Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 31. mail 2018 [1]

Kohtuasi C-244/17

Euroopa Komisjon
versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi – Nõukogu otsus (EL) 2017/477 – Õige õigusliku aluse valik – Ühise välis- ja julgeolekupoliitika ning liidu pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondade vaheliste piiride määratlemine – Laiendatud partnerlus- ja koostööleping Kasahstani Vabariigiga – Koostöönõukogu kodukorra vastuvõtmine ja eriotstarbeliste allkomiteede loomine – Otsus koostöönõukogus liidu poolt võetava seisukoha kohta – Otsuse tegemine Euroopa Liidu Nõukogus ühehäälselt või kvalifitseeritud häälteenamusega (ELTL artikli 218 lõiked 8 ja 9, ELL artikli 16 lõige 3 ja ELL artikli 31 lõige 1

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Liidu välispädevust puudutavad juriidilised vaidlused on äärmiselt nüansirikkad. Käesoleval juhul Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu vahel toimuvas kohtuvaidluses on küsimus selles, kas nõukogu peab liidu poolt võetava seisukoha, mis on seotud rahvusvahelises organis tehtava otsusega, kehtestama vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 kvalifitseeritud häälteenamusega või ühehäälselt.

2. See küsimus tõusetub seoses Kasahstani Vabariigiga sõlmitud laiendatud partnerlus- ja koostöölepinguga (edaspidi „partnerlusleping“ või „leping“). [2] Selle lepingu alusel loodud koostöönõukogu tahtis 2017. aastal võtta vastu kodukorra ning luua mitu eriotstarbelist allkomiteed. Liidu seisukoha, mis võetakse nendes küsimustes koostöönõukogu otsuste tegemiseks, kehtestas nõukogu ühehäälselt viitega ELTL artikli 218 lõikele 9 koosmõjus ELL artikli 31 lõike 1 esimese lausega, sest ta oli seisukohal, et sellega on hõlmatud ka ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) küsimused. Komisjon seevastu on seisukohal, et kohaldada oleks tulnud üksnes ELTL artikli 218 lõiget 9 ning nõukogu oleks pidanud otsuse tegema kvalifitseeritud häälteenamusega, ükskõik, kas see puudutas ÜVJP asjaomaseid valdkondi või mitte.

1 Algkeel: saksa.

2 Partnerluslepingu tekst on ära toodud ELT 2016, L 29, lk 3.

3. Materiaalõiguslikus mõttes nihkub seega huvi keskpunkti piiride määratlemine ühelt poolt ÜVJP ja teiselt poolt liidu välistegevuse vahel muudes „liidu pädevusse kuuluvates" poliitikavaldkondades.[3] Formaalses mõttes tuleb selgitada, kas liidu seisukohtade kehtestamisel ELTL artikli 218 lõike 9 tähenduses kehtib alati ja eranditult kvalifitseeritud häälteenamuse nõue või tuleb häälteenamuse nõuded konkreetsel juhul kindlaks määrata ELL artikli 16 lõike 3 ja ELL artikli 31 lõike 1 esimese lause alusel ning vajaduse korral ELTL artikli 218 lõike 8 alusel.

4. Erinevalt menetlusest, mis puudutab Antarktika merekaitsealasid (liidetud kohtuasjad C-626/15 ja C-659/16), milles ma esitan samuti täna ettepaneku, ei tule aga käesoleval juhul käsitleda küsimust, kas liit võib rahvusvahelisel areenil üksi aktiivselt tegutseda, või peavad koos temaga tegutsema liikmesriigid („segapädevus" või „segapädevusega leping").

II. Õiguslik raamistik

5. Käesoleval juhul määravad õigusliku raamistiku ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu esmase õiguse sätted. Täiendavalt tuleb viidata Kasahstaniga sõlmitud partnerluslepingu sätetele.

A. Esmane õigus

1. ELi lepingu sätted institutsioonide kohta

6. Alates Lissaboni lepingu jõustumisest sisaldab ELi lepingu III jaotise („Sätted institutsioonide kohta") artikli 16 lõige 3 järgmisi üldsätteid häälteenamusele esitatavate nõuete kohta nõukogu otsuste tegemiseks:

„Kui aluslepingud ei näe ette teisiti, teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega."

2. ELi lepingu sätted välistegevuse kohta

7. ELi lepingu V jaotise 1 peatükis leiduvad „üldsätted liidu välistegevuse kohta", eelkõige ELL artiklis 21, mille lõige 1 sätestab:

„Liidu tegevus rahvusvahelisel areenil tugineb põhimõtetele, millest on juhindunud liidu enda loomine, arendamine ja laienemine ning mida liit soovib edendada ka ülejäänud maailmas: demokraatia, õigusriik, inimõiguste ja põhivabaduste universaalsus ning jagamatus, inimväärikuse, võrdsuse ja solidaarsuse ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtete ja rahvusvahelise õiguse austamine.

Liit püüab arendada suhteid ja partnerlust kolmandate riikide ja rahvusvaheliste, piirkondlike või ülemaailmsete organisatsioonidega, kes jagavad esimeses lõigus osutatud põhimõtteid. Ta edendab mitmepoolsete lahenduste leidmist ühistele probleemidele, eelkõige Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni raamistikus."

8. ELi lepingu V jaotise 2 peatükk, mille hulka kuuluvad muu hulgas ELL artiklid 24, 31, 37 ja 40, sisaldab „erisätteid ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta."

3 Väljendiga „liidu pädevusse kuuluv" tähistan ma siinjuures lepingute neid valdkondi, mis ei ole kujundatud valitsuste vaheliselt, vaid riigiüleselt; vt ka juba minu ettepanek kohtuasjas parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2015:729, punkt 43).

9. ELL artikli 24 lõike 1 teises lõikes on sätestatud:

„Ühise välis- ja julgeolekupoliitika suhtes kohaldatakse erimenetlusi ja -eeskirju. Kui aluslepingud ei näe ette teisiti, määravad ühise välis- ja julgeolekupoliitika kindlaks ja rakendavad seda Euroopa Ülemkogu ja nõukogu, kes teevad otsuse ühehäälselt. Seadusandlike aktide vastuvõtmine on välistatud. Ühist välis- ja julgeolekupoliitikat teostavad liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja liikmesriigid vastavalt aluslepingutele. Euroopa Parlamendi ja komisjoni eriroll selles valdkonnas määratakse kindlaks aluslepingutes. Euroopa Liidu Kohus ei ole pädev tegema otsuseid nimetatud sätetega seotud küsimustes, erandina on ta pädev kontrollima käesoleva lepingu artikli 40 järgimist ja kontrollima teatud otsuste õiguspärasust vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 275 teises lõigus sätestatule."

10. Selle jätkuna sätestab ELL artikkel 31 nõukogus ÜVJP valdkonnas vastu võetavate otsuste kohta muu hulgas:

„1. Käesoleva peatüki alusel vastu võetavad otsused teevad Euroopa Ülemkogu ja nõukogu ühehäälselt, kui käesolevas peatükis ei ole sätestatud teisiti. Seadusandlike aktide vastuvõtmine on välistatud.

[…]

2. Erandina lõike 1 sätteist teeb nõukogu otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega:

[…]

– kui ta võtab vastu liidu meedet või seisukohta määratleva otsuse;

[…]"

11. ELL artiklis 37 on sätestatud liidu volitused rahvusvaheliste lepingute sõlmimiseks ÜVJP valdkonnas:

„Liit võib sõlmida lepinguid ühe või mitme riigiga või rahvusvahelise organisatsiooniga käesoleva peatükiga hõlmatud valdkondades."

12. Lõpuks sätestab ELL artikkel 40 ÜVJP ja liidu pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondade vahelise suhte järgmiselt:

„Ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamine ei mõjuta aluslepingutega sätestatud menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 3–6 osutatud liidu pädevuse teostamiseks.

Samuti ei mõjuta nimetatud artiklites osutatud poliitika rakendamine aluslepingutega sätestatud menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust liidu pädevuse teostamiseks käesoleva peatüki alusel."

3. ELi toimimise lepingu sätted välistegevuse kohta

13. ELi toimimise lepingu viienda osa („Liidu välistegevus") V jaotis on pühendatud liidu rahvusvahelistele lepingutele. Selle jaotise alla kuulub muu hulgas ELTL artikkel 218, mis sätestab:

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

[…]

8. Nõukogu teeb kogu menetluse käigus otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega.

Nõukogu teeb otsuse siiski ühehäälselt, kui leping hõlmab valdkonda, mille puhul liidu õigusakti vastuvõtmisel on nõutav ühehäälsus, samuti juhul, kui sõlmitakse assotsieerimislepingud ja artiklis 212 osutatud lepingud kandidaatriikidega. Sõlmides lepingu liidu ühinemise kohta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga teeb nõukogu samuti otsuse ühehäälselt; asjaomase lepingu sõlmimist käsitlev otsus jõustub pärast seda, kui liikmesriigid on selle kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud.

9. Nõukogu võtab komisjoni või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega peatatakse lepingu täitmine ja kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.

10. […]"

B. Partnerlusleping Kasahstaniga

14. Ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ja teiselt poolt Kasahstani Vabariigi vaheline laiendatud partnerlus- ja koostööleping allkirjastati 21. detsembril 2015 Astanas (Kasahstan) ja seda kohaldatakse ajutiselt alates 1. maist 2016. Enne seda oli nõukogu lepingu allkirjastamise ja selle ajutise kohaldamise Euroopa Liidu jaoks otsusega (EL) 2016/123 heaks kiitnud [4], tuginedes seejuures õigusliku alusena ELL artiklile 37 ja artikli 31 lõikele 1 ning ELTL artiklile 91, artikli 100 lõikele 2, artiklile 207 ja artiklile 209.

15. Vastavalt partnerluslepingu artiklile 268 asutatakse koostöönõukogu. Lepingu artikli 269 lõike 1 kohaselt abistab seda koostöönõukogu koostöökomitee. Partnerluslepingu artikli 269 lõike 6 alusel võib peale selle moodustada eriotstarbelisi allkomiteesid ja muid organeid.

16. Vastavalt partnerluslepingu artikli 268 lõikele 7 võtab koostöönõukogu vastu kodukorra, milles määratakse vastavalt selle lepingu artikli 269 lõikele 7 kindlaks ka koostöökomitee ja kõikide muude koostöönõukogu poolt moodustatud allkomiteede või organite ülesanded ja toimimine.

III. Kohtuvaidluse taust

17. Kasahstaniga sõlmitud partnerluslepingu raames kavatseti 2017. aastal vastu võtta koostöönõukogu kodukord ning koostöökomitee, eriotstarbeliste allkomiteede ja muude võimalike organite kodukorrad. Peale selle pidi moodustatama kolm eriotstarbelist allkomiteed.

4 Nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta otsus (EL) 2016/123 ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ja teiselt poolt Kasahstani Vabariigi vahelise laiendatud partnerlus- ja koostöölepingu Euroopa Liidu nimel allkirjastamise ja lepingu ajutise kohaldamise kohta (ELT 2016, L 29, lk 1).

18. Selleks kehtestas nõukogu 3. märtsi 2017. aasta otsusega (EL) 2017/477 Euroopa Liidu poolt koostöönõukogus võetava seisukoha[5] (edaspidi „vaidlustatud otsus"), kusjuures ta tugines ELTL artikli 218 lõikele 9 ja ELL artikli 31 lõikele 1 kui menetlusõiguslikele alustele ning ELL artiklile 37 ja ELTL artiklile 91, artikli 100 lõikele 2 ja artiklitele 207 ja 209 kui materiaalõiguslikele alustele. Seega tugines nõukogu samadele õigusnormidele, millele ta viitas juba partnerluslepingu heakskiitmise puhul.

19. Vastupidi sellele olid komisjon ning liidu kõrge esindaja välisasjades ja julgeolekupoliitikas tuginenud oma ühisettepanekus, mille nad tegid nõukogule liidu nimetatud seisukoha kehtestamiseks koostöönõukogus, üksnes ELTL artikli 218 lõikele 9 kui menetlusõiguslikule alusele ja ELTL artiklitele 207 ja 209 kui materiaalõiguslikele alustele.[6]

20. Nüüd on komisjon arvamusel, et nõukogu on täiendava õigusliku alusena ELL artikli 31 lõike 1 lisamisega rikkunud õigusnormi. Muu hulgas peab komisjon ka ELTL artiklite 91 ja 100 täiendavate materiaalõiguslike alustena kaasamist õigusnormi rikkumiseks, kuid ei omista viimasele asjaolule käesoleva menetluse seisukohalt siiski praktilist toimet.

IV. Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

21. Komisjon esitas 10. mai 2017. aasta dokumendiga ELTL artikli 263 teise lõigu alusel käesoleva tühistamishagi. Ta palub Euroopa Kohtul

– tühistada otsus (EL) 2017/477 ja

– mõista kohtukulud välja nõukogult.

22. Nõukogu palub omalt poolt:

– jätta hagi rahuldamata ja

– mõista kohtukulud välja komisjonilt ning

– teise võimalusena, juhul kui otsus 2017/477 tühistatakse, jätta otsuse tagajärjed kehtima.

23. Euroopa Kohtus toimus komisjoni hagi lahendamiseks kirjalik menetlus ja 17. aprillil 2018 kohtuistung.

V. Õiguslik käsitlus

24. Nagu ilmneb kohtutoimikust, tuleb seda juhtumit hinnata Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu vahelise laiema vastuolu kontekstis, mis puudutab õigete õiguslike aluste valikut uue põlvkonna partnerluslepingute sõlmimisel ja rakendamisel.

5 Nõukogu 3. märtsi 2017. aasta otsus (EL) 2017/477 seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ja teiselt poolt Kasahstani Vabariigi vahelise laiendatud partnerlus- ja koostöölepingu alusel asutatud koostöönõukogus seoses koostöönõukogu, koostöökomitee, eriotstarbeliste allkomiteede ja muude organite töökorraldusega (ELT 2017, L 73, lk 15).

6 3. veebruari 2017. aasta ühisettepanek: nõukogu otsus seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning Kasahstani Vabariigi vahelise laiendatud partnerlus- ja koostöölepingu alusel asutatud koostöönõukogus seoses koostöönõukogu, koostöökomitee, eriotstarbeliste allkomiteede ja muude organite töökorraldusega, JOIN(2017) 5 final.

25. Käesoleva kohtuvaidluse tegelik ese on siiski selgelt rohkem piiratud. Komisjoni tühistamishagis käsitletakse ainult häälteenamusnõudeid liidusiseste otsuste tegemisel nõukogus enne koostöönõukogu istungit. Tuleb välja selgitada, kas nõukogu pidi liidu poolt koostöönõukogus võetava seisukoha üle otsustama kvalifitseeritud häälteenamusega, nii nagu see peaks olema komisjoni arvates, või oli selleks vajalik otsuse ühehäälne vastuvõtmine, nagu eeldab nõukogu ja nagu ta seda ka praktikas kasutab.

26. Täpsemalt tiirleb komisjoni ja nõukogu vaheline vaidlus küsimuse ümber, kas otsuse tegemiseks liidu seisukoha kohta oleks menetlusõigusliku alusena piisanud ELTL artikli 218 lõikest 9, nagu tegid ühisettepaneku komisjon ja kõrge esindaja, või kas nõukogu viitas lisaks põhjendatult ELL artikli 31 lõike 1 esimesele lausele, mis näeb ÜSJP valdkonnas otsuste tegemiseks tavaliselt ette ühehäälsuse.[7]

27. Erinevalt nõukogust ei näe mina komisjoni repliigis, milles ta mainis organite kohustust järgida neile antud volitusi ja olla omavahelises koostöös üksteise suhtes lojaalsed (ELL artikli 13 lõige 2), uut, eraldi väidet, mis tuleks kodukorra artikli 127 lõiget 1 arvestades selle hilinemise tõttu tagasi lükata. Pigem illustreerib komisjon viitega ELL artikli 13 lõikele 2 ainult oma põhilist väidet, et nõukogu kaasas käesoleval juhul ELL artikli 31 lõike 1 esimese lausega väära menetlusõigusliku aluse ning eiras seeläbi Euroopa Kohtu praktikat.[8] Vastavalt sellele käsitlen ma järgnevalt ainult küsimust, kas nõukogu tugines põhjendatult või ekslikult ELL artikli 31 lõike 1 esimeses lauses sätestatud ühehäälsuse nõudele.

A. Euroopa Kohtu pädevus

28. Esmapilgul võib näida, nagu ei kuuluks ELL artiklit 31 puudutavate õiguslike küsimuste lahendamine vastavalt ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuuenda lause esimesele osale koosmõjus ELTL artikli 275 lõikega 1 Euroopa Kohtu pädevusse.

29. Esiteks on siiski Euroopa Kohus ELL artikli 24 lõike 1 teise lõigu kuuenda lause teise osa ja ELTL artikli 275 lõike 2 esimese alternatiivi alusel pädev kontrollima ELL artikli 40 järgimist.[9] Viimati nimetatud säte käsitleb ÜVJP ja liidu pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondade kokkupuutekohta. See keelab ÜVJP sekkumise liidu pädevusse kuuluvatesse poliitikavaldkondadesse ja – ümberpöördult – liidu pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondade sekkumise ÜVJPsse.

30. Teiseks on Euroopa Kohus juba sõnaselgelt kinnitanud oma pädevust ELTL artikli 218 tõlgendamiseks, seda ka just nimelt juhtumite puhul, mis on seotud ÜVJPga.[10]

31. Nendel kahel alusel on Euroopa Kohtul käesoleval juhul pädevus esitada seoses komisjoni hagiga oma seisukoht ELL artikli 31 lõike 1 ja ELTL artikli 218 lõike 9 tõlgendamise ja ulatuse kohta.

B. Häälteenamusnõuded ELTL artikli 218 lõike 9 raames

32. Komisjoni hagi põhineb ühel ainsal tühistamise alusel. Nõukogule heidetakse ette, et ta kohaldas liidu seisukoha kehtestamisel ELTL artikli 218 lõike 9 tähenduses õigusnormi rikkudes ELL artikli 31 lõike 1 esimeses lauses sätestatud ühehäälsuse nõuet, selle asemel, et võtta otsus vastu kvalifitseeritud häälteenamusega.

7 Menetlusõigusliku ja materiaalõigusliku aluse eristamise kohta vt minu ettepanek juba kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punktid 44–47).

8 Muu hulgas vastab komisjon sel moel ka nõukogu teatud argumentidele, mis viimane esitas kostja vastuses.

9 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2016:435 punkt 42) ja 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 85).

10 24. juuni 2014. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 73); vt selle kohta ka 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2016:435, punktid 68–85).

1. Sissejuhatav märkus ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamisala kohta

33. Kui rahvusvahelisel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, siis kehtestab nõukogu enne seda vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 otsusega selles organis liidu poolt võetava seisukoha.

34. Vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 ei kehtestata mitte ainult neid liidu seisukohti, mis puudutavad liidu pädevusse kuuluvaid poliitikavaldkondi, vaid ka valdkondi, mis võivad täielikult või osaliselt kuulda ÜVJP kohaldamisalasse. ELTL artikkel 218 kuulub ELi toimimise lepingu viiendas jaotises asuvate liidu välistegevust käsitlevate sätete hulka, seega kehtib see valdkonnaüleselt. Selles tähenduses on Euroopa Kohus juba täpsustanud, et kogu ELTL artikkel 218 „näeb ette ühtse ja üldkohaldatava menetluse, mis puudutab nende rahvusvaheliste lepingute üle peetavaid läbirääkimisi ja lepingute sõlmimist, mida liit on pädev sõlmima oma tegevusvaldkondades, kaasa arvatud ühine välis- ja julgeolekupoliitika, välja arvatud juhul, kui aluslepingud näevad ette erimenetluse.“ [11]

35. ELTL artikli 218 lõikes 9 sätestatud seisukohtade kehtestamise menetlust ei kohaldata siiski juhul, kui rahvusvahelises organis tuleb otsustada rahvusvahelise lepingu institutsioonilise raamistikku täiendamise või muutmise üle. Menetlusosaliste üksmeelse arvamuse kohaselt ei olnud käesoleval juhul asi selles. Käesoleval juhul ei tahetud muuta ega täiendada partnerluslepingu institutsioonilist raamistikku, pigem kavatseti koostöönõukogu kodukorra vastuvõtmisega ja eriotstarbelist allkomiteede loomisega anda sellele institutsioonilisele raamistikule sisu, nagu on sõnaselgelt ette nähtud partnerluslepingu artiklites 268 ja 269.

36. Järelikult on ELTL artikli 218 lõige 9 käesoleval juhul kohaldatav.

2. Kvalifitseeritud häälteenamus versus ühehäälsus nõukogu otsuste puhul vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9

37. ELTL artikli 218 lõike 9 sõnastuse põhjal ei ole võimalik selgelt mõista, millised häälteenamusnõuded kehtivad nõukogus juhul, kui hääletatakse liidu poolt rahvusvahelises organis võetava seisukoha üle. Menetlusosalised vaidlevad selle üle, kas need häälteenamusnõuded tulenevad selle sätte vahetus naabruses asuvast ELTL artikli 218 lõike 8 esimesest taandest või ELL artikli 16 lõikest 3 ja ELL artikli 31 lõike 1 esimesest lausest.

a) ELTL artikli 218 lõike 8 esimese lõigu kohaldamatus

38. Komisjon sooviks ELTL artikli 218 lõike 8 esimesest lõigust tuletada, et nõukogu otsused seisukohtade kehtestamise kohta vastavalt lõikele 9 tuleb alati teha kvalifitseeritud häälteenamusega.

39. Euroopa Kohus on tõepoolest kord ühes 2014. aasta kohtuotsuses märkinud, et nõukogu peab EMÜ-Türgi assotsieerimislepingu raames vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 kehtestatava liidu seisukoha sotsiaalõigusnormide Türgile laiendamise kohta vastu võtma kvalifitseeritud häälteenamusega. Sellega seoses viitas Euroopa Kohus ELTL artikli 218 lõike 8 esimesele lõigule, tõsi küll, selle sätte kaasamist täpsemalt selgitamata. [12]

11 24. juuni 2014. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 52).

12 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik, *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine Türgile, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 66).

40. Vastupidi komisjoni arvamusele pean ma ennatlikuks järeldada ELTL artikli 218 lõike 8 esimese lõigu pigem juhuslikust mainimisest kohtuotsuses, mis käsitleb sotsiaalõigusnormide laiendamist Türgile, nüüd seda, et nõukogu peaks kõikide vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 kehtestatavate liidu seisukohtade üle tingimata otsustama kvalifitseeritud häälteenamusega. Nagu Euroopa Kohus on juba ühes teises kohas rõhutanud, tuleb ELTL artikli 218 kohases menetluses just selle üldise laadi tõttu võtta arvesse aluslepingutega liidu iga tegevusvaldkonna osas ette nähtud erisusi, eriti mis puudutab institutsioonide volitusi.[13] Pealegi tuleneb sama ELL artiklist 40.

41. Liidu seisukohtade kehtestamisel ELTL artikli 218 lõike 9 tähenduses ei saa liidu tegevusvaldkondade erisusi arvesse võtta üldise viitega ELTL artikli 218 lõikele 8. Täpsemal vaatlusel ilmneb isegi, et ELTL artikli 218 lõige 8 ei sätesta üldse häälteenamusnõuet nõukogu otsuste puhul, mis tehakse liidu seisukohtade kohta sellele lõikele järgneva ELTL artikli 218 lõike 9 alusel.

42. Nimelt sätestab ELTL artikli 218 lõike 8 esimene lõik, et nõukogu teeb „kogu menetluse käigus otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega." Nagu tuleneb siiski sellele vahetult järgneva teise lõigu sõnastusest, puudutab see rahvusvaheliste lepingute sõlmimist. Ka lõike 8 asukohast kogu ELTL artikli 218 ülesehituses järeldub, et „menetluse" all, milles peab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega otsustama, on mõeldud menetlust vastavalt lõigetele 1-7, seega kõiki neid menetlusstaadiume, mis tuleb läbida läbirääkimistest kuni rahvusvahelise lepingu sõlmimiseni.

43. Erinevalt sellest ei ole lõige 9, mis ei paikne ELTL artikli 218 ülesehituses mitte põhjuseta lõike 8 järel, nimetatud rahvusvaheliste lepingute sõlmimise menetluse osa, vaid sätestab muu juhtumi.[14] ELTL artikli 218 lõige 9 puudutab juba sõlmitud lepingute rakendamise olulisi praktilisi aspekte, nimelt eelkõige liidu osalemist nende lepingute alusel moodustatud organite otsuste tegemisel. Selleks näeb ELTL artikli 218 lõige 9 ette eraldi lihtsustatud menetluse, mis allub oma seaduspärasustele ning erineb klassikalisest rahvusvaheliste lepingute sõlmimise menetlusest. Vaid nii on mõistetav, miks sätestab ELTL artikli 218 lõige 9 sõnaselgelt ja eraldi komisjoni ja kõrge esindaja õiguse teha ettepanekuid.

44. Järelikult tuleb komisjoni argumendid, mis tuginevad ELTL artikli 218 lõike 8 esimesele lõigule, kokkuvõttes tagasi lükata.

b) Tuginemine ELL artikli 16 lõike 3 ja ELL artikli 31 lõike 1 esimese lause üldsätetele

45. Kuna ELTL artikli 218 lõige 9 ise ei sisalda seega selget regulatsiooni nõukogus kehtivate häälteenamusnõuete kohta liidu seisukohtade kehtestamisel, ja ka ELTL artikli 218 lõige 8 – nagu äsja näidatud – ei anna selleks sobivaid pidepunkte, tuleb tugineda üldsätetele, mis käsitlevad otsuste tegemist nõukogus.[15] Vastavalt valdkonnale leiduvad need kas ELL artikli 16 lõikes 3 või ELL artiklis 31.

46. Vastavalt ELL artikli 16 lõike 3 üldsättele teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud häälteenamusega, kui aluslepingud ei näe ette teisiti. Erinevalt sellest näeb ELL artikli 31 lõike 1 esimene lause ette, et otsused, mis tehakse vastavalt ELi lepingu ÜVJP valdkonda käsitlevale peatükile, võtab nõukogu vastu ühehäälselt, kui selles peatükis ei ole sätestatud teisiti.

13 24. juuni 2014. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 53).

14 Vaata selle kohta juba minu ettepanek kohtuasjas Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine Türgile, C-81/13, EU:C:2014:2114, 63 joonealune märkus); vt selle kohta ka kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas Saksamaa *vs.* nõukogu (viinamarjad ja vein, C-399/12, EU:C:2014:289, punktid 52 ja 75), mis räägib *lex specialis*'est.

15 Selle kohta kohtujurist Saugmandsgaard Øe ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu (2015. aasta ülemaailmne raadiosidekonverents, C-687/15, EU:C:2017:645, punkt 81).

47. Mõlema õigusnormi koostoimest nähtub, et liidu pädevusse kuuluva poliitika raames piisab nõukogu otsuse tegemiseks tavaliselt kvalifitseeritud häälteenamusest, seevastu ÜVJP raames kehtib reeglina ikka ühehäälsuse põhimõte.

48. Üksnes ääremärkusena olgu öeldud, et ELTL artikli 218 lõike 9 kohaselt kehtestatavat liidu seisukohta ei saa pidada pelgalt rakendusmeetmeks, mille suhtes kehtiks vastavalt ELL artikli 31 lõike 2 kolmandale lõigule isegi sel juhul kvalifitseeritud häälteenamuse nõue, kui see peaks kuuluma ÜVJP valdkonda.

c) Raskuskeskmes oleva valdkonna määrav tähtsus

49. Teisiti, kui näib arvavat nõukogu, ei saa selle õigusakti, mille kohta organ teeb otsuse, iga väike kokkupuutepunkt ÜVJPga põhjustada ELL artikli 31 lõike 1 esimese lause kohaldamist ning muuta seega vajalikuks ühehäälse otsuse tegemist.

50. Nagu selgitab nimelt ELL artikli 40 lõige 1, ei mõjuta ühise välis- ja julgeolekupoliitika rakendamine menetluste rakendamist ja institutsioonide volituste ulatust liidu pädevusse kuuluvates poliitikavaldkondades. Ümberpöördult kehtib vastavalt ELL artikli 40 lõikele 2, et liidu pädevusse kuuluva poliitika rakendamine ei mõjuta menetluste kohaldamist ja institutsioonide volituste ulatust liidu pädevuse teostamiseks ÜVJP raames. Need mõlemad ELL artikli 40 esimeses ja teises lõigus sisalduvad sõltumatuse klauslid on Lissaboni lepingust alates kujundatud paralleelselt. Selleks, et see oleks kooskõlas ELL artikli 40 mõttega, ei või liidu pädevusse kuuluvat poliitikat puudutavad menetlusnormid õõnestada ÜVJP ühehäälsuse põhimõtet, ning ÜVJP ühehäälsuse põhimõte ei või „häirida" liidu pädevusse kuuluvat poliitikat.

51. Seega tuleb selleks, et otsustada, kas konkreetse õigusakti vastuvõtmisel kehtib nõukogu otsuse tegemise kohta ELL artikli 16 lõikes 3 sätestatud kvalifitseeritud häälteenamuse nõue või valitseb vastavalt ELL artikli 31 lõike 1 esimesele lausele ühehäälsuse sund, välja selgitada, kas selle õigusakti ese puudutab ÜVJPd või liidu pädevusse kuuluvat poliitikavaldkonda. Seejuures on määrava tähtsusega nõukogu asjaomase otsuse materiaalõiguslik alus (või materiaalõiguslikud alused).[16]

52. Selle õigusliku aluse valik peab põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige selle õigusakti eesmärk ja sisu,[17] aga ka kontekst, millesse asjaomane otsus paigutub.[18]

16 19. juuli 2012. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (eripiirangute õiguslik alus, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 80); 24. juuni 2014. aasta kohtuotsus parlament *vs* nõukogu (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 57) ja 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari *vs.* nõukogu (ajutised meetmed rahvusvahelise kaitse valdkonnas, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 46).

17 11. juuni 1991. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (titaandioksiid, C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 10); 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 43) ja 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (Kanadaga sõlmitava lepingu projekt lennureisijate broneeringuinfo kohta, EU:C:2017:592, punkt 76).

18 26. septembri 2013. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine EMP-le, C-431/11, EU:C:2013:589, punkt 48); 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine Šveitsile, C-656/11, EU:C:2014:97, punkt 50) ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine Türgile, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 38).

53. Seevastu ei oma asjaosaliste subjektiivne hinnang ja üldpoliitilised kavatsused õigusliku aluse valikul mingit tähtsust.[19] Sama vähe saab olla tähtsust sellel, millised õiguslikud alused valiti muude selliste liidu õigusaktide vastuvõtmiseks, millel võivad olla asjaomase õigusaktiga sarnased tunnused või mis on vaidlustatud otsusega tihedalt seotud[20] (näiteks nõukogu otsus 2016/123 partnerluslepingu allkirjastamise ja ajutise kohaldamise kohta). Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei või nimelt pelk nõukogu praktika viia aluslepingu normidest kõrvalekaldumiseni ega saa järelikult luua pretsedenti, mis on liidu institutsioonidele siduv.[21]

54. Vaidlustatud otsus määrab kindlaks liidu seisukoha seoses koostöönõukogu kodukorra vastuvõtmisega ja mitme eriotstarbelise allkomitee loomisega partnerluslepingu raames. Seega on tegemist õigusaktiga, mis puudutab ainult täiesti üldiselt partnerluslepingu alusel loodud rahvusvaheliste organite töökorraldust ja – vastupidi mõnedele teistele Euroopa Kohtu poolt juba lahendatud juhtumitele[22] – mitte ainult selles mahukas lepingus reguleeritud konkreetseid valdkondi. Nõukogu viitas kohtuistungil põhjendatult sellele.

55. Neil asjaoludel tuleb käesoleval juhul võtta vaidlustatud otsuse jaoks õige õigusliku aluse valimisel vaatluse alla partnerlusleping tervikuna.[23]

56. Peale sätete, mis käsitlevad poliitilist dialoogi ning koostööd välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas, sisaldab partnerlusleping arvukaid sätteid kaubanduse ja majanduse kohta ning erinevate koostöövormide kohta, samuti majanduse ja jätkusuutliku arengu (kaasa arvatud transport ja keskkond) valdkonna ning vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna kohta.

57. Vastavalt sellele tuleb vaidlustatud otsuse jaoks, nagu ka juba enne seda partnerluslepingu allakirjutamise jaoks liidu poolt, põhimõtteliselt arvesse lai ring materiaalõiguslikke aluseid. Nende hulka kuuluvad liidu pädevus sõlmida lepinguid ÜVJP valdkonnas (ELL artikkel 37), samuti ühine kaubanduspoliitika (ELTL artikkel 207), arengukoostöö (ELTL artikli 209 lõige 2), transpordipoliitika (ELTL artikkel 91 koosmõjus artikli 100 lõikega 2 ja artikli 216 lõike 1 teise osaga), keskkonnapoliitika (ELTL artikkel 192 koosmõjus artikli 191 lõike 1 neljanda taandega) või vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala (ELTL artikkel 67 jj koosmõjus ELTL artikli 216 lõike 1 teise osaga), kui nimetada ainult liidu kõige tähtsamad potentsiaalselt asjakohased välispädevuse valdkonnad.

58. Sellises olukorras, kus võiks kohaldada mitut materiaalõiguslikku alust, on see kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga, kui rakendatakse raskuskeskmel põhinevat lähenemisviisi. Seejuures kehtivad järgmised suunised: kui õigusakt taotleb kahte eesmärki või sellega reguleeritakse kahte valdkonda, millest üks on määratletav peamise või ülekaalukana (samas kui teine on kõrvalise tähtsusega), peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, s.o peamise või ülekaaluka eesmärgi või

19 Selle kohta näiteks 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll, EU:C:2001:664, punkt 22).

20 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (Rotterdami konventsioon, C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 50); 24. juuni 2014. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 48) ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine Türgile, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 36).

21 23. veebruari 1988. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (hormonaalse toimega ained, 68/86, EU:C:1988:85, punkt 24), arvamus 1/94 (WTO asutamisleping, EU:C:1994:384, punkt 52) ja 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (ülemaailmne raadiosidekonverents 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 42).

22 Vt näiteks 26. septembri 2013. aasta kohtuotsus, Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine EMP-le, C-431/11, EU:C:2013:589, eelkõige punkt 61); 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus, Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine Šveitsile, C-656/11, EU:C:2014:97, eelkõige punkt 64) ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus, Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (sotsiaalõigusnormide laiendamine Türgile C-81/13, EU:C:2014:2449, eelkõige punkt 63).

23 Samasugune mõte ilmneb 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsusest, komisjon *vs.* nõukogu (Lissaboni lepingu muudetud redaktsioon, C-389/15, EU:C:2017:798, punkt 64), mille kohaselt tuleb korda, mis on rahvusvahelises lepingus ette nähtud selle tulevase rakendamise ja haldamise tagamiseks, hinnata lähtuvalt eesmärkidest, mille jaoks pooled selle kokkuleppe sõlmisid, mitte vastupidi. Selle kohta märgitakse 16. mai 2017. aasta arvamuses 2/15 (vabakaubandusleping Singapuriga, EU:C:2017:376, punkt 276), et institutsioonilised sätted rahvusvahelises lepingus on täiendavad ja kuuluvad seega samasse pädevusse, millesse kuuluvad ka materiaalõigusnormid, millega need kaasnevad.

valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus. Ainult erandkorras tuleb meetme aluseks võtta ühekorraga mitu õiguslikku alust, nimelt siis, kui sellega taotletakse üheaegselt mitut eesmärki või kui see hõlmab korraga mitut osa, mis on üksteisega lahutamatult seotud, ilma et üks osa oleks teise suhtes kõrvalise tähtsusega.[24]

59. Nagu ma märkisin juba ühes teises ettepanekus,[25] ei või nimetatud raskuskeskmel põhinev lähenemisviis viia vertikaalse suhte korral liidu pädevuse laiendamiseni liikmesriikide suhtes, vastasel juhul rikutakse pädevuse andmise põhimõtet (ELL artikli 5 lõike 1 esimene lause ja lõige 2 koosmõjus ELL artikli 4 lõikega 1). Seda raskuskeskmel põhinevat lähenemisviisi kohaldatakse aga ilma pikemalt kaalumata horisontaalses suhtes, seega seal, kus on kindel, et liit on pädev kavandatava õigusakti kõigi osade suhtes ja asi on üksnes õige valiku tegemises erineva pädevuse vahel. Käesoleval juhul puudutab komisjoni ja nõukogu vaheline kohtuvaidlus ainult viimast aspekti.

60. Lisaks ei ole käesolev juhtum mitte mingil juhul esimene juhtum, kus Euroopa Kohus peab raskuskeskme kindlakstegemise abil lahendama kohtuvaidlusi, mis toimuvad õige õigusliku aluse valiku üle seoses liidu ja teatud arengumaade või areneva majandusega riikide vaheliste ulatuslike koostöö- või partnerluslepingutega.[26] Euroopa Kohus on juba ka ÜVJP ja liidu pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondade vahelises suhtes kasutanud sellist raskuskeskmel põhinevat lähenemisviisi, kusjuures kaalukauss on langenud kord ÜVJP kasuks, kord selle kahjuks.[27] Seda arvesse võttes ei ole põhjendatud nõukogu kartus, et raskuskeskmel põhineva lähenemisviisi korral jääks ÜVJP tingimata kaotajaks. Olemasolevat kohtupraktikat silmas pidades[28] tuleb aga kindlasti tagasi lükata nõukogu suuline väide, et konkreetsel juhul ei või seoste esinemise puhul ÜVJPga algusest peale kohaldada raskuskeskmel põhinevat lähenemisviisi.

d) Raskuskeskmel põhinev lähenemisviis konkreetsel juhul

61. Kirjalikus menetluses ei märkinud menetlusosalised eriti midagi selle kohta, mis on nende arvates partnerluslepingu raskuskese ja seega lõpuks ka koostöönõukogule esitatava liidu vaidlusaluse seisukoha raskuskese. Euroopa Kohus kasutas kohtuistungit siiski selleks, et arutada menetlusosalistega Kasahstaniga sõlmitava partnerluslepingu eesmärke, sisu ja konteksti.

62. Vastupidi komisjonile oli nõukogu seejuures seisukohal, et lepingu seosed ÜVJPga on igatahes piisavalt kaalukad, et põhjendada teiste asjaomaste õiguslike aluste kõrval tuginemist ELL artiklile 37 kui materiaalõiguslikule alusele ja ELL artikli 31 lõike 1 esimesele lausele kui menetlusõiguslikule alusele.

24 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll, EU:C:2001:664, punkt 23); 11. juuni 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (raamleping Filipiinidega, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34) ja 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2016:435, punk 44).

25 Vaata selle kohta minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punkt 113).

26 Vt selle kohta 3. detsembri 1996. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* nõukogu (koostööleping Indiaga, C-268/94, EU:C:1996:461) ja 11. juuni 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (raamleping Filipiinidega, C-377/12, EU:C:2014:1903); 20. mai 2008. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* nõukogu (väikerelvad, C-91/05, EU:C:2008:288) oli samuti tegemist nõukogu ÜVJP valdkonda kuuluva meetmega partnerluslepingu puhul.

27 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (väikerelvad, C-91/05, EU:C:2008:288, eelkõige punktid 73 ja 74) ja 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2016:435, punktid 44–55).

28 Vt veel kord 26. ja 27. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused.

63. Lubatagu seejuures kohe viidata sellele, et selline õiguslike aluste kumulatsioon – mõnikord lihtsustatult nimetatud ka „kahekordseks õiguslikuks aluseks" – kujutab endast Euroopa Kohtu praktika kohaselt absoluutset erandjuhtumit [29] ja seda on siiani äärmiselt harva tunnistatud. [30] Nagu juba eespool märgitud, on õiguslike aluste kumulatsiooni tingimuseks see, et meetmega taotletakse üheaegselt mitut eesmärki või see hõlmab korraga mitut osa, mis on üksteisega lahutamatult seotud, ilma et üks oleks teise suhtes kõrvalise tähtsusega. [31]

– Partnerluslepingu seosed ÜVJPga

64. Kui vaadata partnerluslepingu eesmärke ja sisu, siis tuleb täielikult nõustuda nõukoguga, et seejuures tuleb ilmsiks mitu teemat, mis etendavad ÜVJP raames tähtsat osa.

65. Nii rõhutatakse juba kohe partnerluslepingu preambuli alguses ÜRO põhikirja, inimõiguste ülddeklaratsiooni ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE), eelkõige Helsingi lõppakti põhimõtteid ja sätteid ning muid rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud norme. [32]

66. Lepinguosalised avaldavad tahet edendada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ning vaidluste rahumeelset lahendamist, eelkõige tehes selle nimel tulemuslikult koostööd ÜRO ja OSCE raames. [33] Nad avaldavad oma soovi arendada korrapärast poliitilist dialoogi vastastikust huvi pakkuvates kahepoolsetes ja rahvusvahelistes küsimustes. [34] Peale selle avaldavad lepinguosalised tahet võidelda massihävitusrelvade ja nende kandevahendite leviku vastu ning teha koostööd tuumarelva leviku tõkestamise ning tuumaohutuse ja -julgeoleku valdkonnas, [35] lisaks tahet võidelda ebaseadusliku väike- ja kergrelvadega kauplemise ning nende relvade varumise vastu. [36]

67. Lõpuks on teatud seos ÜVJPga ka lepinguosaliste selgel tahtel parandada põhivabaduste ja inimõiguste, demokraatia põhimõtete, õigusriigi ning hea valitsemistava edendamist, kaitsmist ja järgimist. [37] Tehes koostööd inimõiguste ja demokraatia valdkonnas, järgivad lepinguosalised rangelt järgmisi põhimõtteid: ühiste eesmärkide edendamine, avatud ja konstruktiivne poliitiline dialoog, läbipaistvus ja rahvusvaheliste inimõiguste normide austamine. [38]

68. Nende kõikide preambulis tehtud avaldustega on kooskõlas, et partnerluslepingus on poliitilisele dialoogile ja koostööle välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas pühendatud täiesti prominentsel kohal eraldi II jaotis, mille sätted hõlmavad ühtekokku kümmet artiklit. Peale poliitilise dialoogi (lepingu artikkel 4) ja kitsamas mõttes välis- ja julgeolekupoliitika (lepingu artikkel 6) puudutavad need ka teemasid nagu demokraatia ja õigusriik (lepingu artikkel 5), konfliktide ennetamine ja kriisiohjamine (lepingu artikkel 9) ning piirkondlik stabiilsus (lepingu artikkel 10).

29 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (väikerelvad, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 75); vt peale selle eespool 21. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

30 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (Rotterdami konventsioon, C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 51) ja kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (ohtlike kemikaalide import, C-178/03, EU:C:2006:4, punkt 56); 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (väikerelvad, C-91/05, EU:C:2008:288, punktid 99, 108 ja 109) ja 6. novembri 2008. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Euroopa Investeerimispanga kahjum, C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 84).

31 Vt veel kord 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll, EU:C:2001:664, punkt 23); 11. juuni 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (raamleping Filipiinidega, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34) ja 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 44).

32 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 2.

33 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 9.

34 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 10.

35 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 11.

36 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 12.

37 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 3.

38 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 4.

69. Vaatamata nendele partnerluslepingu preambulis ja mõnes sättes esinevatele täiesti olemuslikele seostele ÜVJPga tuleb siiski tõdeda, et ÜVJPd puudutavad teemad ei kujuta endast kaugeltki mitte selle lepingu raskuskeset. Lepingus on nimelt palju suurem osakaal teemadel, mis asuvad selgelt väljaspool ÜVJP kohaldamisala ning kuuluvad ELi toimimise lepingus sätestatud liidu pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondade hulka. Järgnevalt käsitlen ma neid teemasid.

– Partnerluslepingu seosed ELi toimimise lepingus sätestatud liidu pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondadega

70. Kui vaadelda partnerluslepingu eesmärke ja sisu tervikuna, siis torkavad eelkõige silma teemad nagu kaubandus ja majandus, aga ka erinevad koostöövormid, mis sugugi kõik ei kuulu ÜVJP valdkonda.

71. Esiteks paistab eriti silma, et lõviosa partnerluslepingu sätetest on pühendatud liidu ja Kasahstani vahelistele kaubandussuhetele: lepingu kokku 287-st artiklist kuulub ülekaalukas osa 185 artikliga (artiklid 14–198) III jaotisesse („Kaubandus ja majandus"). Peale klassikaliste sätete, mis kuuluvad tänapäeval arvukate kaubanduslepingute standardrepertuaari (nt enamsoodustusrežiimi, võrdset kohtlemist ning dumpinguvastaseid ja tasakaalustusmeetmeid käsitlevad sätted), sisaldab see ka võrdlemisi moodsaid sätteid, nagu see on pigem tavaks hilisemates kaubanduslepingutes (nt sätted, mis puudutavad konkurentsiõiguse ja riigihangete valdkondi ning intellektuaalomandi õiguste jõustamist).[39]

72. Ka lepingu preambulis rõhutatakse esiteks vaba turumajanduse põhimõtteid[40] ja teiseks omavaheliste kaubandus- ja investeerimissuhete tähtsuse kasvu;[41] veelgi tuleb tugevdada tihedaid majandussuhteid ning parandada kaubandus- ja investeerimiskliimat;[42] kaubanduse ja investeeringute laiendatud edendamine peab põhinema WTO lepingul;[43] tuleb tagada, et kahepoolsete kaubandussuhete tingimused oleksid tasakaalustatud.[44]

73. Teiseks etendab partnerluslepingus – väljaspool klassikalist kaubanduspoliitikat – tähtsat osa jätkusuutliku arengu põhimõte ja lepinguosalised väljendavad tahet parandada rahva tervist ja tervise kaitset kui jätkusuutliku arengu ja majanduskasvu eeltingimust.[45] Vastavalt sellele käsitlevad paljud peatükid lepingu IV jaotises („Koostöö majandusarengu ja jätkusuutliku arengu valdkonnas") ja VI jaotises („Muu koostööpliitika") teemasid, mis tuleb selgelt paigutada väljapoole ÜVJPd ning mis on seotud arengukoostööga või vastaval juhul ELi toimimise lepingus sätestatud liidu pädevusse kuuluvate erinevate poliitikavaldkondadega (nt keskkond, transport, kultuur ja tarbijakaitse).

39 Vt selle kohta näiteks 16. mai 2017. aasta arvamus 2/15 (vabakaubandusleping Singapuriga, EU:C:2017:376, punkt 276).

40 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 5.

41 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 6.

42 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 7.

43 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 8; vt ka selle preambuli põhjendus 17.

44 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 16.

45 Partnerluslepingu preambuli põhjendused 18, 22 ja 24.

74. Kolmandaks tuleb lõpuks märkida, et „koostööle vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal" on partnerluslepingus pühendatud eraldi V jaotis. Selle teema tähtsus, mis on liidu õiguse vaatenurgast seotud mitte ainult vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga (ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotis), vaid ka arengukoostööga (ELTL artiklid 208 ja 209),[46] peegeldub sama selgelt partnerluslepingu preambulis. Selles ilmutavad lepinguosalised tahet võidelda organiseeritud kuritegevuse ja inimkaubanduse vastu ja tugevdada koostööd terrorismivastase võitluse valdkonnas[47] ning edendada dialoogi ja koostööd rändega seotud küsimustes.[48]

– Järeldused raskuskeskmel põhineva lähenemisviisi kohta konkreetsel juhul

75. Kokkuvõttes võib seega tõdeda, et partnerluslepingu eesmärkidest ja sisust ilmnevad tingimata seosed ÜVJPga. Vastupidi nõukogu arvamusele ei ole need seosed siiski kaugeltki mitte piisavalt tugevad, et paigutada lepingu raskuskese ÜVJP valdkonda.

76. Minu arvates ei ole partnerluslepingu nimetatud seosed ÜVJPga ka selleks piisavalt kaalukad, et õigustada eeldust, et välis- ja julgeolekupoliitika osade puhul on tegemist ühega lepingu mitmest osast, „mis on üksteisega lahutamatult seotud, ilma et üks osa on teise suhtes kõrvalise tähtsusega."[49] Täiesti vastupidi saab siinkohal tõdeda nende valdkondade selget ülekaalu, mis asuvad väljaspool ÜVJPd ning kuuluvad aluslepingute kohaselt erinevatesse liidu pädevusse kuuluvatesse poliitikavaldkondadesse. Seetõttu näib mulle, et üheaegne tuginemine ÜVJP valdkonna õiguslikele alustele ja ELi toimimise lepingus sätestatud ühenduse pädevusse kuuluvate poliitikavaldkondade õiguslikele alustele (õiguslike aluste kumulatsioon) ei ole käesoleval juhul mingil moel õigustatud.

77. ÜVJP valdkonna õiguslike aluste kaasamisest loobumine ei vii kuidagi partnerluslepingu välis- ja julgeolekupoliitikat puudutavate osade nõrgestamiseni. Partnerluslepingu eespool tuvastatud eesmärke ja sisu, millel on seos välis- ja julgeolekupoliitikaga, ei ole võimalik saavutada üksnes ÜVJP klassikaliste vahenditega. Demokraatia ja õigusriikluse eest väljaastumine, inimõiguste austamine, vaidluste rahumeelne lahendamine ja rahvusvahelise õiguse järgimine kuuluvad pigem nimelt liidu põhiväärtuste hulka, millest liit juhindub vastavalt ELL artikli 21 lõikes 1 sätestatud horisontaalklauslile kogu oma välistegevuses, seega mitte ainult ÜVJP raames, vaid näiteks ka ühise kaubanduspoliitika raames (ELTL artikkel 207) ja arengukoostöös (ELTL artikli 208 lõige 1 ja artikli 209 lõige 2).

78. Täpselt selles tähenduses on Euroopa Kohus juba otsustanud, et liidu pädevust arengukoostöö alal ei või mõista kitsalt, ja et arengukoostöö eesmärkide järgimiseks vajalikud meetmed võivad puudutada mitmeid erinevaid valdkondi.[50] Lisaks järeldub sellest, et liidu pädevus arengukoostöö alal võib koostöö- või partnerluslepingus hõlmata ka klausleid, mis on pühendatud poliitilisele dialoogile ja inimõiguste austamisele.[51]

46 Seoseid arengukoostööga illustreerivad näiteks 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (väikerelvad, C-91/05, EU:C:2008:288) ja 11. juuni 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (raamleping Filipiinidega, C-377/12, EU:C:2014:1903, eelkõige punktid 55 ja 60).

47 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 14.

48 Partnerluslepingu preambuli põhjendus 15.

49 Vt veel kord 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll, EU:C:2001:664, punkt 23); 11. juuni 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (raamleping Filipiinidega, C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34) ja 14. juuni 2016. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (Tansaania, C-263/14, EU:C:2016:435, punkt 44).

50 3. detsembri 1996. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* nõukogu (koostööleping Indiaga, C-268/94, EU:C:1996:461, punktid 37–39) ja 11. juuni 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (raamleping Filipiinidega, C-377/12, EU:C:2014:1903, punktid 38, 42 ja 43); samamoodi 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (väikerelvad, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 92).

51 3. detsembri 1996. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* nõukogu (koostööleping Indiaga, C-268/94, EU:C:1996:461, eriti punktid 24 ja 39) ja 20. mai 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (väikerelvad, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 65).

C. Vaidlustatud otsuse tühistamine selle tagajärgede esialgse kehtimajätmisega

79. Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes juhindus nõukogu vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel põhjendamatult ELL artikli 31 lõike 1 esimese lause nõuetest. Seega on komisjoni väide tühistamise aluse kohta põhjendatud.

80. ELL artikli 31 lõike 1 esimesele lausele tuginemise tõttu lähtus nõukogu selle asemel, et otsustada koostöönõukogus võetava liidu seisukoha üle kvalifitseeritud häälteenamusega, ekslikult ühehäälsuse nõudest. Ei saa välistada, et nõukogu otsuse sisu oleks kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet aluseks võttes osutunud teistsuguseks kui ühehäälsuse puhul.[52]

81. Järelikult tuleb vaidlustatud otsus vastavalt ELTL artikli 264 esimesele lõigule tühiseks tunnistada. Õiguskindluse tõttu on seejuures soovitatav, nagu taotleb nõukogu teise võimalusena, lugeda tühiseks tunnistatud otsuse tagajärjed vastavalt ELTL artikli 264 teisele lõigule kehtivaks kuni nõukogu uue otsuse tegemiseni, mille puhul kohaldatakse õiget hääletamisreeglit, st kvalifitseeritud häälteenamust. Põhjuseks on, et selles otsuses kehtestatud liidu seisukoha alusel on liit koostöönõukogu otsustes juba osalenud. Isegi kui koostöönõukogu selliste otsuste rahvusvahelist kehtivust tuleb hoolikalt eristada nõukogu poolt enne seda kehtestatud liidu seisukoha kehtivusest, tuleb igasugune kahtlus liidu seotuse laadi ja ulatuse suhtes koostöönõukogu poolt vastu võetud õigusaktidega *a priori* kõrvaldada.

82. Kooskõlas oma uuema praktikaga[53] peaks Euroopa Kohus siiski jätma vaidlustatud otsuse tagajärjed kehtima ainult niikauaks, kui see on mõistlikult vajalik nõukogu uue otsuse tegemiseni. Selleks näib käesoleval juhul olevat vajalik määrata mõistlik tähtaeg, mis ei või olla pikem kui kuus kuud.

VI. Kohtukulud

83. Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna minu esitatud lahenduse kohaselt on nõukogu kohtuvaidluse kaotanud ja komisjon on esitanud asjaomase nõude, tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult.

VII. Ettepanek

84. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Tühistada Euroopa Liidu Nõukogu 3. märtsi 2017. aasta otsus (EL) 2017/477.

2. Jätta tühistatud otsuse tagajärjed kehtima, kuni nõukogu võtab mõistliku tähtaja jooksul, mis ei või ületada kuut kuud, kvalifitseeritud häälteenamusega vastu uue otsuse.

3. Mõista kohtukulud välja nõukogult.

52 Selle kohta 23. veebruari 1988. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (munakanad, 131/86, EU:C:1988:86, punkt 11) ja 29. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* nõukogu (Šternobõl, C-62/88, EU:C:1990:153, punkt 12); vt lisaks 27. septembri 1988. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (harmoneeritud süsteem), 165/87, EU:C:1988:458, punkt 19).

53 22. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (tingimusjuurdepääsul põhinevad teenused, C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 81); 6. mai 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* paralament ja nõukogu (teabevahetus liiklusohutusega seotud liiklusnõuete rikkumise kohta, C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 56) ja 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (Lissaboni lepingu muudetud redaktsioon C-389/15, EU:C:2017:798, punkt 84); vt peale selle juba 5 septembri 2012. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (patrull- ja vaatlustegevus välistel merepiiridel, C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 90).