015[1]

Asia C-660/13

Euroopan unionin neuvosto
vastaan

Euroopan komissio

Komission päätös, jossa hyväksytään lisäys kolmannen valtion kanssa tehtyyn yhteisymmärryspöytäkirjaan ja valtuutetaan sen allekirjoittamiseen — SEU 16 ja SEU 17 artikla — Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission asianomaiset toimivallat — SEU 13 artiklan 2 kohta — Vilpittömän yhteistyön periaate — SEUT 263 artikla — Tutkittavaksi ottaminen

1. Euroopan unionin neuvosto on nostanut kanteen, jossa vaaditaan Sveitsin uusille jäsenvaltioille myöntämästä rahoituksesta 27.2.2006 tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan (jäljempänä vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja) lisäyksen allekirjoittamisesta 3.10.2013 annetun komission päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.[2] Vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja on Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton (jäljempänä Sveitsi) välinen sopimus, joka kuvastaa Sveitsin poliittista sitoumusta myöntää rahoitusta jäsenvaltioille, jotka liittyivät Euroopan unioniin 1.5.2004, vastineena Sveitsin pääsystä laajentuneille sisämarkkinoille (jäljempänä Sveitsin rahoitusosuus). Se oli osa kokonaisratkaisua, jonka tuloksena saatiin päätökseen yhdeksän alakohtaista sopimusta kattava neuvottelukierros.

2. Ensimmäinen vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjaan tehty lisäys, jossa Sveitsi antaa samankaltaisen sitoumuksen Bulgarian ja Romanian (jotka liittyivät Euroopan unioniin 1.1.2007) osalta, allekirjoitettiin vuonna 2008 (jäljempänä vuoden 2008 lisäys).

3. Vuonna 2013 allekirjoitettiin toinen lisäys Kroatian samana vuonna tapahtuneen liittymisen huomioon ottamiseksi (jäljempänä vuoden 2013 lisäys). Vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan ja vuoden 2008 lisäyksen allekirjoittivat Euroopan unionin puolesta sekä neuvoston puheenjohtajavaltio että komissio, kun taas vuoden 2013 lisäyksen allekirjoitti pelkästään komissio.

4. Vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja sekä vuosien 2008 ja 2013 lisäykset sisältävät Sveitsin ja Euroopan unionin välisiä sopimuksia, jotka eivät ole sitovia, sikäli kuin osapuolet, vaikka niillä on kansainvälisen oikeuden mukaan oikeuskelpoisuus, ilmaisivat niissä tahtonsa siitä, että asiakirjat *eivät* sido niitä kansainvälisen oikeuden mukaan.

5. Neuvoston kanne koskee lähinnä neuvoston ja komission välistä toimivallanjakoa, kun on kyse unionin ja kolmannen valtion välisen sopimuksen, joka ei ole sitova, hyväksymisestä ja sen allekirjoittamiseen valtuuttamisesta, ja keskinäisen vilpittömän yhteistyön (jäljempänä vilpitön yhteistyö) periaatteeseen perustuvia vaatimuksia, joita sovelletaan tässä yhteydessä. Neuvosto moittii

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.
2 — C(2013) 6355 final.

komissiota etenkin siitä, ettei se pyytänyt neuvoston suostumusta ennen vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittamista, vaikka neuvosto oli valtuuttanut komission pelkästään neuvottelemaan siitä. Näin tehdessään komissio otti itselleen toimivallan päättää unionin politiikasta ja myös sivuutti jäsenvaltioiden toimivallan.

Unionin oikeus

Sopimus Euroopan unionista

6. SEU 4 artiklan 1 kohdassa viitataan SEU 5 artiklassa vahvistettuun annetun toimivallan periaatteeseen. SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätään, että unioni toimii ”ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille”.

7. SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti ”unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään”, ja jäsenvaltiot ”toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen”, ja ”tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen”.

8. SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Toimielimet tekevät keskenään vilpitöntä yhteistyötä.”

9. SEU 15 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. – –”

10. SEU 16 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Neuvosto toimii yhdessä Euroopan parlamentin kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Se määrittelee ja sovittaa yhteen unionin politiikkoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti.” SEU 16 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. SEU 16 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätään seuraavaa: ”Ulkoasiainneuvosto muotoilee unionin ulkoista toimintaa Eurooppa-neuvoston määrittelemien strategisten linjausten mukaisesti ja huolehtii unionin toiminnan johdonmukaisuudesta.”

11. SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio ”ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet[,] – – huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan[,] – – valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa [ja] – – hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti”. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta komissio myös ”huolehtii unionin ulkoisesta edustuksesta”.

12. SEU 21 ja SEU 22 artikla ovat yleisiä määräyksiä unionin ulkoisesta toiminnasta (EU-sopimuksen V osaston 1 luku). SEU 21 artiklan 1 kohdassa esitetään periaatteet, joihin unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu. SEU 21 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan unioni huolehtii johdonmukaisuudesta ulkoisen toimintansa eri alojen välillä sekä näiden ja muiden politiikkojensa välillä. Neuvosto ja komissio varmistavat tämän johdonmukaisuuden ja tekevät siinä tarkoituksessa

yhteistyötä. SEU 22 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto määrittää unionin strategiset edut ja tavoitteet SEU 21 artiklassa lueteltujen periaatteiden ja tavoitteiden pohjalta. Eurooppa-neuvoston tältä osin tekemät päätökset koskevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita unionin ulkoisen toiminnan aloja, ja ne pannaan täytäntöön perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen mukaisesti.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

13. SEUT 1 artiklan 1 kohdassa määrätään, että EUT-sopimuksella ”järjestetään Euroopan unionin toiminta ja määritellään unionin toimivallan alat ja rajat sekä sen käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt”.

14. SEUT 2 artiklan 1 kohdassa määrätään sen seurauksista, että unionilla on yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, seuraavaa: ”– – ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi”.

15. Jos toimivalta tietyllä alalla on jaettu, SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan ”unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa – – [ja] käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa”.

16. SEUT 2 artiklan 6 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Unionin toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt määritetään perussopimusten kutakin alaa koskevissa määräyksissä.”

17. SEUT 7 artiklassa (joka sisältyy II osastoon ”Yleisesti sovellettavat määräykset”) määrätään seuraavaa: ”Unioni varmistaa eri politiikkojensa ja toimiensa välisen johdonmukaisuuden kaikki tavoitteensa huomioon ottaen ja annetun toimivallan periaatetta noudattaen.”

18. SEUT 205 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Tämän osan[3] mukaista unionin toimintaa kansainvälisissä yhteyksissä ohjaavat ne periaatteet, se pyrkii niihin tavoitteisiin ja sitä harjoitetaan niiden yleisten määräysten mukaisesti, jotka esitetään [EU-sopimuksen] V osaston 1 luvussa.”[4]

19. Viidennen osan V osastoon ”Kansainväliset sopimukset” sisältyvässä SEUT 216 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Unioni voi tehdä sopimuksen yhden tai useamman kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa, kun perussopimuksissa on asiaa koskeva määräys taikka kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin unionin politiikalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi tai sopimuksen tekemisestä säädetään oikeudellisesti sitovassa unionin säädöksessä tai sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

2. Unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita.”

3 — Nimittäin EUT-sopimuksen viides osa ”Unionin ulkoinen toiminta”.

4 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

20. SEUT 218 artiklassa määrätään kansainvälisten sopimusten neuvottelussa ja tekemisessä noudatettavasta menettelystä.[5] Sen mukaan neuvosto ”antaa luvan neuvottelujen aloittamiselle, vahvistaa neuvotteluohjeet, antaa luvan sopimusten allekirjoittamiseen ja tekee sopimukset” (SEUT 218 artiklan 2 kohta). Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta sekä ”päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen ja tarvittaessa sen väliaikaiseen soveltamiseen ennen sen voimaantuloa”, (SEUT 218 artiklan 5 kohta) että ”päätöksen sopimuksen tekemisestä” (SEUT 218 artiklan 6 kohta).

21. SEUT 263 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin tutkii erityisesti ”lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyjen säädösten sekä – – komission – – säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin”. Saman artiklan toisessa kohdassa määrätään, että tässä tarkoituksessa tuomioistuimella on ”toimivalta ratkaista jäsenvaltion, Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission kanne, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö”.

22. Jos tällainen kanne on aiheellinen, unionin tuomioistuin kumoaa toimen SEUT 264 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti. Saman artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa: ”Tarpeellisiksi katsomissaan tapauksissa tuomioistuin toteaa, miltä osin mitättömäksi julistetun säädöksen vaikutuksia kuitenkin on pidettävä pysyvinä.”

23. SEUT 278 artiklassa määrätään, että vaikka unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevalla kanteella ei ole lykkäävää vaikutusta, unionin tuomioistuin voi kuitenkin määrätä kanteen kohteena olevan toimen täytäntöönpanon lykättäväksi, jos se katsoo, että olosuhteet sitä edellyttävät.

24. SEUT 279 artiklan mukaan unionin tuomioistuin ”voi käsiteltävänään olevassa asiassa päättää tarpeellisista välitoimista”.

Asian tausta ja riidanalainen päätös

Vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja

25. Sveitsillä on pääsy sisämarkkinoille useiden kahdenvälisten sopimusten perusteella. Toinen neuvottelukierros tällaisista sopimuksista käytiin samanaikaisesti unionin vuonna 2004 toteutuneen laajenemisen kanssa.

26. Euroopan vapaakauppaliittoa käsittelevä työryhmä (jäljempänä EFTA-työryhmä), joka on neuvoston valmisteluelin, tutki 10.3.2003 pidetyssä kokouksessaan Sveitsin kanssa kaavailtuihin neuvotteluihin liittyvää komission suositusta neuvoston päätökseksi, jossa komissio valtuutetaan aloittamaan neuvottelut useiden sekasopimusten mukauttamiseksi laajentumisen johdosta. Suositus koski myös sopimuksen neuvottelemista rahoituksesta laajentuneen unionin taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämiseen. Sopimuksesta tuli vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja.

5 — Ks. myös SEUT 207 artikla, jossa esitetään tarkemmin menettelyt kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseksi ja tekemiseksi yhteisen kauppapolitiikan alalla.

27. EFTA-työryhmä päätti 24.3.2003 suosittaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komitealle (jäljempänä Coreper), että tämä pyytää neuvostoa ja tarvittaessa neuvostossa toimivien jäsenvaltioiden hallitusten edustajia (jäljempänä neuvostossa toimivat jäsenvaltiot) [6] tekemään päätösesityksen, jossa komissio valtuutetaan neuvottelemaan (silloisen) Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden puolesta muun muassa Sveitsin kanssa tehtävän sopimuksen rahoituksesta laajentuneen unionin taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämiseen. Päätösesityksessä todettiin, että komissio ”käy kyseiset neuvottelut liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti ja kuullen [EFTA-työryhmää]”. Neuvotteluohjeissa muun muassa todettiin, että ”vastineena vapaasta pääsystä laajentuneille sisämarkkinoille Sveitsin olisi rahoitettava sosiaalisen ja taloudellisen koheesion edistämistä laajentuneessa [unionissa] Norjan, Islannin ja Liechtensteinin tapaan” ja että ”Sveitsin erityistilanne on otettava huomioon”. Päätösesityksessä tai neuvotteluohjeissa ei määritetty, kenen oli tarkoitus allekirjoittaa neuvottelujen tuloksena syntyvä teksti. Neuvotteluohjeissa todettiin ehkäpä optimistisesti, että sopimus oli tarkoitus neuvotella valmiiksi ajoissa vuoden 2004 laajentumista varten.

28. Huhtikuussa 2003 neuvosto valtuutti komission aloittamaan neuvottelut Sveitsin kanssa.

29. EU:n ja Sveitsin välisessä huippukokouksessa, joka pidettiin 19.5.2004, Euroopan unioni piti myönteisenä Sveitsin tarjousta rahoittaa laajentuneen unionin taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämistä. Neuvoston tässä menettelyssä nostaman kanteen liitteenä olevassa Coreperin asiakirjassa todetaan, että neuvosto hyväksyi Sveitsin rahoitusosuuden osana kokonaisratkaisua, jonka tuloksena saatiin päätökseen laaja, yhdeksän alakohtaista sopimusta kattava neuvottelukierros.

30. Marraskuusta 2004 toukokuuhun 2005 unioni ja Sveitsi neuvottelivat vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjasta (jonka teksti on riidanalaisen päätöksen liitteenä), joka koostuu kahdeksasta ”suuntaviivasta”.

31. Ensimmäisen suuntaviivan mukaan Sveitsin liittoneuvosto neuvottelee asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa sopimukset yhden miljardin Sveitsin frangin suuruista Sveitsin rahoitusosuutta koskevista järjestelyistä, ja rahoitusosuus jaetaan viiden vuoden aikana Sveitsin parlamentin hyväksyttyä määrärahat. Varojen jakoperusteet jäsenvaltioittain esitetään toisessa suuntaviivassa, jossa myös mainitaan, että Sveitsin rahoitusosuutta voidaan käyttää alueellisiin ja kansallisiin hankkeisiin ja ohjelmiin sekä useita edunsaajavaltioita kattaviin hankkeisiin ja ohjelmiin. Kolmas suuntaviiva koskee kahden ja neljän vuoden jälkeen tehtävää uudelleentarkastelua. Neljännessä suuntaviivassa vahvistetaan rahoituksen suuntaviivat ja kohteet. Viides suuntaviiva, jonka otsikko on ”Tiedotus ja koordinointi”, koskee liittoneuvoston ja komission vuorovaikutusta Sveitsin rahoitusosuuden käyttöönotossa. Siinä myös todetaan, että hankkeet ja ohjelmat voidaan soveltuvin osin toteuttaa yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa ja että hankkeita ja ohjelmia voidaan osarahoittaa (silloisista) yhteisövälineistä. Kuudennen suuntaviivan mukaan liittoneuvosto valitsee hankkeet ja ohjelmat edunsaajavaltioiden kanssa. Seitsemäs suuntaviiva koskee hankkeiden ja ohjelmien täytäntöönpanoa. Seitsemännen suuntaviivan b kohdassa todetaan, että Sveitsin rahoitusosuus annetaan lahjana tai edullisin ehdoin myönnettävänä rahoituksena ja että osuutta ei makseta takaisin Sveitsille. Kahdeksannessa suuntaviivassa (jonka otsikko on ”Sveitsin rahoitusosuuden käyttöönotto”) todetaan lisäksi, että liittoneuvosto ehdottaa Sveitsin parlamentille yhden miljardin Sveitsin frangin suuruista määrärahaa, jotta Sveitsin rahoitusosuus voidaan ottaa käyttöön (vuodesta 2006 alkaen), ja että jäsenvaltioiden kanssa neuvoteltavien sopimusten on oltava vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjassa vahvistettujen suuntaviivojen mukaisia. Vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan liitteessä [7] kuvataan yleisesti näiden kahdenvälisten puitesopimusten sisältöä.

6 — Käsiteltävän asian taustan kannalta merkityksellisten asiakirjojen eri englanninkielisissä versioissa viitataan neuvostossa toimiviin (”acting”) tai kokoontuviin (”meeting”) jäsenvaltioiden hallitusten edustajiin. On epäselvää, tarkoittivatko näiden asiakirjojen laatijat näillä käsitteillä eri asioita.

7 — Sen toiseen liitteeseen sisältyi Sveitsin rahoitusosuutta koskeva Portugalin ja Kreikan julistus.

32. Neuvosto toteaa kanteessaan, että molemmat osapuolet sopivat, että vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja sisältäisi (Sveitsin sisäisten rajoitteiden vuoksi) ainoastaan poliittisia, ei-sitovia sitoumuksia ja että tämän aikomuksen olisi käytävä ilmi sopimuksen muodosta ja tekstistä. Komissio vahvistaa, että sen tehtävänä oli allekirjoittaa sopimus, joka ei ole oikeudellisesti sitova.

33. Komissio teki 20.10.2005 ehdotuksen neuvoston päätökseksi vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan tekemisestä (silloisen) Euroopan yhteisön puolesta EY 159 artiklan kolmannen kohdan ja EY 300 artiklan 2 ja 3 kohdan (jotka koskevat taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja kansainvälisten sopimusten tekemistä) perusteella. EFTA-työryhmän kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen Coreper hyväksyi 8.2.2006 yhteisellä sopimuksella allekirjoitettavan tekstin muodon ja sisällön.

34. Coreper kehotti 14.2.2006 neuvostoa hyväksymään neuvoston ja neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden hallitusten edustajien (jäljempänä neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltiot) päätelmien tekstin. Päätelmissä viitattiin Sveitsin 19.5.2004 esittämään tarjoukseen, kehotettiin asianomaisia jäsenvaltioita tietyt suuntaviivat huomioon ottaen tekemään Sveitsin kanssa sopimuksia Sveitsin rahoitusosuuden ”yksityiskohdista”, annettiin neuvoston puheenjohtajalle tehtäväksi allekirjoittaa vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja ja valtuutettiin komissio kahdenvälisten järjestelyjen ja vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan yhteydessä hoitamaan tiedotus-, koordinointi- ja seurantatehtäviä. Päätelmien mukaan komissio otti nämä tehtävät hoitaakseen ja halusi vahvistaa sopimuksen myös allekirjoittamalla vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan. Neuvosto väittää, että tuolloin vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan katsottiin kuuluvan unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin.

35. Vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja allekirjoitettiin 27.2.2006 asianmukaisesti ”Sveitsin liittoneuvoston puolesta”, ”Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion puolesta” ja ”Euroopan komission puolesta”. [8]

Vuoden 2008 lisäys

36. Neuvosto ja neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltiot hyväksyivät 20.12.2006 päätelmät, joissa neuvoston puheenjohtaja ja komissio valtuutettiin neuvottelemaan vuoden 2008 lisäyksestä. Päätelmien 3 kohdassa todettiin, että neuvoston puheenjohtajalle annettiin tehtäväksi aloittaa komission avustamana tarvittavat neuvottelut Sveitsin liittoneuvoston kanssa, jotta vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjaa voitaisiin mukauttaa mahdollisimman pian.

37. Tämän jälkeen 14.5.2008 annetuissa päätelmissä neuvoston puheenjohtaja valtuutettiin allekirjoittamaan vuoden 2008 lisäys ja komissiolle annettiin vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjassa mainittujen kaltaisia hallinnointitehtäviä. Vuoden 2008 lisäystä ei ollut myöskään tarkoitettu oikeudellisesti sitovaksi, ja se sisälsi ainoastaan poliittisia sitoumuksia. Komission oli samoin tarkoitus allekirjoittaa vuoden 2008 lisäys, samasta syystä kuin se allekirjoitti vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan.

38. Vuoden 2008 lisäys allekirjoitettiin 25.6.2008 ”Sveitsin liittoneuvoston puolesta”, ”Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion puolesta” ja ”Euroopan komission puolesta”.

8 — Sveitsi teki 20.12.2007 puitesopimukset kymmenen unioniin vuonna 2004 liittyneen jäsenvaltion kanssa.

Vuoden 2013 lisäys ja riidanalainen päätös

39. Neuvosto ja neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltiot hyväksyivät 20.12.2012 jälleen päätelmät, joissa komissio valtuutettiin aloittamaan läheisessä yhteistyössä neuvoston puheenjohtajan kanssa tarvittavat neuvottelut Sveitsin rahoitusosuuden mukauttamisesta Kroatian liittymisen johdosta (jäljempänä vuoden 2012 päätelmät). Ne kehottivat komissiota kuulemaan EFTA-työryhmää säännöllisesti keskustelujen edistymisestä.

40. Komissio muotoili 17.12.2012 Coreperin kokouksen pöytäkirjaan sisällytettävän lausuman, jossa todettiin seuraavaa:

”Kroatialle myönnettävää [Sveitsin rahoitusosuutta] koskevat päätelmät muodostavat [SEU] 16 artiklan mukaisen poliittisen päätöksen. Kyseisessä 16 artiklassa annetaan neuvostolle toimivalta määritellä politiikkoja. Päätelmät on siten ymmärrettävä neuvoston eikä jäsenvaltioiden poliittisena päätöksenä.

Komissio panee merkille neuvoston tekemän poliittisen päätöksen ja aloittaa tämän perusteella pyynnön mukaisesti keskustelut Sveitsin kanssa [unionin] puolesta. Komissio muistuttaa tältä osin kannastaan, jonka se on esittänyt asioissa C-28/12 ja C-114/12,[9] jotka ovat vireillä unionin tuomioistuimessa.” [10]

41. Sen jälkeen, kun Euroopan ulkosuhdehallinto (jäljempänä EUH), joka avustaa unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa, tiedotti EFTA-työryhmälle, että keskustelut Sveitsin kanssa oli saatu menestyksellisesti päätökseen, EFTA-työryhmän jäsenet ilmoittivat välittävänsä tulokset kotimaihinsa tarkastelua varten. Työryhmä ei kokoontunut elokuussa 2013. Neuvosto toteaa, että neuvottelijoiden epävirallisessa sähköpostikirjeenvaihdossa Sveitsin neuvottelijat käyttivät sellaista lisäyksen versiota, jossa viitattiin neuvoston puheenjohtajaan yhtenä lisäyksen allekirjoittajista.

42. Komissio antoi 3.10.2013 riidanalaisen päätöksen, jossa hyväksyttiin vuoden 2013 lisäys ja valtuutettiin ulkosuhteista vastaava komission varapuheenjohtaja (toisin sanoen unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja) ja aluepolitiikasta vastaava komission jäsen allekirjoittamaan vuoden 2013 lisäys unionin puolesta. Komissio ei pyytänyt neuvoston ja neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden etukäteissuostumusta. Riidanalaisessa päätöksessä mainitaan sen oikeusperustana SEU 17 artikla. Päätös annettiin epävirallisesti tiedoksi neuvostolle ja lähetettiin Sveitsin viranomaisille samana päivänä, jona se annettiin.

43. Riidanalainen päätös koostuu kahdeksasta johdanto-osan perustelukappaleesta, yhdestä ainoasta artiklasta ja liitteestä, johon sisältyy vuoden 2013 lisäys.

44. Päätöksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viitataan merkityksellisin osin neuvoston (vuoden 2012 päätelmissä määritettyyn) tehtävään neuvotella Sveitsin kanssa Kroatialle myönnettävästä Sveitsin rahoitusosuudesta ja kehottaa komissiota aloittamaan kyseiset neuvottelut. Johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa mainitaan (Coreperin kokouksen pöytäkirjaan sisällytetty) komission lausuma, jossa komissio selitti, että vuoden 2012 päätelmät on ymmärrettävä

9 — Kyseiset asiat eivät ole enää vireillä: ks. tuomio komissio v. neuvosto (C-28/12, EU:C:2015:282) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151). Tuomiossaan asiassa C-28/12 unionin tuomioistuin katsoi, että päätös ei ole SEUT 218 artiklan 2, 5 ja 8 kohdan eikä siten SEU 13 artiklan 2 kohdan mukainen, jos i) päätöksessä sulautetaan tosiasiallisesti yhteen yhtäältä kyseessä olevien sopimusten allekirjoittamista unionin puolesta ja sopimusten väliaikaista soveltamista unionin toimesta koskeva toimi ja toisaalta näiden sopimusten väliaikaista soveltamista jäsenvaltioiden toimesta koskeva toimi, eikä ole mahdollista tehdä eroa sen mukaan, mikä toimi heijastaa neuvoston tahtoa ja mikä puolestaan ilmentää jäsenvaltioiden tahtoa, ja jos ii) päätös annettiin menettelyssä, johon sisältyy erotuksetta neuvoston omaan päätöksentekomenettelyyn kuuluvia seikkoja ja hallitustenvälisiä seikkoja (49 ja 51 kohta). Tuomiossa asiassa C-114/12 (joka annettiin ennen tuomiota C-28/12) unionin tuomioistuin totesi, että ensimmäinen kanneperuste oli perusteltu eikä komission kanteensa tueksi esittämiä muita kanneperusteita (jotka liittyivät samankaltaisiin neuvostoa ja jäsenvaltioita koskeviin toimiin) ollut tarpeen tutkia.

10 — Käsiteltävässä asiassa esittämässään vastineessa komissio kuvaa kantaansa seuraavasti: neuvosto ei voi samanaikaisesti puolustaa omaa autonomiaansa ja menettelyllistä autonomiaansa jäsenvaltioihin nähden, ja se vaikuttaa sekoittavan roolinsa unionin toimielimenä jäsenvaltioiden rooliin.

SEU 16 artiklan mukaisena neuvoston poliittisena päätöksenä ja että komissio aloittaa tämän pyynnön perusteella keskustelut Sveitsin kanssa unionin puolesta. Johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan ehdotettu lisäys perustuu unionin kantaan, joka ilmenee vuoden 2012 päätelmistä, jotka puolestaan perustuivat vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjaan ja vuoden 2008 lisäykseen. Tässä kannassa unioni ilmaisee tukensa Kroatian toiveelle hyötyä Sveitsin rahoitusosuudesta. Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että unionin kannan mukaisesti ehdotettu lisäys kuvastaa Sveitsin poliittista sitoumusta neuvotella Kroatian kanssa sopimus Sveitsin rahoitusosuudesta, joka määritetään samoin perustein kuin aiempien edunsaajien tapauksessa ja lasketaan suhteessa alkuperäiseen Sveitsin rahoitusosuuteen. Johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan ehdotetulla lisäyksellä ei ole rahoitusvaikutuksia unionin talousarvioon. Johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”ehdotetulla lisäyksellä ei luoda eikä ole tarkoitus luoda kummallekaan osapuolelle kansallisen tai kansainvälisen oikeuden mukaisia sitovia tai oikeudellisia velvoitteita”.

45. Riidanalaisen päätöksen ainoassa artiklassa säädetään, että komissio hyväksyy vuoden 2013 lisäyksen ja valtuuttaa ulkosuhteista vastaavan varapuheenjohtajan komission varapuheenjohtajan ominaisuudessa ja aluepolitiikasta vastaavan komission jäsenen allekirjoittamaan lisäyksen unionin puolesta.

46. Vuoden 2013 lisäyksen mukaan sen allekirjoittivat kyseiset komission jäsenet ”Euroopan unionin puolesta” ja Sveitsin liittoneuvosto ”Sveitsin valaliiton puolesta”. Lisäys koostuu johdantolauseesta ja kolmesta kohdasta.

47. Lisäyksen 1 kohdan mukaan Sveitsin liittoneuvosto neuvottelee Kroatian kanssa sopimuksen 45 miljoonan Sveitsin frangin suuruista Sveitsin rahoitusosuutta (vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan ensimmäisessä suuntaviivassa määritetyn rahoitusosuuden lisäksi) koskevista järjestelyistä, ja rahoitusosuus jaetaan viiden vuoden aikana Sveitsin parlamentin hyväksyttyä määrärahat. Sveitsin liittoneuvosto aikoo lisäksi myöntää rahoitusosuuden 31.5.2017 mennessä.[11] Lisäyksen 2 kohdan (Sveitsin lisärahoitusosuuden käyttöönotto) mukaan Sveitsin liittoneuvosto ehdottaa Sveitsin parlamentille 45 miljoonan Sveitsin frangin suuruisen lisämäärärahan hyväksymistä, jotta rahoitusosuus voidaan ottaa käyttöön vuodesta 2014 alkaen. Lisäyksen 3 kohdassa todetaan, että muita vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjassa ja sen liitteessä olevia suuntaviivoja sovelletaan soveltuvin osin.

48. Komission mukaan se antoi lisätietoja ja vahvisti aiemman kantansa EFTA-työryhmän 15. ja 23.10.2013 pidetyissä kokouksissa. Neuvoston oikeudellinen yksikkö ja jäsenvaltiot vastustivat komission menettelyä ja etenkin sitä, ettei se ollut pyytänyt neuvoston hyväksyntää keskustelujen lopputulokselle ja että se oli sivuuttanut jäsenvaltioiden toimivallan. Neuvoston puheenjohtajavaltio lähetti tämän jälkeen neuvostolle ja neuvostossa kokoontuville jäsenvaltioille ehdotuksen päätelmiksi, joissa ne hyväksyisivät muodollisesti keskustelujen lopputuloksen 19.11.2013 pidetyssä neuvoston kokouksessa (jonka ajankohdasta komissio oli oletettavasti tietoinen). Neuvoston mukaan EUH ilmoitti 23.10.2013 pidetyssä kokouksessa komission vastustavan päätelmiä.

49. EFTA-työryhmä päätti kokouksessaan 31.10.2013 valmistella ja esittää neuvostolle useita ehdotuksia neuvoston ja neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden päätelmiksi, joiden mukaan Sveitsin liittoneuvoston, neuvoston puheenjohtajavaltion ja komission oli määrä allekirjoittaa vuoden 2013 lisäys ja komissiolla oli tarkoitus olla sama rooli kuin vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjassa ja vuoden 2008 lisäyksessä. Päivää aiemmin pidetyssä kokouksessa EUH:n edustajat ilmoittivat neuvoston puheenjohtajavaltiolle, että komissio aikoi hylätä päätelmissä esitetyn valtuutuksen.

11 — Toisin sanoen ennen Sveitsin oikeusperustan (Itä-Euroopan valtioiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä 24.3.2006 annetun liittovaltion lain) voimassaolon päättymistä.

50. Aluepolitiikasta vastaava komission jäsen allekirjoitti vuoden 2013 lisäyksen unionin puolesta 7.11.2013. Hän toimi näin riidanalaisen päätöksen perusteella ja ilman neuvoston etukäteissuostumusta. Seuraavana päivänä hän lähetti allekirjoitetun vuoden 2013 lisäyksen saatekirjeineen Sveitsin viranomaisille.

51. Neuvosto ja neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltiot hyväksyivät 19.11.2013 kannan riidanalaiseen päätökseen sen jälkeen, kun neuvoston oikeudellinen yksikkö oli antanut kirjallisen lausuman oikeasta menettelystä, jota on noudatettava sovittaessa kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa välineistä, joita ei ole tarkoitettu oikeudellisesti sitoviksi mutta joihin sisältyy unionin antamia poliittisia sitoumuksia. Neuvosto hyväksyi 9.12.2013 kannan, jonka mukaan se ei hyväksy tapaa, jolla komissio oli menetellyt tässä tapauksessa ja muissa vastaavissa tapauksissa.

52. Sveitsi ja Kroatia allekirjoittivat 30.6.2015 kahdenvälisen puitesopimuksen taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseen laajentuneessa Euroopan unionissa tähtäävän Sveitsin ja Kroatian välisen yhteistyöohjelman toteutuksesta.

Asianosaisten vaatimukset ja menettely

53. Neuvoston kanne riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi perustuu SEUT 263 artiklaan ja sisältää kaksi oikeudellista perustetta. Ensimmäisen perusteen mukaan antamalla riidanalaisen päätöksen komissio loukkasi SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrättyä toimivallan jaon periaatetta ja näin ollen myös toimielinten välisen tasapainon periaatetta. Toisen perusteen mukaan komission menettelyllä, joka johti [12] riidanalaisen päätöksen antamiseen ja vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittamiseen, loukattiin SEU 13 artiklan 2 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta. Vaikka neuvosto näin ollen vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista, se pyytää unionin tuomioistuinta määräämään päätöksen vaikutukset pysymään voimassa, kunnes päätös on korvattu. Neuvosto myös vaatii, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

54. Komissio vaati, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen. Se väittää, että riidanalaista päätöstä annettaessa kunnioitettiin täysimääräisesti perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja ja että se on toiminut täysin vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Komissio myös vaatii, että neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

55. Neuvosto pyysi unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 60 artiklan 1 kohdan mukaisesti asian käsittelemistä suuressa jaostossa.

56. Neuvoston ja komission esittämien pääasiallisten vaatimusten lisäksi Kreikan, Liettuan, Puolan, Ranskan, Saksan, Suomen, Tšekin, Unkarin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset hyväksyttiin väliintulijoiksi, ja ne esittivät asiassa kirjallisia huomautuksia. Asianosaiset ja väliintulijat Liettuan, Puolan, Suomen ja Unkarin hallituksia lukuun ottamatta esittivät suullisia huomautuksia 2.6.2015 pidetyssä istunnossa. Kaikki väliintulijat tukevat neuvoston vaatimuksia.

12 — Ks. kuitenkin myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohta.

Asian tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

57. Käsiteltävässä asiassa nousee nähdäkseni esiin alustava kysymys siitä, mikä on toimi, jota voidaan tutkia SEUT 263 artiklan mukaisesti. On selvää, että riidanalainen päätös on komission toimi,[13] vaikka enää ei ole välttämättä selvää, mitä kyseinen SEUT 263 artiklan edellytys täsmällisesti sisältää.[14] Vähemmän itsestään selvältä vaikuttaa kuitenkin se, onko riidanalainen päätös toimi, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.

58. Käsiteltävässä asiassa ei ole esitetty vastalauseita neuvoston kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisesta. Unionin tuomioistuin on tästä huolimatta toimivaltainen tutkimaan omasta aloitteestaan, voidaanko riidanalainen päätös riitauttaa SEUT 263 artiklan nojalla, koska kyse on sen toimivaltaa koskevasta kysymyksestä;[15] unionin tuomioistuin ei kuitenkaan voi perustaa ratkaisuaan oikeudelliseen perusteeseen, joka on otettu huomioon omasta aloitteesta, jollei se ole kehottanut asianosaisia ensin esittämään huomautuksensa kyseisestä perusteesta.[16] Lisäksi tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkiminen edeltää loogisesti kunkin oikeudellisen perusteen perusteltavuuden tutkimista.[17]

59. Kumpikaan asianosaisista ei esittänyt kirjelmissään, miksi riidanalainen päätös sen mukaan täyttää SEUT 263 artiklan edellytykset (tai ei täytä niitä). Vastatessaan unionin tuomioistuimen niille esittämiin kysymyksiin molemmat asianosaiset kuitenkin tarkastelivat istunnossa sitä, missä määrin vuoden 2013 lisäyksellä voisi sen sitomattomasta luonteesta huolimatta olla oikeusvaikutuksia tai oikeudellisia seurauksia. Tällaiset kysymykset ovat selkeästi merkityksellisiä paitsi sen kannalta, onko sovellettava SEUT 218 artiklassa määrättyä menettelyä, myös sen kannalta, että ainoastaan toimia, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, voidaan tutkia SEUT 263 artiklan perusteella. Katson näin ollen, että asianosaisille annettiin riittävä tilaisuus tulla kuulluksi. Unionin tuomioistuin voi siten tarkastella omasta aloitteestaan tätä toimivaltakysymystä.

13 — Riidanalainen päätös kuuluu käsitteeseen, joka kattaa ”lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyt tai muut yleisesti sovellettavat toimet ja yksittäistapausta koskevat toimet”: ks. tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 56 kohta).

14 — Äskettäisessä tuomiossaan unionin tuomioistuin tutki sellaisen SEUT 263 artiklan mukaisen kumoamiskanteen perusteita, jossa riitautettiin unionin tuomioistuimen kuvauksen mukaan se, että komissio oli ”toteuttanut 5.8.2013 ilmaisemansa aikomukset”, nimittäin esittänyt unionin puolesta kansainväliselle merioikeustuomioistuimelle kirjallisen lausunnon (tuomio neuvosto v. komissio, C-73/14, EU:C:2015:663, 37 kohta). Unionin tuomioistuin kuvasi neuvoston kanteen kohdistuvan siihen, että komissio ”ei saattanut – – unionin puolesta esittämänsä kirjallisen lausunnon sisältöä etukäteen neuvoston hyväksyttäväksi” (saman tuomion 38 kohta). Loogisesti unionin tuomioistuimen on täytynyt katsoa kyseisessä asiassa, että neuvoston kanne voidaan ottaa tutkittavaksi (ks. myös jäljempänä alaviite 17). Jos asia on näin, tästä herää kuitenkin useita SEUT 263 artiklan soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä. Miten SEUT 263 artiklan viimeisessä kohdassa määrättyjen määräaikojen noudattaminen on todennettava, jos riitautettu toimi koskee sitä, että toimielin on ”toteuttanut – – ilmaisemansa aikomukset”? Jos kanne hyväksytään, mitä siinä tapauksessa tarkasti ottaen kumotaan? Onko edelleen tarpeen selvittää, onko toimi, jossa kyseiset aikomukset ilmaistaan, toimi, jota voidaan tutkia SEUT 263 artiklan mukaisesti? Miten laaja on käsite ”toteuttanut – – aikomukset”? Onko sillä merkitystä, onko kyseiset aikomukset ilmaissut toimielin, jota vastaan kumoamiskanne on nostettu? Voidaanko SEUT 263 artiklan mukaista menettelyä nimittäin käyttää siihen, että vaaditaan komission ratkaisun laiminlyömisen kumoamista (jota varten SEUT 265 artikla on ilmeisesti tarkoitettu)?

15 — Ks. esim. tuomio Planet v. komissio (C-564/13 P, EU:C:2015:124, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — Ks. esim. tuomio komissio v. Irlanti ym. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, 57 kohta) ja tuomio Planet v. komissio (C-564/13 P, EU:C:2015:124, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan noudattanut tätä järjestystä asian tarkastelussa tuomiossa Ranska v. komissio (C-233/02, EU:C:2004:173, 26 kohta). Se ei tutkinut ensin komission väitteitä, joiden mukaan ”Suuntaviivat lainsäädännöllisen yhteistyön ja avoimuuden alalla”, joita koskevan sopimuksen komissio teki Amerikan yhdysvaltojen kanssa, eivät olleet sitovia eivätkä tuottaneet oikeudellisia vaikutuksia eikä kyseessä siten ollut komission toimi, josta voitaisiin nostaa kumoamiskanne. Yhteisöjen tuomioistuin ei pitänyt tarpeellisena ratkaista näitä väitteitä, koska vaatimukset pääasiassa oli joka tapauksessa hylättävä. Muissa tapauksissa unionin tuomioistuin on pitänyt tarpeellisena tarkastella kanneperusteiden perustavuutta voidakseen ratkaista tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen, koska nämä kaksi asiaa liittyvät toisiinsa kiinteästi: ks. esim. tuomio Ranska v. parlamentti (C-237/11 ja C-238/11, EU:C:2012:796, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös ratkaisuehdotukseni neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:490, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Edellä mainitussa tuomiossa neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663) unionin tuomioistuin vaikuttaa omaksuneen täysin erilaisen lähestymistavan, joka on saattanut laajentaa SEUT 263 artiklan mukaisen kanteen soveltamisalaa: ks. edellä alaviite 14. Jos tosiasiallinen tilanne on nyt se, että unionin tuomioistuin on valmis suhtautumaan sallivammin tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin toimielinten välisissä riita-asioissa, jos sen on ratkaistava tärkeä periaatteellinen kysymys, olisi ehkä parempi todeta se nimenomaisesti.

60. SEUT 263 artiklan mukaan unionin tuomioistuin tutkii komission toimien, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin, laillisuuden (suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta). Tällaisen tutkinnan kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki unionin toimielinten antamat toimet, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia. [18] Toimen luonnehtiminen ”poliittiseksi” ei siten välttämättä johda sen jäämiseen SEUT 263 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, edellyttäen että sillä on oikeusvaikutuksia, kuten ei sekään, että perussopimuksiin ei sisälly erityissääntöjä siitä, miten tietty toimi on annettava. [19]

61. Tapauksissa, joissa on riitautettu unionin toimivaltaa kansainvälisissä asioissa käytettäessä annettujen toimien laillisuus, unionin tuomioistuin näyttää käyttäneen erilaisia menetelmiä toimen vaikutusten arvioimiseen. Riitautetulla toimella voi siten olla oikeusvaikutuksia etenkin sen asiasisällön ja toimen laatijan aikomuksen vuoksi. [20] Oikeusvaikutukset voivat kohdistua niin unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välisiin kuin toimielintenkin välisiin suhteisiin, [21] tai toimen tavoitteena voi olla antaa unionille mahdollisuus osallistua ulkoiseen toimintaan, joka tuottaa oikeusvaikutuksia, joiden vaikutusta toimielimiin, jäsenvaltioihin ja unionin oikeuteen on tutkittava. [22] Siten on katsottu, että kansainvälisen sopimuksen tekemisestä annettavaa toimea koskeva kumoamiskanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, koska sopimuksen tarkoituksena oli tuottaa oikeusvaikutuksia, [23] kuten sellaisen päätöksen tapauksessa, jolla neuvosto aikoi vaatia komissiota noudattamaan täsmällistä ja yksityiskohtaista menettelyä kansainvälisen sopimuksen neuvottelemiseksi. [24] Vaikka Kansainvälisen viinijärjestön suositukset eivät täytä SEUT 263 artiklassa määrättyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä eivätkä ole kansainvälisen oikeuden mukaan sitovia, on katsottu, että suositukset ”voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstön sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa viinin yhteisen markkinajärjestelyn alalla,” etenkin siksi, että ne on sisällytetty unionin oikeuteen. [25]

62. Toinen menetelmä vaikuttaa koostuvan siitä, että tarkastellaan riitautetun toimen luonnetta yhdessä esitetyn oikeudellisen perusteen kanssa. SEUT 263 artiklan mukaisia kanteita voidaan nostaa muun muassa toimivallan puuttumisen perusteella. Riippumatta siitä, onko toimella sinänsä oikeusvaikutuksia, se, että toimen on antanut yksi toimielin, vaikka perussopimuksissa annetaan toimivalta toimen antamiseen toiselle toimielimelle, tarkoittaa, että päätöksen antamisella on oikeusvaikutuksia (sillä anastetaan jälkimmäisen toimielimen toimivalta). Käsiteltävässä asiassa tämän menetelmän soveltaminen tarkoittaisi sitä, että jos komissio on antanut päätöksen, vaikka kanneperusteiden asiasisällön perusteella perussopimuksissa määrätään, että kyseinen päätös kuului neuvoston toimivaltaan, riitautetulla komission toimella on SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia.

63. Samaan päätelmään voidaan päätyä käsiteltävässä asiassa tarkastelemalla riidanalaisen päätöksen itsensä vaikutuksia, sen tavoite mukaan lukien.

18 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2015:483, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Alkuperäinen testi esitettiin tuomiossa komissio v. neuvosto (22/70, EU:C:1971:32 (jäljempänä tuomio ERTA), 42 kohta).

19 — Tämä vaikuttaa olevan perustana tuomiossa komissio v. neuvosto (C-27/04, EU:C:2004:436).

20 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2015:483, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Athinaïki Techniki v. komissio (C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42 kohta).

21 — Ks. esim. tuomio ERTA, 55 kohta.

22 — Ks. esim. tuomio ERTA, 47 ja 53 kohta.

23 — Tuomio Ranska v. komissio (C-327/91, EU:C:1994:305, 15 kohta).

24 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2015:483, 29 kohta). Tuomion 28 kohdassa unionin tuomioistuin viittasi myös aiempaan ratkaisuunsa (tuomiossa komissio v. neuvosto, C-114/12, EU:C:2014:2151, 40 kohta), jonka mukaan SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla annetulla toimella on oikeusvaikutuksia. Vaikuttaa siltä, että vaikka unionin tuomioistuin on painottanut toimen asiasisältöä, sen mahdolliset oikeusvaikutukset määritettiin muodollisen testin, nimittäin toimen oikeusperustana mainittujen määräysten, perusteella.

25 — Tuomio Saksa v. neuvosto (C-399/12, EU:C:2014:2258, 63 ja 64 kohta).

64. Riidanalainen päätös on toimi, jossa komissio hyväksyi unionin ulkoisen toiminnan kolmannen valtion kanssa tehtävän sitomattoman kansainvälisen sopimuksen muodossa ja valtuutti allekirjoittamaan kyseisen sopimuksen. Unioni (joka toimii riidanalaisessa päätöksessä valtuutuksen saaneiden allekirjoittajien kautta) harjoitti myöhemmin ulkoista toimintaa allekirjoittamalla sopimuksen ja antamalla näin suostumuksensa siihen.

65. Jos vuoden 2013 lisäys olisi ollut SEUT 218 artiklassa tarkoitettu kansainvälinen sopimus (jolla tarkoitetaan ”kaikkia kansainvälisen oikeuden oikeussubjektien antamia velvoittavia sitoumuksia niiden muodosta riippumatta”),[26] neuvoston kanne olisi selkeästi kohdistunut toimeen, jolla on oikeusvaikutuksia. Riidanalaisessa päätöksessä olisi ilmaistu unionin suostumus kansainvälisellä tasolla sitoutua kyseisen sopimuksen noudattamiseen kansainvälisen oikeuden mukaan.[27] Tällaisesta toimesta seuraa velvoitteita, ja sillä tuotetaan siten oikeusvaikutuksia.[28] Käänteisesti, kuten todettiin tuomiossa Ranska v. komissio, koska kansainvälisen sopimuksen tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, toimesta, jolla se on tarkoitus tehdä, on voitava nostaa kumoamiskanne.[29] Siinä tapauksessa olisi myös ollut selvää, että SEUT 218 artiklan 2 ja 6 kohdan nojalla oli neuvoston eikä komission asia päättää sopimuksen sisällöstä ja valtuuttaa allekirjoittamaan se.

66. Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin riidatonta, ettei vuoden 2013 lisäys ole tällainen sopimus. Sekä kansainvälisen oikeuden että unionin oikeuden mukaan sopimuksen sitova vaikutus riippuu erityisesti sopimuspuolten aikomuksesta sitoutua sopimukseen kansainvälisen oikeuden mukaan.[30] Tämä aikomus on selvitettävä etenkin tosiasiallisten sopimusehtojen ja myös niiden olosuhteiden perusteella, joissa sopimus laadittiin.[31] Sopimuksen nimellä ja muodolla ei sitä vastoin ole ratkaisevaa merkitystä sen määrittämisen kannalta, onko kansainvälinen sopimus sitova vai ei.[32]

67. Käsiteltävässä asiassa vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja ja vuoden 2013 lisäys kuvastavat yhteistä tahtoa, joka saavutettiin unionin ja Sveitsin välisissä neuvotteluissa viimeksi mainitun poliittisesta sitoumuksesta neuvotella Kroatian kanssa sopimus Sveitsin rahoitusosuutta koskevista järjestelyistä. Se, oliko tämä aikomus yksipuolinen vai vastavuoroinen, ei sinänsä muuta sen sitomatonta luonnetta kansainvälisessä oikeudessa. Vuoden 2013 lisäyksen tekstin mukaan Sveitsi ”aikoo myöntää rahoitusosuuden 31.5.2017 mennessä”. Se myös ”neuvottelee” Kroatian kanssa ja ”ehdottaa Sveitsin parlamentille – – lisämäärärahan hyväksymistä”. Muita vuoden 2006

26 — Tuomio parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). SEUT 218 artiklaa sovelletaan valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen tahi kahden tai useamman kansainvälisen järjestön välisiin sopimuksiin sovellettavasta kansainvälisestä oikeudesta 21.3.1986 tehdyn Wienin yleissopimuksen, A/CONF.129/15, (jäljempänä vuoden 1986 Wienin yleissopimus) 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettuihin sopimuksiin; ks. tuomio Ranska v. komissio (C-327/91, EU:C:1994:305, 25 kohta). Ks. myös lausunto 1/13 (EU:C:2014:2303, 37 kohta).

27 — Kansainvälisen oikeuden mukaan tapoihin, joilla ilmaistaan suostuminen valtiosopimuksen noudattamiseen, kuuluvat muun muassa hyväksyminen ja allekirjoittaminen: ks. vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen 11 artikla ja valtiosopimusoikeutta koskeva vuoden 1969 Wienin yleissopimus, Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331 (jäljempänä vuoden 1969 Wienin yleissopimus).

28 — Ks. sekä vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen että vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen 18 artikla.

29 — Tuomio Ranska v. komissio (C-327/91, EU:C:1994:305, 15 kohta).

30 — Ks. esim. tuomio Ranska v. neuvosto (C-233/02, EU:C:2004:173, 42 kohta).

31 — Ks. tuomio Ranska v. neuvosto (C-233/02, EU:C:2004:173, 43 ja 44 kohta) ja myös kansainvälisen tuomioistuimen tuomio merirajoja ja aluekysymyksiä koskevassa Qatarin ja Bahrainin välisessä asiassa (Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain), Jurisdiction and Admissibility, I.C.J. Reports 1994, s. 112, s. 120–121, 23 kohta. Jos sopimusehdot ovat selkeät, sopimuspuolet eivät voi myöhemmin väittää tarkoittaneensa jotain muuta (saman kansainvälisen tuomioistuimen tuomion 27 kohta).

32 — Ks. lausunto 1/75, (EU:C:1975:145) A kohdan toinen kappale ja myös edellä alaviitteessä 31 mainittu kansainvälisen tuomioistuimen tuomio merirajoja ja aluekysymyksiä koskevassa Qatarin ja Bahrainin välisessä asiassa, s. 120–121, 23 kohta. Siten nimen ”yhteisymmärryspöytäkirja” tai ”lisäys” käytöllä ei ole ratkaisevia seurauksia. Ks. myös kansainvälinen tuomioistuin, Lounais-Afrikkaa koskevat asiat (South West Africa cases), Preliminary Objections, I.C.J. Reports 1962, s. 331. Näitä käsitteitä voidaan itse asiassa käyttää molemmista kansainvälisistä sopimustyypeistä. Yhdistyneiden kansakuntien oikeudellisten asiain toimiston sopimuksia käsittelevä alaosasto (Treaty Section) huomauttaa, että yhteisymmärryspöytäkirjan käsitettä ”käytetään usein ilmaisemaan kansainvälistä välinettä, joka ei ole yhtä muodollinen kuin tavanomainen valtiosopimus tai kansainvälinen sopimus. Siinä vahvistetaan usein kansainvälisen puitesopimuksen mukaiset toiminnalliset järjestelyt. Sitä käytetään myös teknisten tai yksityiskohtaisten asioiden sääntelemiseen. – – Yhdistyneet kansakunnat esimerkiksi tekee tavallisesti [yhteisymmärryspöytäkirjoja] jäsenvaltioiden kanssa rauhanturvaoperaatioidensa toteuttamiseksi tai Yhdistyneiden kansakuntien konferenssien järjestämiseksi. Yhdistyneet kansakunnat pitää tällaisia Yhdistyneiden kansakuntien tekemiä [yhteisymmärryspöytäkirjoja] sitovina ja rekisteröi ne omasta aloitteestaan”. United Nations, *Treaty Handbook* (2012), s. 68. Ks. myös esim. Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2. painos, Cambridge University Press, 2007, s. 26 ja Gautier, P., ”Non-binding Agreements”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2006.

yhteisymmärryspöytäkirjassa ja sen liitteessä esitettyjä suuntaviivoja sovelletaan myös sopimukseen Kroatialle myönnettävästä Sveitsin rahoitusosuudesta.[33] Sveitsin ja unionin välinen sopimus koostuu siten ”suuntaviivoista”, ja Sveitsin sitoumukset ilmaistaan käyttämällä käsitteitä, jotka ilmaisevat aikomusta, eikä velvoitteita ilmaisevia käsitteitä (kuten ”on [tehtävä]” tai ”sitoutuu [tekemään]”). Vuoden 2013 lisäykseen tai vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjaan ei myöskään sisälly lausekkeita, jotka koskevat esimerkiksi niiden voimaantuloa, ratifiointia, rekisteröintiä tai muuta tallettamista tai niitä koskevien kiistojen ratkaisua. Nämä näkökohdat yhdessä tarkasteltuina viittaavat vahvasti siihen, etteivät osapuolet aikoneet sitoutua vuoden 2013 lisäykseen.

68. Vuoden 2013 lisäyksestä sopimiseen liittyvät olosuhteet viittaavat samaan lopputulokseen. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että vuoden 2013 lisäyksellä ”ei luoda eikä ole tarkoitus luoda kummallekaan osapuolelle kansallisen tai kansainvälisen oikeuden mukaisia sitovia tai oikeudellisia velvoitteita”. Sveitsin liittoneuvoston maan parlamentille laatimat raportit vahvistavat tämän näkemyksen. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei kumpikaan osapuoli katsonut saaneensa lisäyksen myötä velvoitetta, jonka rikkomisesta sitä voitaisiin pitää vastuussa kansainvälisen oikeuden mukaan.

69. Se, ettei vuoden 2013 lisäys ole SEUT 218 artiklassa tarkoitettu kansainvälinen sopimus, ei kuitenkaan merkitse automaattisesti sitä, ettei riidanalaisen päätöksen tarkoituksena ole tuottaa oikeusvaikutuksia. Sopimuksen (olipa se sitova tai ei) vaikutukset kansainvälisessä oikeudessa ovat nimittäin erilaiset kuin sellaisen toimen vaikutukset unionin oikeudessa, jossa (toimivaltainen) unionin toimielin ilmaisee suostumuksensa ja valtuuttaa allekirjoittamiseen.[34]

70. Vuoden 2013 lisäys oli osa kompromissia, jonka tuloksena unioni ja Sveitsi tekivät sitovia alakohtaisia sopimuksia, ja siinä määritettiin parametrit Sveitsin ja kunkin edunsaajajäsenvaltion välisille oikeudellisesti sitoville kahdenvälisille sopimuksille. Vuoden 2013 lisäyksen perusteella kolmas valtio aloitti parlamentaarisen prosessin käynnistääkseen uuden unionin jäsenvaltion kanssa neuvottelut sitovasta sopimuksesta. Komission valtuuttaman allekirjoituksen seurauksena unionia sitovat siten kaikki seuraukset, joita allekirjoitukseen ja sitomattoman sopimuksen osapuolten välisiin suhteisiin mahdollisesti liittyy kansainvälisessä oikeudessa.

71. Riidanalainen päätös ja allekirjoitettu vuoden 2013 lisäys myös tuottavat oikeusvaikutuksia suhteessa muihin unionin toimielimiin ja jäsenvaltioihin. Siltä osin kuin unioni oli toimivaltainen allekirjoittamaan tällaisen sopimuksen kolmannen valtion kanssa (riippumatta siitä, millä toimielimellä oli toimivalta hyväksyä ja allekirjoittaa se ja oliko kyseinen toimivalta yksinomainen vai jaettu jäsenvaltioiden kanssa), tarpeesta huolehtia unionin ulkoisen edustuksen johdonmukaisuudesta ja siihen liittyvästä vilpittömän yhteistyön periaatteesta, sellaisena kuin sitä sovelletaan jäsenvaltioiden ja unionin välisiin suhteisiin sekä unionin toimielinten keskinäisiin suhteisiin, seurasi velvoitteita unionin toimielimille ja jäsenvaltioille tehdä yhteistyötä pyrittäessä unionin tavoitteisiin, pidättäytyä heikentämästä tällaista toimintaa ja huolehtia johdonmukaisuudesta unionin eri politiikkojen välillä.[35]

72. Näistä syistä katson, että neuvoston kanne nostettiin toimesta, jota voidaan tutkia SEUT 263 artiklan mukaisesti.

33 — Vuoden 2013 lisäyksen 3 kohta.

34 — Kansainvälisessä oikeudessa on monia erilaisia välineitä, jotka eivät ole sitovia mutta jotka siitä huolimatta voivat saada kansainvälisen oikeuden subjektit muuttamaan menettelyään, kuten toimivaltaisten kansainvälisten tuomioistuinten sopimuksista esittämät tulkinnat tai kansainvälisen järjestön elinten päätökset, jotka eivät ole sitovia.

35 — Ks. esim. SEU 21 artiklan 3 kohta ja SEUT 7 ja SEUT 205 artikla.

Aineellinen kysymys

Alustavat huomautukset

73. Unionin tuomioistuinta pyydetään jälleen kerran tarkastelemaan unionin toimielinten välistä toimivallanjakoa sellaisen unionin ulkoisen toiminnan muodon yhteydessä, jota varten perussopimuksissa ei ilmeisestikään anneta erillisiä menettelysääntöjä.[36] Neuvoston kanteessa pyydetään unionin tuomioistuinta ratkaisemaan, mitä unionin oikeuden sääntöjä on noudatettava, jotta unionista tulisi kolmannen valtion kanssa tehtävän sitomattoman sopimuksen osapuoli.

74. Ellei SEU 17 artiklassa anneta komissiolle toimivaltaa hyväksyä sitä, että unioni allekirjoittaa vuoden 2013 lisäyksen kaltaisen sopimuksen, ja valtuuttaa siihen, komissio ei noudattanut SEU 13 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ilmaistua periaatetta, ja riidanalainen päätös on kumottava. Tämä merkitsisi myös sitä, ettei SEU 17 artikla ollut oikea oikeusperusta riidanalaiselle päätökselle.

75. Jos unionin tuomioistuin sitä vastoin hylkää ensimmäisen kanneperusteen, päätöksen laillisuus voidaan tästä huolimatta kyseenalaistaa. Näin on siksi, että riidanalaisen päätöksen kaltaisen toimen on perustuttava unionin aineelliseen toimivaltaan ja siinä on mainittava asianmukainen oikeusperusta. Kysymyksen siitä, onko unionilla aineellinen toimivalta, on näet loogisesti edellettävä kysymystä unionin toimielinten välisestä toimivallanjaosta asioissa, joissa unioni on toimivaltainen. Se edeltää myös kysymystä unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta (kysymys, johon menettelyn osapuolet ottivat kantaa kirjelmissään)[37] ja oikeusperustan maininnan tarpeellisuudesta. Asianosaisten kiista SEU 16 ja SEU 17 artiklan soveltamisalasta voisi lisäksi olla käytännössä merkityksetön, kun otetaan huomioon niiden määräysten sisältö, joissa annetaan aineellista toimivaltaa. Siltä osin kuin mainituissa määräyksissä esitetään nimenomainen menettely sitä varten, miten kyseessä olevan toimivallan käyttämiseksi on toimittava, SEU 16 artiklassa sen enempää kuin SEU 17 artiklassakaan yksin ei voitaisi säännellä kysymystä siitä, mikä toimielin oli toimivaltainen toimimaan.

76. Näin ollen vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan periaatteellinen kysymys (”kummalla on toimivalta toimia: neuvostolla vai komissiolla”) tilanteessa, jossa tätä kysymystä ei ehkä ole tarpeen käsitellä. Tämä johtuu siitä, että unionin tuomioistuinta *ei* ole pyydetty tutkimaan riidanalaisen päätöksen laillisuutta syistä, jotka liittyvät unionin aineelliseen toimivaltaan tai siihen, ettei päätöksessä mainita tätä toimivaltaa. Vaikka katsonkin, ettei kummankaan asianosaisen intressinä ole kaiketi ollut ottaa esille näitä kysymyksiä, neuvoston kanteen yhteydessä nousee kuitenkin esiin useita unionin toimivaltaa koskevia alustavia kysymyksiä.

77. Unionin tuomioistuimen on tutkittava viran puolesta, onko tietyllä unionin toimielimellä toimivalta toimia.[38] Sitäkin suuremmalla syyllä saman on pädettävä unionin itsensä toimivaltaan. Tämä on perustuslaillisesti niin merkittävä kysymys, että se koskee oikeusjärjestyksen perusteita. Unionin tuomioistuin esitti istunnossa asianosaisille kysymyksiä juuri tästä aiheesta. Kumpikaan asianosaisista ei kuitenkaan vastannut kysymykseen siitä, missä perussopimuksen määräyksissä annetaan unionille annetun toimivallan periaatteen mukaisesti toimivalta hyväksyä yhteisymmärryspöytäkirja ja valtuuttaa sen allekirjoittamiseen alalla, jota päätös koskee (ja riippumatta siitä, oliko kyseiset määräykset mainittava riidanalaisessa päätöksessä). Sen sijaan molemmat käsittelivät ainoastaan oikeusperustan mainitsemista koskevaa vaatimusta. Komissio väitti, ettei riidanalainen päätös ollut oikeudellisesti sitova eikä siinä siten tarvinnut mainita (aineellista) oikeusperustaa, vaan SEU 17 artiklan mainitseminen riitti. Jos tämä oli komission kanta, sen olisi loogisesti pitänyt pyytää unionin

36 — Ks. myös esim. tuomio parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400) ja tuomio neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663).

37 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 82–84 kohta.

38 — Ks. esim. tuomio Salzgitter v. komissio (C-210/98 P, EU:C:2000:397, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tuomioistuinta jättämään neuvoston kanne tutkimatta, koska ei ollut toimea, jota voitaisiin tutkia SEUT 263 artiklan mukaisesti.[39] Neuvosto oletettavasti katsoi, että riidanalainen päätös tuotti oikeusvaikutuksia (muuten sen ei olisi pitänyt nostaa kannetta) – istunnossa se myönsi, että tämä oli sen kanta –, muttei väittänyt, että riidanalainen päätös olisi kumottava, koska siinä ei mainittu sen (aineellista) oikeusperustaa. Näin ollen unionin tuomioistuin ei voi – nähdäkseni – oikeastaan käsitellä unionin toimivaltaa tai oikeusperustan mainitsemisen tarpeellisuutta.

78. Tässä yhteydessä ei ole tarkasteltu sitä, voiko unionista kansainvälisen ja unionin oikeuden mukaan tulla sitomattoman sopimuksen osapuoli. Ei ole myöskään kiistetty, että komission, jolle on annettu tehtäväksi unionin ulkoinen edustus,[40] tehtävänä on neuvotella tällaiset sopimukset ja että se voi lähtökohtaisesti allekirjoittaa ne. Lisäksi neuvosto itsekin vaikuttaa myöntävän, että voidaan erottaa yhtäältä yhteisymmärryspöytäkirjat tai muut tällaiset välineet, joissa unioni antaa poliittisia sitoumuksia, ja toisaalta hallinnolliset järjestelyt, joita unionin toimielin tai elin voi ottaa käyttöön omasta puolestaan SEUT 335 artiklaan kirjatun hallinnollisen riippumattomuuden periaatteen mukaisesti. Kansainvälisen oikeuden ja unionin oikeuden mukaiseen kelpoisuuteen ja toimivaltaan liittyvien alustavien kysymysten osalta viittaan periaatteisiin, jotka olen esittänyt ratkaisuehdotuksessani parlamentti ja komissio v. neuvosto C-103/12 ja C-165/12.[41]

79. Neuvoston kanta molempiin kanneperusteisiin vastaa näkemystä, joka esitetään kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävien poliittisia sitoumuksia sisältävien yhteisymmärryspöytäkirjojen, yhteisten lausumien ja muiden tekstien hyväksymistä EU:n puolesta käsittelevässä neuvoston asiakirjassa.[42] Kyseisen asiakirjan laatimisen taustalla oli neuvoston mukaan se, että komissio tuntuu lisääntyvässä määrin allekirjoittavan asiakirjoja, joiden ei ole tarkoitus olla oikeudellisesti sitovia mutta jotka sisältävät EU:n poliittisia sitoumuksia. Komissio viittasi kirjelmissään lausuntoonsa, jonka se on esittänyt kyseisestä asiakirjasta ja jossa se toteaa, että ”[neuvoston kanta] ei ole perussopimuksilla luodun toimielinten välisen tasapainon mukainen”, ja vahvistaa, että ”huolehtiessaan unionin ulkoisesta edustuksesta komissio soveltaa asiaa koskevia perussopimusten määräyksiä”.

80. Se, onko alkuperäinen toimi (toisin sanoen vuoden 2012 päätelmät), jossa neuvosto ja neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltiot valtuuttivat aloittamaan neuvottelut vuoden 2013 lisäyksestä, SEUT 263 artiklan soveltamisalaan kuuluva toimi ja onko sille oikeuttamisperusteita perussopimuksissa, ovat kysymyksiä, jotka eivät (loogisesti) ole unionin tuomioistuimen käsiteltävinä. Olisi nimittäin yllättävää, jos neuvosto vaatisi omien päätelmiensä kumoamista. Komissiolla ei oletettavasti ole myöskään intressiä niiden kumoamiseen. Katson näin ollen, ettei ole tarpeen käsitellä komission sekamuotoisten toimien käytöstä esittämää vastalausetta eikä sitä, antaako unionin tuomioistuimen tuomio komissio v. neuvosto, C-28/12,[43] aihetta epäillä vuoden 2012 päätelmien pätevyyttä.

81. Menettelyn osapuolten kesken on myös erimielisyyttä siitä, onko kysymys unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta vuoden 2013 lisäyksen osalta unionin tuomioistuimen käsiteltävänä (vai ei) ja onko se sellaisen kanneperusteen kohteena, jonka perusteella riidanalaisen päätöksen kumoamista vaaditaan. Tarkastelen ensin tätä kysymystä.

39 — Perusteluvelvollisuutta sovelletaan kaikkiin toimiin, joista voidaan nostaa kumoamiskanne: ks. tuomio komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 42 kohta).

40 — SEU 17 artiklan 1 kohta.

41 — EU:C:2014:334, 86 ja 94–101 kohta.

42 — Asiakirja 12498/13 (komission vastineen liite). Asiakirja ei koske välineitä, jotka sisältävät ainoastaan hallinnollisia järjestelyjä unionin toimielimen tai elimen ja kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön välistä käytännön yhteistyötä varten.

43 — EU:C:2015:282. Ks. edellä alaviite 9.

Unionin ja jäsenvaltioiden toimivalta

– Asianosaisten lausumat

82. Ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä neuvosto toteaa, että sen käsityksen mukaan 17.12.2012 annetussa komission lausumassa ilmaistaan komission eriävä näkemys jäsenvaltioiden osallisuudesta ja suostumus valtuutuksen saamiseen neuvostolta, joka toimii SEU 16 artiklan nojalla. Neuvosto lisää, että allekirjoittamalla vuoden 2013 lisäyksen omasta puolestaan ja unionin puolesta komissio sivuutti jäsenvaltioiden toimivallan ja loukkasi siten SEU 4 artiklan 1 kohdan mukaista annetun toimivallan periaatetta. Tämä väite esitetään myös neuvoston toisen kanneperusteen tueksi.

83. Neuvosto myöntää, ettei se ole esittänyt erillistä kanneperustetta unionin toimivallan jaetusta tai yksinomaisesta luonteesta. Se kuitenkin väittää, että sen tältä osin esittämät lausumat ovat selkeitä ja riittäviä ja olennainen osa tosiseikkoja koskevaa ja oikeudellista asiayhteyttä, joka osoittaa, että komissio loukkasi toimivallan jaon ja vilpittömän yhteistyön periaatteita. Neuvoston mukaan jaetun toimivallan olemassaolon osoittavat seuraavat piirteet: i) Sveitsin rahoitusosuus koskee Sveitsin edunsaajajäsenvaltioille myöntämää rahoitusta, ii) Sveitsin rahoitusosuus ilmentää poliittisia sitoumuksia, kun taas rahoitusosuudet sinänsä on jäsennetty oikeudellisesti Sveitsin ja kulloisenkin edunsaajajäsenvaltion välisillä sitovilla kahdenvälisillä sopimuksilla, iii) kaikki jäsenvaltiot eivät ole oikeutettuja rahoitukseen ja iv) tämän vuoksi rahoitus kanavoidaan suoraan Sveitsiltä edunsaajajäsenvaltiolle eikä unionin talousarvion kautta. Neuvosto väittää joka tapauksessa, että vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittamista koskevan unionin toimivallan jaettu tai yksinomainen luonne ei ole omiaan vaikuttamaan sen allekirjoittamisessa noudatettavaan menettelyyn ja että perussopimuksissa ei rajata neuvoston kanteita pelkästään kanteisiin sen omien oikeuksien turvaamiseksi.

84. Komissio väittää, ettei neuvosto ole esittänyt näyttöä sen väitteensä tueksi, jonka mukaan vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirja ja kaksi lisäystä kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin, eikä esittänyt kanneperustetta jäsenvaltioiden toimivallan osalta. Komission mukaan oli joka tapauksessa jäsenvaltioiden eikä neuvoston asia puolustaa jäsenvaltioiden toimivaltaa ja oikeuksia.

– Asian tarkastelu

85. Ymmärrän molemmat kanneperusteet siten, että neuvosto vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista, koska komissio ei noudattanut neuvoston ja komission välistä toimivallanjakoa eikä vilpittömän yhteistyön periaatetta, jota sovelletaan suhteessa muihin toimielimiin toimivallan käytön yhteydessä. Neuvosto on myöntänyt, ettei se ole esittänyt kanneperustetta, jonka mukaan komissio ei olisi noudattanut joko unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa tai vilpittömän yhteistyön velvoitetta, jota sovelletaan unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden keskinäisissä suhteissa. Unionin tuomioistuinta ei siten pyydetä kumoamaan riidanalaista päätöstä kummankaan perusteella.

86. Väittäessään, että jaettua toimivaltaa koskevat lausumat tukevat kanneperustetta (kanneperusteita), johon (joihin) sen kanne perustuu, neuvosto jättää huomiotta lausuman ja kanneperusteen välisen eron. Kanneperuste on väite, jonka hyväksyminen aiheuttaa kantajan esittämän vaatimuksen hyväksymisen. [44] Lausumassa sitä vastoin selitetään tai ilmaistaan, *miksi* kanneperuste olisi hyväksyttävä, ja sen olisi siten pystyttävä saamaan aikaan tällainen tulos. Lausuman on siten tuettava kanneperustetta. Käsiteltävässä asiassa neuvoston eksplisiittisissä lausumissa jaetusta toimivallasta ei selitetä, *miksi* riidanalaisella päätöksellä ei noudateta joko neuvoston ja komission välistä toimivaltajakoa (ensimmäinen

44 — Tämä seuraa käänteisesti esim. tuomiosta EFMA v. neuvosto (C-46/98 P, EU:C:2000:474, 38 kohta).

kanneperuste) tai vilpittömän yhteistyön periaatetta, jota on noudatettava niiden käyttäessä toimivaltaansa (toinen kanneperuste). Itse asiassa neuvosto itsekin myöntää, etteivät nämä lausumat vaikuta menettelyyn. Neuvoston jaetusta toimivallasta esittämät lausumat ovat siten nähdäkseni tehottomia.

87. Neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot eivät ole joka tapauksessa esittäneet näyttöä jaettua toimivaltaa koskevien lausumiensa tueksi yksilöimällä ne perussopimuksen määräykset, joissa niiden näkemyksen mukaan vahvistetaan i) unionin toimivalta ja ii) kyseisen toimivallan jaettu luonne.

88. Tämä ei tarkoita sitä, että perussopimuksissa estettäisiin neuvostoa perustamasta kanneperustetta siihen, ettei toinen toimielin ole noudattanut unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden, parlamentin, neuvoston ja komission kanneoikeus, josta määrätään SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa, ei edellytä oikeussuojan tarpeen osoittamista.[45] Kukin niistä voi vaatia SEUT 263 artiklan soveltamisalaan kuuluvan toimen kumoamista tarvitsematta osoittaa oikeussuojan tarvetta.[46] Tämä merkitsee mielestäni sitä, että kukin mainituista osapuolista voi perustaa kanteensa perusteeseen, joka koskee toisen osapuolen oikeuksia.

Neuvoston ja komission toimivalta (ensimmäinen kanneperuste)

– Asianosaisten lausumat

89. Neuvoston ensimmäisen kanneperusteen mukaan allekirjoittamalla vuoden 2013 lisäyksen unionin puolesta yksin ja ilman neuvoston etukäteissuostumusta komissio päätti unionin politiikasta. Se loukkasi näin SEU 13 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvää toimivallan jaon periaatetta ja myös toimielinten välisen tasapainon periaatetta. Komissio ei myöskään voinut valtuuttaa allekirjoittamaan lisäystä ilman neuvoston etukäteissuostumusta oman SEU 17 artiklan mukaisen toimivaltansa perusteella. SEU 16 artiklan mukaan neuvosto määrittelee unionin politiikan muun muassa ulkosuhteissa. Siten neuvosto valtuuttaa aloittamaan neuvottelut ja hyväksyy poliittiset sitoumukset, joita unioni antaa kolmansille valtioille tai kansainvälisille järjestöille. Vaikka komissio edustaa unionin kantaa (yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta), se ei voi määrittää sen sisältöä. Neuvosto väittää, että politiikkojen määrittely ja unionin ulkoisen toiminnan muotoilu ovat laajempia kuin unionin kannan määrittely. Lisäksi neuvottelujen aloittaminen kolmannen valtion tai toisen kansainvälisen järjestön kanssa on itsessään politiikan määrittelyä koskeva toimi. Tämä pätee etenkin allekirjoittamisesta tehtävään päätökseen, sillä allekirjoitus kuvastaa sitä, että unioni hyväksyy välineen sisällön. Koska välineen sisältöä ei voida ennustaa etukäteen, sen ei voida sanoa kuuluvan ”jo määritellyn kannan” piiriin.

90. Neuvosto etenkin väittää, että komissio määritteli unionin kannan päättämällä yksipuolisesti i) kohdella asiaa unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana, ii) muuttaa vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittajia siten, että komissio allekirjoitti sen yksin unionin puolesta, ja iii) valtuuttaa allekirjoittamaan vuoden 2013 lisäyksen ja siten hyväksyä sen sisällön. Kahdessa ensiksi mainitussa tapauksessa komissio toimi vastoin neuvoston nimenomaista tahtoa.

91. Se, ettei SEUT 218 artiklaa sovelleta, ei estä neuvoston osallistumista menettelyyn tällaisten välineiden neuvottelemiseksi ja tekemiseksi: SEUT 218 artikla kuvastaa SEU 16 ja SEU 17 artiklan mukaista yleistä toimivallanjakoa.

45 — Ks. tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 53 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Ks. esim. tuomio komissio v. neuvosto (C-28/12, EU:C:2015:282, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vaatimusta, jonka mukaan kanne on nostettava kantajan oikeuksien turvaamiseksi, sovelletaan ainoastaan SEUT 263 artiklan kolmannen kohdan mukaisiin kanteisiin, nimittäin tilintarkastustuomioistuimen, Euroopan keskuspankin ja alueiden komitean nostamiin kanteisiin.

92. Neuvosto väittää lisäksi, että Sveitsin viranomaisille 7.11.2013 lähetetty allekirjoitettu teksti ei ole sama kuin teksti, josta oli keskusteltu neuvoston valmisteluelimissä, sikäli kuin allekirjoittajat ja ominaisuus, jossa ne allekirjoittivat asiakirjan, erosivat mainitusta tekstistä. Komissio itse asiassa esti neuvostoa allekirjoittamasta ja lähettämästä omaa versiotaan vuoden 2013 lisäyksestä. Jos se olisi tehnyt niin, Sveitsin viranomaisilla olisi ollut kaksi erilaista versiota lisäyksestä. Se olisi ollut vastoin unionin ulkoisen edustuksen johdonmukaisuuden periaatetta (ja lisäksi selittää sen, miksi neuvosto ei pyytänyt eikä voinut pyytää vuoden 2013 lisäyksen neuvottelemista uudelleen).

93. Kun tarkastellaan komission vetoamista SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisiin täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviinsä, neuvosto ei ymmärrä, eikä komissio selittänyt, että jos SEU 17 artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle toimivalta allekirjoittaa, miksi siinä ei anneta myös toimivaltaa aloittaa neuvottelut.

94. Komissio katsoo olevansa toimivaltainen allekirjoittamaan unionin puolesta luonteeltaan poliittisia sitomattomia välineitä siltä osin kuin ne kuvastavat olemassa olevaa unionin kantaa. Allekirjoitus on sen mukaan pelkästään neuvoston aiemmin vahvistaman poliittisen kannan ulkoista edustusta koskeva toimi. Valtuutusta ei siten aina vaadita, jotta komissio voi aloittaa sitä koskevat neuvottelut ja allekirjoittaa sen lopullisen version. Neuvosto puolustaa virheellisesti SEUT 218 artiklan 3 ja 5 kohdan de facto soveltamista.

95. Komissio muistuttaa, ettei ole välttämätöntä, että yhteinen kanta on jossakin tietyssä muodossa, jotta se on olemassa.[47] Unionin kanta voidaan siten määritellä neuvoston päätelmien perusteella. Käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös ei poikennut vuoden 2012 päätelmissä esitetystä unionin kannasta Kroatialle myönnettävään Sveitsin rahoitusosuuteen. Neuvosto ei myöskään kiistä sitä, että vuoden 2013 lisäyksen sisältö vastaa mainittua kantaa, eikä vaadi sen neuvottelemista uudelleen. Vuoden 2012 päätelmissä esitetään erittäin tarkasti tosiseikat ja menetelmä. Komissiolle ei jätetty neuvotteluvaraa kummankaan suhteen. Neuvosto ei ole esittänyt yksityiskohtia saati todisteita, jotka osoittaisivat, että komissio poikkesi tästä kehyksestä.

96. Vuoden 2013 lisäyksen allekirjoitus oli unionin ulkoisen edustuksen, joka SEU 17 artiklan 1 kohdassa annetaan komission tehtäväksi, yksi muoto. Se voidaan myös yhdistää SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisiin komission täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviin, sellaisina kuin ne ilmenevät vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjasta ja vuosien 2008 ja 2013 lisäyksistä. Komissio väittää, että neuvoston kanta on sekava. Yhtäältä neuvosto väittää, että politiikkojen määrittelyn käsite on laajempi kuin unionin kannan määrittelyn käsite. Jos näin olisi, komissio voisi toimia laajemmalta pohjalta määritellyn unionin politiikan sisällä. Toisaalta neuvosto myös väittää, että SEU 16 artiklan 1 kohta edellytti komission pyytävän neuvoston suostumusta ennen allekirjoittamista. Komissio huomauttaa lisäksi, että SEU 17 artiklan 1 kohta kuvastaa Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen I-26 artiklaa: kun Eurooppa-valmistelukunta keskusteli mainitusta määräyksestä vuonna 2003,[48] komissio useiden jäsenvaltioiden edustajien tukemana vaati ja sai hyväksynnän roolilleen ja vastuilleen ulkoisen edustuksen alalla.

97. Komission mukaan ei ole kiistetty, että se tiedotti asiasta neuvostolle riittävästi. Neuvosto viittaa vastauksessaan ensimmäisen kerran tietoihin, jotka se sai keskusteltavana olleen rahoitusosuuden määrästä. Komissio kuitenkin huomauttaa Sveitsin omaksuneen johdonmukaisesti sen kannan, että Sveitsin rahoitusosuuden määrän määrittäminen oli yksin Sveitsin ratkaistava. Komission tietoon ei tullut, että neuvosto vastustaisi millään tavalla Sveitsin kanssa käydyn yhteydenpidon tuloksia. Kanteessaan neuvosto ei esittänyt – eikä voinut esittää – vastalauseita aineellisesta kysymyksestä.

47 — Tuomio komissio v. Ruotsi (C-246/07, EU:C:2010:203, 77 kohta).

48 — EUVL 2004, C 310, s. 1.

98. Neuvosto ei joka tapauksessa voi esittää huolenaiheita vuoden 2013 lisäyksen sisällöstä ja sen suhteesta vuoden 2012 päätelmiin ensimmäisen kerran vasta vastauksessaan. Ne olisi pitänyt mainita neuvostossa pidettyjen kokousten kuluessa tai viimeistään neuvoston kanteessa. Vaikka nämä väitteet voitaisiinkin ottaa tutkittaviksi, ne ovat perusteettomia. Niillä ei ole mitään tekemistä SEU 16 artiklan kanssa, sillä ne liittyvät vuoden 2013 lisäyksen luonteeseen eivätkä niinkään neuvoston toimivaltaan. Jos, kuten komissio olettaa, neuvosto viittaa päätelmien väitetysti sekamuotoiseen (unionin ja hallitustenväliseen) luonteeseen, tällaisille sekamuotoisille toimille ei ole oikeusperustaa perussopimuksissa. Perussopimuksiin ei myöskään sisälly kiertävän neuvoston puheenjohtajavaltion tehtävää allekirjoittaa lisäys. Neuvoston päättely on lisäksi merkityksetön, koska neuvosto ei vastusta Sveitsin rahoitusosuuden määrää. Komissio on huolehtinut neuvoston jo määrittämän lähestymistavan jatkuvuudesta.

– Asian tarkastelu

99. SEU 13 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke ilmentää toimielinten välisen tasapainon periaatetta, joka edellyttää, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen.[49] Jos yksi toimielin loukkaa toisen toimielimen oikeuksia, kyseistä määräystä ei ole noudatettu.

100. Ylittikö komissio nyt tarkasteltavassa tapauksessa sille perussopimuksissa ja erityisesti SEU 17 artiklassa annetun toimivallan ja loukkasiko se mahdollisesti SEU 16 artiklan mukaisia neuvoston oikeuksia? Jos näin tapahtui, tällainen päätelmä riittää riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

101. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

102. Asiassa, jossa oli kyse komission toimivallasta tehdä Amerikan yhdysvaltojen kanssa sopimus suuntaviivoista lainsäädännöllisen yhteistyön ja avoimuuden alalla, unionin tuomioistuin on katsonut, että niiden edellytysten määrittelyn, joiden täytyttyä sitomattomien suuntaviivojen kaltainen toimi voidaan toteuttaa, edellytyksenä on, että ”perustamissopimuksessa yhteisen kauppapolitiikan alalla vahvistettu toimivallan jako ja toimielinten välinen tasapaino otetaan asianmukaisesti huomioon”.[50] Tämä merkitsee sitä, ettei tiettyjä toiminnan muotoja koskevien erityisten menettelyjen puuttuminen perussopimuksissa estä käyttämästä näitä välineitä unionin ulkosuhteissa. Unionin tuomioistuin varoitti, että sen tuomiota ei pidä ”tulkita niin, että sillä hyväksyttäisiin komission väite siitä, että se seikka, että suuntaviivojen kaltaiselta toimelta puuttuu sitova oikeusvaikutus, riittäisi antamaan kyseiselle toimielimelle toimivallan sen toteuttamiseen”.[51] Vaikka unionin tuomioistuin siten katsoi, ettei (nykyinen) SEUT 218 artikla koskenut asianomaisia suuntaviivoja,[52] se ei esittänyt positiivista toteamusta mainitussa asiassa kyseessä olleisiin suuntaviivoihin sovellettavista menettelyistä ja toimielinten niitä koskevasta toimivallasta.

103. Käsiteltävässä asiassa SEU 17 artikla on ainoa riidanalaisessa päätöksessä yksilöity oikeusperusta. Mitään ei mainita unionille annetusta toimivallasta antaa kyseessä olevan kaltainen päätös.[53]

49 — Ks. tuomio neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 — Tuomio Ranska v. komissio (C-233/02, EU:C:2004:173, 40 kohta). Ks. myös tuomio ERTA (22/70, EU:C:1971:32, 72 kohta) ja ratkaisuehdotukseni parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334, 99 ja 100 kohta).

51 — Tuomio Ranska v. komissio (C-233/02, EU:C:2004:173, 40 kohta).

52 — Tuomio Ranska v. komissio (C-233/02, EU:C:2004:173, 45 kohta).

53 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 75–77 kohta.

104. Unionin politiikat muotoillaan Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa. Ilman niiden aiempaa toimintaa komissio ei voi tietää, mitä unionin politiikkaa sen on edustettava (ulkoisesti). SEU 16 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukainen neuvoston toimivalta määritellä unionin politiikkoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti [54] tarkoittaa, että on neuvoston oikeus päättää, mikä toiminta (tai toimimattomuus) on tarpeen, jotta voidaan toteuttaa perussopimuksissa ja etenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa säänneltyihin yhteisiin politiikkoihin liittyviä tavoitteita. [55] Näin tehdessään sen on otettava huomioon Eurooppa-neuvoston SEU 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti määrittelemät unionin yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Tämä suhde vahvistetaan SEU 16 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa. Eurooppa-neuvosto määrittelee strategiset linjaukset, ja ulkoasiainneuvosto muotoilee unionin ulkoista toimintaa näiden linjausten mukaisesti.

105. Näin ollen komission tehtävänä on SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti (muun muassa) huolehtia siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan, hoitaa yhteensovitus-, täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti ja muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta huolehtia unionin ja sen politiikkojen edustuksesta ulkosuhteissa. [56]

106. Kun SEU 21 artiklan 2 kohdassa määrätään ulkosuhteiden yhteydessä, että unioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa saavuttaakseen samassa kohdassa määritellyt tavoitteet, Eurooppa-neuvosto määrittää unionin strategiset edut ja tavoitteet ulkosuhteissa, [57] neuvosto määrittelee nämä politiikat ja komissio toteuttaa toimet näiden politiikkojen täytäntöön panemiseksi.

107. Kunkin toimivallan sisältö määräytyy osittain sen välineen mukaan, jonka kautta unioni toimii ulkoisesti. Joidenkin välineiden osalta perussopimuksissa määrätään nimenomaisesti kunkin toimielimen roolista ulkoisessa toiminnassa ja vahvistetaan menettelysäännöt unionin (ja toimielinten, joiden kautta se toimii) osallistumiselle. Tavallisin esimerkki tästä on SEUT 218 artikla. Unionin sisäisestä toiminnasta poiketen välineet, joiden kautta unioni toimii ulkoisesti, eivät kuitenkaan rajoitu perussopimuksissa nimenomaisesti määrättyihin välineisiin, joiden muoto ja vaikutukset määritetään ja joiden osalta toteutettavat menettelyvaiheet vahvistetaan perussopimuksissa. [58] Se, miten unioni kansainvälisenä oikeussubjektina [59] toimii kansainvälisellä tasolla, määräytyy pikemminkin sekä kansainvälisen oikeuden että unionin oikeuden perusteella. [60]

108. Olen toisaalla todennut, että kun otetaan huomioon, ettei ole annettu erillisiä sääntöjä, joiden mukaisesti unioni voisi toimia ulkoisesti antamalla yksipuolisesti sitovan julkilausuman, SEUT 218 artiklaa saattaa olla mahdollista soveltaa (osittain) analogisesti. [61] Jos unionin ulkoisen toiminnan *ei* ole tarkoitus olla unionia (ja muita siihen osallistuvia osapuolia) sitovaa, en kuitenkaan pidä tätä lähestymistapaa perusteltuna.

54 — Olen selittänyt, miten tulkitsen ilmausta ”perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti”, ratkaisuehdotuksessani neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:490, 93 ja 94 kohta).

55 — Tuomio parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, 50 kohta).

56 — Ks. myös ratkaisuehdotukseni neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:490, 104 kohta).

57 — Ks. myös SEU 22 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta. Eurooppa-neuvoston päätökset pannaan täytäntöön perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen mukaisesti (ks. SEU 22 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta).

58 — SEUT 288 artiklaan sisältyvälle luettelolle unionin sisäisessä toiminnassa käytettävissä olevista lainsäädäntövälineistä ei siten ole vastinetta.

59 — Ks. SEU 47 artikla.

60 — Ks. myös ratkaisuehdotukseni parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334, 107 kohta) ja ratkaisuehdotukseni neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:490, 94 kohta).

61 — Ks. ratkaisuehdotukseni parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:334, 112–121 ja 123 kohta). Mahdollisuudesta soveltaa SEUT 218 artiklaa toisessa yhteydessä ks. myös julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Saksa v. neuvosto (C-399/12, EU:C:2014:289, 101–114 kohta).

109. Käsiteltävässä asiassa komissio myöntää, että oli neuvoston tehtävä päättää neuvottelujen aloittamisesta Sveitsin kanssa, jotta saataisiin aikaan sopimus Kroatialle myönnettävästä Sveitsin rahoitusosuudesta. Kyseiseen päätökseen liittyi politiikkojen määrittelyä. Istunnossa komissio myönsi, että vuoden 2012 päätelmät muodostivat perustan neuvostolle näiden neuvottelujen aloittamiselle. Tämä merkitsee sitä, että komissio myöntää myös, ettei SEU 17 artiklan 1 kohta olisi oikea oikeusperusta päätökselle neuvottelujen aloittamisesta.

110. Olen samaa mieltä siitä, että on neuvoston tehtävä arvioida tilannetta ja päättää, pitäisikö unionin aloittaa neuvottelut kolmannen valtion kanssa sopimuksen aikaansaamiseksi asiasta, joka on osa alaa ”tai joka liittyy” alaan, jolla unioni on toimivaltainen (onpa sen toimivalta yksinomaista tai jaettua), ja päättää unionin politiikasta ja tavoiteltavista eduista ja niihin kohdistuvista rajoitteista.

111. Politiikkojen määrittelemiseen sisältyy nähdäkseni päätös siitä, että tavoitteeseen, jonka osalta unioni on toimivaltainen, voidaan pyrkiä hankkimalla kolmannelta valtiolta sitoumus (sitova tai ei) maksaa rahoitusosuus uudelle jäsenvaltiolle näiden kahden osapuolen tulevan kahdenvälisen sopimuksen mukaisesti (olettaen, ettei tällaista päätöstä ole tehty aiemmin) ja siten osallistumalla ulkoiseen toimintaan, joka tapahtuu neuvottelujen muodossa ja mahdollisesti hyväksymällä myöhemmin väline tämän sitoumuksen saamiseksi.

112. Kun neuvosto on käyttänyt tätä oikeutta valtuuttamalla neuvottelujen aloittamiseen, komission tehtävä on edustaa unionia neuvotteluissa neuvoston valtuutuksen ja unionin politiikkojen ja etujen mukaisesti. Tällä neuvoston alustavalla päätöksellä ei kuitenkaan lakkauteta SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaista neuvoston toimivaltaa päättää siitä, pitäisikö unionin olla osapuolena neuvottelujen tuloksena syntyvässä välineessä ja allekirjoittaa se.

113. Neuvoston tehtävä on tarkastaa sopimuksen sisältö, käytetyn ulkoisen toiminnan muoto ja se, onko mahdollisia merkityksellisiä rajoituksia noudatettu ja onko unionin edelleen tarpeen olla tällaisen sopimuksen osapuoli. Näitä näkökohtia sovelletaan erotuksetta sekä sitoviin että sitomattomiin sopimuksiin, joiden osapuoli unionista on määrä tulla. Neuvoston on päätettävä nyt tarkasteltavien kaltaisissa olosuhteissa, edistävätkö unionin ja kolmannen valtion sopimuksessa tosiasiallisesti antamat sitoumukset tavoitteen saavuttamista, ovatko tällaiset sitoumukset edelleen tarpeen ja onko ulkoisen toiminnan muoto edelleen merkityksellinen, onko unioni valmis hyväksymään sen ja hyväksyykö unioni kaikki seuraukset, joita ulkoiseen toimintaan saattaa liittyä kansainvälisessä oikeudessa (ja unionin oikeudessa). Näin ollen pelkästään se seikka, että syntyneen sopimuksen sisältö vastaa neuvoston antamaa neuvotteluvaltuutusta, ei tarkoita, että komissio voi sivuuttaa SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaisen neuvoston toimivallan päättää, tuleeko unionista vuoden 2013 lisäyksen kaltaisen sopimuksen osapuoli. Se, ettei neuvosto ole ottanut kantaa vuoden 2013 lisäyksen sisältöön, ei myöskään merkitse välttämättä sitä, että se oli käyttänyt toimivaltaansa ja päättänyt hyväksyä ja allekirjoittaa vuoden 2013 lisäyksen.

114. Vuoden 2013 lisäyksen sisältö ei joka tapauksessa vastaa täysin vuoden 2012 päätelmien sisältöä. Komissio teki valintoja ja päätöksiä neuvotellessaan vuoden 2013 lisäyksestä. Näihin päätöksiin tarvittiin neuvoston hyväksyntä. Ulkoisen edustuksen tehtävä ei käsitä siitä päättämistä, pitäisikö unionin osallistua tietynmuotoiseen ulkoiseen toimintaan, jolla on erityinen sisältö ja jolla on erityisiä poliittisia ja oikeudellisia seurauksia unionille (ja mahdollisesti jäsenvaltioille). Käsiteltävässä asiassa vuoden 2012 päätelmissä ei määritetty Sveitsin rahoitusosuuden kokonaismäärää, rahoituksen kestoa, rahoituksen alkamis- ja päättymisajankohtaa tai vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan ja sen liitteen soveltamisen laajuutta. Kaikkien näiden seikkojen sisältö määritettiin vuoden 2013 lisäyksessä. Vuoden 2012 päätelmissä ei myöskään määritetty eikä voitu määrittää etukäteen, olisiko unionin edelleen toivottavaa hyväksyä neuvottelujen tuloksena laadittu lisäys vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjaan.

115. Hylkään näin ollen komission väitteen siitä, että vuoden 2012 päätelmissä esitettiin tosiseikat ja menetelmä tavalla, joka ei jättänyt komissiolle enää todellista neuvotteluvaraa. Neuvosto itse asiassa antoi komissiolle huomattavasti harkintavaltaa neuvotella sopimuksesta. Se *ei* valtuuttanut komissiota päättämään itse, oliko neuvottelutulos unionin harjoittaman politiikan mukainen ja sen kannalta edelleen toivottava, tai näin ollen valtuuttamaan yhtä tai useampaa sen jäsenistä allekirjoittamaan neuvotteluissa sovittua lisäystä yksin unionin puolesta. Vaikka Sveitsi määrittikin rahoitusosuuden määrän yksipuolisesti, neuvoston tehtävä oli edelleen tarkastaa, oliko määrä riittävä, ottaen huomioon harjoitettu politiikka ja laajempi asiayhteys, jossa vuoden 2013 lisäyksestä sovittiin. Vuoden 2013 lisäyksessä ei myöskään pelkästään täsmennetty tai sovellettu olemassa olevia sitoumuksia, jotka oli annettu vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjassa. Vuoden 2013 lisäyksestä päättäminen edellytti sen erillistä arvioimista, oliko Sveitsin rahoitusosuus Kroatian osalta (edelleen) tarpeen ja millä edellytyksillä.

116. Komissio ei voi myöskään vedota siihen, että se hoiti täytäntöönpano- ja hallinnointitehtäviä vuoden 2006 yhteisymmärryspöytäkirjan ja eri lisäysten mukaisesti, väittääkseen, että se saattoi allekirjoittaa vuoden 2013 lisäyksen sillä perusteella, että SEU 17 artiklan 1 kohdassa sille annetaan tällaisia tehtäviä. Pelkästään se, että komissio hoitaa näitä tehtäviä, ei anna sille toimivaltaa allekirjoittaa sopimuksia, joissa nämä tehtävät vahvistetaan yhdessä tai useammassa sopimuksen määräyksessä.

117. Päätös kolmannen valtion kanssa tehdyn sitomattoman kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä ja allekirjoittamisesta kuuluu nähdäkseni neuvostolle. Katson näin ollen, että unionin tuomioistuimen olisi hyväksyttävä ensimmäinen kanneperuste, koska komissio ylitti SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisen toimivaltansa ja riidanalainen päätös on siten SEU 13 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen vastainen.

Vilpittömän yhteistyön periaate (toinen kanneperuste)

– Asianosaisten lausumat

118. Neuvoston toisen kanneperusteen mukaan komissio loukkasi menettelyllään SEU 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta – samaa periaatetta, jota sovelletaan jäsenvaltioiden ja toimielinten välisissä suhteissa. Istunnossa neuvosto selitti, että sen toinen kanneperuste kohdistuu osittain riidanalaisen päätöksen antamiseen johtanutta komission menettelyä vastaan mutta enimmäkseen riidanalaisen päätöksen antamisen jälkeistä komission menettelyä vastaan.

119. Ensinnäkin komissio loukkasi tietoisesti SEU 16 artiklan mukaista neuvoston toimivaltaa ja loukkasi siten toimielinten välisen tasapainon periaatetta. Komissio allekirjoitti vuoden 2013 lisäyksen, vaikka neuvosto oli *toistuvasti* pyytänyt sitä pidättymään siitä. Ennen riidanalaisen päätöksen antamista neuvostolle ei missään vaiheessa tiedotettu, että komissio aikoi valtuuttaa itsensä allekirjoittamaan vuoden 2013 lisäyksen ilman etukäteissuostumusta ja allekirjoittaa lisäyksen ennen kuin neuvoston oli mahdollista saattaa päätökseen menettelyt, joihin se oli ryhtynyt komission aiheuttaman tilanteen korjaamiseksi. Se, että EUH ilmaisi komission puolesta vastustavansa 19.11.2013 hyväksyttyjä päätelmiä, ei tarkoita neuvostolle tiedottamista siitä, että komissio aikoi allekirjoittaa vuoden 2013 lisäyksen yksin ja omilla ehdoillaan.

120. Toiseksi komissio tietoisesti ja yksipuolisesti sivuutti jäsenvaltioiden roolin SEU 4 artiklan 1 kohdan vastaisesti. Kyse ei ole siitä, voiko neuvosto esittää erillisen kanneperusteen jäsenvaltioiden toimivallasta. Riidanalainen päätös ei ollut yhdenmukainen vuoden 2012 päätelmien kanssa, koska siinä jätettiin huomiotta päätelmiä koskevan toimivallan jaettu luonne.

121. Kolmanneksi komissio toimi tietoisesti tavalla, joka teki tyhjäksi neuvoston pyrkimykset korjata komission aikaansaama tilanne. Komissio ei missään vaiheessa tiedottanut neuvostolle aikeestaan antaa riidanalainen päätös sekä allekirjoittaa vuoden 2013 lisäys ja lähettää se Sveitsin viranomaisille. Riidanalaisen päätöksen antamisen (3.10.2013) ja vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittamisen (7.11.2013) välillä pidetyissä EFTA-työryhmän kokouksissa neuvosto pyysi toistuvasti komissiota pidättymään jatkotoimista. Komissio väittää virheellisesti, ettei neuvosto reagoinut asiassa yli kuukauteen. Asia lisättiin itse asiassa ensimmäisen EFTA-työryhmän kokouksen asialistalle (ainoastaan tiedoksi) sen jälkeen, kun neuvostolle oli tiedotettu (epävirallisesti) riidanalaisesta päätöksestä. Työryhmän kokouksessa 23.10.2013 komissiota pyydettiin toistuvasti pidättymään jatkotoimista. Kun EFTA-työryhmä löysi ratkaisun kokouksessaan 31.10.2013, EUH hylkäsi sen välittömästi.

122. Neljänneksi komissio toimi tietoisesti tavalla, joka vaaransi unionin ulkoisen edustuksen johdonmukaisuuden periaatteen, ja sekoitti Sveitsin toimielinten väliseen kiistaan. Kaikki neuvoston toimet tilanteen korjaamiseksi olisivat välttämättä edellyttäneet sitä, että Sveitsi allekirjoittaa toisen, erilaisen version vuoden 2013 lisäyksestä. Komissio ei myöskään noudattanut vuoden 2012 päätelmiä, joissa sitä kehotettiin sopimaan Sveitsin rahoitusosuudesta ”läheisessä yhteistyössä neuvoston puheenjohtajavaltion kanssa” ja kuulemaan neuvoston valmisteluelintä säännöllisesti keskustelujen edistymisestä.

123. Komission mukaan neuvosto ei ole selittänyt, miten toinen kanneperuste, jos se hyväksytään, voi vaikuttaa riidanalaisen päätöksen pätevyyteen. Se kiistää toisen kanneperusteen tueksi esitetyt neljä väitettä.

124. Ensimmäisessä väitteessä lähinnä toistetaan neuvoston ensimmäisen kanneperusteensa tueksi esittämät lausumat. Komissio kuitenkin väittää tehneensä kantansa selväksi neuvostolle kaikissa vaiheissa. Se, että komissio oli hyväksynyt neuvoston lähestymistavan aiemmin, ei myöskään osoita sen jättäneen noudattamatta vilpittömän yhteistyön velvoitetta tässä tapauksessa.

125. Komission mukaan neuvoston toinen väite on hylättävä, koska neuvosto ei ole esittänyt (eikä voinut esittää) SEU 4 artiklan 1 kohtaan perustuvaa kanneperustetta. Neuvoston kanteessa ei oteta kantaa siihen, millaisia jäsenvaltioiden erilliset roolit tässä tapauksessa olisivat voineet olla. Yksikään jäsenvaltio ei riitauttanut riidanalaista päätöstä määräajassa.

126. Komission mukaan neuvoston kolmas väite on tehoton. Komission kanta sitomattomiin välineisiin ja etenkin vuoden 2013 lisäykseen oli hyvin tiedossa. Se myös tiedotti neuvostolle säännöllisesti. Lisäksi siitä, kun neuvostolle tiedotettiin riidanalaisen päätöksen antamisesta, kului aikaa yli kuukausi vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittamiseen. Jos neuvosto pelkäsi komission allekirjoituksella olevan kielteisiä vaikutuksia, se olisi voinut ja sen olisi pitänyt tehdä välitoimihakemus mahdollisimman pian. Se, että neuvosto pyytää unionin tuomioistuinta pysyttämään riidanalaisen päätöksen vaikutukset voimassa, kunnes päätös on korvattu, ei tue sitä käsitystä, että neuvosto on huolissaan komission aikaansaamasta tilanteesta.

127. Neljännestä väitteestä komissio toteaa, että allekirjoittaessaan vuoden 2013 lisäyksen ja käyttäessään SEU 17 artiklan mukaista toimivaltaa se huolehti unionin ulkoisesta edustuksesta. Se ei joka tapauksessa sotkenut Sveitsiä mukaan toimielinten väliseen kiistaan. Tämäkin väite on komission mukaan ristiriidassa riidanalaisen päätöksen vaikutusten pysyttämistä koskevan pyynnön kanssa.

– Asian tarkastelu

128. Unionin toimielinten velvoitetta tehdä keskenään vilpitöntä yhteistyötä SEU 13 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisesti sovelletaan yhdessä saman kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetun toimielinten välisen tasapainon periaatteen kanssa.[62] Periaatteella säännellään tapaa, jolla muissa perussopimusten määräyksissä määrättyä toimivaltaa on käytettävä. Sillä ei siten voida luoda velvoitteita, ellei toimivaltaa ole, eikä muuttaa tätä toimivaltaa.[63] Sitä sovelletaan myös yhdessä muiden sellaisten määräysten kanssa, joilla pyritään nimenomaisesti saamaan aikaan asianmukainen tasapaino eri toimielinten välillä, kuten SEUT 218 artikla.[64] Tuomiossa komissio v. neuvosto, C-425/13, unionin tuomioistuin tarkasteli esimerkiksi SEU 17 artiklan 1 kohdan ja SEUT 218 artiklan määräysten mukaisia eri toimielinten tehtäviä ja selvensi, että neuvoston ja komission on noudatettava SEU 13 artiklan 2 kohdan toista virkettä. Sen noudattamisella on erityinen merkitys ulkoiselle toiminnalle.[65] Periaate edellyttää, että kukin toimielin pidättyy toimista, jotka saattaisivat vaarantaa unionin tavoitteiden saavuttamisen, ja omalta osaltaan helpottaa muiden toimielinten tehtäviä. Vilpittömän yhteistyön periaatteen, sellaisena kuin sitä sovelletaan unionin ja jäsenvaltioiden välillä, yhteydessä unionin tuomioistuin on todennut, että yhteistyövelvoite perustuu vaatimukseen siitä, että unionin edustamisen on kansainvälisissä yhteyksissä oltava yhtenäistä.[66] Mielestäni sama pätee unionin toimielinten välillä.

129. Neuvosto ei ole täsmentänyt, sovelletaanko sen kahta kanneperustetta yhdessä vai esitetäänkö toinen kanneperuste toissijaisesti sen tilanteen varalta, että ensimmäinen kanneperuste hylätään. Istunnossa neuvosto ilmeisesti esitti, että toinen kanneperuste toimii lisätukena ensimmäiselle kanneperusteelle. Olen jo edellä katsonut, että ensimmäinen kanneperuste olisi hyväksyttävä, koska komissio ylitti SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisen toimivaltansa ja rikkoi siten SEU 13 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä. Jos unionin tuomioistuin yhtyy näkemykseeni, ei ole enää tarpeen tarkastella SEU 13 artiklan 2 kohdan toiseen virkkeeseen perustuvaa erillistä kanneperustetta.

130. Lähden siten jäljempänä siitä oletuksesta, että ensimmäinen kanneperuste hylätään.

131. Jos komissio oli toimivaltainen antamaan riidanalaisen päätöksen, sitä ei voida moittia toimielinten välisen tasapainon periaatteen noudattamatta jättämisestä sen vuoksi, että se hyväksyi ja myöhemmin allekirjoitti vuoden 2013 lisäyksen neuvoston vastuksesta huolimatta (ensimmäinen väite).[67] Tämän oletuksen mukaanhan neuvostolla ei ollut toimivaltaa antaa päätöstä eikä se voinut estää komission päätöstä.

132. Kun tarkastellaan toista väitettä, SEU 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate ei koske unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Kyseiseen määräykseen perustuvan vaatimuksen tueksi ei siten voida esittää väitettä, jossa vedotaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Mikä tahansa kanta tämän väitteen perusteltavuuteen edellyttää joka tapauksessa sitä, että unionilla on toimivaltaa ja että unionin toimivallan suhde jäsenvaltioiden toimivaltaan on ensin selvitetty.[68] Kumpaakaan ei ole tutkittu eikä ratkaistu täysin käsiteltävässä asiassa.

62 — Ks. tuomio neuvosto v. komissio (C-409/13, EU:C:2015:217, 64 ja 65 kohta).

63 — Ks. tuomio neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 — Ks. SEUT 218 artiklasta tuomio komissio v. neuvosto, (C-425/13, EU:C:2015:483, 62 kohta) jossa unionin tuomioistuin luonnehti kyseistä määräystä ”itsenäiseksi yleismääräykseksi, jolla on perustuslaillinen ulottuvuus siltä osin kuin siinä annetaan unionin toimielimille tietyt toimivallat”.

65 — Ks. SEUT 218 artiklasta tuomio komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2015:483, 64 kohta).

66 — Ks. esim. tuomio komissio v. Ruotsi (C-246/07, EU:C:2010:203, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 — Ks. myös ratkaisuehdotukseni neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:490, 99 kohta).

68 — Ks. erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohta.

133. Neuvosto ei myöskään voi väittää, että komissio allekirjoitti vuoden 2013 lisäyksen huolimatta sen vastustuksesta ja yrityksistä korjata tilanne käynnistämällä neuvoston menettelyt vuoden 2013 lisäyksen hyväksymiseksi ja sen allekirjoittamisen valtuuttamiseksi (kolmas väite). Riidanalaisen päätöksen antamisen jälkeen neuvostolle joka tapauksessa ilmoitettiin (riidanalaisella päätöksellä) komission aikomuksesta allekirjoittaa vuoden 2013 lisäys.

134. Siltä osin kuin kolmas väite liittyy siihen, ettei komissio tiedottanut neuvostolle *ennen* riidanalaisen toimen antamista, katson, ettei vilpittömän yhteistyön periaate voi antaa neuvostolle oikeutta vastustaa riidanalaista päätöstä sen vuoksi, ettei siinä noudatettu sen vuoden 2012 päätelmissä alun perin antamaa valtuutusta (koska tämä kysymys nousee toisen kanneperusteen yhteydessä esille vain, jos ensimmäinen kanneperuste hylätään, ja sen hylkääminen tarkoittaisi sitä, että komissio voisi itse todentaa, onko riidanalainen päätös neuvoston päätelmien mukainen). Vilpitön yhteistyö kuitenkin edellyttää toimielinten välistä vilpittömyyttä ja aktiivista yhteistyötä niiden oman toimivallan ja toisten toimivallan käytön osalta. Komission oli vähintäänkin tiedotettava asiasta neuvostolle. Ellei se tehnyt niin, ei ole tarpeen tarkastella sitä, oliko komissio myös velvollinen kuulemaan neuvostoa.[69]

135. Käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, että komissio tiedotti päätöksestään neuvostolle vasta samana päivänä, kun päätös annettiin. Se teki näin, vaikka tiesi, että EFTA-työryhmän jäsenet olettivat voivansa käydä läpi vuoden 2013 lisäyksestä käytyjen neuvottelujen tulokset. Toimimalla näin ja jättämällä tiedottamatta neuvostolle etukäteen komissio teki vilpittömän yhteistyön periaatteen tehottomaksi ja neuvoston osallistumisen (jos se niin halusi) mahdottomaksi.

136. Neuvosto ei kuitenkaan ole nähdäkseni osoittanut, että tämä loukkaus teki riidanalaisen päätöksen tyhjäksi etenkin vaikuttamalla sen sisältöön tai muotoon ja että se on siten riittävä peruste riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi. Neuvoston kaikki tältä osin esittämät väitteet vastaavat mielestäni sen ensimmäisen kanneperusteensa tueksi esittämiä väitteitä.

137. Kolmas väite koskee myös komission menettelyä riidanalaisen päätöksen antamisen ja vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittamisen välisenä aikana. Väitteet liittyvät menettelyyn, jolla ei ole merkitystä riidanalaisen päätöksen laillisuuden kannalta (vaikka ne ehkä tukevatkin toteamusta vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamisesta).

138. Riidanalaisen toimen antamista edeltänyt menettely voi nähdäkseni olla vilpittömän yhteistyön periaatteen vastainen ja vaikuttaa sen sisältöön tai muotoon. Asianmukaisissa olosuhteissa tämä voi olla riittävä perusta toimen kumoamiselle.

139. Jos riitautetun toimen (ja sen antamiseen johtaneen menettelyn) kuitenkin todetaan olevan yhteensopiva merkityksellisten perussopimusten määräysten kanssa ja muutoin unionin oikeuden mukainen ja jos vilpittömän yhteistyön periaatteeseen pohjautuva kanneperuste koskee menettelyä, joka tapahtui riitautetun toimen jälkeen, kyseinen kanneperuste ei voi olla merkityksellinen sitä edeltäneen toimen laillisuuden kannalta. Siltä osin kuin tämä menettely vaikuttaa myöhempään toimeen (kuten käsiteltävässä asiassa vuoden 2013 lisäyksen allekirjoittamiseen), SEUT 263 artiklan mukainen kanne, etenkin jos se perustuu tietystä toiminnasta pidättäytymistä koskevien velvoitteiden vastaiseen menettelyyn, voidaan kohdistaa tällaista myöhempää toimea vastaan, edellyttäen että tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät. Käänteisesti, jos vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste perustuu siihen, ettei ole toimittu kyseisestä periaatteesta seuraavien positiivisten velvoitteiden mukaisesti, SEUT 265 artiklan mukainen kanne (ratkaisun tekemisen laiminlyömisestä) vaikuttaisi tarkoituksenmukaisemmalta oikeussuojakeinolta.

69 — Vilpittömän yhteistyön periaatteesta seuraavasta kuulemisvelvoitteesta ks. tuomio neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663, 86 kohta).

140. Jos unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen kanneperusteen, toisen kanneperusteen tueksi esitetty neljäs väite on merkityksetön (neuvoston ei olisi tarpeen laatia vuoden 2013 lisäyksestä uutta versiota kyseisen periaatteen loukkaamisen korjaamiseksi). SEU 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettu vilpittömän yhteistyön periaate ei myöskään koske unionin ja kolmansien valtioiden välisiä suhteita.

141. Komission väite, jonka mukaan neuvosto olisi voinut ja sen olisi pitänyt tehdä hakemus välitoimien määräämiseksi (josta määrätään SEUT 279 artiklassa) mahdollisimman pian, liittyy oletettavasti pyyntöön riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä (SEUT 278 artiklan mukaisesti). Koska tällaisilla välitoimilla ei kuitenkaan olisi ollut vaikutusta unionin tuomioistuimessa vireillä olevan asian sisältöön, katson, ettei vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamiseen perustuvan kanneperusteen torjumiseksi voida vedota siihen, ettei neuvosto esittänyt kumpaakaan näistä pyynnöistä.

142. Katson näin ollen, että jos ensimmäinen kanneperuste hylätään, myös toinen kanneperuste olisi hylättävä.

Pyyntö pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset

143. Jos unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen, neuvosto pyytää sitä käyttämään SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaista harkintavaltaa pysyttää päätöksen vaikutukset voimassa, kunnes päätös on korvattu. Neuvoston pyyntö perustuu oikeusvarmuuteen ja unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuuteen liittyviin näkökohtiin.

144. Oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä kumotun toimen vaikutukset voidaan pysyttää erityisesti silloin, kun sen kumoamisen välittömät vaikutukset aiheuttaisivat vakavia kielteisiä seurauksia asianomaisille henkilöille ja kun riidanalaisen toimen lainmukaisuutta ei riitauteta sen tarkoituksen tai sisällön perusteella vaan sen laatijan toimivallan puuttumiseen tai olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen liittyvistä syistä. Näihin syihin sisältyy virhe riitautetun toimen oikeusperustassa.[70] Tällaisissa tapauksissa unionin tuomioistuin on pysyttänyt toimen vaikutukset, kunnes kohtuullisessa ajassa toimen kumoamisesta annetun tuomion julistamispäivästä tulee voimaan uusi toimi, jolla on asianmukainen oikeusperusta.[71]

145. Ulkosuhteita koskevien tapausten yhteydessä näihin pyyntöihin on nähdäkseni usein syynä se,[72] että vaikka unionin säännöksiin ja määräyksiin, joissa vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti unioni voi toimia ulkoisesti, ei voida vedota suhteessa kolmansiin osapuoliin, joiden kanssa unioni on vuorovaikutuksessa ulkosuhteissaan, päätös kumota toimi, joka mahdollisti unionin ulkoisen toiminnan ja/tai muodosti sen perustan, voi aiheuttaa huomattavaa oikeudellista epävarmuutta unionin sisällä ja ulkopuolella ja on omiaan heikentämään periaatteita, joihin unionin ulkosuhteet perustuvat.

146. Käsiteltävässä asiassa olisi pysytettävä riidanalaisen päätöksen vaikutukset, toisin sanoen vuoden 2013 lisäyksen hyväksyminen ja sen allekirjoittamiseen valtuuttaminen. Muussa tapauksessa riidanalaisen päätöksen kumoaminen on omiaan heikentämään unionin ulkoisen toiminnan, vuoden 2013 lisäyksen taustalla olevien useiden Sveitsin kanssa tehtyjen sopimusten, Sveitsin ja Kroatian kahdenvälisen sopimuksen ja Sveitsin Kroatialle myönnettävien rahoitusosuuksien tehokkuutta.

70 — Tuomio parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 — Ks. esim. tuomio parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, 93 kohta).

72 — Julkisasiamies Wahl on ilmaissut huolensa toistuvista pyynnöistä pysyttää toimen vaikutukset, koska näissä pyynnöissä pohjimmiltaan pyydetään unionin tuomioistuinta antamaan ratkaisu, jolla ei ole seuraamuksia, mikä ei ole tuomioistuimen tavanomainen rooli: ks. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:425, 40 kohta).

147. Vaikuttaa kuitenkin hankalalta yksilöidä ilmeistä määräaikaa, jonka ajan riidanalaisen päätöksen vaikutukset olisi pysytettävä. Se edellyttäisi uuden päätöksen asianmukaisen oikeusperustan (myös aineellisen toimivallan oikeusperustan) vahvistamista ja sen ratkaisemista, oliko unionilla jaettu vai yksinomainen toimivalta. Unionin tuomioistuin voi nähdäkseni joko asettaa (väistämättä sattumanvaraisen) esimerkiksi yhden vuoden määräajan, jonka kuluessa toimielinten ja (tarvittaessa) jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet näiden kysymysten ratkaisemiseksi, tai pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset, kunnes uusi päätös tulee voimaan. Pidän jälkimmäistä vaihtoehtoa parempana.

Oikeudenkäyntikulut

148. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan komissio, joka on hävinnyt asian, olisi velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut neuvoston vaatimuksen mukaisesti. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

149. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuimen olisi

— kumottava Sveitsin rahoitusosuudesta 27.2.2006 tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan lisäyksen allekirjoittamisesta 3.10.2013 annettu Euroopan komission päätös

— pysytettävä päätöksen vaikutukset voimassa, kunnes unionin tuomioistuimen tuomion johdosta annettava uusi päätös tulee voimaan

— velvoitettava komissio korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

— velvoitettava Kreikan, Liettuan, Puolan, Ranskan, Saksan, Suomen, Tšekin, Unkarin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.