Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NIILO JÄÄSKINEN
esitatud 18. detsembril 2014[1]

Kohtuasi C-409/13

Euroopa Liidu Nõukogu
versus

Euroopa Komisjon

Tühistamishagi — Institutsiooniline õigus — ELTL artikkel 293 — ELTL artikkel 294 — Liidu institutsioonide vahel pädevuse jaotamise põhimõte — Institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõte — Lojaalse koostöö põhimõte — Seadusandlik tavamenetlus — Komisjoni algatusõigus — Õigus võtta seadusandliku akti ettepanek tagasi — Tagasivõtmisakti üle teostatava kohtuliku kontrolli ulatus — Tagasivõtmise põhjendamine

I. **Sissejuhatus**

1. Käesolevas konstitutsioonilist laadi kohtuasjas vaidlevad Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon küsimuse üle, kas komisjon võib olla omandanud õiguse võtta seadusandlik ettepanek tagasi ning kui jah, siis milline ulatus ja millised piirid sellel õigusel on. Kõigepealt soovin ma rõhutada, et hoolimata sellest, et käesoleva menetluse pooled on otsustanud komisjoni vaidlusaluse pädevuse kirjeldamiseks kasutada väljendit „tagasivõtmisõigus", kavatsen ma käesolevas ettepanekus kasutada väljendit „tagasivõtmispädevus"[2], kuna selle pädevuse teostamine mõjutab kaasseadusandja õiguslikku seisundit üksnes seeläbi, et see takistab seadusandliku menetluse jätkamist kaasseadusandja poolt.

2. Nõukogu hagi on esitatud komisjoni 8. mai 2013. aasta tagasivõtmisotsuse (edaspidi „vaidlustatud otsus") peale, mis käsitleb ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu raammäärus, millega kehtestatakse üldsätted kolmandatele riikidele antava makromajandusliku finantsabi kohta (edaspidi „raammääruse ettepanek"),[3] ning mille komisjon tegi ELTL artiklist 294 tuleneva seadusandliku tavamenetluse esimese lugemise ajal enne, kui nõukogu oli jõudnud ettepaneku suhtes ametlikult seisukoha võtta.

3. Kõnealune hagi põhineb kolmel väitel, mis puudutavad ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtte ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte rikkumist, ELL artikli 13 lõikes 2 sisalduva lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist ja ELTL artikli 296 teises lõigus ette nähtud põhjendamiskohustuse rikkumist.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Sellise pädevuse olemasolu tunnistamine tähendaks minu hinnangul, et komisjonile antaks normatiivne pädevus otsustada oma seadusandlik ettepanek tagasi võtta või alles jätta, ilma et oleks nõutav teiste institutsioonide sõnaselge või kaudne nõusolek.

3 — KOM(2011) 396 lõplik.

4. Arvestades, et tegemist on esimese kohtuasjaga, milles Euroopa Kohtul palutakse hinnata seadusandliku ettepaneku komisjoni poolt tagasivõtmise õiguspärasust, nõuab käesolev menetlus põhimõttelise seisukoha võtmist kõnealuse pädevuse ja selle teostamise korra suhtes ning küsimuses, millise ulatusega on tagasivõtmisakti üle teostatav kohtulik kontroll. Sellega seoses olgu esmalt märgitud, et komisjoni tagasivõtmispädevus kujutab endast uut teemat. Seega on seda kohtupraktikas ja õiguskirjanduses mitte ainult väga vähe käsitletud, vaid lisaks juhul, kui seda teemat on käsitletud, on see jäänud varju, kuna see seguneb komisjoni algatusõiguse ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõttega.

5. Neil põhjustel püüan ma käesolevas ettepanekus eraldada tagasivõtmispädevuse kui sellise põhisisu, pakkudes lihtsuse põhimõtet – mida tuntakse ka „Ockhami habemenoa”[4] nime all – järgides samas välja lahenduse, mis põhineb vahetegemisel ühelt poolt tagasivõtmispädevuse vormilise külje ja teiselt poolt selle analüüsimise vahel, kas seadusandlikus tavamenetluses komisjoni vastu võetud tagasivõtmisakt on põhjendatud. Selle vahetegemise põhjal kavatsen ma kindlaks määrata tagasivõtmispädevuse üle teostatava kohtuliku kontrolli piirid.

II. **Vaidluse taust ja vaidlustatud otsus**

6. Makromajanduslik finantsabi on makromajanduslikku laadi rahaline abi, mida antakse kolmandatele riikidele, kellel on maksebilansi lühiajalised probleemid. Algselt anti seda juhtumipõhiselt nõukogu otsustega, mis võeti vastu ELTL artikli 352 alusel.[5] Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on ELTL artikkel 212 konkreetne õiguslik alus makromajandusliku abi andmise otsustele, mille Euroopa Parlament ja nõukogu peavad vastu võtma seadusandliku tavamenetluse kohaselt, välja arvatud ELTL artiklis 213 ette nähtud kiirmenetluse korral, mille raames võib nõukogu teha otsuse üksi.

7. Toimikusse esitatud andmetest nähtuvalt esitas komisjon 4. juulil 2011 ELTL artiklite 209 ja 212 alusel raammääruse ettepaneku. Ettepaneku artikkel 7 käsitles makromajandusliku abi andmise menetlust. Selle artikli lõike 1 kohaselt pidi abi saada sooviv riik esitama komisjonile kirjaliku taotluse. Raammääruse ettepaneku artikli 7 lõikes 2 koostoimes artikli 14 lõikega 2 oli ette nähtud, et kui artiklites 1, 2, 4 ja 6 osutatud tingimused on täidetud, annab komisjon taotletavat abi vastavalt nn komitoloogia määruse (EL) nr 182/2011 artikliga 5 kehtestatud nn kontrollimenetlusele.[6]

8. Pärast finantsnõustajate töörühma mitut koosolekut võttis nõukogu raammääruse ettepaneku suhtes vastu üldise lähenemisviisi, mille alaliste esindajate komitee (Coreper) kiitis 15. detsembril 2011 heaks. Üldises lähenemisviisis pakkus nõukogu muu hulgas välja, et ettepaneku artikli 7 lõikes 2 tuleks komisjonile rakenduspädevuse andmine asendada seadusandliku tavamenetluse kohaldamisega.

9. Parlament võttis oma 24. mai 2012. aasta täiskogu istungil esimese lugemise esimesel hääletamisel vastu aruande, mis sisaldas 53 muudatusettepanekut raammääruse ettepaneku kohta. Aruandes pakuti muu hulgas välja, et makromajandusliku abi andmisel võiks kasutada pigem delegeeritud õigusakte, mitte rakendusakte.[7]

10. Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel toimus 5. ja 28. juunil 2012 ning 19. septembril 2012 kolm mitteametlikku kolmepoolset kohtumist. Nende kohtumiste tulemusel selgus, et hoolimata lahkarvamustest küsimuses, millist menetlust tuleb makromajandusliku abi andmisel järgida, ei soosinud parlament ega nõukogu kumbki komisjoni ettepanekut kasutada rakendusakte.

4 — XIV sajandi filosoofile William Ockhamile omistatavat lihtsuse põhimõtet kohaldatakse loodusteaduste valdkonnas, kuivõrd see näeb ette, et „kõige lihtsamad piisavad hüpoteesid on kõige tõenäolisemad”. See põhimõte on minu hinnangul ülekantav ka käesolevas asjas esitatavale õiguslikule põhjenduskäigule.

5 — Endine EÜ artikkel 308 ja endine EÜ asutamislepingu artikkel 235.

6 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisvolituste teostamise suhtes (ELT L 55, lk 13).

7 — 2011/0176(COD), 24.5.2012. Tekst, mille parlament võttis vastu esimesel hääletamisel esimesel/ainsal lugemisel (ELT 2012, C 264 E).

11. Komisjon esitas 10. jaanuaril 2013 neljanda kolmepoolse kohtumise tarbeks *non-paper*'i „Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation" (edaspidi „komisjoni *non-paper*"), milles ta pakkus makromajandusliku abi andmise menetluse jaoks välja kompromisslahenduse. Lahendus seisnes „kombinatsioonis i) makromajandusliku abi üksikasjalikest tingimustest, ii) [välja pakutud otsustusprotsessile] eelneva mitteametliku konsulteerimise mehhanismidest, iii) kõige enam nelja delegeeritud õigusakti lisamisest, iv) komitoloogia valikulisest kasutamisest ja v) mitmesugustest hindamis- ja aruandmismehhanismidest".

12. 30. jaanuaril 2013 toimunud neljanda kolmepoolse kohtumise tulemusel kaalusid parlament ja nõukogu teistsugust kompromisslahendust, mis seisnes seadusandliku tavamenetluse kohaldamises makromajandusliku abi andmise otsuse vastuvõtmiseks, rakendusakti kasutamises abi saava riigiga kokkuleppe vastuvõtmiseks ja komisjonile pädevuse delegeerimises sel viisil antava abiga seotud teatud õigusaktide vastuvõtmiseks. [8]

13. 27. veebruaril 2013 toimunud viiendal kolmepoolsel kohtumisel kinnitasid parlamendi ja nõukogu esindajad oma tahet säilitada makromajandusliku abi andmisel seadusandlik tavamenetlus. Hagiavaldusest nähtuvalt märkis komisjoni esindaja selles staadiumis, et komisjonil on tekkinud kahtlus, et niisugune lähenemisviis võib tema ettepanekut moonutada ja et ta võib vajaduse korral oma ettepaneku tema seadusandlike algatuste tegemise õiguse kahjustamise tõttu tagasi võtta.

14. Lähenemisviisi suhtes, mis seisnes rakendusakti menetluse asendamises seadusandliku tavamenetlusega, saavutasid parlament ja nõukogu põhimõttelise kokkuleppe, mille nad vormistasid ametlikult kuuendal kolmepoolsel kohtumisel, mis toimus 25. aprillil 2013. Kohtumisel väljendas komisjoni esindaja ametlikult oma erimeelsust selle lähenemisviisi suhtes. Komisjoni asepresidendile O. Rehnile 6. mail 2013 saadetud kirjas avaldas Coreperi esimees rahulolematust avalduse suhtes, mille komisjoni esindaja oli kuuendal kolmepoolsel kohtumisel teinud. Ta palus komisjonil oma seisukoha uuesti läbi vaadata, arvestades eelkõige parlamendi ja nõukogu vahelise peatse kokkuleppe võimalusega.

15. Parlamendi presidendile ja nõukogu eesistujale 8. mail 2013 saadetud kirjaga, mis kujutab endast vaidlustatud otsust, andis O. Rehn teada, et 2045. koosolekul otsustasid komisjoni liikmed raammääruse ettepaneku vastavalt ELTL artikli 293 lõikele 2 tagasi võtta. Koosoleku protokollis on selle kohta märgitud, et „[k]omisjon kiidab heaks memorandumis SI(2013)231 kirjeldatud tegevussuuna". [9] Memorandumist nähtub, et komisjoni teenistused leidsid, et seadusandliku tavamenetluse kasutamine toob kaasa raammääruse ettepaneku moonutamise, kuna menetlus muutuks keeruliseks ja prognoosimatuks ning eelkõige kuna abi andmise otsused konkreetsete määruste vormis oleksid õigusaktide hierarhias samal tasemel kui raammäärus. Lisaks oli memorandumis mainitud ka konstitutsioonilist laadi probleeme, mis on seotud komisjoni algatusõiguse piiramisega.

16. Parlament ja nõukogu vormistasid oma kokkuleppe ühisavaldusena, mis võeti vastu 9. juulil 2013.

III. **Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus**

17. Nõukogu palub oma 18. juuli 2013. aasta hagis Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud otsuse ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

8 — Seda lahendust on üksikasjalikumalt kirjeldatud 19. veebruari 2013. aasta dokumendis, mis jagati välja finantsnõustajate töörühma liikmetele, kusjuures töörühmas osalesid ka komisjoni esindajad.

9 — Kõnealune memorandum, mille komisjon on toimikusse esitanud, kujutab endast O. Rehni kabineti ametiajal majanduse ja rahanduse peadirektoraadi ette valmistatud uurimust, milles on kirjeldatud raammääruse ettepaneku üle toimunud läbirääkimiste käiku ja tagasivõtmise põhjendusi.

18. Kostja vastuses palub komisjon Euroopa Kohtul jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja mõista kohtukulud välja nõukogult.

19. Tšehhi Vabariigil, Saksamaa Liitvabariigil, Prantsuse Vabariigil, Itaalia Vabariigil, Madalmaade Kuningriigil, Slovaki Vabariigil, Soome Vabariigil, Rootsi Kuningriigil ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil lubati menetlusse astuda nõukogu nõuete toetuseks.

20. Kohtuistungil, mis toimus 23. septembril 2014, kuulati ära Tšehhi Vabariik, Saksamaa Liitvabariik, Prantsuse Vabariik, Itaalia Vabariik, Ühendkuningriik, nõukogu ja komisjon.

IV. **Vastuvõetavus**

21. Kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas vaidlustatud otsus on vaidlustatav akt ELTL artikli 263 tähenduses. Minu hinnangul peab Euroopa Kohus seda küsimust analüüsima omal algatusel, et tuvastada, kas tal on pädevus hagi lahendada.

22. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on ELTL artikli 263 tähenduses vaidlustatavad aktid kõik institutsioonide vastu võetud aktid, mille eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi, olenemata aktide laadist või vormist.[10] Selleks et teha kindlaks, kas akt tekitab niisuguseid tagajärgi, tuleb analüüsida akti sisu ja akti vastuvõtja kavatsust.[11] Seega on akti või otsuse vorm üldjuhul ebaoluline küsimuses, kas selle akti või otsuse peale esitatud tühistamishagi on vastuvõetav.[12]

23. Käesoleval juhul on tegemist ebatüüpilise aktiga[13] ehk komisjoni asepresidendi kirjaga, mis on saadetud parlamendi presidendile ja nõukogu eesistujale ning milles komisjon teavitab viimaseid oma liikmete otsusest võtta raammääruse ettepanek vastavalt ELTL artikli 293 lõikele 2 tagasi.

24. Sellest järeldub, et vaidlustatud aktiga lõpetas komisjon seadusandliku menetluse, jättes parlamendi ja nõukogu seega ilma igasugusest tegutsemisvõimalusest. Nimelt, nagu nõukogu märgib, mõjutas vaidlustatud akt tema õiguslikku seisundit, takistades tal vastu võtta ettepanekut, mis talle varem oli esitatud.

25. Käesolevas asjas tuleb seega jõuda järeldusele, et vaidlustatud otsus tekitas institutsioonidevahelistes suhetes õiguslikke tagajärgi. Järelikult on vaidlustatud otsuse eesmärk tõepoolest tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi. Sellest tuleneb, et hagi selle otsuse tühistamise nõudes on vastuvõetav.

10 — Vt kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu, nn AETR (22/70, EU:C:1971:32, punkt 42); parlament *vs.* nõukogu ja komisjon (C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 13) ning komisjon *vs.* nõukogu (C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 44).

11 — Vt kohtuotsus Madalmaad *vs.* komisjon (C-147/96, EU:C:2000:335, punkt 27).

12 — Kohtumäärus Makhteshim-Agan Holding jt *vs.* komisjon (C-69/09 P, EU:C:2010:37, punktid 37 ja 38).

13 — Sellise otsuse vastuvõetavuse kohta, mille võtsid liikmesriikide esindajad vastu oma valitsuste esindajate, mitte nõukogu liikmetena, vt samuti kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:2151, punktid 38–40).

V. **Pädevuse andmise põhimõtte ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte rikkumine**

A. *Poolte argumendid*

26. Nõukogu, keda toetavad menetlusse astunud liikmesriigid, rõhutab oma esimeses väites pädevuse andmise põhimõtte ja institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte vahelist seost[14], kuid väidab samas, et aluslepingud ei sisalda sõnaselget viidet komisjoni üldisele õigusele võtta tagasi ettepanekuid, mille ta on seadusandjale esitanud.

27. Nõukogu eitab, et on olemas tagasivõtmise „õigus", mis vastab ELL artikli 17 lõikes 2 ette nähtud algatusõigusele ja mis on peaaegu absoluutne, kuivõrd tegemist on kaalutlusõigusega. Komisjoni tagasivõtmisõigus peaks vastupidi olema piiratud objektiivsete olukordadega, mille hulka kuulub aja möödumine või selliste uute asjaolude või tehniliste või teadusandmete esinemine, mis muudavad seadusandliku ettepaneku iganenuks või esemetuks, seadusandlikus menetluses märkimisväärsete edusammude kestev puudumine, mis laseb prognoosida ebaõnnestumist, või ka ühine strateegia, mida jagatakse seadusandjaga lojaalse koostöö ja institutsioonidevahelise tasakaalu järgimise vaimus.[15] Komisjoni roll seadusandlikus tavamenetluses piirduks seega *honest broker*'i omaga.[16]

28. Seega ei saa tunnistada, et komisjonil on tulenevalt ELTL artikli 293 lõikest 2 üldine tagasivõtmisõigus, kuna vastasel juhul eirataks nii selle sätte sõnastust kui ka eesmärki, milleks on lihtsustada õigusloome protsessi. Lisaks tähendaks komisjonil üldise tagasivõtmisõiguse olemasolu tunnistamine, et võetaks kasulik mõju ELTL artikli 293 lõikes 1 sätestatud nõukogu õiguselt muuta komisjoni ettepanekut selle eseme ja eesmärgi piires.[17]

29. Peale selle väidab nõukogu, et kaalutluspädevus võtta ettepanek tagasi iga kord, kui komisjon ei nõustu kaasseadusandjate vahel kokku lepitud muudatustega või kui ta ei ole rahul läbirääkimiste lõpptulemusega, tähendaks, et komisjonile antaks põhjendamatult vahend, millega avaldada survet õigusloometöö kulgemisele, ning vetoõigus seadusandliku meetme suhtes lähtuvalt poliitilise otstarbekuse kaalutlustest, ja see asetaks komisjoni kaasseadusandjatega võrdsele tasandile ning tooks kaasa seadusandliku tavamenetluse moonutamise, ELL artikli 14 lõikega 1 ja artikli 16 lõikega 1 parlamendile ja nõukogule antud seadusandlikku pädevusse sekkumise ning komisjonile võimaluse andmise ületada oma algatuspädevust. See, kui möönda, et komisjonil on tagasivõtmiseks kaalutluspädevus, oleks vastuolus ka võimude lahususe ning demokraatia põhimõttega ELL artikli 10 lõigete 1 ja 2 tähenduses.[18]

14 — Vt selle kohta kohtuotsused Meroni *vs.* ülemamet (9/56, EU:C:1958:7, lk 44); Meroni *vs.* ülemamet (10/56, EU:C:1958:8, lk 82); Roquette Frères *vs.* nõukogu (138/79, EU:C:1980:249, punktid 33 ja 34); Wybot (149/85, EU:C:1986:310, punkt 23); parlament *vs.* nõukogu (C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 22) ning parlament *vs.* nõukogu (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 57).

15 — Nõukogu viitab sellega seoses EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokolli (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (edaspidi „subsidiaarsuse protokoll") artikli 7 lõigetele 2 ja 3.

16 — Vt selle kohta kaasotsustamismenetluse praktilist korda käsitlev Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühine deklaratsioon (EÜ asutamislepingu artikkel 251) (ELT 2007, C 145, lk 5; edaspidi „2007. aasta ühine deklaratsioon"), punktid 13, 17, 22, 24 ja 27.

17 — Kohtuotsused ACF Chemiefarma *vs.* komisjon (41/69, EU:C:1970:71); komisjon *vs.* nõukogu (355/87, EU:C:1989:220, punkt 44) ning Eurotunnel jt (C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 39).

18 — Nõukogu viitab kohtupraktikale, mille kohaselt väljendub see põhimõte nii parlamendis kui ka selles, et nõukogu liikmed kuuluvad valitsustesse, millel on poliitiline vastutus oma riigi parlamendi ees. Vt selle kohta kohtuotsused Roquette Frères *vs.* nõukogu (EU:C:1980:249, punkt 33); Maizena *vs.* nõukogu (139/79, EU:C:1980:250, punkt 34) ja komisjon *vs.* nõukogu (C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 20).

30. Oma seisukohtades [19] lisab Saksamaa Liitvabariik, et arvestades parlamendi rolli suurendamist seadusandlikus menetluses ja olulisust, mille Euroopa Liidu institutsioonid on omistanud mitteametlike läbirääkimiste menetlusele kolmepoolsete kohtumiste raames, ei saa komisjon enam oma seadusandlikku ettepanekut tagasi võtta, kui kaasseadusandjad on saavutanud kompromissi asjaomase seadusandliku akti vastuvõtmiseks, kuna vastasel juhul rikuks komisjon lojaalse koostöö põhimõtet.

31. Enda kaitseks väidab komisjon, et seadusandliku ettepaneku tagasivõtmine kujutab endast samamoodi nagu niisuguse ettepaneku esitamine või muutmine ühte väljendust talle liidu üldistes huvides algatuste tegemiseks antud õigusest, mis on ette nähtud ELL artikli 17 lõike 1 esimeses lauses. Seetõttu samamoodi nagu ainult komisjonil on õigus otsustada seadusandlik ettepanek esitada või jätta esitamata ja oma algset või juba muudetud ettepanekut muuta või jätta see muutmata, on ainult komisjonil õigus seni, kuni tema ettepanekut ei ole vastu võetud, otsustada see jõusse jätta või tagasi võtta. [20] Eespool viidatud subsidiaarsuse protokolli artiklist 7 ilmneb, et EL toimimise lepingu koostajad kehtestasid komisjoni tagasivõtmisõiguse üldise õigusena.

32. Komisjoni väljakujunenud praktika tagab liidu teiste institutsioonide pädevuse ja lojaalse koostöö põhimõttega arvestamise. Lisaks koondatud perioodilistele tagasivõtmistele viib komisjon läbi ka konkreetseid tagasivõtmisi, kui ta tuvastab tema algatusel poliitilise toetuse puudumise. [21]

33. Käesolevas asjas eitab komisjon esiteks, et ta on sekkunud liidu seadusandja pädevusse. [22] Vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel täitis ta ülesandeid, mis seadusandlikus menetluses lasuvad temal ja mis ELL artikli 17 lõike 1 kohaselt tähendavad, et ta peab liidu üldiste huvide edendamiseks tegema asjakohaseid algatusi ja seda kogu menetluse vältel. Komisjon ei nõustu väitega, et vaidlustatud otsus eirab ELTL artikli 293 lõiget 1, ning rõhutab, et see säte on menetlusnorm, mitte ei väljenda üldpõhimõtet, mille kohaselt nõukogul on õigus mis tahes asjaoludel akt vastu võtta, eirates ELTL artikli 13 lõikega 2 kehtestatud kohustust. ELTL artikli 293 lõike 1 kohaselt ei ole ka komisjonil keelatud seadusandlikku ettepanekut tagasi võtta.

34. Mis puudutab ELTL artikli 293 lõiget 2, siis see näitlikustab asjaolu, et komisjoni roll seadusandlikus menetluses kestab kogu menetluse vältel ja seisneb mitte ainult kaasseadusandjate vaheliste kontaktide soodustamises nende seisukohtade lähendamiseks, vaid ka kolmepoolsetel kohtumistel omaenda ülesannete täitmises, kaitstes oma seisukohta ja võttes vajaduse korral sellistel asjaoludel nagu käesolevas asjas oma algse ettepaneku tagasi.

35. Lõpuks eitab komisjon, et vaidlustatud otsus mõjutab demokraatia põhimõtet, rõhutades, et sarnaselt liidu teiste institutsioonidega on tal omaenda demokraatlik legitiimsus, eelkõige tulenevalt ELL artikli 17 lõigetest 7 ja 8, ning poliitiline legitiimsus parlamendi ees.

19 — Vastab tõele, et Saksamaa Liitvabariik esitas selle argumendi teises väites, mis käsitleb lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist. Vastus sellele kriitikale on siiski tagasivõtmispädevuse kui sellise tunnustamise seisukohalt oluline.

20 — Vt selle kohta kohtuotsus Fediol *vs.* komisjon (188/85, EU:C:1988:400, punkt 37).

21 — Komisjon lisab, et ajavahemikus 1977–1994 võttis ta neil harvadel juhtudel, kui ei olnud võimalik leida liidu õigusega kooskõlas olevat lahendust, oma seadusandliku ettepaneku tagasi põhjendusel, et seadusandjal oli kavas vastu võtta õigusakt, mis oleks tema ettepanekut moonutanud, oleks institutsioonidevahelist tasakaalu oluliselt kahjustanud või oleks olnud ilmselgelt õigusvastane. Vt komisjoni tööprogrammid aastateks 2011, 2012 ja 2013 (KOM(2010) 623 lõplik, KOM(2011) 777 lõplik ja KOM(2012) 629 lõplik).

22 — Vt selle kohta kohtuotsus Eurotunnel jt (EU:C:1997:532, punkt 39).

B. *Analüüs (seadusandliku ettepaneku tagasivõtmise pädevuse olemasolu, ulatus ja teostamine ELTL artikli 294 tähenduses seadusandlikus tavamenetluses)*

1. Sissejuhatus

36. Kui käesoleva menetluse pooled näivad olevat ühel meelel põhieelduse suhtes, mille kohaselt liidu õigus võimaldab komisjonil seadusandliku ettepaneku tagasi võtta, siis on neil vastandlikud seisukohad küsimuses, millised on sellise pädevuse konstitutsiooniline alus ja ulatus. Seetõttu kavatsen ma esmalt kindlaks teha komisjoni tagasivõtmispädevuse õigusliku aluse ja sisu ning seejärel teiseks käsitleda tagasivõtmisotsuse konkreetset õiguslikku laadi selle õigusakti üle teostatava kohtuliku kontrolli aspektist. [23]

2. Tagasivõtmispädevuse konstitutsiooniline alus

37. Väites küll, et on rikutud pädevuse andmise põhimõtet, toob nõukogu samas oma esimeses väites selgelt esile kartused, mis on seotud tunnistamisega, et komisjonil on pädevus, mida kasutades ta saab liidu õigusloometegevust tõkestada ja mille tulemusel ülendatakse ta kaasseadusandjaks, kellel on õigusloomes vetoõigus, jättes seega parlamendi ja nõukogu nende õigustest ilma. Samal ajal möönab nõukogu, et võimalus võtta seadusandlik ettepanek tagasi on komisjonil algatusõigusega kaasnevalt praktikas alati olnud, kuid sellest ei saa siiski tuletada tagasivõtmise „õigust".

38. Ma leian siiski esiteks, et need kartused ei ole põhjendatud, kuna seadusandliku ettepaneku tagasivõtmise pädevuse – mis on vastavalt ELTL artiklile 294 ajaliselt piiratud – tunnustamine aitab iseenesest kaasa ELL artikli 13 lõike 2 tähenduses institutsioonidevahelise tasakaalu säilitamisele, kuivõrd see eeldab, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega. [24] Lisaks sisaldab lähenemisviis, milles ühest küljest mööndakse, et komisjonil on konkreetne õigus tagasivõtmiseks, mis „on piiratud komisjoni erihuvidest sõltumatute objektiivsete olukordadega", ning teisest küljest eitatakse komisjonil sellise pädevuse esinemist, minu hinnangul sisemist vastuolu.

39. Ometi ei nõustu ma teiseks ka seisukohaga, mida komisjon näib kaitsvat, kui ta väidab, et tagasivõtmisotsuse suhtes kehtivad samad õigusnormid kui seadusandliku ettepaneku esitamise suhtes. Nimelt leian ma, et aluslepingute sätete aluseks ei ole lähenemisviis, mis põhineb seadusandliku algatuse tegemise õiguse ja tagasivõtmispädevuse täielikul sümmeetrial. Vastupidi, tagasivõtmispädevus kujutab endast küll olulist, kuid eriomaste tunnuste ja konkreetsete piiridega pädevust.

40. Puudub vaidlus selle üle, et aluslepingutes ei ole otseselt ette nähtud ei komisjoni seadusandliku ettepaneku sellise tagasivõtmise pädevust ega veel vähem ka niisuguse pädevuse teostamise korda. Väljakujunenud tava kohaselt viib komisjon siiski läbi eraldi või koondatud tagasivõtmisi „halduspuhastuse" käigus. [25] Euroopa Kohtu praktikas on tagasivõtmise võimalust käsitletud üksnes muu hulgas. Sellest tuleneb, et „komisjonil on vabadus oma ettepanek tagasi võtta või seda muuta […],

23 — Igal juhul on käesolevas analüüsis silmas peetud üksnes komisjoni pädevuse teostamist seadusandlikus tavamenetluses ning piirdutud suhetega, mis tal sellega seoses on teiste institutsioonidega.

24 — Kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1991:373, punkt 20).

25 — Komisjon teeb seda kas komisjoni volinike ametiaja alguses või igal aastal üldise ülevaatamise käigus, võttes arvesse siduvaid eesmärke, seadusandliku menetluse arengujärku ning õigusaktide parendamise valdkonnas kehtivate nõuete järgimise üle teostatavat kontrolli. Vt näiteks komisjoni teatise „Seadusandjale esitatud seadusandlike ettepanekute sõelumise tulemus, KOM(2005) 462 lõplik" punkt 1. Probleemide kohta, mis on seotud komisjoni poolt ise oma seadusandliku pädevuse piiramisega poliitilistel põhjustel ehk ettepaneku moonutamise vältimiseks, mille viimane näide pärineb aastast 1994, vt Ponzano, P., „Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique", *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, lk 27 jj (kättesaadav veebilehel: http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf, lk 11, milles on viidatud artiklile Rasmussen, A., „Challenging the Commission's right of initiative", *West European Politics*, 30. kd, nr 2, 244–264, märts 2007. Lõpuks vt komisjoni 23. jaanuari 1987. aasta vastus kirjalikule küsimusele nr 2422/86, mille Fernand Herman esitas komisjonile: ettepaneku tagasivõtmine komisjoni poolt (EÜT 1987, C 220, lk 6).

kui pärast ühenduse huvide uut hindamist leiab ta, et kõnealuste meetmete vastuvõtmine on üleliigne”.[26] Tagasivõtmise võimalust on mööndud ka subsidiaarsuse protokollis, milles on ette nähtud õigusakti eelnõu tagasivõtmine kahtluste tõttu, mida liikmesriikide parlamendid on avaldanud subsidiaarsuse põhimõtte järgimise suhtes.

41. Sellega seoses soovin ma esmalt märkida, et liidu legitiimsus põhineb tõdemusel, et aluslepinguid käsitatakse põhiseadusliku alusena õiguskorrale, mille subjektid on liidu kodanikud.[27] Selline legitiimsus eeldab, et institutsioonide tahte kujunemist puudutavad eeskirjad kehtestatakse aluslepingutega, „mitte liikmesriikide või institutsioonide endi poolt”.[28] Täpsemalt ei saa aluslepingu konkreetse sättega komisjonile antud pädevuse piire tuletada üldpõhimõttest, vaid need tuletatakse asjaomase sätte enda sõnastuse tõlgendusest.[29]

42. Seega vastavalt ELL artikli 14 lõikele 1 ja artikli 16 lõikele 1 koostoimes ELTL artikli 289 lõikega 1 on „seadusandjana tegutsemise” ülesanne antud parlamendile ja nõukogule. Nad täidavad seda ülesannet koos. Seevastu ELL artikli 17 lõike 2 kohaselt võib seadusandlikke akte vastu võtta ainult komisjoni ettepaneku põhjal, kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti. Vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 edendab komisjon liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi.

43. Mõte anda komisjonile ülesanne teha kindlaks kõikide liikmesriikide üldine huvi ja pakkuda välja sellega arvestamiseks sobivad lahendused tõi ühenduse süsteemis kaasa selle, et komisjonile anti seadusandlike algatuste tegemiseks sisuliselt monopol.[30] Kuigi mõnikord viidatakse komisjoni sellise pädevuse poliitilisele õõnestamisele, on oluline toonitada, et institutsioonilise raamistiku järjestikused reformid ei ole komisjoni algatusõiguse *sisu* muutnud.[31]

44. Selles kontekstis tuleb märkida, et tunnistades küll, et liidu õiguse areng on mõjutanud mõistet „ühenduse meetod”,[32] on see mõiste siiski jätkuvalt kohaldatav ja vastab võimude jaotamise algsele süsteemile,[33] millega kaasnevad otsustusprotsessid, mis on liidu ja mis tahes muu riigi laadi üksuse või valitsustevahelise organisatsiooni vahel vahetegemise aluseks. Kõnealune meetod on seega aluslepingutega kehtestatud riigiülese õigusloomemehhanismi *sui generis* tunnus.

26 — Kohtuotsus Fediol *vs.* komisjon (EU:C:1988:400).

27 — Vt selle kohta arvamus 1/91 (EU:C:1991:490, punkt 21) ja kohtuotsus van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, lk 2).

28 — Kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (68/86, EU:C:1988:85, punkt 38) ning kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas parlament *vs.* nõukogu (C-133/06, EU:C:2007:551, punkt 29).

29 — Kohtuotsus Prantsusmaa jt *vs.* komisjon (188/80–190/80, EU:C:1982:257, punkt 6).

30 — Vt konvendi liikmete Barnier’ ja Vittorino panust: „Le droit d’initiative de la Commission”, La Convention européenne, Brüssel, 3.9.2002, CONV 230/02. On selge, et see õigus ei ole enam ainuõigus, eelkõige arvestades ELL artiklit 7, ELL artikli 11 lõiget 4, ELTL artikli 129 lõikeid 3 ja 4, ELTL artikli 252 esimest lõiku ja ELTL artikli 308 kolmandat lõiku.

31 — Vt eelkõige uurimusi Soldatos, P., „L’urgence de protéger le pouvoir d’initiative législative de la Commission européenne”, [teoses] *L’Union européenne et l’idéal de la meilleure législation*, Éditions Pédone 2013, lk 175–190.

32 — Viidates Euroopa ülesehitamisele, leidis Jean Monnet, et „alustala on pidev dialoog, mille ta [ühendus] korraldab liikmesriikide ametiasutuste ja ühenduse institutsioonide vahel, kelle eesmärgid on seotud ja kes saavad edasi minna vaid ühiselt […]. Otsustamisest lahutamatu dialoog on ühenduse elu põhisisu ja on kaasaegsete poliitiliste süsteemide hulgas omapärane”, Monnet, J., Mémoires, Pariis, 1976, lk 626. Õiguskirjanduses *ex multis*, Dehousse, R., „La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?”, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, I kd (2003), lk 95. Manin, Ph., „La méthode communautaire: changement et permanence”, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1 (2004), lk 213–237. Ühenduse meetodi kui Euroopa integratsiooni „südame” kohta ühendustes võrreldes „valitsustevahelisemate” meetoditega vt samuti kohtujurist Mazáki ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Vt avaliku halduse valge raamat (KOM (2001) 428): „meetod rajaneb põhimõtetel, mille kohaselt: 1) komisjon ainsana teeb seadusandlikke ja poliitilisi ettepanekuid. Tema sõltumatus suurendab tema võimet viia ellu poliitikat, olla asutamislepingu täitmise tagaja ja esindada liitu rahvusvahelistel läbirääkimistel; 2) seadusandlikke ja eelarvet käsitlevaid akte võtavad vastu nõukogu (kes esindab liikmesriike) ja parlament (kes esindab kodanikke). Poliitika elluviimise ülesanne on antud komisjonile ja liikmesriikide asutustele; 3) Euroopa Ühenduste Kohus tagab õigusriigi põhimõtete järgimise”.

45. Seetõttu oleks minu hinnangul väär lihtsalt samastada selles mehhanismis komisjoni täidetavaid ülesandeid täidesaatva võimuga selle mõiste kitsas tähenduses.[34] Nimelt ei ole komisjoni ülesanne oma seisukohti väljendada üksnes organina, kes tulevikus peab hakkama parlamendi ja nõukogu vastu võetud õigusnorme rakendama, vaid ka liidu üldiste huvide hoidjana ehk institutsioonina, kellel on võimalik neid huve meelde tuletada.[35]

46. Komisjonil ELL artikli 17 lõike 1 kohaselt lasuv ülesanne seada liidu huvid esikohale kujutab endast minu hinnangul peamist alust, mille põhjal tunnistada, et tal on seadusandliku ettepaneku tagasivõtmise pädevus.

47. EL leping tõepoolest ei tõsta komisjoni kaasseadusandja tasemele. Tema osalemine õigusloomeprotsessis tuleneb siiski tema algatuspädevusest ELL artikli 17 tähenduses ja ELTL artikli 293 lõikes 1 sätestatud tingimusest, mille kohaselt võib nõukogu komisjoni ettepanekut muuta vaid ühehäälselt, ning ELTL artikli 293 lõikest 2, mis lubab komisjonil seadusandlikku ettepanekut muuta niikaua, kui nõukogu ei ole otsustanud. Järelikult tuleneb tagasivõtmispädevus õigusloomeprotsessis komisjonile antud rollist ja põhineb seega ELL artikli 17 lõigetel 1 ja 2 koostoimes ELTL artikli 293 lõigetega 1 ja 2.

48. Lisaks, arvestades kohtupraktikat, mis käsitleb institutsioonidevahelist tasakaalu, tuleb märkida, et kuna aluslepingutega on komisjonile antud konstitutsiooniline õigus, mis annab talle pädevuse täiesti sõltumatult hinnata seadusandliku ettepaneku või sellise ettepaneku muutmise otstarbekust, ei või ükski teine institutsioon sundida komisjoni tegema algatust, kui komisjon ei leia, et see on liidu huvides.[36] Tagasivõtmispädevuse teostamist võib seega analüüsida kui komisjonil liidu huvide eest seisjana seadusandlike algatuste tegemiseks oleva monopoli ülimat väljendust.

49. Sel põhjusel olen ma seisukohal, et liidu kehtiva õiguse kohaselt ei saa selle tunnistamine või isegi kinnitamine, et komisjonil on tagasivõtmispädevus, kahjustada pädevuse andmise põhimõtet ELTL artikli 13 lõike 2 tähenduses. See pädevus on pigem kõnealuse põhimõtte eriline väljendusvorm, jättes kõrvale pädevuse teostamise korra, mis küll võib olenevalt olukorrast konstitutsioonilist tasakaalu kahjustada, kuid seda tuleb analüüsida allpool.

50. Sellega seoses tuleb tunnistada ELTL artikli 293[37] väärtust, mis kujutab endast nõukogu ja komisjoni pädevuse vahelise tasakaalu tagamises mõeldud vahendit.[38] Nimelt, see säte, mille sõnastus on alates EMÜ asutamislepingu allkirjastamisest üksnes vähesel määral muutunud, sisaldab kahte omavahel tihedalt seotud sätet ehk ühte, mis välistab selle, et nõukogu võtaks õigusakti vastu komisjoni nõusolekuta, ja teist, mis võimaldab komisjonil oma ettepanekut hõlpsalt igal ajal muuta, mille tulemusel ei ole nõukogu sunnitud tegema ühehäälset otsust.[39] Aluslepingu järjestikused muudatused on siiski piiranud selle artikli lõike 1 kasutamist ning seda eelkõige alates kaasotsustamise ja hiljem Lissaboni lepingu tähenduses seadusandliku tavamenetluse üldistumisest. ELTL artikli 293 lõige 1 ei ole nimelt kohaldatav ei lepituskomitee menetluse korral ega ELTL artikli 294 tähenduses kolmanda lugemise korral ega ka eelarvemenetluses, kuna neid juhtumeid reguleerivad erinormid.

34 — Niisugune samastamine tuleneb kõrvutamisest klassikaliste parlamentaarsete süsteemidega, kus õigus seadusi algatada kuulub valitsejale. Ajalooliselt mõjutas sellist valitseja õigust riikide parlamentidele antud pädevus teha muudatusettepanekuid ning hiljem anti parlamentidele endile õigus algatada seadusi.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008, (M. Troperi viide), lk 315.

36 — Vt selle kohta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1990:217, punkt 19).

37 — Õiguskirjanduses rõhutatakse, et ELTL artikkel 293 iseenesest peegeldab komisjoni algatusõiguse jõudu. Vt selle kohta Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Meeldetuletuseks: ELTL artiklis 293 on sätestatud: 1. Kui nõukogu teeb aluslepingute kohaselt otsuse komisjoni ettepaneku põhjal, siis saab nõukogu komisjoni ettepanekut muuta vaid ühehäälselt, välja arvatud artikli 294 lõigetes 10 ja 13, artiklites 310, 312, 314 ja artikli 315 teises lõigus osutatud juhtudel. 2. Niikaua kui nõukogu ei ole otsustanud, võib komisjon muuta oma ettepanekut ükskõik millal liidu õigusakti vastuvõtmisele viiva menetluse jooksul.

39 — Petite, M., „Avis de temps calme sur l'article 189 A, paragraphe 1", *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, lk 197.

51. Lõpuks tuleb analüüsida demokraatia põhimõtet käsitlevat argumenti, mille Saksamaa valitsus esitas parlamendi kui kaasseadusandja rolli tugevdamise aspektist. Kõnealune valitsus teeb nimelt ettepaneku tõlgendada ELTL artikli 293 lõiget 2 nii, et selles on silmas peetud eelkõige parlamendi ja nõukogu vaheliste läbirääkimiste käiku. Niisugune tõlgendus näib lähtuvat eeldusest, et kui seadusandjad on juba poliitilise kokkuleppe saavutanud, on komisjonil võimatu seoses seadusandliku ettepanekuga oma õigusi teostada, mis kinnitab tema kui vahendaja rolli seadusandja teenistuses (*honest broker*).

52. Tunnistades küll, et parlamendi osalemine seadusandlikus menetluses peegeldab demokraatia aluspõhimõtet, mille kohaselt rahvas osaleb võimu teostamisel esinduskogu vahendusel,[40] olen ma seisukohal, et kui lähtuda kohe eelispõhimõttest, mille eesmärk on parlamendi osalemist otsustusprotsessis maksimeerida, toob see kaasa aluslepingutega kehtestatud institutsioonidevahelise tasakaalu mõjutamise.[41] Pealegi tuleb niisugune vaidlus asetada oma õigesse konstitutsioonilisse konteksti ehk pidada silmas, et tegemist on kohtuasjaga, mis käsitleb vastuvõetava akti õiguslikku alust. Käesolev kohtuasi tekitab aga eraldiseisva küsimuse õigusakti eelnõu tagasivõtmise pädevuse institutsioonilise aluse kohta. Igal juhul ei kinnita Euroopa Kohtu praktika nimetatud valitsuse pooldatavat lähenemisviisi.[42]

53. Lisaks on parlament alates Lissaboni lepingu jõustumisest muutunud kaasseadusandjana seadusandlikus tavamenetluses nõukoguga võrdseks, mis on minu hinnangul oluline märk parlamendi väärtustamisest liidu õiguse praeguses arengustaadiumis. Täpsemalt ilmnevad parlamendi ja nõukogu vahelise suhte olulisus ning komisjoni rolli vastav vähenemine selgelt, kui võrrelda ELTL artiklist 294 tuleneva seadusandliku menetluse esimest lugemist järgmiste lugemistega.[43] Näiteks ei puuduta teine lugemine enam komisjoni ettepanekut, vaid nõukogu seisukoha muudatusi, millega komisjon võib nõustuda või mille kohta ta võib anda negatiivse arvamuse.[44] Menetlus jätkub seejärel kolmanda lugemisega, mis põhineb parlamendi ja nõukogu poolt vastu võetud eelnõul.[45]

54. Vastab tõele, et alates esimesest lugemisest tunnistatakse parlamendi ja nõukogu vaheliste läbirääkimiste olulisust. Nii kasutab nõukogu „üldise lähenemisviisi" võtmist, mida käsitatakse faktiliselt läbirääkimiste alusena.[46] Seevastu ei võimalda miski ELTL artiklite 293 ja 294 sõnastuses kinnitada seisukohta, et parlamendi ja nõukogu vaheline ametlik või mitteametlik poliitiline kokkulepe

40 — Vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu, nn titaandioksiid (C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 20); parlament *vs.* nõukogu (C-65/93, EU:C:1995:91, punkt 21) ja parlament *vs.* nõukogu (C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 78).

41 — Ma nõustun seega arvamusega, mida väljendas kohtujurist Poiares Maduro kohtuasjas komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-411/06, EU:C:2009:189, 5. joonealune märkus). Nimelt, tunnistades, et otsene demokraatlik esindatus on Euroopa demokraatia mõõtmise parameetrina oluline, rõhutas ta, et Euroopa demokraatia eeldab ka täpset tasakaalu demokraatia riikliku ja Euroopa mõõtme vahel, ilma et viimane oleks tingimata esimese suhtes ülimuslik. Seetõttu ei ole Euroopa Parlamendil õigusloomeprotsessis sama võimu, mis on liikmesriikide parlamentidel, ja isegi kui võiks nõuda Euroopa Parlamendi volituste suurendamist, on see suurendamine ikkagi Euroopa rahvaste otsustada aluslepingute läbivaatamise teel.

42 — Nimelt leiab Euroopa Kohus, et kui pidada lubatavaks, et institutsioonil on võimalus kehtestada tuletatud õiguslikke aluseid – kas akti vastuvõtmisel kohaldatava menetluse rangemaks muutmise või lihtsustamise suunas –, tooks see kaasa olukorra, kus institutsioonil võimaldataks kahjustada institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet. Vt selle kohta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-133/06, EU:C:2008:257, punktid 56 ja 57).

43 — ELTL artikli 294 lõiked 1–6 on sõnastatud järgmiselt: „1. Kui aluslepingutes viidatakse õigusakti vastuvõtmise alusena seadusandlikule tavamenetlusele, siis kohaldatakse järgmist menetlust. 2. Komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku. *Esimene lugemine* 3. Euroopa Parlament võtab vastu oma esimese lugemise seisukoha ning edastab selle nõukogule. 4. Kui nõukogu kiidab Euroopa Parlamendi seisukoha heaks, võetakse asjaomane õigusakt vastu Euroopa Parlamendi seisukohale vastavas sõnastuses. 5. Kui nõukogu ei kiida Euroopa Parlamendi seisukohta heaks, võtab ta vastu oma esimese lugemise seisukoha ning edastab selle Euroopa Parlamendile. 6. Nõukogu teavitab Euroopa Parlamenti täielikult kõikidest põhjustest, mis viisid esimese lugemise seisukoha vastuvõtmiseni. Komisjon teavitab Euroopa Parlamenti täielikult oma seisukohast."

44 — ELTL artikli 294 lõike 7 punktis c on sätestatud, et „[k]ui kolme kuu jooksul pärast sellist teavitamist Euroopa Parlament […] paneb oma liikmete enamusega ette nõukogu esimese lugemise seisukoha muudatused, edastatakse muudetud tekst nõukogule ja komisjonile, kes esitab nende muudatuste kohta oma arvamuse".

45 — Vastavalt ELTL artikli 294 lõikele 11: „[k]omisjon võtab lepituskomitee menetlusest osa ning teeb kõik vajalikud algatused selleks, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu seisukohti lähendada".

46 — Vt Jacqué, J. P., „Conseil après Lisbonne", *Revue des affaires européennes*, 2012/2, lk 213 jj.

on absoluutselt ülekaalukas võrreldes komisjoni algatusõiguse teostamisega esimese lugemise staadiumis. Vastupidi, selle pädevuse teostamine kujutab endast institutsioonidevahelise tasakaalu väljendust. Sellega seoses möönab Saksamaa valitsus ka ise, et teatud juhtudel võib komisjon oma ettepaneku tagasi võtta lähtuvalt täiendavat laadi kirjutamata õigusest.

55. Kõiki eespool toodud kaalutlusi silmas pidades ilmneb, et komisjoni tagasivõtmispädevuse tunnustamist tuleb pehmendada nii, et sellist pädevust saab selle tagajärgi arvestades teostada üksnes tingimusel, et järgitakse aluslepingutega seatud piire ja õiguse üldpõhimõtteid. Ma nõustun seega täielikult nõukogu seisukohaga, kui ta rõhutab, et tagasivõtmispädevuse teostamist ei või kuritarvitada.[47] Seega tuleb tuvastada tagasivõtmispädevuse piirjooned.

3. Komisjoni tagasivõtmispädevuse põhisisu

56. Kõigepealt on minu hinnangul ilmne, et tagasivõtmispädevuse tunnustamine ja iseäranis selle pädevuse komisjoni poolt teostamine mõjutab teiste seadusandlikus menetluses osalevate institutsioonide normatiivset seisundit. Kuna tagasivõtmispädevus tuleneb komisjonile EL lepinguga antud ülesandest seada liidu huvid esikohale, takistab selle pädevuse teostamine kaasseadusandjatel seadusandliku menetluse jätkamist. Kuna tagasivõtmispädevus mõjutab lõplikult nende õiguslikku seisundit, ei saa see pädevus olla piiramatu.

57. Esiteks kujutab tagasivõtmispädevus endast eelkõige õigust, mis komisjonil on ajaliselt piiratult. Seadusandlikus tavamenetluses on komisjonile pandud olulisi ülesandeid üldise huvi tagajana erinevates menetlusstaadiumides, mille tõttu on ta poliitiline vahendaja institutsioonide vahel, säilitades samas oma autonoomsuse. Komisjoni roll areneb märkimisväärselt seadusandliku menetluse käigus. Seega peab sama kehtima seadusandliku ettepaneku tagasivõtmise pädevuse suhtes, mida ei või segi ajada vetoõigusega õigusloomes, mis kujutab endast täidesaatva võimu õigust, mis on üldjuhul riigijuhil, selleks et edasilükkavalt või lõplikult takistada niisuguse seadusandliku akti jõustumist, mille on andnud seadusandliku pädevusega institutsioon.

58. Sel põhjusel tuleb ELTL artikli 293 lõiget 2, mille alusel säilitab komisjon pädevuse muuta eelnõu, pidada ajaliseks piiranguks ka tagasivõtmispädevuse teostamisel.

59. ELTL artiklis 294 ette nähtud erinevate lugemiste võrdlemisel ilmneb, et esimese lugemise staadiumis teostab komisjon oma algatuspädevust, tingimusel et ta järgib üldpõhimõtteid, samas kui teise ja kolmanda lugemise staadiumis on tema konstitutsioonilised õigused üha väiksemad.

60. Pärast seda, kui nõukogu võtab vastu „oma esimese lugemise seisukoha" ELTL artikli 294 lõike 5 tähenduses, „teeb ta otsuse" ELTL artikli 293 lõike 1 tähenduses, mistõttu on komisjoni roll ELTL artikli 294 lõike 7 punkti c alusel koostoimes ELTL artikli 294 lõikega 9 seega piiratud arvamuse esitamisega muudatuste kohta, mille on parlament teisel lugemisel välja pakkunud nõukogu esimese lugemise seisukoha suhtes. Nii ei võimalda parlamendi ja nõukogu vaheline seadusandliku pädevuse jaotus, mis sai alguse endisest koostöömenetlusest, komisjonil oma ettepanekut muuta või *a fortiori* tagasi võtta pärast seda, kui nõukogu on oma seisukoha ametlikult vastu võtnud. Komisjon jääb siiski menetlusega täielikult seotuks kuni selle lõpuni. Nimelt enne kui nõukogu teeb otsuse parlamendi seisukoha suhtes, peab ta olema saanud komisjoni arvamuse nende muudatuste kohta.[48]

47 — Hagiavalduse punkt 62.

48 — Üksikasjadega tutvumiseks vt seadusandliku tavamenetluse käsiraamat, nõukogu 2010. aasta brošüür, mis on kättesaadav veebilehel: http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179ETC.pdf.

61. Järelikult, kuna tagasivõtmispädevus on üks komisjonile aluslepingutega antud vastutuse, nimelt tema seadusandliku algatuspädevuse ilmingutest, siis tuleb ELTL artikli 294 lõiget 5 tõlgendada nii, et sellega kehtestatakse ajaline piir, mille möödudes ei ole komisjonil enam õigust seadusandliku akti ettepanekut tagasi võtta. [49]

62. Subsidiaarsuse protokollist tulenev tagasivõtmise erijuhtum räägib samuti tagasivõtmispädevuse ajaliste piiride sellise tõlgenduse kasuks. Kui komisjon jääb vaatamata liikmesriikide parlamentide poolt selle protokolli artikli 6 alusel väljendatud kahtlustele, kas seadusandliku akti eelnõus järgitakse subsidiaarsuse põhimõtet, oma ettepaneku juurde, peab seadusandja sama protokolli artikli 7 lõike 3 punkti a kohaselt tegema otsuse subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kohta, enne kui ta lõpetab esimese lugemise. See tähendab, et liikmesriikide parlamendid peavad oma võimalikud vastuväited esitama ning komisjon peab oma otsuse ettepaneku tagasivõtmise, selle juurde jäämise või selle muutmise kohta tegema varasemas staadiumis ja igal juhul enne esimese lugemise lõpetamist.

63. Lisaks kinnitab ajaliste piiride sel viisil kindlaksmääramine, et koondatud tagasivõtmised, mida komisjon on senini teinud, on õiguspärased. Arvestades, et esimesel lugemisel puuduvad kohustuslikud tähtajad, vastutab komisjon selles staadiumis seadusandlike ettepanekute saatuse eest. Kuna esimese lugemise suhtes ei kehti tähtaegu, võivad arutelud jätkuda nii kaua, kuni institutsioonid peavad seda vajalikuks, ehk isegi mitu aastat. Selles kontekstis on seega sobiv tunnistada, et komisjonil on pädevus või kohustus tagasi võtta oma ettepanek, kui ta jõuab veendumusele, et kõnealune akt ei vasta enam liidu üldistele huvidele. Seevastu teisel ja kolmandal lugemisel kuuluvad rangelt kohaldamisele väga lühikesed kohustuslikud tähtajad [50] ning vastuvõetava akti „peremeesteks" on kaasseadusandjad.

64. Lõpuks vastab see, kui tagasivõtmispädevusele on aluslepingu sättega seatud piirid, õiguskindluse alusnõudele. Selles kontekstis ei ole tulemuslik Saksamaa valitsuse argument [51], et seadusandlikku ettepanekut takistab komisjonil tagasi võtmast kolmepoolsete kohtumiste tulemusena parlamendi ja nõukogu vahel kokkuleppe vormistamine. Tuleb tõepoolest tunnistada, et seadusandlikul menetlusel on kahekordne mõõde, nimelt õiguslik ja poliitiline, kusjuures viimane on oluline selles tähenduses, et see võimaldab saavutada üksmeele. [52] Niisuguse õigusteooria vajalikkus, mis tuleneb esindusdemokraatia konstitutsioonilisest põhimõttest, mille kohaselt on seadusandliku akti vastuvõtmisel nõutav menetluste läbipaistvus, on siiski ülimuslik selles tähenduses, et üksmeel peab hiljem seostuma mõne aluslepingu sättega, kuna vastasel juhul tekib oht, et seadusandja tegevus on õigusvastane. [53]

65. Teiseks on tagasivõtmispädevus eelnevalt määratletud ajalises raamistikus allutatud olulisele piirile, mis tuleneb vajadusest järgida ELL artikli 13 lõikes 2 ette nähtud lojaalse koostöö põhimõtet. Institutsioonidevahelise dialoogi raames, millel põhineb seadusandlik menetlus, lasuvad institutsioonidel samad vastastikused lojaalse koostöö kohustused nagu need, mis reguleerivad liikmesriikide ja liidu institutsioonide vahelisi suhteid. [54]

49 — On iseenesest mõistetav, et kui nõukogu kiidab parlamendi seisukoha ELTL artikli 294 lõike 4 tähenduses heaks, ei saa komisjon enam oma tagasivõtmispädevust teostada.

50 — Seadusandliku tavamenetluse puhul hõlmab esimene staadium esimest lugemist, kus tähtajad puuduvad, seejärel teist lugemist, kus kehtib kaks tähtaega: kolm kuud pluss üks kuu parlamendi teisel lugemisel ning kolm kuud pluss üks kuu nõukogu teisel lugemisel. Lepituskomitee puhul kehtib kuuenädalane tähtaeg (mida on võimalik ELTL artikli 294 lõike 14 alusel pikendada). Mis puudutab seejärel parlamendi ja nõukogu kolmandat lugemist, siis kehtib sama kuuenädalane tähtaeg.

51 — Teise väite raames: vaidlustades küll tagasivõtmise õiguspärasuse komisjoni loetletud juhtudel, teeb Saksamaa valitsus ettepaneku teise võimalusena tõlgendada ELTL artikli 293 lõiget 2 nii, et arvestades lojaalse koostöö põhimõtet, on parlamendi ja nõukogu vahel kokkuleppe saavutamine viimaseks hetkeks, mil komisjonil on võimalik kasutada oma muutmisõigust ja *a fortiori* oma kirjutamata õigust tagasivõtmiseks.

52 — Teises väites naasen ma institutsioonidevaheliste kokkulepete staatuse juurde.

53 — Vt selles osas seoses läbipaistvusnõudega ELL artikli 16 lõige 8, mille kohaselt seadusandlike aktide eelnõude arutamisel ja hääletamisel on nõukogu istungid avalikud, st kui nõukogu tegutseb seadusandjana. Läbipaistvus aitab selles osas tugevdada demokraatiat, võimaldades kodanikel kontrollida seadusandliku akti aluseks olevat kogu teavet. Vt selle kohta eelkõige kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46).

54 — Vt *mutatis mutandis* kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1995:91, punkt 23).

66. Lõpuks riivab tagasivõtmispädevus piiri, mis võib olla ELTL artikli 265 tähenduses tegevusetushagi aluseks. Seadusandliku ettepaneku tagasivõtmine võib komisjoni puhul kujutada endast tegutsemiskohustuse rikkumist.[55]

4. Seadusandliku ettepaneku tagasivõtmise otsuse laad ja liidu kohtu teostatava kontrolli piirid

67. Kostja vastuses kinnitab komisjon, et ta tegi vaidlustatud otsuse põhjusel, et seadusandlik akt, mille kaasseadusandjad kavatsesid hoolimata tema hoiatustest vastu võtta, kujutas endast tema ettepaneku moonutamist ja tõi kaasa institutsioonidevahelise tasakaalu olulise riive, kuna parlament ja nõukogu jõudsid põhilises osas kokkuleppele selles, et raammääruse ettepaneku artiklis 7 asendatakse komisjonile rakenduspädevuse andmine seadusandliku tavamenetluse kasutamisega, kahjustades seega tõhususe, läbipaistvuse ja ühtsuse eesmärki, mida ta ettepanekuga taotles. Ta lisab, et raammääruse ettepaneku muudelt sätetelt, millega piiritleti tema rakenduspädevust, võeti igasugune õiguslik mõju muudatusega, milles parlament ja nõukogu kokku leppisid.

68. Komisjon on seisukohal, et raammääruse ettepaneku moonutamine ei ole tingitud niivõrd keeldumisest anda talle pädevus makromajandusliku finantsabi andmist puudutavate üksikotsuste tegemiseks, kui kaasseadusandjate tahtest säilitada seadusandliku tavamenetluse kasutamine. Komisjon toonitab, et otsustamine ELTL artikli 290 lõikes 2 ette nähtud tingimustel delegeeritud õigusaktide kasutamise kasuks, nagu parlament algselt välja pakkus, ei oleks tema hinnangul endaga sellist moonutamist kaasa toonud. Lisaks eelistasid kaasseadusandjad püüda muuta komisjoni ettepanekut nii, et ta oleks mitte ainult olnud kohustatud esitama seadusandliku ettepaneku igal üksikjuhtumil, kui makromajandusliku finantsabi andmise tingimused on täidetud, vaid sellega oleks ka väga suures ulatuses olnud kindlaks määratud tema tulevaste ettepanekute sisu ise. Seeläbi oli tema algatusõigus täielikult ette kindlaks määratud ja piiritletud.

69. Nõukogu väidab, et isegi kui möönda, et seadusandliku ettepaneku moonutamine või institutsioonidevahelise tasakaalu oluline riive on tagasivõtmise õiguspärane põhjendus, ei esine käesoleval juhul neist kumbagi asjaolu.

70. Arvestades vaidluse asjaolusid, on oluline kõigepealt kindlaks määrata tagasivõtmisotsuse täpne laad.

71. Otsus parlamendile ja nõukogule esitatud seadusandliku ettepaneku tagasivõtmise kohta tehakse seadusandliku menetluse käigus, mis on institutsioonidevahelise dialoogi konkreetne vorm.

72. Käesolevas asjas ilmneb toimikust selgelt, et nimetatud otsust, mis tehti lähtuvalt põhjendustest, mille tõttu katkestas komisjon seadusandliku menetluse, tuleb analüüsida kahel tasandil, mis on minu analüüsi lähtepunkt. Seega tuleb eristada esiteks formaalset taset, mis puudutab tagasivõtmispädevuse teostamist (siinkohal tuleb kontrollida eespool määratletud kõnealuse pädevuse põhisisu enese järgimist), ning teiseks sisulist taset, mis puudutab tagasivõtmisotsuse põhjendatust konkreetsel juhul (nimelt sisulised põhjendused, mille tõttu võttis komisjon konkreetse ettepaneku tagasi).

55 — Vt sellega seoses kohtumäärus parlament *vs.* komisjon (C-445/93, EU:C:1996:283). See aspekt on rangelt seotud ka asjaoluga, et tagasivõtmispädevust piirab ELTL artikkel 241, kuna komisjonil peab olema võimalik esitada põhjused, mis on aluseks tagasivõtmisotsusele juhul, kui nõukogu palub selle artikli alusel komisjonil teha talle sobiva ettepaneku. Kõnealused põhjused peaksid nimelt kinnitama, et võimalik seadusandlik ettepanek ei ole liidu huvides ELTL artikli 17 lõike 1 tähenduses. See kajastab ka *de iure* ja *de facto* algatamisõiguse küsimust. Vt konvendi dokument „Komisjoni algatusõigus” (CONV 230/02, lk 4).

73. Ma olen aga arvamusel, et Euroopa Kohus saab kohtulikult kontrollida üksnes tagasivõtmisotsuse esimest osa. Seevastu põhjendatust puudutav teine osa kuulub käsitlemisele lõpliku akti õiguspärasuse kontrollimisel, kusjuures lõpliku akti saab vastu võtta vaid siis, kui komisjon ei kasuta oma tagasivõtmispädevust või kui ta on seda teinud ebaõigesti. Lisaks, võttes arvesse seda eristamist, ei vasta tagasivõtmisotsus minu hinnangul ELTL artiklis 296 toodud põhjendamiskohustusele, kuna akti vastuvõtmise aluseks olevad põhjused kuuluvad lõpliku akti sisulise kontrollimise alla. Selle juurde naasen ma kolmanda väite raames.

74. Seevastu juhul, kui Euroopa Kohus kontrolliks komisjoni tagasivõtmisotsuse põhjendatust, tähendaks see mitte ainult, et hiilitaks mööda aluslepinguga kehtestatud õiguskaitsevahendite süsteemist, kontrollides seadusandliku akti õiguspärasust *ex ante*,[56] vaid samuti kontrollitaks kaudselt sellise *seadusandliku akti* õiguspärasust, mis on *in statu nascendi* ja mida ei ole veel vastu võetud ning mida seega õiguslikult ei eksisteeri.

75. Olgu märgitud, et käesolevas asjas hõlmab vaidlustatud otsuse põhjendatust puudutav osa poliitilist analüüsi võetava meetme otstarbekuse kohta, kõnealuse akti kohaldamise eripärade, eelkõige makromajandusliku finantsabi andmise korra analüüsimist, õigusliku aluse valikut, pädevuse jaotuse küsimust komisjoni rakenduspädevuse delegeerimise aspektist ning üldisemalt probleemistikku, mis kaasneb vastuvõetava määruse võimaliku õigusvastasusega. Pärast seadusandlikku tavamenetlust võib need erinevad küsimused esitada Euroopa Kohtule lõpliku akti peale esitatud tühistamishagis.

76. Komisjon väidab, et vaidlustatud otsus tehti mitte otstarbekuse kaalutluste ega poliitilise valiku põhjal, mida ta väidetavalt soovis ennast ekslikult kaasseadusandjaks pidades maksma panna, vaid kartuse tõttu, et kaasseadusandjate vastu võetud õigusakt riivab liidu huve. Minu hinnangul ei saa Euroopa Kohus otsustada selliste argumentide õiguspärasuse üle enne kõnealuse seadusandliku meetme võtmist, kuna vastasel juhul tekib oht ületada pädevust, mis on Euroopa Kohtule aluslepingutega antud.

77. Selles kontekstis tuleb eriline tähtsus omistada pädevuse jaotamise põhimõtte rikkumise kontrollimisele.

78. Kõigepealt tuleb seadusandliku ettepaneku väidetavat moonutamist käsitlevaid argumente analüüsida lõpliku akti kontrollimisel, kuna komisjoni ettepaneku moonutamine kaasseadusandja poolt on samaväärne olukorraga, kus otsus tehakse ilma, et ettepanekut oleks esitatud, ehk seega komisjoni algatusõiguse rikkumisega. Sellisel juhul on lõplik meede õigusvastane.[57]

79. Institutsioonide õiguste kahjustamine tuleneb klassikaliselt õigusliku aluse valest valikust. Liidu õigusakti õigusliku aluse valik peab nimelt põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu.[58] Õiguskindluse nõue eeldab, et kõigi niisuguste aktide siduv iseloom, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, tuleneb mõnest liidu õigusnormist, mis peab olema sõnaselgelt märgitud akti õigusliku alusena ja mis määrab kindlaks akti õigusliku vormi.[59] Seda kohtupraktikat ei saa aga kohaldada *enne* selle õigusakti vastuvõtmist, mille põhjendatust vaidlustatakse võrreldes põhiaktiga kõrvalmenetluses.

80. Igal juhul, isegi kui oletada, et Euroopa Kohus võiks kontrollida tagasivõtmisotsuse põhjendatust, tekib küsimus, millised oleksid Euroopa Kohtu sellise otsuse õiguslikud tagajärjed eelkõige selle kohtuotsuse seadusjõu aspektist.

56 — Ainus *ex ante* kontrollimise võimalus on ELTL artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetlus. Vt hiljutine kohtuotsus nõukogu *vs.* in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 58).

57 — Vt Petite, M., *op cit.*

58 — Vt kohtuotsused titaandioksiid (EU:C:1991:244, punkt 10) ja Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 30).

59 — Vt kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punktid 37–39).

81. Seega, kui Euroopa Kohus nõustuks tagasivõtmisotsuse põhjenduste kohta esitatud sisuliste etteheidetega ja otsustaks, et komisjon eksis, kui ta pidas kaasseadusandjate tegevust tema algset eelnõu moonutavaks, võiks seadusandlik menetlus jätkuda. Kuna vastavalt ELTL artiklile 278 ei peata Euroopa Kohtusse hagi esitamine õigusakti toimet, välja arvatud juhul, kui Euroopa Kohus leiab, et õigusakti kohaldamine tuleb peatada, tuleks kogu menetlust uuesti alustada, mis tähendaks, et komisjon esitab uue seadusandliku ettepaneku. Seejärel tekiks küsimus, millises ulatuses on Euroopa Kohtu otsus komisjonile siduv, piirates komisjoni algatusõiguse teostamist nii, et viimane ei saa enam esitada ei oma algset ettepanekut ega ka ettepanekut, mis kaldub kõrvale kaasseadusandjate seisukohast, mille Euroopa Kohus on „kinnitanud". Komisjoni sel viisil karistades eemalduks Euroopa Kohus minu hinnangul eespool viidatud kohtupraktikast, mille kohaselt on institutsioonide õigused üks aluslepingutega loodud institutsioonidevahelise tasakaalu elemente.[60]

82. Sama kehtiks siis, kui Euroopa Kohus jätaks tagasivõtmisotsuse muutmata näiteks põhjendusel, et kaasseadusandjate välja pakutud õiguslik alus on väär võrreldes sellega, millel põhines komisjoni ettepanek. Ma pean vajalikuks meelde tuletada, et vastavalt EL toimimise lepingu sätetele, mis reguleerivad liidu institutsioonide õigusloomealast tegevust, on parlamendil ja nõukogul, kes tegutsevad koos, eelkõige ELTL artikli 294 lõike 7 punkti a ja lõike 13 alusel õigus seadusandliku menetluse käigus muuta õiguslikku alust, millest komisjon lähtus.[61]

83. Seetõttu leian ma, et Euroopa Kohus võtaks endale sel viisil *viimase astme vahekohtuniku* rolli pooleliolevas seadusandlikus menetluses.

84. Kõigil neil põhjustel teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku käesolevas hagimenetluses mitte otsustada põhjenduste üle, mis komisjon on oma tagasivõtmisotsuse kohta esitanud. Olgu sellega seoses märgitud, et komisjon väidab, et ta võib ettepaneku tagasi võtta muu hulgas olulise moonutuse või institutsioonidevahelise tasakaalu olulise kahjustamise korral või kui ettepanek on ilmselgelt õigusvastane. Komisjon leiab, et tagasivõtmine on võimalik ka liidu pädevuse puudumise või subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise korral. Nende näol on minu hinnangul tegemist aspektidega, mis kuuluvad juhtumipõhiselt käsitlemisele seadusandliku menetluse tulemusel vastu võetud lõpliku akti õiguspärasuse kontrollimisel.

85. Seega teen ma ettepaneku pidada tulemusetuks nii nõukogu kui ka komisjoni argumente, mis käsitlevad vaidlustatud otsuse põhjendatust, ja piirduda kohtuliku kontrolli teostamisel ainult nende formaalse tasandi aspektidega, mis kuuluvad tagasivõtmisõiguse põhisisusse ja mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktides 56–65.

86. Kõike eespool toodut silmas pidades teen ettepaneku lükata nõukogu esimene väide tagasi. Kuna toimikust ilmneb, et komisjon võttis oma ettepaneku tagasi enne, kui nõukogu oli ELTL artikli 294 lõike 5 tähenduses otsuse teinud, tuleb analüüsida nõukogu teist väidet, mis puudutab lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist.

60 — Kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1990:217, punkt 20).

61 — Kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (C-63/12, EU:C:2013:752, punkt 62).

VI. **ELL artikli 13 lõike 2 tähenduses lojaalse koostöö põhimõtte rikkumine**

A. *Poolte argumendid*

87. Oma teises väites leiab nõukogu, et komisjon rikkus käesolevas asjas lojaalse koostöö põhimõtet, mida peavad tulenevalt kohtupraktikast, mis on kodifitseeritud ELL artikli 13 lõike 2 viimases lauses, järgima ka liidu institutsioonid [62] muu hulgas seadusandlikus tavamenetluses. [63]

88. Nõukogu ja tema toetuseks menetlusse astunud liikmesriigid väidavad, et selle asemel et nõukogu üldise lähenemisviisi väljakujundamisel või parlamendi aruannet puudutavate arutelude käigus väljendada kahtlust, kinnitas komisjon, et see on sobiv alus hilisemateks aruteludeks. Novembris 2011 teavitas üks tema ametnikest nõukogu ametnikku asjaolust, et teatud hulk muudatusi moonutavad raammääruse ettepaneku sisu, ilma et ta oleks eraldi maininud ettepaneku artikli 7 muudatust. Komisjoni 2013. aasta jaanuari *non-paper*'is ei ole aga ette nähtud võimalust tema seadusandlikku algatust tagasi võtta. Vaatamata komisjoni pidevale osalemisele nõukogu istungitel ja kolmepoolsetel kohtumistel väljendas ta ametlikult oma kavatsust võtta oma algatus tagasi alles hilises staadiumis, nimelt 25. aprilli 2013. aasta kolmepoolsel kohtumisel. Tema siseteatisest SI(2013)231 selgub, et ta kiirustas oma ettepanekut tagasi võtma samal päeval, kui parlament ja nõukogu pidid allkirjastama kompromissi, milleni nad olid jõudnud.

89. Kuigi komisjon palus sõnaselgelt nõukogu eesistujal teavitada delegatsioone oma võimalikust kavatsusest raammääruse ettepanek tagasi võtta, ei maininud komisjon finantsnõustajate töörühma 7. mai 2013. aasta koosolekul asjaolu, et kõnealune küsimus oli komisjoni liikmete päevakorras järgmisel päeval.

90. Lojaalse koostöö põhimõtte komisjoni poolt rikkumist kinnitab ka asjaolu, et komisjon ei ammendanud nõukogu kodukorra artikli 3 lõikes 2 ja artikli 11 lõikes 1 ette nähtud menetluslikke võimalusi [64], selleks et kontrollida, kas tema raammääruse ettepaneku muutmiseks on ELTL artikli 293 lõikest 1 tulenev ühehäälsuse nõue käesoleval juhul täidetud, ning et ta ei palunud enam ettevalmistavates organites nõukogus suundanäitavat hääletamist. [65]

91. Tšehhi Vabariik ja Saksamaa Liitvabariik kinnitavad, et komisjon kuritarvitas õigust [66]. Itaalia Vabariik ja Ühendkuningriik väidavad, et sõltumata ajast, mil komisjon võttis tagasi raammääruse ettepaneku, välistas komisjon kohe igasuguse arutelu ja läbirääkimised kaasseadusandjatega nimetatud ettepaneku artikli 7 sisu üle, kuigi viimased jagasid selles osas ühist lähenemisviisi.

92. Mis puudutab väidetavalt hilinenult tagasivõtmist, siis rõhutab komisjon omalt poolt, et finantsnõustajate töörühma 15. ja 22. novembri 2011. aasta koosolekutel märkis ta selgelt, et nõukogu kavandatavad muudatused moonutavad tema raammääruse ettepanekut. Nõukogu üldise lähenemisviisi kujundamisel 15. detsembril 2011 ei pidanud ta vajalikuks teha ametlikku reservatsiooni, kuna „üldine lähenemisviis" kujutas endast vaid seisukohta, mida nõukogu eesistuja pidi kaitsma kolmepoolsetel kohtumistel. Igal juhul ei olnud selles staadiumis kindel, et nimetatud seisukoht on ülekaalus, seda enam et parlament ei olnud veel seisukohta võtnud ja kui ta võttis seisukoha mais 2012, pooldas ta niisuguse otsuse tegemist, mis põhineb delegeeritud õigusaktide vastuvõtmisel. Seejärel kordas ta 2013. aasta jaanuari *non-paper*'is oma vastuväiteid nõukogu seisukohale, pakkudes ummikseisust väljumiseks siiski teatud hulka lahendusi.

62 — Vt selle kohta kohtuotsused Kreeka *vs.* nõukogu (204/86, EU:C:1988:450, punkt 16) ja parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1995:91, punktid 23 ja 27).

63 — Vt selle kohta 2007. aasta ühine deklaratsioon.

64 — Nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsus 2009/937/UE, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT L 325, lk 35; edaspidi „nõukogu kodukord").

65 — Vt selle kohta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1995:91, punktid 27 ja 28).

66 — Vt eelkõige kohtuotsus Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punktid 39, 52 ja 53).

93. Komisjon märgib teiseks, et vahetult pärast 30. jaanuari 2013. aasta kolmepoolset kohtumist, mille käigus selgus raammääruse ettepaneku moonutamise oht, ning viivitamata pärast selleks loa saamist komisjoni liikmete poolt hoiatasid komisjoni esindajad järgnenud koosolekutel kaasseadusandjaid asjaolust, et ta võib selle ettepaneku tagasi võtta.[67] Alles siis, kui 2013. aasta maikuu alguses ilmnes, et ta ei suuda kaasseadusandjaid veenda vajaduses oma ühine seisukoht ümber vaadata, täitis ta oma kohustust ja tegi vaidlustatud otsuse.

94. Komisjon kinnitab kolmandaks, et siseteatise SI(2013)231 koostamise ajal ei olnud järgmise kolmepoolse kohtumise kuupäev veel teada. Asjaolu, et vaidlustatud otsus tehti kuupäeval, mil kaasseadusandjad jõudsid kokkuleppele, oli juhus. Komisjon lisab, et asjaolu, et ta enneaegselt viitas võimalusele võtta tagasi raammääruse ettepanek, oleks kahjustanud institutsioonidevaheline arutelu rahulikku kulgu ja seadusandliku menetluse efektiivset toimimist.

95. Teiseks, mis puudutab nõukogu kodukorrast tulenevate muude menetluslike võimaluste kasutamata jätmist, siis kinnitab komisjon, et nõukogu finantsnõustajate töörühma kogu töös osalemise tõttu jõudis ta järeldusele, et liikmesriikide seisukohad olid täiesti selged ning et formaalne hääletamine ei oleks olukorda muutnud.

B. *Hinnang*

96. Selleks et õigesti kindlaks teha lojaalse koostöö põhimõtte probleemistiku ulatus, tuleb kõigepealt toonitada, et esmane piirang tagasivõtmispädevuse teostamisel tuleneb võimu kuritarvitamise keelust. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on õigusakt antud võimu kuritarvitades vaid siis, kui objektiivsete, asjakohaste ja üksteist toetavate tõendite põhjal selgub, et õigusakt on vastu võetud eranditult või peamiselt muude eesmärkide saavutamiseks kui need, millele viidati, või EL toimimise lepingus spetsiaalselt vastava juhtumi lahendamiseks ette nähtud menetluse vältimiseks.[68]

97. Järelikult ei saa lojaalse koostöö põhimõtte võimalikku rikkumist samastada võimu kuritarvitamisega.

98. Selles osas märgin ma esiteks, et lojaalse koostöö põhimõte võimaldab kõrvaldada aluslepingute hallidest aladest tuleneva ebakindluse, nagu käesolevas asjas tagasivõtmispädevuse teostamise viiside puhul. Teiseks, kuigi seda saab kohaldada liidu institutsioonide vahelisele mitteametlikule koostööle, ei ole selle sisu täpselt hoomatav.[69]

99. ELL artikli 13 lõikes 2 kodifitseeritud lojaalse koostöö põhimõttest tuleneb kohustus järgida vastavate pädevuste jaotust ning institutsioonidevahelist tasakaalu.[70] Selle raames võivad parlament, nõukogu ja komisjon vastavalt ELTL artiklile 295, selleks et korraldada oma koostööd ühisel kokkuleppel, sõlmida institutsioonidevahelisi kokkuleppeid, mis võivad olenevalt olukorrast olla siduvad.

67 — Komisjon peab silmas finantsnõustajate töörühma 26. veebruari 2013. aasta koosolekut ja 27. veebruari 2013. aasta kolmepoolse kohtumise raames toimunud koosolekut (toimikust ilmneb, et komisjon saatis 12. aprillil 2013 e-kirja, milles ta palus parandada kõnealusele kolmepoolsele kohtumisele järgnenud „koondtabeli") ning finantsnõustajate töörühma 9. aprilli ja 2. mai 2013. aasta koosolekut ja 25. aprilli 2013. aasta kolmepoolsel kohtumisel toimunud koosolekut.

68 — Vt eelkõige kohtuotsused Hispaania *vs.* nõukogu (C-310/04, EU:C:2006:521, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika) ning Hispaania *vs.* nõukogu (C-442/04, EU:C:2008:276, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

69 — Vt põhjalikuma analüüsi saamiseks Blumann, C., „Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle", *L'Union européenne carrefour de coopérations, LGDJ*, 2000, lk 29–61.

70 — Kohtuotsused parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1995:91, punkt 23) ja Kreeka *vs.* nõukogu (EU:C:1988:450, punkt 16).

100. Arvestades vaidluse aluseks olevate asjaolude asetleidmist ajas, heidab nõukogu oma väites komisjonile sisuliselt ette seda, et viimane tegi teatavaks oma kavatsuse võtta ettepanek tagasi kolmepoolsete kohtumiste väga hilises staadiumis, samas kui parlamendi ja nõukogu vaheline kokkulepe seadusandliku tavamenetluse kasutamiseks pidi peatselt saavutatama. Nõukogu lähtub seega seisukohast, et asjaolu, et kolmepoolne kohtumine oli kavandatud samale päevale vaidlustatud otsuse vastuvõtmisega, välistas selle, et komisjon kasutab oma tagasivõtmispädevust.

101. Tunnistades küll, et kolmepoolne kohtumine[71] institutsioonidevahelise koostöö väljendusena on oluline, nagu ma kinnitasin seda juba esimese väite analüüsimisel, ei saa seadusandliku menetluse poliitiline mõõde olla selle õigusliku mõõtme ees ülimuslik.

102. Kolmepoolsed kohtumised toimuvad mitteametlikus vormis ja neid võib korraldada menetluse kõikidel etappidel ja erineval esindatuse tasemel, sõltuvalt kavandatava arutelu olemusest.[72] Sarnaselt lepituskomiteega seadusandliku tavamenetluse (ja varem kaasotsustamismenetluse) raames on kolmepoolsel kohtumisel institutsioonide vahel tekkida võivate erimeelsuste puhul vahekohtu roll, selleks et saavutada nende vahel kokkulepe.

103. Seevastu erinevalt lepituskomiteest ei ole kolmepoolsel kohtumisel EL toimimise lepingus iseseisvat tähendust ning see ei kujuta endast seadusandliku menetluse toimumise õiguslikult siduvat etappi.[73] See ilmneb ka 2007. aasta ühisest deklaratsioonist, mille kohaselt „[k]irjas märgitakse nõukogu valmisolekut nõustuda [kolmepoolse kohtumise] tulemusega pärast keelelis-õiguslikku kontrolli, kui Euroopa Parlamendi täiskogu selle hääletusel kinnitab”[74]. Sel põhjusel leian ma, et tulemuslik ei ole kriitika vaidlustatud otsusest väidetavalt „hilinenult” teatamise kohta.

104. Selles kontekstis on minu arvates oluline toonitada, et tagasivõtmisaktile peab eelnema ja järgnema tihe suhtlemine komisjoni ja kaasseadusandjate vahel. Nii ei või tagasivõtmine toimuda üllatuslikult või vastuolus hea usu nõudega.

105. Selles osas võib institutsioonidevaheliste kokkulepete sõnastus anda kasulikke pidepunkte. Nii ilmneb nimelt parlamendi ja komisjoni vahel 20. novembril 2010 sõlmitud raamkokkuleppest, et enne kui komisjon võtab tagasi ettepaneku, mille kohta parlament on juba võtnud seisukoha esimesel lugemisel, esitab ta selle kohta aegsasti üksikasjaliku selgituse[75]. Lisaks tuleneb 2007. aasta ühise deklaratsiooni sõnastusest, et institutsioonid püüavad kogu menetluse jooksul teha lojaalset koostööd, järgides samas täiel määral otsustamisprotsessi poliitilist iseloomu.

106. Käesoleval juhul ei ole komisjon ilmselt täielikult täitnud oma kohustust suhelda teiste institutsioonidega tihedalt ja õigel ajal. Iseäranis ei kujuta endast selles osas sobivat meedet pelk e-kirjade vahetamine komisjoni ja nõukogu ametnike vahel 25. novembril 2011, mille käigus mainiti komisjoni ettepaneku moonutamist. Toimikust ilmneb siiski, et alates 2013. aasta veebruarikuust viitas komisjon tagasivõtmise võimalusele kõrgel tasemel korduvalt.

71 — Tegemist on nimelt olulise instantsiga, mille loomine ulatub 1980. aastatesse, kuna kolmepoolsed kohtumised nähti ette Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisavaldusega mitmesuguste eelarvemenetluse täiustamise meetmete kohta (EÜT 1982, C 194, lk 1).

72 — 2007. aasta ühise deklaratsiooni punkt 8.

73 — See on siiski hõlmatud eespool viidatud 2007. aasta ühise deklaratsiooniga, mis on vastu võetud enne Lissaboni lepingut ning millest ilmneb (punktist 14), et kui kolmepoolsete kohtumiste käigus mitteametlikel läbirääkimistel jõutakse parlamendi esimese lugemise etapil kokkuleppele, edastab COREPERi esimees talle komisjoni ettepaneku muudatusettepanekute kujul.

74 — Vt 2007. aasta ühise deklaratsiooni punkt 14.

75 — Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkulepe (ELT 2010, L 304, lk 47). Kokkulepe liideti parlamendi kodukorraga (XIII lisana).

107. Nii rõhutas komisjoni esindaja finantsnõustajate 26. veebruari 2013. aasta koosolekul, et väljapakutud lähenemisviis moonutab komisjoni ettepanekut, mille tõttu võib ta kaaluda oma ettepaneku tagasivõtmist.[76] Viiendal kolmepoolsel kohtumisel olid institutsioonid, iseäranis parlament ilmselgelt teadlikud tagasivõtmise ohust, kuna ettekandja Kazak palus komisjonil toetada oma ettepanekut, mitte seda tagasi võtta.[77] Seejärel finantsnõustajate 9. aprilli 2013. aasta koosolekul kordas komisjon selgelt tagasivõtmise võimalust, kui MFA otsuste puhul tuleb aluseks võtta seadusandlik tavamenetlus.[78] Lisaks, 2. mai 2013. aasta koosolekul ei viidanud komisjon mitte üksnes tagasivõtmise ohule, vaid ka möönis, et sellist võimalust on komisjoni teenistused kõrgeimal tasemel analüüsinud.[79]

108. Järelikult ei ole toimikus sisalduvate faktiliste asjaolude alusel võimalik tuvastada, et komisjon oleks rikkunud lojaalse koostöö põhimõtet.

109. Lõpuks, mis puudutab küsimust, kas komisjon jättis ammendamata nõukogu kodukorras ette nähtud menetluslikud võimalused, siis meenutan ma, et institutsioonide kodukorrad kujutavad endast ebatüüpilisi õigusakte, mis reguleerivad neist iga organisatsioonilisi põhimõtteid. Mis puudutab teistele institutsioonidele kaasneda võivat mõju, siis saab kodukorraga reguleerida vaid institutsioonidevahelise koostöö toimumise korda. Nii on minu meelest vaieldamatu, et kodukorraga saab mõjutada teise institutsiooni tegevust, kehtestades selle suhtes konkreetse nõude või andes sellele teatud pädevuse. Selline olukord esineb nõukogu kodukorra artikli 3 lõike 2 puhul koostoimes artikli 11 lõikega 1, millest tulenevalt on komisjonil õigus paluda lisada päevakorda punkt, milleks on nõutav hääletusmenetlus. Seevastu ei kaasne selle sättega komisjoni jaoks mingit kohustust.

110. Lisaks puudutas kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu, millele nõukogu viitas oma väite põhjendamisel,[80] karistamist mitte seetõttu, et parlamendil olid õiguskaitsevahendid ammendamata, vaid asjaolu tõttu, et oma otsuses tugines ta põhjendustele, mis ei olnud kõnealusele aktile omased, ning ta ei võtnud lisaks arvesse menetluse kiireloomulisust ja vajadust võtta määrus vastu enne kuupäeva, mida põhjendatult toetas nõukogu.

111. Järelikult, arvestades institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mis eeldab institutsioonide autonoomiat, tuleb tagasi lükata väide, mille kohaselt lasub komisjonil nõukogu kodukorra sätete alusel kohustus paluda hääletamist, enne kui ta oma seadusandliku ettepaneku tagasi võtab.

112. Igal juhul leian ma, et aluslepingutes on ette nähtud liidu institutsioonide poliitiliste ülesannete ja pädevuste selge jaotus. Sellest tuleneb, et neist igaüks võib õiguspäraselt kindlaks määrata oma poliitilised suunad ja kasutada olemasolevaid vahendeid, selleks et avaldada mõju teistele institutsioonidele. Nii ei saa võimalikust tagasivõtmisest eelnev teatamine, nagu komisjon seda tegi viiendal kolmepoolsel kohtumisel 26. veebruaril 2013, kuidagi olla võrdsustatav ähvardusega, mis kujutab endast võimu kuritarvitamist.

113. Seetõttu teen ettepaneku teine väide tagasi lükata.

76 — Vt komisjoni edastatud dokument „Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590” (lk 3).

77 — *Ibidem* (lk 6): „He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal”.

78 — Komisjoni edastatud dokument „Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)” (lk 1 ja 5).

79 — Komisjoni edastatud dokument „ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA” (lk 2).

80 — Kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (EU:C:1995:91, punktid 27 ja 28).

VII. **Põhjendamiskohustuse rikkumine**

A. *Poolte argumendid*

114. Kuigi nõukogu möönab, et vaidlustatud otsus kujutab endast „nomenklatuurivälist” akti, kinnitab ta oma kolmandas väites, et otsus võtta tagasi seadusandlik ettepanek on akt, mille üle võib teostada kohtulikku kontrolli. Järelikult tuleb niisuguse tagasivõtmisotsuse puhul järgida ELTL artikli 296 teises lõigus ette nähtud põhjendamisnõuet, nagu seda on tõlgendatud kohtupraktikas [81], ning seda sõltumata küsimusest, kas see otsus kujutab endast otsust ELTL artikli 288 tähenduses. [82]

115. Vaidlustatud otsusega ei kaasnenud mingeid selgitusi ega avaldamist ja see ei sisaldanud tagasivõtmise põhjendusi.

116. Komisjon väidab, et nõukogu ajab segamini konkreetse kohustuse, mis on ette nähtud ELTL artiklis 296 ja mis seisneb ELTL artikli 288 tähenduses liidu õigusaktide põhjendamises sellega, et asjaomase akti enda tekstile lisatakse põhjendused, ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 punktis c sätestatud üldpõhimõtte, mille kohaselt peab institutsiooni iga otsus rajanema põhjendustel, mis huvitatud isikutele mis tahes vormis teatavaks.

117. Komisjon leiab, et niisuguse otsuse tagasivõtmine, nagu on vaidlustatud otsus, kujutab endast asutusesisest menetlusotsust, mitte aga õigusakti ELTL artikli 288 tähenduses. Niisugusel otsusel ei ole adressaati ELTL artikli 263 neljanda lõigu ega ELTL artikli 288 tähenduses. Otsusel ei ole pealkirja, allkirju, põhjendusi ega artikleid. Jõustumiseks ei tule seda otsust ELTL artikli 297 lõike 2 tähenduses teatavaks teha ega avaldada. Seega ei kehti selle otsuse puhul ELTL artiklist 296 tulenev põhjendamiskohustus. [83]

B. *Analüüs*

118. Tunnistades põhjendamiskohustuse konstitutsioonilist väärtust, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus [84], jõuan ma lähtudes vaidlustatud akti laadist ja vastuvõtmise kontekstist järeldusele, et vaidlustatud otsus ei kuulu ELTL artiklis 296 toodud põhjendamiskohustuse kohaldamisalasse.

119. Käesoleval juhul ilmneb komisjoni asepresidendi kirja sõnastusest, et vaidlustatud otsusega tuvastatakse üheselt ja lõplikult komisjoni seisukoht [85], mis seisneb komisjoni kavatsuses katkestada õigusloomeprotsess. Seega on tegemist institutsioonidesisese menetlusotsusega.

120. Selles osas tuletan ma meelde, et Euroopa Kohus on institutsioonidevahelise dialoogi kontekstis voliniku suulist avaldust, mis kajastab komisjoni ettepanekut, juba pidanud seadusandliku menetluse õiguspäraseks etapiks. Euroopa Kohtu hinnangul ei ole oluline asjaolu, et komisjoni kõnealune muudetud ettepanek ei olnud kirjalikus vormis. Nimelt „ei ole asutamislepingu artikli 149 lõikes 3 [nüüd ELTL artikli 293 lõige 2] nõutud, et muudetud ettepanekud oleksid tingimata kirjalikus vormis. Niisugused muudetud ettepanekud on osa ühenduse õigusloomeprotsessist, mida iseloomustab teatud

81 — Vt eelkõige kohtuotsused nõukogu *vs.* Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 50) ning Kendrion *vs.* komisjon (C-50/12 P, EU:C:2013:771, punktid 41 ja 42).

82 — Vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu (EU:C:2009:590, punkt 42) ja komisjon *vs.* nõukogu (EU:C:2013:752, punkt 28).

83 — Lisaks ei kujuta asjaolu, et menetlusliku otsuse põhjendused ei ole toodud märkes, mis sellise otsuse kohta tuleb komisjoni kodukorra (ELT 2010, L 55, lk 61) artikli 8 lõike 4 ja artikli 16 kohaselt teha koosoleku protokolli või vastuvõetud aktide aruandesse, endast põhjendamiskohustuse rikkumist.

84 — Vt eelkõige kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu (EU:C:2009:590, punktid 37–39 ja 42) ning Šveits *vs.* komisjon (C-547/10 P, EU:C:2013:139, punkt 67).

85 — Kohtupraktika osas, millega ei loeta vaidlustatavaks aktiks konkurentsivoliniku kirja ega peadirektoraadi ja liikmesriigi vahelist kirjavahetust põhjusel, et tegemist on üksnes ettepanekuga vähendada ettevõtjatevahelise kokkuleppe piiravat mõju, vt kohtuotsus Nefarma *vs.* komisjon (T-113/89, EU:T:1990:82).

paindlikkus, mis on vajalik institutsioonide vahel ühtsete seisukohtade saavutamiseks. Need erinevad oluliselt aktidest, mille võtab vastu komisjon ja mis otseselt puudutavad konkreetseid isikud. Neil asjaoludel ei saa nimetatud ettepanekute tegemisel nõuda niisuguste formaalsuste ranget järgimist, mis on ette nähtud isikuid otseselt puudutavate aktide vastuvõtmiseks". [86]

121. Selle analüüsi põhjal saab veelgi enam möönda, et voliniku kirja suhtes, milles on toodud komisjoni liikmete seisukoht, ei kehti põhjendamiskohustus, kuna kiri kuulub õigusloomeprotsessi, nagu Euroopa Kohus on selle määratlenud.

122. Lisaks, kui Euroopa Kohus nõustub põhimenetluses kõne all oleva *sui generis* õigusakti õiguspärasuse kontrolli piirama üksnes formaalse tasemega, mis puudutab tagasivõtmisõiguse sisu, siis on ilmne, et asjakohane ei ole põhjendamiskohustus ELTL artikli 296 tähenduses, mis tugineb põhimõttele, et kõnealusest aktist peab selgelt ja üheselt nähtuma akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel võetud meetme põhjuseid mõista ja pädeval kohtul kontrolli teostada. [87]

123. Tegelikult, kuna komisjon jääb tagasivõtmispädevuse põhisisu piiridesse, nagu need on määratletud eespool, puudub kohustus põhjendusi esitada, kui institutsioonidevahelistel kolmepoolsetel kohtumistel teavitati nõuetekohaselt kaasseadusandjaid tagasivõtmise põhjustest ning need põhjused on tihedalt seotud rolliga, mis on komisjonil tulenevalt ELL artikli 17 lõikest 1.

124. Järelikult tuleb kolmas väide tagasi lükata.

125. Lõpuks, mis puudutab kohtukulude hüvitamist, siis märgin ma, et käesoleva hagi esitamisega pöördus nõukogu õiguspäraselt Euroopa Kohtusse, selleks et saada komisjoni konstitutsioonilise tagasivõtmispädevuse ulatuse kohta selgitusi, mistõttu võiks esmapilgul olla põhjendatud kohtukulude jaotamine kahe institutsiooni vahel. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on aga kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult.

VIII. **Ettepanek**

126. Kõiki esitatud põhjendusi arvestades teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku:

— jätta Euroopa Liidu Nõukogu hagi rahuldamata ja mõista temalt välja kohtukulud, ning

— otsustada, et Euroopa Kohtu kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud.

86 — Vt kohtuotsus Saksamaa *vs.* nõukogu (C-280/93, EU:C:1994:367, punkt 36).

87 — Kohtuotsus Deutsche Telekom *vs.* komisjon (C-280/08 P, EU:C:2010:603, punktid 130 ja 131).