Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
18 päivänä joulukuuta 2014[1]

Asia C-409/13

Euroopan unionin neuvosto
vastaan

Euroopan komissio

Kumoamiskanne — Toimielimiä koskeva oikeus — SEUT 293 artikla — SEUT 294 artikla — Unionin toimielinten välisen toimivallanjaon periaate — Toimielinten välisen tasapainon periaate — Vilpittömän yhteistyön periaate — Tavallinen lainsäätämisjärjestys — Komission aloiteoikeus — Säädösehdotuksen peruuttamisvalta — Peruuttamistoimen tuomioistuinvalvonnan laajuus — Peruuttamisen perustelut

I **Johdanto**

1. Käsiteltävässä perustuslaillisessa riita-asiassa vastapuolina ovat Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio, ja sen kohteena on komissiolle mahdollisesti kuuluva toimivalta peruuttaa lainsäädäntöehdotus ja tarvittaessa tämän toimivallan laajuus ja rajat. Haluan heti aluksi korostaa, että vaikka menettelyn osapuolet käyttävät ilmaisua peruuttamisoikeus kuvatessaan komission riidanalaista toimivaltaa, tässä ratkaisuehdotuksessa käytetään ilmaisua peruuttamisvalta,[2] koska kyseisen vallan käyttö vaikuttaa lainsäätäjien oikeudelliseen asemaan ainoastaan siten, että se estää näitä jatkamasta lainsäädäntömenettelyä.

2. Neuvoston kanteen kohteena on komission 8.5.2013 tekemä peruuttamispäätös (jäljempänä riidanalainen päätös), joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston puiteasetukseksi kolmansille maille myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua koskevista yleisistä säännöksistä (jäljempänä puiteasetusta koskeva ehdotus)[3] ja joka tehtiin SEUT 294 artiklassa tarkoitettuun tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen kuuluvassa ensimmäisessä käsittelyssä ennen kuin neuvosto oli muodollisesti vahvistanut kantansa kyseisestä ehdotuksesta.

3. Käsiteltävä kanne perustuu kolmeen kanneperusteeseen, joista ensimmäisen mukaan on loukattu SEU 13 artiklan 2 kohdassa vahvistettua annetun toimivallan periaatetta sekä toimielinten välisen tasapainon periaatetta, toisen mukaan on loukattu SEU 13 artiklan 2 kohtaan sisältyvää vilpittömän yhteistyön periaatetta ja kolmannen mukaan on rikottu SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Tällaisen vallan olemassaolon hyväksyminen tarkoittaa mielestäni, että komissiolla tunnustetaan olevan lainsäädäntöehdotuksen peruuttamista tai voimassa pitämistä koskeva lainsäädäntövalta, joka ei edellytä muiden toimielinten nimenomaista tai implisiittistä suostumista.

3 — KOM(2011) 396 lopullinen.

4. Kun otetaan huomioon, että käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään ensimmäisen kerran arvioimaan komission antaman lainsäädäntöehdotusta koskevan peruuttamistoimen pätevyyttä, sen on vahvistettava periaatteellinen kanta kyseisestä vallasta, sen käyttöä koskevista menettelyistä ja peruuttamistoimeen sovellettavan tuomioistuinvalvonnan laajuudesta. Totean aluksi, ettei komission peruuttamisvaltaa ole aiemmin tarkasteltu. Tämän vuoksi siihen ei juurikaan ole viitattu oikeuskäytännössä tai oikeuskirjallisuudessa, ja kun se on näissä mainittu, siihen on kiinnitetty vähän huomiota, koska se on liittynyt komission aloiteoikeuteen ja toimielinten välisen tasapainon periaatteeseen.

5. Tässä ratkaisuehdotuksessa pyritään näin ollen määrittämään varsinaisen peruuttamisvallan sisältö ja ehdotetaan yksinkertaisuuden periaatteen, josta käytetään myös nimitystä Occamin partaveitsi,[4] mukaisesti ratkaisua, jossa toisistaan erotetaan peruuttamisvallan muodollinen aspekti ja komission tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä antaman peruuttamistoimen perusteltavuuden tarkastelu. Aion määrittää peruuttamisvaltaan sovellettavan tuomioistuinvalvonnan rajat tämän erottelun pohjalta.

II **Asian tausta ja riidanalainen päätös**

6. Makrotaloudellinen rahoitusapu on luonteeltaan makrotaloudellista rahoitustukea, jota myönnetään kolmansille maille, joiden lyhyen aikavälin maksutase on heikko. Alun perin sitä myönnettiin tapauskohtaisesti neuvoston SEUT 352 artiklan[5] nojalla tekemillä päätöksillä. Lissabonin sopimuksen voimaantulosta alkaen SEUT 212 artikla on ollut oikeusperustana makrotaloudellisen tuen myöntämispäätöksille, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, lukuun ottamatta SEUT 213 artiklassa tarkoitettua kiireellistä menettelyä, jossa neuvosto voi tehdä päätökset itse.

7. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että komissio esitti 4.7.2011 puiteasetusta koskevan ehdotuksen SEUT 209 ja SEUT 212 artiklan nojalla. Mainitun ehdotuksen 7 artikla liittyi makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelyyn. Kyseisen artiklan 1 kohdassa todettiin, että makrotaloudellista rahoitusapua haluavan maan on pyydettävä sitä kirjallisesti komissiolta. Puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen 14 artiklan 2 kohdan kanssa, säädettiin, että jos 1, 2, 4 ja 6 artiklassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät, komissio myöntää pyydetyn rahoitusavun nk. komitologia-asetuksen (EU) N:o 182/2011[6] 5 artiklassa käyttöön otetun niin sanotun tarkastelumenettelyn mukaisesti.

8. Finanssineuvosten työryhmän useiden kokousten jälkeen neuvosto hyväksyi puiteasetusta koskevasta ehdotuksesta yleisnäkemyksen, jonka pysyvien edustajien komitea (Coreper) hyväksyi 15.12.2011. Neuvosto ehdotti yleisnäkemyksessään, että mainitun ehdotuksen 7 artiklan 2 kohdassa komissiolle myönnetyn täytäntöönpanovallan sijasta sovellettaisiin tavallista lainsäätämisjärjestystä.

9. Parlamentti hyväksyi 24.5.2012 pitämässään täysistunnossa ensimmäisen käsittelyn äänestyksessä mietinnön, joka sisälsi 53 tarkistusehdotusta puiteasetusta koskevaan ehdotukseen. Mietinnössä ehdotettiin muun muassa, että makrotaloudellista rahoitusapua myönnettäisiin täytäntöönpanotoimien sijasta säädösvallan siirron nojalla annetuilla toimilla.[7]

4 — Yksinkertaisuuden periaatetta, joka on saanut nimensä 1300-luvulla eläneen filosofi Vilhelm Occamilaisen mukaan, sovelletaan tieteiden alalla, ja sen mukaan yksinkertaisin selitys on todennäköisimmin paras selitys. Mielestäni tätä periaatetta voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa tehtävään oikeudelliseen päättelyyn.

5 — Aiemmin EY 308 ja EY 235 artikla.

6 — Yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 55, s. 13).

7 — 2011/0176(COD), 24.5.2012 parlamentin ensimmäisessä ja ainoassa käsittelyssä hyväksymä teksti (EUVL C 264 E).

10. Parlamentin, neuvoston ja komission välillä järjestettiin kolme epävirallista kolmikantakokousta 5.6., 28.6. ja 19.9.2012. Niissä ilmeni, että vaikka osapuolet olivat erimielisiä makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisessä sovellettavasta menettelystä, sen paremmin parlamentti kuin neuvostokaan ei kannattanut komission ehdotusta siitä, että rahoitusapua myönnettäisiin täytäntöönpanotoimilla.

11. Komissio esitti 10.1.2013 neljättä kolmikantakokousta silmällä pitäen epävirallisen muistion nimeltä ”Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation” (jäljempänä komission epävirallinen muistio), jossa ehdotettiin makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelyä koskevaa kompromissia. Ehdotetussa menettelyssä yhdistyivät i) makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä koskevat yksityiskohtaiset edellytykset, ii) ehdotetun päätöksentekomenettelyn alkuvaiheen epäviralliset kuulemismenettelyt, iii) enintään neljä säädösvallan siirron nojalla annettua tointa, iv) komitologiamenettelyn valikoiva käyttö ja v) erilaiset arviointi- ja raportointimenetelmät.

12. Neljännen, 30.1.2013 järjestetyn kolmikantakokouksen jälkeen parlamentti ja neuvosto pohtivat toista kompromissiratkaisua, jonka mukaan makrotaloudellista rahoitusapua koskevat päätökset tehtäisiin tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen, avunsaajamaan kanssa tehtävät sopimukset tehtäisiin täytäntöönpanotoimella ja tiettyjen näin myönnettyyn apuun liittyvien toimien toteuttamista koskeva toimivalta siirrettäisiin komissiolle. [8]

13. Viidennessä, 27.2.2013 järjestetyssä kolmikantakokouksessa parlamentin ja neuvoston edustajat ilmoittivat kannattavansa sitä, että makrotaloudellista rahoitusapua myönnettäisiin edelleen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kannekirjelmän mukaan komission edustaja ilmoitti tässä vaiheessa, että komissio epäili kyseisen menettelytavan vääristävän sen ehdotusta ja että se saattaisi tarvittaessa peruuttaa ehdotuksensa lainsäädännöllisen aloiteoikeutensa loukkaamisen vuoksi.

14. Parlamentti ja neuvosto tekivät kuudennen, 25.4.2013 järjestetyn kolmikantakokouksen aikana periaatesopimuksen tästä menettelytavasta, jossa täytäntöönpanotoimien antaminen korvattaisiin tavallisella lainsäätämisjärjestyksellä. Tässä yhteydessä komission edustaja ilmoitti virallisesti olevansa eri mieltä tästä menettelytavasta. Coreperin puheenjohtaja valitteli komission varapuheenjohtajalle Rehnille 6.5.2013 osoittamassaan kirjeessään tätä komission edustajan kuudennessa kolmikantakokouksessa tekemää ilmoitusta. Hän pyysi komissiota muuttamaan kantaansa, sillä parlamentin ja neuvoston oli tarkoitus tehdä lähiaikoina sopimus menettelytavan noudattamisesta.

15. Rehn ilmoitti parlamentin puhemiehelle ja neuvoston puheenjohtajalle 8.5.2013 osoittamallaan kirjeellä, joka muodostaa riidanalaisen päätöksen, että komission jäsenten kollegio oli päättänyt 2045. kokouksessaan peruuttaa puiteasetusta koskevan ehdotuksensa SEUT 293 artiklan 2 kohdan nojalla. Kyseisen kokouksen pöytäkirjassa todetaan tästä, että komissio hyväksyy muistiossa SI(2013)231 [9] mainitun toimintatavan. Muistiosta ilmenee, että komission yksikköjen mielestä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttö vääristi puiteasetusta koskevaa ehdotusta, sillä se tekisi menettelystä raskaan ja ennalta-arvaamattoman, minkä lisäksi asetusten muodossa tehdyt avun myöntämispäätökset saisivat saman normatiivisen arvon kuin puiteasetus. Muistiossa esitettiin myös perustuslaillinen huoli, joka liittyi komission aloiteoikeuden rajoittamiseen.

16. Parlamentti ja neuvosto virallistivat sopimuksensa 9.7.2013 annetussa yhteisessä julistuksessa.

8 — Ratkaisu kuvattiin yksityiskohtaisesti 19.2.2013 laaditussa asiakirjassa, joka jaettiin finanssineuvosten työryhmän jäsenille, joihin kuului myös komission edustajia.

9 — Mainittu muistio, joka on liitetty komission asiakirja-aineistoon, on Rehnin kabinetin johtaman, talouden ja rahoituksen pääosaston laatima tutkimus, jossa tarkastellaan puiteasetusta koskevasta ehdotuksesta käytyjen neuvottelujen kulkua ja ehdotuksen peruuttamisen syitä.

III **Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa**

17. Neuvosto vaatii 18.7.2013 nostamallaan kanteella unionin tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Komissio vaatii vastineessaan unionin tuomioistuinta hylkäämään kanteen perusteettomana ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Slovakian tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

20. Tšekin tasavaltaa, Saksan liittotasavaltaa, Ranskan tasavaltaa, Italian tasavaltaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa sekä neuvostoa ja komissiota kuultiin 23.9.2014 pidetyssä istunnossa.

IV **Tutkittavaksi ottaminen**

21. Aivan aluksi on selvitettävä, onko riidanalainen päätös SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Unionin tuomioistuimen on mielestäni tutkittava tämä seikka viran puolesta varmistaakseen, että sillä on toimivalta käsitellä kanne.

22. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki toimielinten antamat toimet, joilla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia.[10] Jotta voitaisiin määritellä, onko toimella tällaisia vaikutuksia, tarkastelun kohteeksi on otettava kyseisen toimen asiasisältö ja sen antajan aikomus.[11] Näin ollen toimen tai päätöksen muodolla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä siitä nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta.[12]

23. Käsiteltävässä asiassa on kyseessä epätyypillinen toimi[13] eli komission varapuheenjohtajan parlamentin puhemiehelle ja neuvoston puheenjohtajalle osoittama kirje, jolla komissio ilmoittaa näille komission jäsenten kollegion päätöksestä peruuttaa puiteasetusta koskeva ehdotus SEUT 293 artiklan 2 kohdan nojalla.

24. Tästä seuraa, että komissio saattoi lainsäädäntömenettelyn päätökseen riidanalaisella toimella ja vei parlamentilta ja neuvostolta mahdollisuuden vaikuttaa asiaan. Kuten neuvosto huomauttaa, riidanalainen toimi vaikutti sen oikeudelliseen asemaan estämällä sitä antamasta ehdotusta, joka oli saatettu sen käsiteltäväksi.

25. Käsiteltävässä asiassa on siis todettava, että riidanalaisella päätöksellä oli oikeudellisia vaikutuksia toimielinten välisiin suhteisiin. Riidanalaisella päätöksellä on siis tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia. Tästä seuraa, että päätöksestä nostettu kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

10 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto, ns. ERTA-tuomio (22/70, EU:C:1971:32, 42 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto ja komissio (C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 13 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-27/04, EU:C:2004:436, 44 kohta).

11 — Ks. tuomio Alankomaat v. komissio (C-147/96, EU:C:2000:335, 27 kohta).

12 — Määräys Makhteshim-Agan Holding ym. v. komissio (C-69/09 P, EU:C:2010:37, 37 ja 38 kohta).

13 — Ks. myös päätöksestä, jonka jäsenvaltioiden edustajat tekivät hallitustensa edustajina, eivät neuvoston jäseninä, nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisesta tuomio komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 38–40 kohta).

V **Annetun toimivallan periaatteen ja toimielinten välisen tasapainon periaatteen loukkaaminen**

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat*

26. Neuvosto, jota väliintulijana olevat jäsenvaltiot tukevat, korostaa ensimmäisessä kanneperusteessaan annetun toimivallan periaatteen ja toimielinten välisen tasapainon periaatteen välistä yhteyttä [14] ja väittää, ettei perussopimuksiin sisälly nimenomaista viittausta komission yleiseen oikeuteen peruuttaa lainsäätäjälle esittämiään ehdotuksia.

27. Neuvosto kiistää, että olemassa olisi SEU 17 artiklan 2 kohdassa vahvistettua aloiteoikeutta vastaava peruutusoikeus, joka olisi lähes absoluuttinen siinä mielessä, että se perustuisi harkintavaltaan. Komission peruutusoikeus pitäisi sen sijaan rajata koskemaan ainoastaan objektiivisia tilanteita, joissa on kyse ajan kulumisesta tai sellaisten uusien olosuhteiden tai teknisten tai tieteellisten tietojen ilmenemisestä, jotka tekevät lainsäädäntöehdotuksesta vanhentuneen tai vievät siltä kohteen, lainsäädäntömenettelyn hitaasta etenemisestä, jonka vuoksi sen voidaan odottaa päättyvän tuloksettomasti, tai vilpittömään yhteistyöhön ja toimielinten välisen tasapainon kunnioittamiseen perustuvan, lainsäätäjän kanssa yhteisen strategian olemassaolosta. [15] Komission tehtävänä olisi nimittäin toimia pelkkänä rehtinä välittäjänä (honest broker) tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. [16]

28. Komission yleistä peruuttamisoikeutta ei voida siis sen mukaan tunnustaa SEUT 293 artiklan 2 kohdan perusteella, sillä muuten jätettäisiin huomiotta tämän määräyksen sanamuoto ja tarkoitus, joka on lainsäädäntömenettelyn sujuvoittaminen. Jos komissiolle myönnettäisiin tällainen oikeus, se tarkoittaisi, että SEUT 293 artiklan 1 kohdassa neuvostolle annetulta oikeudelta muuttaa komission ehdotusta sen kohteen ja tarkoituksen rajoissa vietäisiin tehokas vaikutus. [17]

29. Neuvosto huomauttaa lisäksi, että jos olisi komission harkintavallassa peruuttaa ehdotus aina, kun se on eri mieltä lainsäätäjien keskenään sopimista tarkistuksista tai kun se ei ole tyytyväinen neuvottelujen lopputulokseen, sillä olisi käytössään perusteeton keino vaikuttaa lainsäädäntötyön kulkuun ja lainsäädäntötoimintaa koskeva veto-oikeus poliittisten tarkoitusperiensä mukaisesti, jolloin komissio nousisi lainsäätäjien kanssa tasavertaiseen asemaan ja voisi näin vääristää tavallista lainsäätämisjärjestystä, heikentää parlamentille ja neuvostolle SEU 14 artiklan 1 kohdassa ja SEU 16 artiklassa varattua lainsäädäntövaltaa ja ylittää aloitteentekoa koskevan toimivaltansa rajat. Komission harkinnanvaraisen peruuttamisvallan tunnustaminen olisi myös ristiriidassa toimivallanjaon ja SEU 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun demokratian periaatteen kanssa. [18]

14 — Ks. tästä tuomio Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7, s. 44); tuomio Meroni v. korkea viranomainen (10/56, EU:C:1958:8, s. 82); tuomio Roquette Frères v. neuvosto (138/79, EU:C:1980:249, 33 ja 34 kohta); tuomio Wybot (149/85, EU:C:1986:310, 23 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-70/88, EU:C:1990:217, 22 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-133/06, EU:C:2008:257, 57 kohta).

15 — Neuvosto viittaa tässä yhteydessä EU- ja EUT-sopimusten liitteenä olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan (N:o 2) (jäljempänä toissijaisuusperiaatetta koskeva pöytäkirja) 7 artiklan 2 ja 3 kohtaan.

16 — Ks. vastaavasti yhteispäätösmenettelyyn sovellettavia käytännön menettelytapoja koskevan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisen julistuksen (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artikla) (EUVL 2007 C 145, s. 5; jäljempänä vuoden 2007 yhteinen julistus) 13, 17, 22, 24 ja 27 kohta.

17 — Tuomio ACF Chemiefarma v. komissio (41/69, EU:C:1970:71); tuomio komissio v. neuvosto (355/87, EU:C:1989:220, 44 kohta) ja tuomio Eurotunnel ym. (C-408/95, EU:C:1997:532, 39 kohta).

18 — Neuvosto viittaa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan demokratian periaate ilmenee sekä Euroopan parlamentissa että siinä, että neuvoston jäsenet kuuluvat kansalliselle parlamentilleen poliittisessa vastuussa oleviin hallituksiin. Ks. vastaavasti tuomio Roquette Frères v. neuvosto (EU:C:1980:249, 33 kohta); tuomio Maizena v. neuvosto (139/79, EU:C:1980:250, 34 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-300/89, EU:C:1991:244, 20 kohta).

30. Saksan liittotasavalta lisää huomautuksissaan,[19] että kun otetaan huomioon parlamentin vaikutusvallan lisääminen lainsäädäntömenettelyssä sekä epävirallisten kolmikantakokousten merkitys Euroopan unionin toimielimille, komissio ei voi peruuttaa lainsäädäntöehdotustaan enää sen jälkeen, kun lainsäätäjät ovat päässeet kompromissiin kyseisen säädöksen antamisesta, sillä muuten se loukkaa vilpittömän yhteistyön periaatetta.

31. Komissio väittää vastineessaan, että lainsäädäntöehdotuksen peruuttaminen kuuluu sille SEU 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä annettuun unionin yleistä etua koskevaan aloiteoikeuteen tällaisen ehdotuksen esittämisen tai muuttamisen tavoin. Samoin kuin komissiolla on yksinoikeus päättää, esittääkö se lainsäädäntöehdotuksen tai muuttaako se alkuperäistä ehdotustaan tai jo muutettua ehdotusta, sillä on yksinoikeus myös päättää ehdotuksen voimassapitämisestä tai peruuttamisesta niin kauan kuin sitä ei ole hyväksytty.[20] Toissijaisuusperiaatetta koskevan pöytäkirjan 7 artikla osoittaa sen mielestä, että EUT-sopimuksen laatijat vahvistivat komission peruuttamisoikeuden olevan yleinen oikeus.

32. Komission vakiintunut käytäntö takaa muiden unionin toimielinten toimivallan kunnioittamisen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamisen. Lukuun ottamatta ajoittain tehtyjä useampien ehdotusten samanaikaisia peruuttamisia komissio peruuttaa ehdotuksia tapauskohtaisesti silloin, kun se toteaa, ettei sen aloite saa riittävästi poliittista tukea.[21]

33. Käsiteltävässä asiassa komissio kiistää ensinnäkin puuttuneensa unionin lainsäätäjän toimivaltaan.[22] Riidanalaisen päätöksen tehdessään komissio kantoi sille lainsäädäntömenettelyssä kuuluvan vastuun, mikä SEU 17 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan tarkoittaa, että se tekee tarvittavia unionin yleistä etua edistäviä aloitteita koko menettelyn ajan. Komissio kiistää, että riidanalaisessa päätöksessä olisi jätetty huomiotta SEUT 293 artiklan 1 kohta, ja korostaa, että kyseinen määräys on menettelysääntö eikä se ilmaise mitään yleistä periaatetta, jonka mukaan neuvostolla olisi oikeus antaa toimi kaikissa tilanteissa SEUT 13 artiklan 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden vastaisesti. Mainitussa SEUT 293 artiklan 1 kohdassa komissiota ei myöskään kielletä peruuttamasta lainsäädäntöehdotusta.

34. Komission mukaan SEUT 293 artiklan 2 kohta kuvaa sitä, kuinka komission tehtävä ulottuu ajallisesti koko lainsäädäntömenettelyyn ja käsittää paitsi lainsäätäjien välisen yhteydenpidon edistämisen, jotta niiden kantoja saataisiin lähennettyä, myös vastuun kantamisen kolmikantakokouksissa siten, että se puoltaa omaa kantaansa ja tarvittaessa peruuttaa alkuperäisen ehdotuksensa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa.

35. Komissio kiistää, että riidanalainen päätös vaikuttaisi demokratian periaatteeseen, ja korostaa, että muiden unionin toimielinten tavoin sen toiminta perustuu SEU 17 artiklan 7 ja 8 kohdan nojalla parlamentin hyväksyntään pohjautuvaan demokraattiseen ja poliittiseen legitimiteettiin.

19 — On totta, että Saksan liittotasavalta esitti tämän väitteen vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista koskevan toisen kanneperusteen yhteydessä. Tähän moitteeseen on kuitenkin olennaisen tärkeää vastata varsinaisen peruuttamisvallan hyväksymisen yhteydessä.

20 — Ks. vastaavasti tuomio Fediol v. komissio (188/85, EU:C:1988:400, 37 kohta).

21 — Komissio lisää, että se peruutti lainsäädäntöehdotuksensa vuosina 1977–1994 joissakin harvoissa tapauksissa, joissa ei päästy unionin oikeuden mukaiseen ratkaisuun, koska lainsäätäjän tarkoituksena oli hyväksyä toimi, joka olisi vääristänyt sen ehdotusta, horjuttanut vakavasti toimielinten välistä tasapainoa tai sisältänyt ilmeisen lainvastaisuuden. Ks. komission työohjelmat vuosiksi 2011, 2012 ja 2013 (KOM(2010) 623 lopullinen, KOM(2011) 777 lopullinen ja COM(2012) 629 final).

22 — Ks. vastaavasti tuomio Eurotunnel ym. (EU:C:1997:532, 39 kohta).

B *Asian tarkastelu (lainsäädäntöehdotuksen peruuttamisvallan olemassaolo, laajuus ja käyttö SEUT 294 artiklassa tarkoitetussa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä)*

1. Johdanto

36. Vaikka käsiteltävän menettelyn osapuolet vaikuttavat olevan yksimielisiä siitä, että komissiolla on unionin oikeuden nojalla oikeus peruuttaa lainsäädäntöehdotus, niillä on kiistaa tämän toimivallan perustuslaillisesta perustasta ja laajuudesta. Näin ollen määrittelen aluksi komission peruuttamisvallan oikeudellisen perustan ja sisällön, minkä jälkeen käsittelen peruuttamispäätöksen täsmällistä oikeudellista luonnetta tällaista toimea koskevan tuomioistuinvalvonnan laajuuden näkökulmasta. [23]

2. Peruuttamisvallan perustuslaillinen perusta

37. Neuvosto vetoaa annetun toimivallan periaatteen loukkaamiseen ja selventää ensimmäisessä kanneperusteessaan huolenaiheita, jotka liittyvät siihen, että komissiolla tunnustettaisiin olevan toimivalta estää unionin lainsäädäntötoimintaa ja että siitä tehtäisiin näin yksi lainsäätäjistä, jolla on veto-oikeus, mikä veisi parlamentilta ja neuvostolta niille kuuluvat oikeudet. Samalla neuvosto myöntää, että komissiolla on käytännössä aina ollut aloiteoikeuteen liittyvä mahdollisuus peruuttaa lainsäädäntöehdotus, mistä ei kuitenkaan voida johtaa varsinaisen peruuttamisoikeuden olemassaoloa.

38. Katson kuitenkin, etteivät nämä huolenaiheet ole perusteltuja, sillä tunnustamalla SEUT 294 artiklan mukainen ajallisesti rajattu lainsäädäntöehdotuksen peruuttamisvalta pidetään yllä SEU 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimielinten välistä tasapainoa, sillä viimeksi mainitun määräyksen nojalla kukin toimielin käyttää toimivaltaansa niin, että muiden toimivaltaa ei loukata. [24] Tämän lisäksi toimintamallissa, jossa yhtäältä annetaan komissiolle mahdollisuus peruuttaa lainsäädäntöehdotuksia tapauskohtaisesti ”objektiivisissa tilanteissa komission intresseistä riippumatta” ja toisaalta kielletään tällaisen komission toimivallan olemassaolo, on mielestäni sisäinen ristiriita.

39. En kuitenkaan yhdy myöskään kantaan, jota komissio näyttää puoltavan, kun se väittää, että peruuttamispäätökseen sovelletaan samoja sääntöjä kuin lainsäädäntöehdotuksen esittämiseen. Mielestäni tämä näkemys ei nimittäin perustu lainsäädäntöä koskevan aloiteoikeuden ja peruuttamisvallan täydelliseen symmetriaan, joka on perussopimusten määräysten taustalla. Peruuttamisvalta on sen sijaan toimivalta, jolla on tärkeydestään huolimatta tietyt ominaispiirteet ja rajat.

40. On kiistatonta, ettei perussopimuksissa nimenomaisesti määrätä tällaisen komissiolle kuuluvan lainsäädäntöehdotusten peruuttamisvallan olemassaolosta eikä etenkään sen käyttöä koskevista menettelyistä. Vakiintuneen perinteen mukaan komissio peruuttaa yksittäisiä tai useita toisiinsa liittyviä ehdotuksia ”hallinnollisen puhtaanapidon” yhteydessä. [25] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä peruuttamismahdollisuuteen on viitattu vain harvoissa tapauksissa. Sen mukaan ”komissiolla on vapaus peruuttaa ehdotuksensa – –, jos se yhteisön etuja koskevan uuden arvioinnin

23 — Tarkastelen tässä kuitenkin ainoastaan komission oikeuksien käyttöä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja suhteissa muihin toimielimiin.

24 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:1991:373, 20 kohta).

25 — Komissio suorittaa puhtaanapitoa joko komission jäsenten kollegion toimikauden alussa tai vuosittain kattavan läpikäynnin yhteydessä ja ottaa huomioon sitovat tavoitteet, lainsäädäntömenettelyn etenemisen ja paremman sääntelyn senhetkisten edellytysten noudattamisen. Ks. esim. komission tiedonanto ”Vireillä olevien lakiehdotusten seulonnan tulokset” (KOM(2005) 462 lopullinen, 1 kohta). Komission oman lainsäädäntövaltansa rajoittamisesta poliittisten syiden johdosta eli ehdotuksen vääristymisen välttämiseksi, mistä tuorein esimerkki on vuodelta 1994, ks. Ponzano, P., ”Le droit d’initiative de la Commission européenne: théorie et pratique”, *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, s. 27 ja sitä seuraavat sivut (saatavana internetosoitteessa: http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf, s. 11, jossa viitataan teokseen Rasmussen, A., ”Challenging the Commission’s right of initiative”, *West European Politics*, 30. osa, nro 2, 244–264, maaliskuu 2007. Ks. myös komission 23.1.1987 päivätty vastaus Fernand Hermanin komissiolle esittämään kirjalliseen kysymykseen nro 2422/86, jonka aiheena oli komission peruuttama ehdotus (EYVL C 220, s. 6).

johdosta katsoo [kyseisten toimenpiteiden] käyttöön ottamisen olevan turhaa”.[26] Peruuttamismahdollisuuteen viitataan myös toissijaisuusperiaatetta koskevassa pöytäkirjassa, jossa todetaan, että lainsäädäntöehdotus voidaan peruuttaa, jos kansallisilla parlamenteilla on epäilyksiä siitä, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen.

41. Huomautan tästä heti aluksi, että unionin legitimiteetti perustuu toteamukseen siitä, että perussopimukset rinnastetaan perustuslakiin, jolla luodaan oikeusjärjestys, jonka subjekteja ovat unionin kansalaiset.[27] Tämä legitiimiys merkitsee, että kun yhteisön toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perussopimuksessa, ne ”eivät ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä”.[28] Komissiolle perussopimuksen erityismääräyksellä annetun toimivallan rajoja ei voida johtaa yleisestä periaatteesta, vaan ne on määritettävä tulkitsemalla kyseisen määräyksen sanamuotoa.[29]

42. Näin ollen lainsäätämistehtävä kuuluu parlamentille ja neuvostolle SEU 14 artiklan 1 kohdan ja SEU 16 artiklan 1 kohdan nojalla, luettuna yhdessä SEUT 289 artiklan 1 kohdan kanssa. Ne säätävät lait yhdessä. SEU 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös voidaan sen sijaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet.

43. Kun komissiolle on annettu tehtäväksi määrittää kaikkien jäsenvaltioiden yleinen etu ja tehdä ehdotuksia, joilla sen toteutuminen taataan, yhteisön järjestelmässä sille on annettu lähes täysi yksinoikeus lainsäädäntöaloitteiden esittämiseen.[30] Vaikka tämän komission toimivallan on toisinaan todettu heikentyneen poliittisesta näkökulmasta, on korostettava, että toimielinjärjestelmän perättäisissä uudistuksissa ei ole muutettu komission aloiteoikeuden *sisältöä*.[31]

44. Vaikka unionin oikeuden kehitys vaikuttaa yhteisömetodin käsitteeseen,[32] sitä kuitenkin sovelletaan edelleen ja se vastaa alkuperäistä toimivallanjaon järjestelmää,[33] jonka mukaiset päätöksentekoprosessit ovat syynä erolle unionin ja valtioiden tai muiden kansainvälisten hallitustenvälisten organisaatioiden välillä. Yhteisömetodi on siis perussopimuksilla käyttöön otetun ylikansallisen lainsäädäntömekanismin ominaispiirre.

26 — Tuomio Fediol v. komissio (EU:C:1988:400).

27 — Ks. vastaavasti lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 21 kohta) ja tuomio van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 2).

28 — Tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (68/86, EU:C:1988:85, 38 kohta) ja julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus parlamentti v. neuvosto (C-133/06, EU:C:2007:551, 29 kohta).

29 — Tuomio Ranska ym. v. komissio (188/80–190/80, EU:C:1982:257, 6 kohta).

30 — Ks. EU:n tulevaisuutta pohtivan valmistelukunnan jäsenet Barnier ja Vittorino: ”Le droit d’initiative de la Commission”, La Convention européenne, Bruxelles, 3.9.2002, CONV 230/02. On kiistatonta, ettei aloiteoikeus ole enää komission yksinoikeus, kuten voidaan päätellä SEU 7 artiklasta, SEU 11 artiklan 4 kohdasta, SEUT 129 artiklan 3 ja 4 kohdasta, SEUT 252 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja SEUT 308 artiklan kolmannesta kohdasta.

31 — Ks. erityisesti tutkimukset Soldatos, P., ”L’urgence de protéger le pouvoir d’initiative législative de la Commission européenne”, *L’Union européenne et l’idéal de la meilleure législation*, Éditions Pédone 2013, s. 175–190.

32 — Jean Monnet totesi Euroopan rakentamisesta, että ”avainasemassa on jatkuva vuoropuhelu, jota yhteisö pitää yllä kansallisten elinten ja yhteisön toimielinten välillä, joiden tavoitteet ovat yhteydessä toisiinsa ja jotka pystyvät saavuttamaan tavoitteensa vain yhdessä – –. Tämä vuoropuhelu, joka on olennainen osa päätöksentekoa, on yhteisön elinehto, ja se on ainutlaatuinen nykyaikaisissa poliittisissa järjestelmissä” (Monnet, J., Mémoires, Paris, 1976, s. 626). Oikeuskirjallisuudesta esim. Dehousse, R., ”La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?”, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, osa I (2003), s. 95. Manin, P., ”La méthode communautaire: changement et permanence”, *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, t. 1 (2004), s. 213–237. Yhteisömetodista Euroopan yhdentymisen ytimenä verrattuna hallitustenväliseen lähestymistapaan ks. myös julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Ks. eurooppalaista hallintotapaa koskeva valkoinen kirja (KOM(2001) 428): ”Yhteisömetodi perustuu seuraaviin periaatteisiin: 1) Komissiolla on yksinoikeus tehdä lainsäädäntöä ja politiikkaa koskevia aloitteita. Riippumattoman asemansa turvin se toteuttaa unionin politiikkaa, toimii perussopimusten valvojana ja edustaa unionia kansainvälisissä neuvotteluissa. 2) Säädösten antamisesta ja budjettipäätösten tekemisestä vastaavat ministerineuvosto (jäsenvaltioiden edustajana) ja Euroopan parlamentti (kansalaisten edustajana). Politiikan toteutuksesta vastaavat komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset. 3) Euroopan unionin tuomioistuin takaa oikeusvaltion periaatteiden noudattamisen.”

45. Mielestäni olisi siis virheellistä luonnehtia komission tehtävää pelkäksi täytäntöönpanotoimintaan liittyväksi toiminnoksi sanan suppeassa merkityksessä.[34] Komission on nimittäin tarkoitus ilmaista itseään paitsi niiden säännösten, joita parlamentti ja neuvosto antavat, tulevana täytäntöönpanoelimenä myös unionin yleisen edun valvojana, sillä se on toimielin, jolla on mahdollisuus tuoda esiin unionin edut.[35]

46. Komissiolle SEU 17 artiklan 1 kohdan nojalla kuuluva velvollisuus edistää unionin etua on nähdäkseni pääasiallinen syy, jonka vuoksi komissiolla on tunnustettava olevan lainsäädäntöehdotuksen peruuttamisvalta.

47. EU-sopimuksessa ei toki nosteta komissiota lainsäätäjän asemaan. Sen osallistuminen lainsäädäntömenettelyyn perustuu sille SEU 17 artiklassa annettuun aloiteoikeuteen ja SEUT 293 artiklan 1 kohdan lausekkeeseen, jonka nojalla neuvosto voi muuttaa komission ehdotusta ainoastaan yksimielisesti, sekä SEUT 293 artiklan 2 kohtaan, jossa komission sallitaan muuttaa lainsäädäntöehdotusta siihen saakka, kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa. Peruuttamisvalta johtuu siis komissiolle lainsäädäntömenettelyssä kuuluvasta tehtävästä ja perustuu SEU 17 artiklan 1 ja 2 kohtaan yhdessä SEUT 293 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa.

48. Toimielinten välistä tasapainoa koskevan oikeuskäytännön valossa on lisäksi niin, että kun perussopimuksissa annetaan komissiolle perustuslaillinen oikeus, jonka nojalla sillä on valta itsenäisesti arvioida lainsäädäntöehdotuksen antamisen tai sen muuttamisen tarkoituksenmukaisuus, mikään muu toimielin ei voi pakottaa komissiota antamaan aloitetta, jos se ei komission mielestä ole unionin edun mukainen.[36] Peruuttamisvallan käyttöä voidaan siis pitää lainsäädäntöä koskevan komission aloiteyksinoikeuden äärimmäisenä ilmentymänä, joka kuvaa sen tehtävää unionin edun valvojana.

49. Tästä syystä katson, ettei komission peruuttamisvallan tunnustaminen tai vahvistaminen voi unionin oikeuden nykytilassa loukata SEUT 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua annetun toimivallan periaatetta. Se pikemminkin ilmentää tätä periaatetta, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta peruuttamisvallan käyttöä koskeviin menettelyihin, jotka puolestaan voivat horjuttaa toimielinten välistä tasapainoa, mitä tarkastellaan seuraavaksi.

50. Tältä osin on todettava, että SEUT 293 artikla[37] muodostaa tärkeän välineen, jolla varmistetaan neuvoston ja komission toimivallan tasapaino.[38] Mainitun määräyksen sanamuoto on pysynyt pääosin samana ETY-sopimuksen allekirjoittamisesta lähtien, ja se sisältää kaksi toisiinsa tiiviisti liittyvää määräystä, joista ensimmäisen mukaan neuvosto ei voi antaa säädöstekstiä ilman komission hyväksyntää ja joista toisessa komission sallitaan milloin tahansa muuttaa ehdotustaan, jolloin neuvoston äänestystuloksen ei tarvitse olla yksimielinen.[39] Perussopimuksen perättäisissä muutoksissa on kuitenkin rajattu kyseisen artiklan 1 kohdan soveltamisalaa etenkin yhteispäätösmenettelyn

34 — Tällainen luonnehdinta voisi perustua vastaavuuksiin klassisten parlamentaaristen järjestelmien kanssa, joissa lainsäädäntöä koskeva aloiteoikeus kuuluu hallitsijalle. Tätä hallitsijan yksinoikeutta on kuitenkin historiassa rajoittanut kansallisille parlamenteille kuuluva toimivalta tehdä muutosehdotuksia, ja ne ovat ajan myötä saaneet oman lainsäädäntöä koskevan aloiteoikeuden.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008 (Troperin lainaus), s. 315.

36 — Ks. vastaavasti tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:1990:217, 19 kohta).

37 — Oikeuskirjallisuuden mukaan SEUT 293 artikla ilmentää itsessään komission aloiteoikeuden merkitystä. Ks. vastaavasti Grabitz, Hilf, Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — SEUT 293 artiklassa määrätään seuraavaa: 1. Jos neuvosto perussopimusten mukaan tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta, neuvosto saa muuttaa ehdotusta vain yksimielisesti lukuun ottamatta SEUT 294 artiklan 10 ja 13 kohdassa sekä SEUT 310 artiklassa, SEUT 312 artiklassa, SEUT 314 artiklassa ja SEUT 315 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja tapauksia. 2. Kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa, komissio voi milloin tahansa unionin säädöksen antamiseen johtavan menettelyn aikana muuttaa ehdotustaan.

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

yleistymisen ja tämän jälkeen Lissabonin sopimuksessa tarkoitetun tavallisen lainsäätämisjärjestyksen yleistymisen myötä. SEUT 293 artiklan 1 kohtaa ei nimittäin sovelleta tilanteessa, jossa on kutsuttu koolle sovittelukomitea, jossa on meneillään SEUT 294 artiklassa tarkoitettu kolmas käsittely tai jossa on kyseessä talousarviomenettely, sillä näihin tilanteisiin sovelletaan erityisiä määräyksiä.

51. Seuraavaksi on tarkasteltava Saksan hallituksen esittämää demokratian periaatteeseen liittyvää väitettä parlamentin lainsäädäntöroolin lujittamisen näkökulmasta. Saksan hallitus ehdottaa nimittäin, että SEUT 293 artiklan 2 kohdan tulkitaan koskevan parlamentin ja neuvoston välisten neuvottelujen kulkua. Tällaisen tulkinnan lähtökohtana vaikuttaa olevan, että sen jälkeen, kun lainsäätäjät ovat päässeet poliittiseen sopimukseen, komissio ei pysty käyttämään lainsäädäntöehdotusta koskevia oikeuksiaan, mitä tukee sen tehtävä lainsäätäjien rehtinä välittäjänä (honest broker).

52. Vaikka parlamentin osallistuminen lainsäädäntömenettelyyn ilmentää perustavanlaatuista demokratian periaatetta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä,[40] jos periaatteeksi hyväksyttäisiin, että parlamentin mahdollisimman laajalle osallistumiselle päätöksentekomenettelyyn on annettava etusija, tällöin mielestäni muutettaisiin perussopimuksissa vahvistettua toimielinten välistä tasapainoa.[41] Tämä pohdinta on lisäksi asetettava oikeaan perustuslailliseen yhteyteensä eli annettavan toimen oikeudellista perustaa koskevan riita-asian yhteyteen. Käsiteltävässä asiassa on nimittäin kyse lainsäädäntöä koskevan peruuttamisvallan perustuslaillisesta perustasta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei missään tapauksessa tue Saksan hallituksen puoltamaa näkemystä.[42]

53. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen parlamentista on tullut lainsäätäjänä tasavertainen neuvostoon nähden tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mikä on nähdäkseni selvä osoitus parlamentin merkityksen kasvusta unionin oikeuden nykytilassa. Parlamentin ja neuvoston välisen suhteen merkityksen kasvu ja vastaavasti komission aseman heikentyminen käyvät selvästi ilmi verrattaessa toisiinsa SEUT 294 artiklassa tarkoitetun lainsäädäntömenettelyn ensimmäistä käsittelyä ja sitä seuraavia käsittelyjä.[43] Toisessa käsittelyssä ei nimittäin enää käsitellä komission ehdotusta vaan neuvoston kantaan esitettyjä tarkistuksia, jotka komissio voi joko hyväksyä tai joista se voi antaa kielteisen lausunnon.[44] Menettely jatkuu kolmannessa käsittelyssä, jossa käsitellään parlamentin ja neuvoston hyväksymää ehdotusta.[45]

40 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto, ns. titaanioksiditapaus (C-300/89, EU:C:1991:244, 20 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-65/93, EU:C:1995:91, 21 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-155/07, EU:C:2008:605, 78 kohta).

41 — Yhdyn siis julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotuksessa komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-411/06, EU:C:2009:189, alaviite 5) esittämään kantaan. Hän myönsi, että välittömän demokratian mukainen edustuksellisuus on merkittävä tekijä arvioitaessa unionin demokraattisuutta, ja korosti samalla, että eurooppalainen demokratia edellyttää myös demokratian kansallisen ja Euroopan laajuisen ulottuvuuden herkän tasapainon säilymistä, eikä jälkimmäistä ole mitenkään välttämättä asetettava ensin mainitun edelle. Juuri tämän vuoksi Euroopan parlamentilla ei ole lainsäädäntömenettelyssä samaa toimivaltaa kuin kansallisilla parlamenteilla, ja vaikka olisi mahdollista esittää Euroopan parlamentin toimivallan laajentamista puoltavia kannanottoja, asiasta päättäminen kuuluu Euroopan kansoille perussopimuksia tarkistamalla.

42 — Jos toimielimelle tunnustettaisiin mahdollisuus vahvistaa johdettuja oikeusperustoja toimen antamista koskevien menettelyjen tiukentamiseksi tai lieventämiseksi, unionin tuomioistuimen mukaan tämä johtaisi siihen, että toimielimen sallittaisiin loukata toimielinten välisen tasapainon periaatetta. Ks. vastaavasti tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:2008:257, 56 ja 57 kohta).

43 — SEUT 294 artiklan 1–6 kohdassa määrätään seuraavaa: ”1. Jos perussopimuksissa viitataan tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen säädöksen antamisen yhteydessä, noudatetaan seuraavaa menettelyä. 2. Komissio antaa ehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. *Ensimmäinen käsittely* 3. Euroopan parlamentti vahvistaa ensimmäisen käsittelyn kantansa ja ilmoittaa sen neuvostolle. 4. Jos neuvosto hyväksyy Euroopan parlamentin kannan, säädös annetaan sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan parlamentin kannassa. 5. Jos neuvosto ei hyväksy Euroopan parlamentin kantaa, se vahvistaa ensimmäisen käsittelyn kantansa ja ilmoittaa sen Euroopan parlamentille. 6. Neuvosto antaa Euroopan parlamentille perusteellisen selvityksen niistä perusteista, jotka ovat johtaneet neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan vahvistamiseen. Komissio antaa Euroopan parlamentille perusteellisen selvityksen omasta kannastaan.”

44 — SEUT 294 artiklan 7 kohdan c alakohdassa määrätään, että ”jos Euroopan parlamentti kolmen kuukauden kuluessa edellä tarkoitetusta ilmoituksesta ehdottaa jäsentensä enemmistöllä tarkistuksia neuvoston ensimmäisen käsittelyn kantaan, tämä tarkistettu teksti toimitetaan neuvostolle sekä komissiolle, joka antaa lausunnon näistä tarkistuksista”.

45 — SEUT 294 artiklan 11 kohdan mukaan ”komissio osallistuu sovittelukomitean työskentelyyn ja tekee tarpeelliset aloitteet edistääkseen Euroopan parlamentin ja neuvoston kantojen lähenemistä”.

54. On totta, että parlamentin ja neuvoston välisten neuvottelujen merkitys tunnustetaan heti ensimmäisestä käsittelystä alkaen. Neuvosto hyötyy yleisnäkemyksen hyväksymisestä, sillä sitä pidetään tosiasiassa neuvottelujen perustana.[46] SEUT 293 ja SEUT 294 artiklasta ei sen sijaan saada tukea näkemykselle siitä, että parlamentin ja neuvoston välinen virallinen tai epävirallinen poliittinen yhteisymmärrys olisi ensimmäisessä käsittelyssä absoluuttisen ensisijainen suhteessa komission aloiteoikeuden käyttöön. Komission toimivallan käyttö päinvastoin ilmentää toimielinten välistä tasapainoa. Saksan hallitus myöntää itsekin, että komissio voi tietyissä tapauksissa peruuttaa ehdotuksensa luonteeltaan täydentävän, kirjoittamattoman oikeuden nojalla.

55. Edellä esitetyn perusteella on niin, että komissiolle kuuluvaa peruuttamisvaltaa on sen vaikutukset huomioon ottaen rajattava siten, että sitä voidaan käyttää ainoastaan perussopimusten ja yleisten oikeusperiaatteiden asettamissa rajoissa. Yhdyn siis täysin neuvoston kantaan sen korostaessa, ettei peruuttamisvaltaa voida käyttää väärin.[47] Seuraavaksi on siis määriteltävä peruuttamisvallan rajat.

3. Komission peruuttamisvallan sisältö

56. Nähdäkseni on ensinnäkin kiistatonta, että komission peruuttamisvallan tunnustaminen ja etenkin sen käyttö komissiossa vaikuttavat lainsäädäntömenettelyyn osallistuvien muiden toimielinten normatiiviseen asemaan. Peruuttamisvalta liittyy keskeisesti EU-sopimuksessa komissiolle annettuun tehtävään edistää unionin etua, joten sen käyttö estää lainsäätäjiä viemästä lainsäädäntömenettelyä eteenpäin. Koska peruuttamisvalta vaikuttaa lainsäätäjien oikeusasemaan lopullisesti, sitä on rajattava.

57. Peruuttamisvalta on ensinnäkin komissiolle tunnustettu, ajallisesti rajattu oikeus. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä komissiolle on annettu tärkeitä tehtäviä yleisen edun valvojana lainsäädäntömenettelyn eri vaiheissa, ja tässä yhteydessä se toimii poliittisena välittäjänä toimielinten välillä oman autonomiansa säilyttäen. Komission asema muuttuu selvästi lainsäädäntömenettelyn edetessä. Saman täytyy siis päteä lainsäädäntöehdotuksen peruuttamisvaltaan, jota ei pidä sekoittaa lainsäädännölliseen veto-oikeuteen, joka on täytäntöönpanijalle eli yleensä valtionpäämiehelle kuuluva oikeus, jolla tämä voi estää väliaikaisesti tai lopullisesti lainsäädäntövaltaa käyttävän elimen antaman säädöksen voimaantulon.

58. Tästä syystä on katsottava, että SEUT 293 artiklan 2 kohdassa, jonka nojalla komissiolla on valta muuttaa ehdotusta, rajoitetaan ajallisesti myös peruuttamisvallan käyttöä.

59. SEUT 294 artiklassa tarkoitettujen eri käsittelyvaiheiden vertailusta ilmenee, että komissio käyttää ensimmäisessä käsittelyssä aloiteoikeuttaan yleisiä oikeusperiaatteita noudattaen, kun taas toisessa ja kolmannessa käsittelyssä sen perustuslailliset oikeudet ovat yhä suppeammat.

60. Sen jälkeen kun neuvosto on SEUT 294 artiklan 5 kohdan mukaisesti ”vahvistanut ensimmäisen käsittelyn kantansa”, se on ”tehnyt ratkaisunsa” SEUT 293 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jolloin komissio voi yhdessä luettujen SEUT 294 artiklan 7 kohdan c alakohdan ja SEUT 294 artiklan 9 kohdan nojalla ainoastaan antaa lausunnon tarkistuksista, joita parlamentti on toisessa käsittelyssä ehdottanut neuvoston ensimmäisen käsittelyn kantaan. Parlamentin ja neuvoston välisen, aiempaan yhteistoimintamenettelyyn perustuvan lainsäädäntötoimivallan jaon vuoksi komissio ei voi siis muuttaa eikä etenkään peruuttaa ehdotustaan sen jälkeen, kun neuvosto on vahvistanut virallisen kantansa. Komissio on kuitenkin täysimääräisesti mukana menettelyssä sen päätökseen saakka. Neuvoston on nimittäin saatava komissiolta tarkistuksia koskeva lausunto ennen kuin se voi vahvistaa kantansa parlamentin ehdotuksesta.[48]

46 — Ks. Jacqué, J.P., ”Le Conseil après Lisbonne”, *Revue des affaires européennes*, 2012/2, s. 213 ja sitä seuraavat sivut.

47 — Kannekirjelmän 62 kohta.

48 — Lisätietoja neuvoston vuoden 2010 asiakirjasta ”Guide de la procédure législative ordinaire”, saatavana internetsivustolla http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf.

61. Siltä osin kuin peruuttamisvalta on yksi perussopimuksissa komissiolle annettujen vastuiden ja etenkin sen lainsäädäntöä koskevan aloiteoikeuden ilmentymä, SEUT 294 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, että siinä asetetaan määräaika, jonka jälkeen komissiolla ei enää ole oikeutta peruuttaa säädösehdotusta. [49]

62. Tätä tulkintaa peruuttamisvallan ajallisesta rajoittamisesta puoltaa myös toissijaisuusperiaatetta koskevassa pöytäkirjassa esitetty peruuttamismahdollisuus. Jos komissio nimittäin pitää ehdotuksensa voimassa huolimatta epäilyistä, joita kansalliset parlamentit ovat esittäneet mainitun pöytäkirjan 6 artiklan nojalla siitä, onko tietty säädösehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen, lainsäätäjän on pöytäkirjan 7 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla lausuttava ennen ensimmäisen käsittelyn päättämistä siitä, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tämä tarkoittaa, että kansallisten parlamenttien on esitettävä mahdolliset vastalauseensa ja komission on tehtävä päätöksensä ehdotuksen peruuttamisesta, voimassa pitämisestä tai peruuttamisesta ennen tätä vaihetta ja joka tapauksessa ennen ensimmäisen käsittelyn päättämistä.

63. Tällaisten ajallisten rajoitusten asettaminen vahvistaa lisäksi sen, että komission tähän mennessä tekemät useamman ehdotuksen samanaikaiset peruuttamiset ovat olleet laillisia. Ensimmäiselle käsittelylle ei ole asetettu sitovia määräaikoja, joten komissio voi tässä vaiheessa päättää lainsäädäntöehdotusten kohtalosta. Samasta syystä keskusteluja voidaan jatkaa niin kauan kuin se on toimielinten mielestä tarpeellista eli jopa vuosien ajan. Tässä yhteydessä tuntuu siis johdonmukaiselta tunnustaa komissiolla olevan valta tai jopa velvollisuus peruuttaa ehdotuksensa, kun kyseinen säädös ei enää sen mielestä ole unionin yleisen edun mukainen. Toiseen ja kolmanteen käsittelyyn sen sijaan sovelletaan erittäin lyhyitä sitovia määräaikoja, [50] ja vastuu annettavasta säädöksestä siirtyy lainsäätäjille.

64. Kun perussopimuksen määräyksellä on rajattu peruuttamisvallan ulottuvuutta, näin on vastattu myös oikeusvarmuuden pakottavaan perusvaatimukseen. Saksan hallituksen väite [51] siitä, ettei komissio voi peruuttaa ehdotusta sen jälkeen, kun parlamentti ja neuvosto ovat tehneet muodollisen sopimuksen kolmikantakokousten tuloksen muodossa, ei voi tässä yhteydessä menestyä. On toki huomattava, että lainsäädäntömenettelyllä on kaksi puolta, sekä oikeudellinen että poliittinen, joista jälkimmäinen on ratkaiseva siinä mielessä, että sen ansiosta voidaan päästä yksimielisyyteen. [52] Edustuksellisen demokratian perustuslaillisesta periaatteesta johtuva oikeudellinen puoli, joka edellyttää säädöksen antamista avoimessa menettelyssä, on kuitenkin ensisijainen siinä mielessä, että yksimielisyyden oikeudelliseksi perustaksi on määriteltävä jälkikäteen jokin perussopimuksen määräys, sillä muutoin lainsäätäjä on vaarassa toimia lainvastaisesti. [53]

49 — On selvää, että jos neuvosto hyväksyy parlamentin kannan SEUT 294 artiklan 4 kohdan mukaisesti, komissiolla ei enää ole peruuttamisvaltaa.

50 — Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen ensimmäinen vaihe koostuu ensimmäisestä käsittelystä, jolle ei ole asetettu määräaikaa, ja toisesta käsittelystä, jolle on asetettu kaksi määräaikaa, sillä parlamentin toiselle käsittelylle on asetettu kolmen plus yhden kuukauden määräaika ja neuvoston toiselle käsittelylle sama kolmen plus yhden kuukauden määräaika. Sovittelukomitean käsittelylle on asetettu kuuden viikon määräaika (jota voidaan lykätä SEUT 294 artiklan 14 kohdan nojalla). Parlamentin ja neuvoston kolmanteen käsittelyyn sovelletaan samaa kuuden viikon määräaikaa.

51 — Saksan hallitus kiistää toisen kanneperusteen yhteydessä, että ehdotusten peruuttamiset olisivat olleet lainmukaisia komission luettelemissa tapauksissa, ja ehdottaa toissijaisesti, että SEUT 293 artiklan 2 kohtaa tulkitaan siten, että vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti komissiolla on viimeinen mahdollisuus käyttää oikeuttaan ehdotuksen muuttamiseen ja etenkin kirjoittamatonta oikeuttaan sen peruuttamiseen hetkellä, jona parlamentti ja neuvosto pääsevät ehdotuksesta yksimielisyyteen.

52 — Tarkastelen toimielinten välisten sopimusten asemaa toisen kanneperusteen yhteydessä.

53 — Ks. avoimuuden vaatimuksesta SEU 16 artiklan 8 kohta, jonka nojalla neuvoston istunnot ovat julkisia silloin, kun se käsittelee ehdotuksia lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi ja äänestää niistä eli kun se toimii lainsäätäjänä. Tältä osin avoimuus vahvistaa osaltaan demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Ks. vastaavasti tuomio Suède ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 kohta).

65. Kun toiseksi tarkastellaan edellä määriteltyä ajanjaksoa, peruuttamisvaltaan sovelletaan keskeistä aikarajaa, joka perustuu SEU 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen noudattamiseen. Vilpittömän yhteistyön velvoitteet sitovat toimielimiä myös niiden välisessä vuoropuhelussa, johon lainsäädäntömenettelykin perustuu, samalla tavoin kuin ne ohjaavat myös jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välisiä suhteita. [54]

66. Peruuttamisvaltaa rajoittaa myös eräs seikka, jonka perusteella voidaan nostaa SEUT 265 artiklassa tarkoitettu laiminlyöntikanne. Säädösehdotuksen peruuttaminen voi nimittäin tarkoittaa, että komissio on jättänyt noudattamatta sille kuuluvaa toimimisvelvollisuutta. [55]

4. Säädösehdotuksen peruuttamispäätöksen luonne ja unionin tuomioistuinten valvonnan rajat

67. Komissio väittää vastineessaan antaneensa riidanalaisen päätöksen sillä perusteella, että säädös, jonka lainsäätäjät aikoivat antaa sen varoituksista huolimatta, vääristi sen ehdotusta ja horjutti vakavasti toimielinten välistä tasapainoa siksi, että parlamentti ja neuvosto olivat päässeet puiteasetusta koskevan ehdotuksen 7 artiklasta periaatesopimukseen, jonka mukaan komissiolle myönnetty täytäntöönpanovalta korvattaisiin tavallisella lainsäätämisjärjestyksellä, ja tämä esti kyseisellä ehdotuksella tavoiteltujen tehokkuuden, avoimuuden ja yhdenmukaisuuden päämäärien saavuttamisen. Se lisää, että puiteasetusta koskevan ehdotuksen muut säännökset, joiden tarkoituksena oli rajata komission täytäntöönpanovaltaa, olisivat menettäneet oikeudellisen vaikutuksensa, jos niitä olisi muutettu parlamentin ja neuvoston keskenään sopimalla tavalla.

68. Komission mukaan puiteasetusta koskevan ehdotuksen vääristyminen ei johtunut niinkään siitä, ettei sille myönnetty toimivaltaa tehdä makrotaloudellista rahoitusapua koskevia yksittäisiä päätöksiä, vaan pikemminkin siitä, että lainsäätäjät halusivat noudattaa tavallista lainsäätämisjärjestystä. Se korostaa, että ehdotus ei sen mielestä olisi vääristynyt vastaavasti, jos parlamentin alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti olisi turvauduttu SEUT 290 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin säädösvallan siirron nojalla annettuihin toimiin. Lainsäätäjät pyrkivät lisäksi muuttamaan komission ehdotusta siten, että tämä olisi joutunut tekemään säädösehdotuksen jokaisessa yksittäistapauksessa, jossa makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisen edellytykset täyttyvät, mutta myös siten, että näiden tulevien ehdotusten sisältö olisi ollut suurelta osin ennalta määrätty. Koko sen aloiteoikeus olisi siis ollut täysin ennalta määritelty ja rajattu.

69. Neuvosto väittää, että vaikka säädösehdotuksen vääristymisen tai toimielinten välisen tasapainon vakavan horjuttamisen todettaisiin olevan päteviä syitä ehdotuksen peruuttamiselle, näitä perusteita ei kuitenkaan ollut olemassa käsiteltävässä asiassa.

70. Asiasta käydyn keskustelun näkökulmasta on välttämätöntä määrittää ensin peruuttamispäätöksen tarkka luonne.

71. Parlamentille ja neuvostolle osoitetun säädösehdotuksen peruuttamispäätös on tehty lainsäädäntömenettelyssä, joka on osa toimielinten välistä vuoropuhelua.

54 — Ks. soveltuvin osin tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:1995:91, 23 kohta).

55 — Ks. tästä määräys parlamentti v. komissio (C-445/93, EU:C:1996:283). Tämä seikka on tiiviissä yhteydessä myös siihen, että peruuttamisvaltaa on rajoitettu SEUT 241 artiklassa siltä osin, että komission on ilmoitettava perustelut peruuttamispäätökselleen, jos neuvosto pyytää sitä tekemään aiheellisia ehdotuksia kyseisen määräyksen nojalla. Kyseisillä perusteluilla on voitava osoittaa, ettei mahdollinen säädösehdotus olisi ollut SEUT 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen unionin etujen mukainen. Tähän liittyy myös kysymys de jure ja de facto aloiteoikeudesta. Ks. EU:n tulevaisuutta pohtineen valtuuskunnan asiakirja ”Le droit d’initiative de la Commission” (CONV 230/02, s. 4).

72. Käsiteltävässä asiassa asiakirja-aineistosta ilmenee selvästi, että kyseistä päätöstä, jonka tekemisen taustalla ovat syyt, joiden vuoksi komissio päätti keskeyttää lainsäädäntömenettelyn, on tarkasteltava kahdella tasolla, mikä on lähtökohtana tässä tarkastelussa. Toisistaan on siis erotettava yhtäältä muodollinen taso, joka liittyy peruuttamisvallan käyttämiseen (on varmistettava, että kyseisen vallan, sellaisena kuin se on edellä määritelty, sisältöä on kunnioitettu), ja toisaalta aineellinen taso, joka liittyy peruuttamispäätöksen perusteltavuuteen tietyssä yksittäistapauksessa (eli aineelliset perusteet, joiden vuoksi komissio on peruuttanut käsiteltävän ehdotuksen).

73. Mielestäni unionin tuomioistuin voi kuitenkin valvoa ainoastaan peruuttamispäätöksen ensimmäistä tasoa. Toinen, perusteltavuutta koskeva taso liittyy sen sijaan lopullisen toimen laillisuuden valvontaan, ja tämä toimi voidaan antaa ainoastaan, jos komissio ei ole käyttänyt peruuttamisvaltaansa tai jos se on käyttänyt sitä väärin. Tämän erottelun perusteella peruutuspäätökseen ei mielestäni ole tarpeen soveltaa SEUT 296 artiklassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta, sillä toimen antamisen taustalla olevien syiden valvonta tapahtuu lopullisen toimen sisällöllisen valvonnan yhteydessä. Palaan tähän kolmannen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä.

74. Jos unionin tuomioistuin sen sijaan valvoisi komission peruuttamispäätöksen perusteltavuutta, tämä tarkoittaisi paitsi perussopimuksella käyttöön otetun oikeussuojajärjestelmän kiertämistä, kun säädöksen lainmukaisuutta valvottaisiin etukäteen,[56] myös sellaisen *syntyvaiheessa olevan säädöksen* epäsuoraa valvontaa, jota ei ole vielä annettu ja joka ei siis ole oikeudellisesti olemassa.

75. Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen perusteltavuuteen liittyvä tarkastelu sisältää siis annettavan toimen tarkoituksenmukaisuutta koskevan poliittisen tarkastelun, kyseisen toimen soveltamisen yksityiskohtien eli erityisesti makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämismenettelyjen tutkimisen, oikeudellisen perustan valinnan, toimivallan jaon tarkastelun komission täytäntöönpanovallan siirtämisen näkökulmasta ja yleisemmin annettavan säädöksen mahdollisen lainvastaisuuden tutkimisen. Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen päätteeksi nämä kysymykset voidaan kuitenkin esittää unionin tuomioistuimen arvioitaviksi lopullisesta toimesta nostettavassa kumoamiskanteessa.

76. Komissio siis väittää, että riidanalaista päätöstä ei tehty niiden tarkoituksenmukaisuutta tai poliittista valintaa koskevien näkökohtien perusteella, jotka se väitetysti halusi saavuttaa pitäessään itseään virheellisesti yhtenä lainsäätäjistä, vaan siksi, että vaarana oli, että lainsäätäjien antama toimi olisi ollut vastoin unionin etuja. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan nähdäkseni voi lausua tällaisten perustelujen laillisuudesta ennen kuin kyseinen lainsäädäntötoimi on annettu, sillä muuten se olisi vaarassa ylittää sille perussopimuksissa myönnetyn toimivaltansa.

77. Tässä yhteydessä on annettava erityinen merkitys toimivallanjaon periaatteen loukkaamista koskevalle valvonnalle.

78. Säädösehdotuksen väitettyä vääristymistä koskevia perusteluja on mielestäni ensinnäkin tarkasteltava lopullisen toimen valvonnan yhteydessä, sillä se, että lainsäätäjä vääristää komission ehdotusta, on rinnastettavissa siihen, että se antaa toimen ilman komission ehdotusta eli loukkaa komission aloiteoikeutta. Tällaisessa tilanteessa lopullinen toimi on lainvastainen.[57]

56 — Ainoa etukäteisvalvonnan mahdollisuus sisältyy SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn. Ks. viimeksi tuomio neuvosto v. in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 58 kohta).

57 — Ks. em. Petite, M.

79. Toimielinten oikeuksien loukkaaminen on perinteisesti tulosta siitä, että on valittu väärä oikeudellinen perusta. Unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on nimittäin perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.[58] Oikeusvarmuus edellyttää, että kaikkien toimien, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain unionin oikeuden määräyksestä tai säännöksestä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimen oikeudellisena perustana ja jonka mukaan toimen oikeudellinen muoto määräytyy.[59] Tätä oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan voida soveltaa *ennen kuin* toimi, jonka perusteltavuus on riitautettu pääasiallisesta toimesta erillisessä menettelyssä, on annettu.

80. Jos oletetaan, että unionin tuomioistuin voi valvoa peruuttamispäätöksen perusteltavuutta, on joka tapauksessa selvitettävä, mikä olisi tällaisen unionin tuomioistuimen tuomion oikeudellinen vaikutus etenkin mainitun tuomion oikeusvoiman näkökulmasta.

81. Jos unionin tuomioistuin hyväksyisi peruuttamispäätöksen aineellisia perusteluja koskevia vaatimuksia ja toteaisi, että komissio on virheellisesti katsonut lainsäätäjien toimien vääristävän sen alkuperäistä ehdotusta, lainsäädäntömenettelyä voitaisiin jatkaa. Koska SEUT 278 artiklan mukaan unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevalla kanteella ei ole lykkäävää vaikutusta ellei se katso, että täytäntöönpanoa on lykättävä, menettely olisi aloitettava alusta, mikä edellyttää komissiolta uutta säädösehdotusta. Tällöin olisi selvitettävä, missä määrin unionin tuomioistuimen tuomio sitoo komissiota rajoittamalla sen aloiteoikeutta siten, ettei komissio enää voisi esittää alkuperäistä ehdotustaan eikä ehdotusta, joka poikkeaa unionin tuomioistuimen ”hyväksymästä” lainsäätäjien kannasta. Jos unionin tuomioistuin määräisi tällä tavoin seuraamuksia komissiolle, se poikkeaisi mielestäni edellä mainitusta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan toimielinten oikeudet ovat osa perussopimuksilla luotua toimielinten välistä tasapainoa.[60]

82. Näin olisi myös siinä tilanteessa, jossa unionin tuomioistuin pysyttää peruuttamispäätöksen esimerkiksi sillä perusteella, että lainsäätäjien ehdottama oikeudellinen perusta on virheellinen verrattuna komission ehdotuksen oikeudelliseen perustaan. On hyvä muistaa, että unionin toimielinten lainsäädäntötoimintaa sääntelevien EUT-sopimuksen sääntöjen mukaan parlamentilla ja neuvostolla on muun muassa SEUT 294 artiklan 7 kohdan a alakohdan ja 13 kohdan nojalla yhdessä toimien mahdollisuus muuttaa lainsäätämismenettelyn kuluessa komission hyväksymää oikeusperustaa.[61]

83. Mielestäni unionin tuomioistuin omaksuisi tällä tavoin *ylimmän välimiehen* tehtävän meneillään olevassa lainsäädäntömenettelyssä.

84. Edellä esitetyn perusteella ehdotan siis, ettei unionin tuomioistuin tämän kanteen yhteydessä lausu komission peruuttamispäätöksensä tueksi esittämistä perusteluista. Muistutan, että komissio väittää, että se voi peruuttaa ehdotuksen, jos kyseessä on ehdotuksen vakava vääristäminen tai toimielinten välisen tasapainon vakava horjuttaminen tai jos ehdotukseen sisältyy ilmeinen lainvastaisuus. Komissio puoltaa myös mahdollisuutta peruuttaa ehdotus tilanteessa, jossa unionilla ei ole toimivaltaa tai jossa toissijaisuusperiaatetta on loukattu. Mielestäni nämä seikat kuuluvat kuitenkin lainsäädäntömenettelyn päätteeksi annetun lopullisen toimen tapauskohtaisen laillisuusvalvonnan piiriin.

85. Ehdotan siis, että sekä neuvoston että komission riidanalaisen päätöksen perusteltavuudesta esittämät väitteet katsotaan tehottomiksi ja tuomioistuinvalvonta rajataan koskemaan ainoastaan peruuttamisvallan sisältöön liittyviä muodollisia tekijöitä, jotka on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 56–65 kohdassa.

58 — Ks. ns. titaanioksiditapaus (EU:C:1991:244, 10 kohta) ja tuomio Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, 30 kohta).

59 — Ks. tuomio komissio v. neuvosto (C-370/07, EU:C:2009:590, 37–39 kohta).

60 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:1990:217, 20 kohta).

61 — Tuomio komissio v. neuvosto (C-63/12, EU:C:2013:752, 62 kohta).

86. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että neuvoston ensimmäinen kanneperuste hylätään. Vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista koskeva neuvoston toinen kanneperuste on tutkittava siltä osin kuin asiakirja-aineistosta ilmenee, että komissio peruutti ehdotuksen ennen kuin neuvosto oli tehnyt SEUT 294 artiklan 5 kohdan mukaisen ratkaisunsa.

VI **SEU 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaaminen**

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat*

87. Neuvosto väittää toisessa kanneperusteessaan, että komissio on käsiteltävässä asiassa loukannut vilpittömän yhteistyön periaatetta, joka SEU 13 artiklan 2 kohdan viimeisessä virkkeessä kodifioidun oikeuskäytännön mukaisesti sitoo myös unionin toimielimiä [62] tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. [63]

88. Neuvosto ja sitä tukevat jäsenvaltiot väittävät, että sen sijaan, että komissio olisi esittänyt varauksia siinä vaiheessa, kun neuvosto hyväksyi yleisnäkemyksensä tai kun parlamentin mietinnöstä keskusteltiin, se totesi tuolloin mietinnön tarjoavan vahvan perustan neuvottelujen jatkamiselle. Marraskuussa 2011 eräs komission virkamies ilmoitti neuvoston virkamiehelle, että tietyt tarkistukset vääristivät puiteasetusta koskevaa komission ehdotusta, mutta hän ei maininnut erityisesti ehdotuksen 7 artiklaan tehtyä tarkistusta. Myöskään komission tammikuussa 2013 esittämässä epävirallisessa muistiossa ei viitattu siihen, että komissio voisi peruuttaa säädösehdotuksensa. Vaikka komission edustaja osallistui kaikkiin neuvoston työryhmien kokouksiin ja kolmikantakokouksiin, komissio ilmoitti virallisesti aikomuksestaan peruuttaa ehdotus vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa eli 25.4.2013 pidetyssä kolmikantakokouksessa. Komission sisäisestä muistiosta SI(2013)231 ilmenee, että se kiirehti peruuttamaan ehdotuksensa samana päivänä, jona parlamentin ja neuvoston oli tarkoitus parafoida kompromissiehdotus, josta ne olivat päässeet yksimielisyyteen.

89. Vaikka neuvoston puheenjohtajavaltio nimenomaisesti kehotti finanssineuvosten työryhmän 7.5.2013 pidetyssä kokouksessa komissiota ilmoittamaan valtuuskunnille, mikäli sillä oli aikomus peruuttaa puiteasetusta koskeva ehdotuksensa, komissio ei maininnut, että komission jäsenten kollegio käsittelisi asiaa seuraavan päivän kokouksessaan.

90. Vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista kärjisti se, ettei komissio hyödyntänyt kaikkia neuvoston työjärjestyksen [64] 3 artiklan 2 kohdassa ja 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja menettelyllisiä keinoja varmistaakseen, että puiteasetusta koskevan ehdotuksen muuttamiseksi SEUT 293 artiklan 1 kohdassa edellytetty yksimielisyys oli saavutettu käsiteltävässä asiassa, eikä se myöskään ollut vaatinut suuntaa-antavan äänestyksen pitämistä neuvoston valmistelevissa elimissä. [65]

91. Tšekin tasavalta ja Saksan liittotasavalta väittävät, että komissio on syyllistynyt oikeuden väärinkäyttöön. [66] Italian tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että riippumatta ajankohdasta, jona komissio peruutti puiteasetusta koskevan ehdotuksensa, se oli alusta asti kieltäytynyt käymästä keskusteluja tai neuvotteluja lainsäätäjien kanssa ehdotuksen 7 artiklan sisällöstä, vaikka nämä olivat yksimielisiä siitä.

62 — Ks. vastaavasti tuomio Kreikka v. neuvosto (204/86, EU:C:1988:450, 16 kohta) ja parlamentti v. neuvosto (EU:C:1995:91, 23 ja 27 kohta).

63 — Ks. vastaavasti vuoden 2007 yhteinen julistus.

64 — Neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä 1.12.2009 tehty neuvoston päätös 2009/937/EU (EUVL L 325, s. 35; jäljempänä neuvoston työjärjestys).

65 — Ks. vastaavasti tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:1995:91, 27 ja 28 kohta).

66 — Ks. erityisesti tuomio Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, 39, 52 ja 53 kohta).

92. Komissio vastaa väitteeseen siitä, että peruuttaminen tapahtui myöhäisessä vaiheessa, korostamalla, että se ilmoitti selkeästi finanssineuvosten työryhmän 15.11. ja 22.11.2011 pidetyissä kokouksissa, että neuvoston suunnittelemat muutokset vääristivät sen puiteasetusta koskevaa ehdotusta. Neuvoston hyväksyttyä yleisnäkemyksensä 15.12.2011 komissio ei pitänyt välttämättömänä ilmaista virallista varausta, sillä yleisnäkemys edusti ainoastaan neuvoston kantaa, jota sen puheenjohtajavaltio puoltaisi kolmikantakokouksissa. Tässä vaiheessa ei missään tapauksessa ollut vielä varmaa, että mainittu kanta hyväksyttäisiin, sillä parlamentti ei ollut vielä vahvistanut kantaansa, ja kun se niin teki toukokuussa 2012, se suositti päätösten tekemistä säädösvallan siirron nojalla annettavilla toimilla. Tämän jälkeen komissio ilmaisi tammikuussa 2013 laatimassaan epävirallisessa muistiossa uudelleen vastustavansa neuvoston kantaa ja esitti ratkaisuehdotuksia, joilla menettelyssä päästäisiin eteenpäin.

93. Toiseksi komissio toteaa, että 30.1.2013 pidetyssä kolmikantakokouksessa ilmeni, että puiteasetusta koskeva ehdotus oli vaarassa vääristyä, ja komission edustajat olivat heti komission jäsenten kollegiolta luvan saatuaan ilmoittaneet seuraavissa kokouksissa lainsäätäjille, että ehdotus saatettaisiin peruuttaa.[67] Vasta kun toukokuun 2013 alussa ilmeni, ettei komissio pystyisi vakuuttamaan lainsäätäjiä tarpeesta tarkistaa yhteistä kantaansa, se kantoi vastuunsa ja teki riidanalaisen päätöksen.

94. Kolmanneksi komissio vakuuttaa, ettei seuraavan kolmikantakokouksen päivämäärä ollut vielä tiedossa sisäisen muistion SI(2013)231 laadinnan aikoihin. Oli sattumaa, että riidanalainen päätös tehtiin samana päivänä, jona lainsäätäjien oli tarkoitus tehdä sopimus. Komissio lisää, että jos se olisi ottanut ennenaikaisesti esille puiteasetusta koskevan ehdotuksen mahdollisen peruuttamisen, se olisi vaikeuttanut toimielinten välisiä neuvotteluja ja häirinnyt lainsäädäntömenettelyn etenemistä.

95. Koska neuvoston työjärjestyksen nojalla ei myöskään voida noudattaa muita vaihtoehtoisia menettelyjä, komissio vahvistaa, että osallistuttuaan neuvoston finanssineuvosten työryhmän työskentelyyn se saattoi todeta, että jäsenvaltioiden kannat olivat täysin selvät ja että muodollinen äänestys ei olisi muuttanut tilannetta mitenkään.

B *Asian arviointi*

96. Jotta vilpittömän yhteistyön periaatteeseen liittyvien ongelmien ulottuvuus saataisiin hahmoteltua, on ensiksi korostettava, että peruuttamisvallan käyttöä rajoittaa ensinnäkin harkintavallan väärinkäytön kielto. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tointa annettaessa harkintavaltaa on käytetty väärin, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimi on annettu yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai EUT-sopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.[68]

97. Mahdollista vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista ei siis voida rinnastaa harkintavallan väärinkäyttöön.

98. Totean tästä, että vilpittömän yhteistyön periaatteen ansiosta on mahdollista poistaa perussopimusten harmaisiin alueisiin liittyvät epävarmuudet, joita aiheutuu esimerkiksi peruuttamisvallan käyttötavoista. Vaikka tätä periaatetta sovelletaan unionin toimielinten väliseen epäviralliseen yhteistyöhön, sen sisältöä on kuitenkin vaikea hahmottaa.[69]

67 — Komissio tarkoittaa finanssineuvosten työryhmän 26.2.2013 pidettyä kokousta, 27.2.2013 pidettyä kolmikantakokousta (asiakirja-aineistosta ilmenee, että komissio lähetti 12.4.2013 sähköpostin, jossa se vaati kolmikantakokouksessa laaditun yhteenvetotaulukon oikaisemista), finanssineuvosten työryhmän 9.4. ja 2.5.2013 pidettyjä kokouksia sekä 25.4.2013 pidettyä kolmikantakokousta.

68 — Ks. erityisesti tuomio Espanja v. neuvosto (C-310/04, EU:C:2006:521, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Espanja v. neuvosto (C-442/04, EU:C:2008:276, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 — Ks. perusteellinen tarkastelu Blumann, C., ”Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle”, *L'Union européenne carrefour de coopérations, L.G.D.J.*, 2000, s. 29–61.

99. SEU 13 artiklan 2 kohdassa kodifioitu vilpittömän yhteistyön periaate tarkoittaa toimivallanjakoon ja toimielinten väliseen tasapainoon perustuvaa kunnioitusta.[70] SEUT 295 artiklan mukaan parlamentti, neuvosto ja komissio voivat sopia yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista tekemällä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia.

100. Kun otetaan huomioon pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aika, neuvosto moittii kanneperusteessaan komissiota lähinnä siitä, että tämä ilmoitti aikomuksestaan peruuttaa ehdotus vasta kolmikantamenettelyn erittäin myöhäisessä vaiheessa, kun parlamentti ja neuvosto olivat juuri pääsemässä sopimukseen tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämisestä. Neuvoston lähtökohtana näyttää siis olleen se, että kolmikantakokouksen ajoittaminen samalle päivälle, jona riidanalainen päätös tehtiin, esti komissiota käyttämästä peruuttamisvaltaansa.

101. Vaikka kolmikantakokouksilla[71] on keskeinen merkitys siinä mielessä, että ne ilmentävät toimielinten välistä yhteistyötä, kuten jo ensimmäisen kanneperusteen tutkimisen yhteydessä todettiin, lainsäädäntömenettelyn poliittinen ulottuvuus ei voi olla sen oikeudellista ulottuvuutta tärkeämpi.

102. Nämä kolmikantakokoukset järjestetään nimittäin yleensä epävirallisina, ja niitä voidaan pitää menettelyn kaikissa vaiheissa ja edustuksen eri tasoilla odotetun keskustelun luonteesta riippuen.[72] Tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen kuuluvan (ja aiemmin yhteispäätösmenettelyyn kuuluneen) sovittelukomitean tavoin kolmikantakokouksessa sovitellaan toimielinten välillä ilmeneviä erimielisyyksiä ja pyritään pääsemään niistä sopimukseen.

103. Sovittelukomiteasta poiketen kolmikantakokouksesta ei sen sijaan ole määrätty EUT-sopimuksessa eikä se ole lainsäädäntömenettelyn oikeudellisesti sitova vaihe.[73] Tämä käy ilmi myös vuoden 2007 yhteisestä julistuksesta, jonka mukaan ”kirjeessä ilmoitetaan neuvoston halukkuus hyväksyä [kolmikantakokouksen] tulos, jonka oikeudellinen ja kielellinen tarkistus tehdään myöhemmin, mikäli se vahvistetaan täysistunnon äänestyksessä”.[74] Tästä syystä katson, ettei väite, jonka mukaan riidanalaisesta päätöksestä ilmoitettiin myöhäisessä vaiheessa, voi menestyä.

104. Tässä yhteydessä on mielestäni korostettava, että komission ja lainsäätäjien on keskusteltava perusteellisesti ennen ehdotuksen peruuttamista ja sen jälkeen. Ehdotusta ei nimittäin voida peruuttaa yllättäen tai vilpittömän mielen vaatimusta rikkoen.

105. Toimielinten välisten sopimusten sanamuodot voivat tarjota hyödyllisiä esimerkkejä tästä. Parlamentin ja komission välillä 20.11.2010 tehdystä puitesopimuksesta ilmenee, että komission on annettava hyvissä ajoin yksityiskohtainen selvitys ennen kuin se peruuttaa jonkin ehdotuksensa, johon parlamentti on jo ilmaissut kantansa ensimmäisessä käsittelyssä.[75] Vuoden 2007 yhteisen julistuksen mukaan toimielimet pyrkivät lisäksi toimimaan vilpittömässä yhteistyössä menettelyn aikana kunnioittaen samalla täysipainoisesti päätöksentekomenettelyn poliittista luonnetta.

70 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:1995:91, 23 kohta) ja tuomio Kreikka v. neuvosto (EU:C:1988:450, 16 kohta).

71 — Tämä tärkeä toimintatapa on peräisin 1980-luvulta, jolloin kolmikantakokoukset otettiin käyttöön Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisellä julistuksella erilaisista toimenpiteistä talousarviomenettelyn parantamiseksi (EYVL C 194, s. 1).

72 — Vuoden 2007 yhteisen julistuksen 8 kohta.

73 — Siihen viitataan kuitenkin vuoden 2007 yhteisessä julistuksessa, joka annettiin ennen Lissabonin sopimuksen hyväksymistä ja jonka 14 kohdassa todetaan, että jos sopimukseen päästään parlamentin ensimmäisen käsittelyn aikana kolmikantakokousten epävirallisissa neuvotteluissa, Coreperin puheenjohtaja välittää sopimuksen asiasisällön yksityiskohdat komission ehdotukseen esitettyinä tarkistuksina.

74 — Ks. vuoden 2007 yhteisen julistuksen 14 kohta.

75 — Puitesopimus Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista (EUVL 2010 L 304, s. 47). Sopimus on sisällytetty Euroopan parlamentin työjärjestykseen (liitteenä XIII).

106. Käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, ettei komissio ole täysimääräisesti noudattanut velvoitettaan käydä muiden toimielinten kanssa laajaa ja oikea-aikaista keskustelua. Pelkkä komission ja neuvoston virkamiesten 25.11.2011 sähköpostitse käymä yhteydenpito, jossa mainittiin komission ehdotuksen vääristyminen, ei tässä yhteydessä riitä. Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että komissio viittasi helmikuusta 2013 lähtien useaan otteeseen ja korkealla tasolla siihen, että se mahdollisesti peruuttaa ehdotuksen.

107. Finanssineuvosten 26.2.2013 pidetyssä kokouksessa komission edustaja korosti, että ehdotettu yleisnäkemys vääristäisi komission ehdotusta, minkä vuoksi se saattaisi harkita ehdotuksensa peruuttamista.[76] Viidennessä kolmikantakokouksessa toimielimet ja erityisesti parlamentti olivat ilmeisen tietoisia peruuttamisen mahdollisuudesta, sillä esittelijä Kazak pyysi komissiota tukemaan ehdotusta sen peruuttamisen sijasta.[77] Finanssineuvosten 9.4.2013 pidetyssä kokouksessa komissio toisti selvästi, että ehdotus voitaisiin peruuttaa, jos makrotaloudellista rahoitusapua koskevat päätökset päätettäisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[78] Lisäksi 2.5.2013 pidetyssä kokouksessa komissio paitsi mainitsi peruuttamisen olevan mahdollista myös myönsi, että komission yksiköiden korkean tason virkamiehet tutkivat ehdotuksen peruuttamista.[79]

108. Asiakirja-aineiston tosiseikkojen perusteella ei siis voida katsoa, että komissio olisi loukannut vilpittömän yhteistyön periaatetta.

109. Kun vielä tarkastellaan sitä, hyödynsikö komissio kaikkia neuvoston työjärjestyksessä tarjottuja menettelyllisiä vaihtoehtoja, muistutan, että toimielinten työjärjestykset ovat epätyypillisiä toimia, joilla säännellään yksittäisen toimielimen organisaation periaatteita. Mitä tulee muihin toimielimiin kohdistuviin vaikutuksiin, työjärjestyksissä voidaan käsitellä ainoastaan toimielinten välisen yhteistyön menettelytapoja. Mielestäni on siis kiistatonta, että ne voivat vaikuttaa toisen toimielimen menettelyyn siten, että niissä asetetaan tälle tiettyjä vaatimuksia tai annetaan tietty toimivalta. Tämä pätee neuvoston työjärjestyksen 3 artiklan 2 kohtaan luettuna yhdessä 11 artiklan 1 kohdan kanssa, sillä niissä annetaan komissiolle mahdollisuus vaatia sellaisen asian ottamista esityslistalle, josta on äänestettävä. Mikään mainitussa säännöksessä ei kuitenkaan viittaa siihen, että komissiolla olisi tällainen velvollisuus.

110. Tuomiossa parlamentti v. neuvosto,[80] johon neuvosto vetosi kanneperusteensa tueksi, ei ollut riitautettu sitä, ettei parlamentti ollut hyödyntänyt kaikkia menettelyllisiä keinoja, vaan se, että parlamentin päätös perustui muihin kuin riidan kohteena olevasta toimesta johtuviin syihin eikä siinä otettu huomioon kiireellistä käsittelyä eikä tarvetta antaa asetus ennen määräaikaa, johon neuvosto perustellusti vetosi.

111. Kun siis otetaan huomioon toimielinten välisen tasapainon periaate, johon sisältyy toimielinten autonomia, on hylättävä väite siitä, että neuvoston työjärjestyksen säännökset velvoittivat komissiota vaatimaan äänestystä ennen kuin se peruutti lainsäädäntöehdotuksensa.

112. Totean joka tapauksessa, että perussopimuksissa on otettu käyttöön unionin poliittisten toimielinten tehtävien ja toimivallan selkeä jako. Sen johdosta kukin toimielin pystyy legitiimisti hyväksymään omat poliittiset yleisnäkemyksensä ja käyttämään käytettävissään olevia toimintakeinoja voidakseen vaikuttaa muihin toimielimiin. Näin ollen komission 26.2.2013 pidetyssä viidennessä kolmikantakokouksessa tekemää ennakkoilmoitusta ehdotuksen mahdollisesta peruuttamisesta ei voida missään tapauksessa rinnastaa väärinkäytöksi katsottavaan uhkailuun, jota olisi pidettävä harkintavallan väärinkäyttönä.

76 — Ks. komission asiakirja ”Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590” (s. 3).

77 — Ibidem, asiakirjan 6 kohta: ”He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal.”

78 — Komission asiakirja ”Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)” (s. 1 ja 5).

79 — Komission asiakirja ”ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA” (s. 2).

80 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (EU:C:1995:91, 27 ja 28 kohta).

113. Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

VII **Perusteluvelvollisuuden laiminlyönti**

A *Asianosaisten lausumat*

114. Neuvosto myöntää, että riidanalainen päätös on epätavallinen toimi, ja väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että säädösehdotuksen peruuttamispäätös on tuomioistuinvalvonnan alainen toimi. Tällaisessa päätöksessä olisi siis noudatettava SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta, sellaisena kuin sitä on oikeuskäytännössä tulkittu,[81] ja tähän ei vaikuta se, onko päätös SEUT 288 artiklassa tarkoitetun kaltainen päätös.[82]

115. Riidanalaista päätöstä ei kuitenkaan ole perusteltu lainkaan eikä julkaistu, eikä siinä todeta mitään peruuttamisen syistä.

116. Komissio väittää, että neuvosto sekoittaa toisiinsa yhtäältä SEUT 296 artiklassa määrätyn velvollisuuden, jonka mukaan SEUT 288 artiklassa tarkoitetut unionin oikeudelliset toimet on perusteltava siten, että perustelut sisältyvät kyseisen toimen tekstiin, ja toisaalta Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun yleisen periaatteen, jonka mukaan toimielinten kaikkien päätösten on perustuttava syihin, jotka ilmoitetaan missä muodossa tahansa niille, joita päätös koskee.

117. Komissio väittää, että riidanalaisen päätöksen kaltainen peruuttamispäätös on sisäistä menettelyä koskeva päätös, ei SEUT 288 artiklassa tarkoitettu oikeudellinen toimi. Tällaisella päätöksellä ei ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tai SEUT 288 artiklassa tarkoitettua adressaattia. Se ei sisällä otsikkoa, johdanto-osan viittauskappaleita tai perustelukappaleita eikä artikloja. Sen voimaantulo ei edellyttänyt SEUT 297 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tiedoksi antamista tai julkaisemista. Siihen ei siten sovelleta SEUT 296 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta.[83]

B *Asian tarkastelu*

118. Vaikka perusteluvelvollisuudella, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut,[84] on perustuslaillinen merkitys, päättelen riidanalaisen toimen tekemisen luonteesta ja asiayhteydestä, ettei se kuulu SEUT 296 artiklassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden soveltamisalaan.

119. Käsiteltävässä asiassa komission varapuheenjohtajan kirjeestä käy ilmi, että riidanalaisessa päätöksessä esitettiin yksiselitteisesti ja lopullisesti komission kanta[85] eli sen aikomus keskeyttää lainsäädäntömenettely. Kyseessä on siis toimielimen sisäistä menettelyä koskeva päätös.

81 — Ks. erityisesti tuomio neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 50 kohta) ja tuomio Kendrion v. komissio (C-50/12 P, EU:C:2013:771, 41 ja 42 kohta).

82 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto (EU:C:2009:590, 42 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (EU:C:2013:752, 28 kohta).

83 — Perusteluvelvollisuutta ei myöskään ole laiminlyöty, vaikka menettelyllisen päätöksen syitä ei olisi ilmoitettu merkinnässä, joka tällaisesta päätöksestä on komission työjärjestyksen (EUVL 2010 L 55, s. 61) 8 artiklan 4 kohdan ja 16 artiklan nojalla tehtävä kokouksen pöytäkirjaan tai hyväksyttyjen säädösten luetteloon.

84 — Ks. erityisesti tuomio komissio v. neuvosto (EU:C:2009:590, 37–39 ja 42 kohta) ja tuomio Sveitsi v. komissio (C-547/10 P, EU:C:2013:139, 67 kohta).

85 — Oikeuskäytännöstä, jonka mukaan kannekelpoisia toimia eivät ole kilpailuasioista vastaavan komission jäsenen kirje ja pääosaston ja jäsenvaltion välinen kirjeenvaihto, joissa ainoastaan ehdotetaan yritysten välisen sopimuksen rajoittavien vaikutusten lieventämistä, ks. tuomio Nefarma v. komissio (T-113/89, EU:T:1990:82).

120. Muistutan tästä, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että toimielinten välisen vuoropuhelun aikana komission jäsenen esittämä suullinen ilmoitus komission ehdotuksesta on lainsäädäntömenettelyn pätevä vaihe. Unionin tuomioistuimen mukaan merkitystä ei ole sillä, että komission muutettua ehdotusta ei ole laadittu kirjallisena. On nimittäin niin, että ”perustamissopimuksen 149 artiklan 3 kohdassa [josta on tullut SEUT 293 artiklan 2 kohta] ei vaadita, että kyseiset muutetut ehdotukset olisi välttämättä laadittava kirjallisina. Tällaiset muutetut ehdotukset kuuluvat osana yhteisön lainsäädäntömenettelyyn, jolle on ominaista tietty, toimielinten näkökantojen lähentämisen edellyttämä joustavuus. Ne eroavat perustavalla tavalla komission toteuttamista suoraan yksityisiä oikeussubjekteja koskevista toimenpiteistä. Näin ollen kyseisten muutettujen ehdotusten osalta ei voida vaatia niiden muodollisuuksien tarkkaa noudattamista, joita suoraan yksityisiä oikeussubjekteja koskevia toimenpiteitä toteutettaessa on määrätty noudatettavaksi”. [86]

121. Tätä päättelyä voidaan soveltaa sitäkin suuremmalla syyllä sen toteamiseksi, ettei komission jäsenen kirjeeseen, jossa ilmaistaan komission jäsenten kollegion kanta, sovelleta perusteluvelvollisuutta, koska se kuuluu lainsäädäntömenettelyyn, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen määritellyt.

122. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy sen, että pääasiassa kyseessä olevan sui generis -toimen laillisuusvalvonta rajataan koskemaan ainoastaan peruuttamisvallan sisältöön liittyvää muodollista tasoa, on ilmeistä, ettei merkitystä ole SEUT 296 artiklassa tarkoitetulla perusteluvelvollisuudella, joka perustuu periaatteeseen siitä, että kyseisen toimen perusteluista pitää selkeästi ja yksiselitteisesti ilmetä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. [87]

123. Koska komissio on noudattanut peruuttamisvallan sisällön rajoja, sellaisina kuin ne on edellä määritelty, ei ole tarpeen selvittää, onko lainsäätäjille ilmoitettu kolmikantakokousten aikana asianmukaisesti peruuttamisen syistä ja liittyvätkö nämä syyt läheisesti SEU 17 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun komission tehtävään.

124. Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä.

125. Oikeudenkäyntikuluista totean, että neuvosto nosti legitiimisti käsiteltävän kanteen unionin tuomioistuimessa saadakseen selvennyksen komission perustuslaillisen peruuttamisvallan ulottuvuuteen, mikä voisi ensi näkemältä olla perusteena oikeudenkäyntikulujen jakamiselle kyseisten kahden toimielimen välillä. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan kuitenkin korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII **Ratkaisuehdotus**

126. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää Euroopan unionin neuvoston kanteen ja velvoittaa sen vastaamaan oikeudenkäyntikuluista ja

— päättää unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

86 — Ks. tuomio Saksa v. neuvosto (C-280/93, EU:C:1994:367, 36 kohta).

87 — Tuomio Deutsche Telekom v. komissio (C-280/08 P, EU:C:2010:603, 130 ja 131 kohta).