Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 7. septembril 2017 [1]

Kohtuasi C-687/15

Euroopa Komisjon
versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi – Euroopa Liidu välistegevus – ELTL artikli 218 lõige 9 – Liidu nimel rahvusvahelise lepinguga loodud organis võetavate seisukohtade kehtestamine – Euroopa Liidu välispädevus – Liidu nimel võetavate seisukohtade kehtestamise akti ebasobiv õiguslik vorm – Nõukogu järeldused Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu 2015. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi kohta

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Komisjon palub oma hagiga Euroopa Kohtul tühistada Euroopa Liidu Nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta järeldused Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) 2015. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi (WRC-15) kohta põhjusel, et nõukogu väidetavalt rikkus ELTL artikli 218 lõiget 9, kui ta kehtestas selle õigusnormi alusel liidu nimel võetavad seisukohad otsuse asemel – nagu oli pannud ette komisjon – järelduste vormis.

2. Käesolevas ettepanekus selgitan ma põhjendusi, mille pärast ma olen seisukohal, et komisjoni nõue tuleb rahuldada ja nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta järeldused tühistada.

II. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

3. Rahvusvaheline Telekommunikatsiooni Liit (ITU) on ÜRO eriinstitutsioon, kes tegeleb info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaga. ITU raames määratakse raadiospekter ja satelliidiorbiidid kogu maailmas ja töötatakse välja tehnilised standardid, et tagada võrkude ja tehnoloogiate omavaheline ühendus [2].

1 Algkeel: prantsuse.

2 Vt ITU eesmärgi kohta selle institutsiooni põhikirja artikkel 1; põhikiri võeti vastu täiendaval täievolilisel konverentsil Genfis (Šveits) 1992. aastal koos muudatusettepanekutega, mis võeti vastu täievolilistel konverentsidel Kyotos (Jaapan) 1994. aastal, Minneapolises (Ameerika Ühendriigid) 1998. aastal, Marrakechis (Maroko) 2002. aastal, Antalyas (Türgi) 2006. aastal ja Guadalajaras (Mehhiko) 2010. aastal (edaspidi „ITU põhikiri“).

4. Põhikirja kohaselt kuuluvad ITU koosseisu ITU liikmesriigid ja ITU sektorite liikmed. Praegu on ITU liikmed 193 riiki, sealhulgas kõik liidu liikmesriigid. ITU-l on ka umbes 800 sektoriliiget, mis on peamiselt erasektori üksused või kõrgharidusasutused. Euroopa Liit on ITU sektoriliige. ITU põhikirja artikli 3 lõigetest 2 ja 3 nähtub, et erinevalt ITU liikmesriikidest ei ole ITU sektoriliikmetel nimelt ITU ülemaailmsetel konverentsidel hääleõigust [3].

5. ITU põhikirja artikli 4 „Liidu dokumendid“ lõigetes 1 ja 3 on ette nähtud:

„1. Liidu dokumendid on:

– käesolev Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu põhikiri,

– Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu konventsioon ja

– administratiiveeskirjad.

[…]

3. Nii põhikirja kui ka konventsiooni sätteid on täiendatud järgmiste administratiiveeskirjadega, mis reguleerivad telekommunikatsiooni kasutamist ja on siduvad kõikidele liikmesriikidele:

[…]

— raadioeeskirjadega.“

6. ITU põhikirja artikli 13 „Raadioside konverentsid ja raadioside assambleed“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Ülemaailmne raadiosidekonverents võib raadioside-eeskirju ja kõiki muid tema pädevusse kuuluvaid ja päevakorraga seonduvaid ülemaailmseid küsimusi osaliselt või, erandkorras, täielikult läbi vaadata. Selle konverentsi teised ülesanded on sätestatud konventsioonis.

2. Ülemaailmsed raadioside konverentsid kutsutakse tavapäraselt kokku iga kolme või nelja aasta järel; konventsiooni asjakohaste sätete kohaldamise järel ei ole konverentsi vaja kokku kutsuda või võib kokku kutsuda lisakonverentsi.“

B. Liidu õigus

7. Otsuse nr 243/2012/EL [4] artikli 10 „Rahvusvahelised läbirääkimised“ lõikes 1 on sätestatud:

„1. Spektrialastel rahvusvahelistel läbirääkimistel kohaldatakse järgmisi põhimõtteid:

a) kui rahvusvahelistel läbirääkimistel käsitletav teema kuulub liidu pädevusse, võtab liit seisukoha kooskõlas liidu õigusega;

b) kui rahvusvahelistel läbirääkimistel käsitletav teema kuulub osaliselt liidu pädevusse ja osaliselt liikmesriikide pädevusse, püüavad liit ja liikmesriigid võtta ühise seisukoha kooskõlas lojaalse koostöö põhimõtte nõuetega.

3 Komisjon on seisukohal, et ITU põhikirja artikli 3 lõike 2 alusel ei võimalda sektoriliikmena osalemine – erinevalt täisliikmesusest – Euroopa Liidul esitada seisukohti ITU konverentsidel ja koosolekutel, kaasa arvatud konverentsidel, kus peetakse läbirääkimisi õiguslikult siduvate aktide üle.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta otsus, millega luuakse mitmeaastane raadiospektripoliitika programm (ELT 2012, L 81, lk 7).

Esimese lõigu punkti b kohaldamiseks teevad liit ja liikmesriigid koostööd kooskõlas liidu ja tema liikmesriikide rahvusvahelise esindatuse ühtsuse põhimõttega.“

III. Vaidluse taust

8. 2015. aasta ülemaailmne raadiosidekonverents (edaspidi „WRC-15“) toimus Genfis 2.–27. novembril 2015 raadioside-eeskirjade läbivaatamise eesmärgil [5].

9. WRC-15 esialgne päevakord oli koostatud eelneval, 2012. aasta ülemaailmsel raadiosidekonverentsil (edaspidi „WRC-12“) [6], mille tulemusel võttis ITU nõukogu vastu WRC-15 lõpliku päevakorra [7].

10. Komisjon esitas 29. mail 2015 nõukogule ettepaneku võtta vastu nõukogu otsus liidu nimel võetava seisukoha kohta WRC-15-l [8]. Komisjoni ettepanekus oli õiguslikuks aluseks märgitud ELTL artikkel 114 koostoimes ELTL artikli 218 lõikega 9.

11. Komisjoni ettepaneku artiklis 1 on ette nähtud:

„Ühiselt ELi huvides tegutsevad liikmesriigid osalevad Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu 2015. aasta ülemaailmsel raadiosidekonverentsil eesmärgiga vaadata läbi raadioside-eeskirjad.

Liidu nimel võetavad seisukohad läbirääkimistel ja raadioside-eeskirjade muudatuste vastuvõtmisel on sätestatud käesoleva otsuse lisas.

Kui konverentsil tehakse lisas käsitletud teemal uusi ettepanekuid, mille kohta puudub liidu seisukoht, siis võetakse liidu seisukoht kohapealse koordineerimise abil enne, kui konverents raadioeeskirjade muudatused vastu võtab. Sellisel juhul on liidu seisukoht kooskõlas käesoleva otsuse lisas sätestatud põhimõtetega.“

12. Nõukogu võttis oma 3419. istungil 26. oktoobril 2015 Luxembourgis vastu järgmised järeldused WRC-15 kohta (edaspidi „vaidlustatud akt“) [9]:

„Euroopa liidu nõukogu,

1. Tuletades meelde

   a) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta otsust nr 676/2002/EÜ Euroopa Ühenduse raadiospektripoliitika reguleeriva raamistiku kohta;

   b) elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste raamdirektiivi sätteid, eelkõige selle artikli 8a lõiget 4;

   c) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2012. aasta otsust nr 243/2012/EL, millega luuakse mitmeaastane raadiospektripoliitika programm;

   d) nõukogu järeldusi, milles käsitletakse Euroopa seisukohti 1992., 1997., 2000., 2003., 2007. ja 2012. aasta ülemaailmsel raadioside konverentsil;

5 Vt raadioside-eeskirjade kohta käesoleva ettepaneku punkt 5.

6 Vt resolutsioon 807 „2015. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi päevakord“ (WRC-12), mille võttis vastu WRC-12 Genfis 2012. aastal.

7 Vt ITU nõukogu resolutsioon 1343 (C12) „Ülemaailmse raadiosidekonverentsi (WRC-15) koht, kuupäevad ja päevakord“.

8 29. mai 2015. aasta ettepanek: nõukogu otsus Euroopa Liidu nimel võetavate seisukohtade kohta Rahvusvahelisel Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) 2015. aasta ülemaailmsel raadiosidekonverentsil (WRC-15) [COM(2015) 234 final].

9 Nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta järeldused Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) 2015. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi (WRC-15) kohta (ST 13460 2015 INIT) [2015/0119 (NLE)] (siin osundatud ilma joonealuste märkusteta).

e) raadiospektrit kasutavate traadita tehnoloogiate tähtsust [liidu] 2020. aasta strateegia kohasest juhtalgatusest „Euroopa digitaalne tegevuskava“ tulenevate [liidu] poliitiliste eesmärkide saavutamisel, et võtta kasutusele kiire lairibaühendusega internet ja saavutada jätkusuutlik majanduslik ja sotsiaalne kasu, mida annab digitaalne ühtne turg;

f) nõukogu 31. mai 2010. aasta järeldusi Euroopa digitaalse tegevuskava kohta;

2. Võttes teadmiseks

- raadiospektripoliitika töörühma 2015. aasta veebruari arvamuse, milles käsitletakse ühiseid poliitikaeesmärke konverentsiks WRC-15;

3. Avaldab oma laialdast toetust järgmistele eesmärkidele, mis tuleb WRC-15 raames saavutada, pidades silmas liidu asjakohaste poliitikameetmete edukat rakendamist:

a) päevakorra punkti 1.1 all:

i. määrata rahvusvahelisele mobiilsidele sagedusala 1452–1492 MHz ning külgnevad sagedusalad 1427–1452 MHz ja 1492–1518 MHz, kaitstes samal ajal passiivseid teenuseid allpool sagedust 1427 MHz. See määramine ei piira nende sagedusalade kasutamist ühegi rakenduse poolt, sealhulgas kaitse, mis kuulub teenuste alla, millele need sagedusalad on eraldatud, ega anna prioriteeti raadioside-eeskirjades;

ii. eraldada sagedusala 3400–3800 MHz kaaseelisõiguse põhimõttel mobiilside teenustele ja määrata see sagedusala rahvusvahelisele mobiilsidele, võttes arvesse, et sellel sagedusalal on oluline roll satelliitsides;

iii. toetada Euroopas muudatuste mittetegemist eraldamiste puhul sagedusalas 470–694 MHz;

iv. mitte eraldada kaaseelisõiguse põhimõttel mobiilside teenustele sagedusalasid 5350–5470 MHz ja 5725–5850 MHz ega määrata rahvusvahelisele mobiilsidele lisaks nimetatutele sagedusala 5850–5925 MHz, uurides samal ajal täiendavalt neid kolme sagedusala, et kaaluda nende kasutamist raadio-kohtvõrkude jaoks, ning tagades kõigil juhtudel primaarse kasutuse kaitse;

b) päevakorra punkti 1.2 all:

i. seada sagedusala alumiseks piiriks 694 MHz ning toetada ITU-Ri soovitusi seada kaitsetasemed ringhäälinguteenusele allpool sagedust 694 MHz, mis on kooskõlas Euroopa Postside- ja Telekommunikatsiooniadministratsioonide Konverentsi tehtud uuringu tulemustega;

ii. tagada traadita lairibaühenduse ja ringhäälingu tasakaalustatud kooseksisteerimine ning mitte lisada sagedusalas 694–790 MHz edastatava ringhäälingu kaitseks täiendavaid piiranguid, mis lähevad kaugemale Genfi 2006. aasta kokkuleppes kokkulepitust;

iii. tagada tasakaalustatud juurdepääs mobiilside teenusele ja lennu-raadionavigatsiooni teenustele idapoolsete liikmesriikide piiridel, et soodustada mobiilside teenuste kasutuselevõttu kõigis [liidu] riikides raadioside-eeskirjade sobivate reguleerivate sätete abil, eelistades seejuures võimalikult väikeseid tõhusaid eraldusvahemikke lennu-raadionavigatsiooni teenuse ja rahvusvahelise mobiilside vahel ning toetades sellega seoses [liidu] idapoolsete liikmesriikide õiguseid;

c) päevakorrapunkti 1.18 all: eraldada raadiolokatsiooni teenusele sagedusala 77,5–78 GHz, et soodustada sõidukite radarite kasutuselevõtmist, kehtestamata liigseid piiranguid, ja tunnistada, et raadioastronoomiajaamadele peaks pakkuma jätkuvalt kaitset;

d) päevakorrapunkti 10 all: toetada WRC-19 päevakorrapunkti, mis käsitleb 5G-mobiilsidesüsteemide spektrivajadusi, keskendudes uutele eraldamistele ülalpool sagedust 6 GHz ja ühisele lähenemisviisile sellega seotud ühilduvusuuringute algatamiseks WRC-19 eel;

4. Kutsub liikmesriike üles:

- püüdlema punktis 3 nimetatud eesmärkide poole ja austama otsuses 243/2012/EL, millega luuakse mitmeaastane raadiospektripoliitika programm, sätestatud põhimõtteid, kui nad peavad konverentsil WRC-15 läbirääkimisi ITU raadioside-eeskirjades tehtavate asjakohaste muudatuste üle.

5. Kutsub komisjoni üles:

- esitama kiiresti Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande konverentsi WRC-15 tulemuste kohta ja samuti võimaluste kohta, kuidas tagada, et Euroopa ettevalmistused järgmiseks 2019. aastal toimuvaks konverentsiks (WRC-19) toetavad täielikult liidu poliitikaid ja põhimõtteid.“

13. Komisjon tegi vaidlustatud akti vastuvõtmise puhul järgmise, nõukogu istungi protokollis ära toodud avalduse:

„Komisjon kahetseb asjaolu, et nõukogu võttis 2015. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi ettevalmistamiseks [ELTL] artikli 218 lõikes 9 ette nähtud otsuse asemel vastu järeldused. Komisjoni arvates on see vastuolus aluslepingu ja Euroopa Kohtu praktikaga. Komisjon jätab endale õiguse kasutada kõiki oma sellealaseid õigusi.“

IV. Poolte nõuded

14. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

– tühistada nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta 3419. istungil Luxembourgis vastu võetud järeldused Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) 2015. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi (WRC-15) kohta;

– mõista kohtukulud välja nõukogult.

15. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

– hagi tervikuna rahuldamata jätta;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

16. Nõukogu nõuete toetuseks lubati menetlusse astuda Tšehhi Vabariigil, Saksamaa Liitvabariigil, Prantsuse Vabariigil ja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigil.

V. Hagi

A. Hagi vastuvõetavus

17. Kõigepealt tuleks täheldada, et nõukogu tõstatas oma kostja vastuses küsimuse käesoleva tühistamishagi vastuvõetavusest, väites, et komisjoni hagiavalduses esitatud kinnitustest näib tulenevat, et komisjon leidis, et vaidlustatud aktiga ei kaasne õiguslikke tagajärgi – seisukoht, mis on nõukogu sõnul vastuolus nimetatud akti vastu ELTL artikli 263 alusel tühistamishagi esitamisega.

18. Pärast komisjoni repliigis selgituste andmist eelkõige vaidlustatud akti õiguslike tagajärgede kohta märkis nõukogu oma vasturepliigis, et need selgitused olid tema algsed kahtlused hagi vastuvõetavuse suhtes hajutanud.

19. Pooltevahelises seisukohtadevahetuses käesoleva hagi vastuvõetavuse küsimuses tehti järgmised märkused.

20. ELTL artikli 263 alusel kontrollib Euroopa Kohus institutsioonide niisuguste õigusaktide seaduslikkust, „mille eesmärgiks on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele“. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on vaidlustatavad aktid nimetatud õigusnormi tähenduses kõik institutsioonide poolt vastu võetud aktid, mille eesmärk on sõltumata nende laadist või vormist tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi[10].

21. Ei ole mingit kahtlust, et nõukogu otsus, millega kehtestatakse liidu nimel võetavad seisukohad vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9, on akt, mille eesmärk on tekitada ELTL artikli 263 tähenduses õiguslikke tagajärgi[11]. Niisuguse otsuse vastu võib seega esitada tühistamishagi viimati nimetatud õigusnormi alusel.

22. Käesoleval juhul ei ole poolte vahel vaidlust ühelt poolt asjaoludes, et kuigi vaidlustatud akt võeti vastu „järelduste“ vormis, võttis nõukogu selle vastu eelkõige kooskõlas ELTL artikli 218 lõikega 9[12], ja teiselt poolt, et selle akti eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, sest sellega kehtestatakse selle õigusnormi alusel liidu nimel WRC-15 raames võetavad seisukohad. Selle kohta märgib nõukogu, et vaidlustatud akt on „sisuliselt“ nõukogu otsus[13]. Peale selle tuleb tõdeda, et ükski nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astunud liikmesriikidest ei vaidlusta käesoleva hagi vastuvõetavust.

23. Nendel tingimustel olen ma seisukohal, et vaidlustatud akti eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi ELTL artikli 263 tähenduses ja et selle õiguslikult „järeldusteks“ kvalifitseerimine ei tähenda, et see akt jääb välja seaduslikkuse kontrolli alt, mida teostab Euroopa Kohus nimetatud õigusnormi alusel. Lisan täiendavalt, et Euroopa Kohus on varem juba tunnistanud õiguslikke tagajärgi tekitavate nõukogu järelduste vastu esitatud hagi vastuvõetavaks[14].

24. Järeldan seega, et vaidlustatud akti tühistamise hagi on vastuvõetav ja et Euroopa Kohus on ELTL artikli 263 alusel pädev selle akti seaduslikkust kontrollima.

10 Vt kohtuotsus, 19.11.2013, komisjon *vs.* nõukogu (C-63/12, EU:C:2013:752, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka kohtuotsus, 11.11.1981, IBM *vs.* komisjon (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9), millest nähtub, et tühistamishagiga vaidlustamise seisukohast ei ole põhimõtteliselt vahet, millises vormis on aktid või otsused vastu võetud.

11 Vt selle kohta kohtuotsus, 1.10.2009, komisjon *vs.* nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 44), millest nähtub, et niisugune otsus tekitab siduvaid õiguslikke tagajärgi, kuna see kehtestab liidu seisukoha asjaomases organis, ja on siduv ühelt poolt nõukogule ja komisjonile ning teiselt poolt liikmesriikidele, kuna liikmesriigid on kohustatud seda seisukohta kaitsma.

12 Pooled on seisukohal, et ELTL artikkel 114 on vaidlustatud akti materiaalõiguslik alus ja ELTL artikli 218 lõige 9 menetlusõiguslik alus. Vt käesoleva ettepaneku punkt 27.

13 Vt käesoleva ettepaneku punkt 70.

14 Kohtuotsus, 13.7.2004, komisjon *vs.* nõukogu (C-27/04, EU:C:2004:436, punktid 44–51).

25. Selguse huvides pean vajalikuks märkida, et see järeldus ei tähenda sugugi, et „järelduste“ vormis vastu võetud nõukogu aktide vastu võib üldjuhul esitada tühistamishagi artikli 263 ELTL alusel.

B. Sisulised küsimused

1. Hagi ese

26. Komisjon esitab oma tühistamishagi toetuseks ühe ainsa väite, et kuna nõukogu võttis otsuse asemel – nagu tegi ettepaneku komisjon – vastu järeldused WRC-15 ITU kohta, siis on nõukogu rikkunud ELTL artikli 218 lõiget 9.

27. Kõigepealt tuleb tõdeda, et komisjon ja nõukogu leiavad üksmeelselt ühelt poolt, et WRC-15 päevakorra punktid, mille kohta kehtestati vaidlustatud aktis liidu nimel võetavad seisukohad, kuulusid liidu välispädevusse, ja teiselt poolt, et ELTL artikkel 114 oli nimetatud akti vastuvõtmiseks kohaldatav materiaalõiguslik alus ja ELTL artikli 218 lõige 9 kohaldatav menetlusõiguslik alus. Need pooled on peale selle seisukohal, et liidu pädevuse laad, nimelt see, kas see on ainupädevus või liikmesriikidega jagatud pädevus, ei mõjuta mingil viisil ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldatavust. Nimetatud pooled on aga eriarvamusel selles, kas vaidlustatud akti vastu võttes nõukogu ikka täitis viimati nimetatud õigusnormis ette nähtud menetlusnõudeid, ja kui ei, siis millised oleksid selle tagajärjed nimetatud akti kehtivusele.

28. Seevastu mõned nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astunud liikmesriikidest vaidlustavad ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldatavuse käesoleval juhul, väites nimelt, et liidul ei ole vajalikku välispädevust selleks, et nõukogu saaks vastavalt nimetatud õigusnormile kehtestada liidu nimel võetavaid seisukohti vaidlustatud aktis osutatud WRC-15 päevakorra punktide kohta.

29. Kõigepealt tuleb tõdeda, et Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 40 neljanda lõigu alusel piirdub menetlusse astumise avaldus ühe poole nõuete toetamisega. Peale selle peab vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 129 lõikele 3 menetlusse astuja nõustuma menetlusega selles staadiumis, milles see on hetkel, kui ta menetlusse astub. Selles kontekstis on Euroopa Kohus leidnud, et menetlusosaline, kellel on lubatud Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 40 alusel Euroopa Kohtus läbivaatamisel olevas kohtuasjas menetlusse astuda, ei või siiski poolte nõuete ja väidetega piiritletud hagi eset muuta. Sellest tulenevalt on vastuvõetavad ainult need menetlusse astuja argumendid, mis paigutuvad nõuete ja väidetega kindlaks määratud raamistikku[15].

30. Olen seisukohal, et käesoleva hagi raames menetlusse astunud liikmesriikide argumendid ELTL artikli 218 lõike 9 mittekohaldatavuse ja liidu välispädevuse puudumise kohta muudavad kohtuvaidluse eset, nagu see on piiritletud põhipoolte nõuete ja väidetega. Need nõuded ja väited on esitatud ainult selle kohta, kas vaidlustatud akti vastuvõtmisel järgiti ELTL artikli 218 lõikes 9 ette nähtud menetlusnõudeid.

31. Minu arvates tuleneb sellest, et menetlusse astunud liikmesriikide argumendid ELTL artikli 218 lõike 9 mittekohaldatavuse ja liidu välispädevuse puudumise kohta tuleb põhimõtteliselt kohe alguses vastuvõetamatuna tagasi lükata[16]. Selles suhtes tuleks arvesse võtta asjaolu, et ükski menetlusse astunud liikmesriikidest ei kasutanud neile ELTL artikli 263 teise lõigu alusel antud võimalust esitada vaidlustatud akti tühistamishagi, väites, et nõukogu oli oma volitusi ületanud.

15 Kohtuotsus, 7.10.2014, Saksamaa *vs.* nõukogu C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 27).

16 Vt selle kohta kohtuotsus, 7.10.2014, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:2258, punktid 25–28).

32. Täielikkuse huvides ja juhuks, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et käesoleval juhul tuleb ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldatavust ja liidu välispädevust omal algatusel kontrollida[17], esitan järgmises jaos põhjused, mille pärast ma olen seisukohal, et nimetatud õigusnorm oli vaidlustatud akti vastuvõtmise suhtes kohaldatav ja liidul oli vajalik välispädevus, et nõukogu saaks nimetatud akti vastu võtta.

2. ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldatavus ja liidu välispädevuse olemasolu

a) Võimalik liidu ainuvälispädevuse vajalikkus

33. ELTL artikli 218 lõike 9 kohaselt võtab nõukogu komisjoni või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.

34. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamine puudutab liidu osalemisega seotud liidu nimel võetavaid seisukohti tema institutsioonide kaudu – või vajaduse korral temaga solidaarselt liidu huvides tegutsevate liikmesriikide kaudu – niisuguste aktide vastuvõtmisel asjassepuutuvas rahvusvahelises organis[18]. Euroopa Kohus leidis peale selle, et asjaolu, et liit ei ole rahvusvahelise lepingu osaline, ei takista tal iseenesest kohaldada ELTL artikli 218 lõiget 9[19].

35. ELL artikli 5 lõigetes 1 ja 2[20] sätestatud pädevuse andmise põhimõtte alusel eeldab nõukogu poolt ELTL artikli 218 lõike 9 alusel liidu nimel seisukohtade vastuvõtmine liidu välispädevuse olemasolu[21]. Ma ei näe aga mingit põhjust arvata, nagu väidavad Tšehhi Vabariik ja Prantsuse Vabariik, et see välispädevus peab tingimata olema ainupädevus ELTL artikli 3 lõike 2 tähenduses.

36. Esiteks ei sisalda ELTL artikli 218 lõike 9 sõnastus mingeid viiteid selles tähenduses.

37. Peale selle ei tehta ka ELTL artiklis 216, mis määrab kindlaks liidu välispädevuse olemasolu, vahelt selle järgi, kas liidu välispädevus on jagatud või ainupädevus. Tegelikult hõlmab see õigusnorm ühtaegu nii liidu välispädevust kui ka ainuvälispädevust[22]. Vastupidiste sätete puudumisel tuleks arvestada, et sama kehtib ELTL artikli 218 kohta, arvestades asjaolu, et need mõlemad õigusnormid on samas EL lepingu viienda osa V jaotises „Rahvusvahelised lepingud“.

38. Teiseks ei leia põhiseisukoht, et selle artikli kohaldatavus sõltub liidu ainuvälispädevuse olemasolust, toetust ka nimetatud õigusnormi teleoloogilisest tõlgendusest.

17 Vt selle kohta kohtuotsus, 13.7.2000, Salzgitter *vs.* komisjon (C-210/98 P, EU:C:2000:397, punktid 55–57), millele tugines Saksamaa Liitvabariik ja mis käsitleb liidu kohtu kohustust tuvastada omal algatusel abist teatamise tähtajast mitte kinnipidamist, selles tehtud järeldusega, mis puudutab komisjoni pädevust vastavat abi lubada. Vt peale selle kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi British Airways *vs.* komisjon (C-122/16 P, EU:C:2017:406, punkt 100 ja joonealune märkus 54).

18 Vt selle kohta kohtuotsus, 6.10.2015, nõukogu *vs.* komisjon C-73/14, EU:C:2015:663, punkt 63).

19 Vt selle kohta kohtuotsus, 7.10.2014, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 55).

20 Pädevuse andmise põhimõtte järgimine on kohustuslik nii liidu sisetegevuse kui ka rahvusvahelise tegevuse jaoks. Vt 28. märtsi 1996. aasta arvamus 2/94 (Ühenduse ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga) (EU:C:1996:140, punkt 24).

21 Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Szpunar kohtuasi Saksamaa *vs.* nõukogu (C-600/14, EU:C:2017:296, punkt 60).

22 Vt vahetegemise kohta ühelt poolt ELTL artikli 216 lõikes 1 kindlaks määratud liidu välispädevuse *olemasolu* ja teiselt poolt selle pädevuse ELTL artikli 3 lõikes 2 kindlaks määratud võimaliku *ainuõiguslikkuse* vahel, kohtujuristi ettepanek, Sharpston, arvamuses 2/15 (Vabakaubandusleping Singapuriga, EU:C:2016:992, punkt 64) ja kohtujuristi ettepanek, Szpunar, kohtuasjas Saksamaa *vs.* nõukogu (C-600/14, EU:C:2017:296, punkt 80). Vt ka – ehkki vähem sõnaselgelt – arvamus 2/15 (EU:C:2017:376, punktid 171 ja 172), 16.5.2017; arvamus 1/13 (kolmandate riikide ühinemise kohta Haagi konventsiooniga), 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, punktid 67–74) ja arvamus 2/91 (ILO konventsioon nr 170), 19.3.1993 (EU:C:1993:106, punkt 7).

39. Euroopa Kohus on ELTL artikli 218 lõike 9 konteksti ja eesmärgi kohta leidnud, et see säte näeb – erandina liidu poolt rahvusvahelise lepingu üle läbirääkimiste pidamiseks ja selle sõlmimiseks ette nähtud tavamenetlusest, mida on kirjeldatud ELTL artikli 218 lõigetes 1–8 – liidu nimel tulenevalt tema osalemisest asjaomase rahvusvahelise lepinguga loodud otsustusorganis nende aktide vastu võtmisel, mis on seotud selle lepingu kohaldamise või rakendamisega, võetavate seisukohtade kindlaksmääramiseks ette lihtsustatud menetluse [23]. Teisisõnu on ELTL artikli 218 lõikes 9 ette nähtud menetluse eesmärk muuta liidu osalemist olemasoleva rahvusvahelise lepingu kohaldamises või rakendamises kiiremaks ja seega tõhusamaks. Ma ei näe mingit põhjust, miks see lihtsustatud menetlus ei peaks olema kohaldatav jagatud välispädevuse puhul [24].

40. Peale selle võib liidu nimel ELTL artikli 218 lõike 9 alusel võetavate seisukohtade kehtestamine sõltumata liidu pädevuse laadist aidata kindlustada liidu ja liikmesriikide rahvusvahelise esindatuse ühtsust [25] ja ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte järgimist, takistades liikmesriikidel võtta ühepoolseid meetmeid, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist [26]. Nii on see eelkõige, kui – nagu käesoleval juhul – liidul ei ole asjaomase rahvusvahelise organisatsiooni, s.o ITU täisliikme staatust ja ta on sellest lähtuvalt kohustatud tegutsema selle organisatsiooni organites oma liikmesriikide kaudu [27]. Tuletan siinkohal meelde, et akt, millega kehtestatakse vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 liidu seisukoht, on liikmesriikidele siduv, kuna see kohustab neid seda seisukohta kaitsma [28].

41. Kolmandaks viiks Tšehhi Vabariigi ja Prantsuse Vabariigi tees välja selleni, et oleks raskendatud liidu huvide kaitsmine rahvusvahelise lepingu rakendamisel, mis oleks vaevalt ühitatav aluslepingutega taotletava eesmärgiga, milleks on – nagu mulle näib – tagada liidu suurel määral osalemine rahvusvahelisel areenil [29].

42. Neljandaks, kuigi Euroopa Kohtul ei ole veel kunagi olnud võimalust avaldada sõnaselgelt seisukohta ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldatavuse üle liidu ja liikmesriikide vahel jagatud pädevuse korral, leian, et ta tegi seda kaudselt kohtuotsuses Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12) [30]. Nimelt kiitis Euroopa Kohus nimetatud kohtuotsuse punktis 66 heaks asjaolu, et nõukogu võttis vaidlustatud otsuse

23 Kohtuotsus, 6.10.2015, nõukogu *vs.* komisjon (C-73/14, EU:C:2015:663, punktid 64 ja 65). Vt ka Rosas, A. „Recent Case Law of the European Court of Justice Relating to Article 218 TFEU“, *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice – Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, kirjastanud Czuczai, J., ja Naert, F., Brill/Nijhoff, 2017, lk 370 ja 371. Vt ELTL artikli 218 lõike 9 saamisloo kohta kohtujuristi ettepanek, Cruz Villalón, kohtuasi Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:289, punktid 39–52), ja kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi nõukogu *vs.* komisjon (C-73/14, EU:C:2015:490, punktid 69–74).

24 ELTL artikli 2 lõike 2 kohaselt võivad juhul, kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta nii liit kui ka liikmesriigid. Liikmesriigid teostavad oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud. Vt selle kohta ka kohtuotsus, 14.7.1976, Kramer jt (3/76, 4/76 ja 6/76, EU:C:1976:114, punktid 39 ja 40).

25 Vt nõude kohta, et liidu ja liikmesriikide rahvusvaheline esindatus peab olema ühtne, kui ilmneb, et rahvusvahelise lepingu või konventsiooni ese langeb osaliselt liidu ja osaliselt liikmesriikide pädevusse, arvamus 2/00 (Cartagena bioohutuse protokoll), 6.12.2001 (EU:C:2001:664, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika), ja kohtuotsus, 20.4.2010, komisjon *vs.* Rootsi (C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 73). Vt üldiselt kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi komisjon *vs.* nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:43, punktid 58–63 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Vt selle kohta viimati nimetatud õigusnormi kolmas lõik, mille kohaselt liikmesriigid aitavad kaasa liidu ülesannete täitmisele ja hoiduvad kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist. Vt peale selle kohtuotsus, 20.4.2010, komisjon *vs.* Rootsi (C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika), kus Euroopa Kohus täpsustas, et lojaalse koostöö kohustus on kohaldatav üldiselt ega sõltu sellest, kas liidu vastav pädevus on ainupädevus või mitte, ega liikmesriikide võimalikust õigusest võtta lepingulisi kohustusi kolmandate riikide suhtes.

27 Vt käesoleva ettepaneku punkt 4. Vt peale selle kohtuotsus, 12.2.2009, komisjon *vs.* Kreeka (C-45/07, EU:C:2009:81, punkt 31), kust nähtub, et see, et liit ei ole rahvusvahelise organisatsiooni liige, ei takista teda tegelikult teostamast oma välispädevust liikmesriikide vahendusel, kes tegutsevad solidaarselt ühenduse huvides.

28 Vt selle kohta kohtuotsus, 1.10.2009, komisjon *vs.* nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 44) ja käesoleva ettepaneku joonealune märkus 11.

29 Vt eelkõige ELL artikli 3 lõige 5 ja artikkel 21. Vt ka ELTL artikkel 220.

30 Kohtuotsus, 7.10.2014, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:2258).

vastuvõtmisel aluseks ELTL artikli 218 lõike 9, kuigi ta oli selle kohtuotsuse punktis 51 tuvastanud, et kohtuasi puudutas ühise põllumajanduspoliitika valdkonda. Meeldetuletuseks märgin, et ELTL artikli 4 lõike 2 punkti d alusel kuulub põllumajanduse valdkond liidu ja liikmesriikide vahel jagatud pädevusse [31].

43. Kokkuvõttes olen samamoodi nagu komisjon ja nõukogu [32] seisukohal, et liidu pädevuse laad ei mõjuta kuidagi ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldatavust.

b) *Liidu välispädevuse olemasolu*

44. ELTL artikli 216 lõike 1 alusel on liidul välispädevus eelkõige siis, kui lepingu sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.

45. Leian, et ei ole mingit põhjust eeldada, et liidul ei olnud käesoleval juhul vajalikku välispädevust selleks, et nõukogu saaks kehtestada vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 liidu nimel võetavad seisukohad, nagu need on väljendatud vaidlustatud aktis.

46. Selles suhtes tuleb tõdeda, et vaidlustatud aktis kehtestatud seisukohad puudutavad raadiospektri haldamise ja raadiosagedusalade kasutamise valdkonda, mis on liidu seadusandja poolt tema ELTL artiklil 114 põhineva pädevuse raames ulatuslikult reguleeritud [33]. Teatavates liidu aktides selles valdkonnas on sõnaselgelt viidatud raadiospektri haldamise töödele, mida teeb ITU, ja raadioeeskirjadele [34]. Peale selle võttis komisjon otsuse nr 676/2002 („raadiospektrit käsitlev otsus“) [35] alusel mitu tehnilist meedet, milles on ette nähtud ühtlustada raadiospektri kättesaadavuse ja tõhusa kasutamise tingimused, millest mõned puudutavad vaidlustatud aktis osutatud sagedusalasid [36].

31 Nõukogu oli nimetatud kohtuasjas väitnud, et liidul on vaidlustatud otsusega hõlmatud valdkondades ELTL artikli 3 lõike 2 alusel ainuvälispädevus, samas kui Saksamaa Liitvabariik ja menetlusse astunud liikmesriigid olid olnud seisukohal, et liidu pädevus oli jagatud. Vt kohtuotsus, 7.10.2014, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:2258, punktid 34 ja 43).

32 Vt käesoleva ettepaneku punkt 27.

33 Vt eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/21/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta („raamdirektiiv“) (EÜT 2002, L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiviga 2009/140/EÜ (ELT 2009, L 337, lk 37) (edaspidi „direktiiv 2002/21“), artiklid 8a–9b; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 21; ELT eriväljaanne 13/29, lk 337), mida on muudetud direktiiviga 2009/140, artiklid 5–8 ja 10–14; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta otsus nr 676/2002/EÜ Euroopa Ühenduse raadiospektripoliitika reguleeriva raamistiku kohta (raadiospektrit käsitlev otsus) (EÜT 2002, L 108, lk 1; ELT eriväljaanne 13/29, lk 317), ja otsus nr 243/2012. Vt peale selle nõukogu 3. juuni 1991. aasta direktiiv 91/287/EMÜ sagedusriba kohta, mis eraldatakse Euroopa digitaalse juhtmeta telekommunikatsioonisüsteemi (DECT) kooskõlastatud kasutuselevõtmiseks ühenduses (EÜT 1991, L 144, lk 45; ELT eriväljaanne 13/10, lk 276), ja nõukogu 25. juuni 1987. aasta direktiiv 87/372/EMÜ sagedusalade kohta, mis reserveeritakse üleeuroopalise üldkasutatava digitaalse maismaa liikuva kärgside kooskõlastatud kasutuselevõtmiseks ühenduses (EÜT 1987, L 196, lk 85; ELT eriväljaanne 13/08, lk 289), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta direktiiviga 2009/114/EÜ (ELT 2009, L 274, lk 25).

34 Vt eelkõige direktiivi 2002/21 artikli 9 lõike 1 teine lõik ja lõige 4 ning põhjendus 30; otsuse nr 676/2002 artikli 1 lõige 3 ning põhjendused 18 ja 19; otsuse nr 243/2001 põhjendus 22; direktiivi 87/372 põhjendus 7. Vt peale selle direktiivi 2002/20 artikkel 8, milles on viidatud üldisemalt „rahvusvahelistele lepingutele“. Vt raadioeeskirjade kohta käesoleva ettepaneku punkt 5.

35 Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 33.

36 Vt eelkõige komisjoni 8. juuli 2004. aasta otsus 2004/545/EÜ raadiospektri kasutuse ühtlustamise kohta sagedusalal 79 GHz seoses lähiala liiklusradarite kasutusega ühenduses (ELT 2004, L 241, lk 66), millega ühtlustatakse sagedusalad 77-81; komisjoni 11. juuli 2005. aasta otsus 2005/513/EÜ raadiospektri ühtlustatud kasutamise kohta sagedusalas 5 GHz traadita juurdepääsusüsteemide, sealhulgas raadio-kohtvõrkude (WAS/RLAN) rakendamiseks (ELT 2005, L 187, lk 22 ja parandus ELT 2005, L 238, lk 26), mida on muudetud komisjoni 12. veebruari 2007. aasta otsusega 2007/90/EÜ (ELT 2007, L 41, lk 10), millega ühtlustatakse sagedusalad 5150–5350 MHz ja 5470–5725 MHz; komisjoni 21. mai 2008. aasta otsus 2008/411/EÜ sagedusala 3400–3800 MHz ühtlustamise kohta maapealsete süsteemide jaoks, millega on võimalik ühenduses pakkuda elektroonilisi sideteenuseid (ELT 2008, L 144, lk 77), mida on muudetud komisjoni 2. mai 2014. aasta rakendusotsusega 2014/276/EL (ELT 2014, L 139, lk 18); komisjoni 5. augusti 2008. aasta otsus 2008/671/EÜ raadiospektri sagedusala 5875–5905 MHz ühtlustatud kasutamise kohta intelligentsetes transpordisüsteemides ohutusega seotud rakenduste jaoks (ELT 2008, L 220, lk 24), ja komisjoni 8. mai 2015. aasta rakendusotsus (EL) 2015/750 sagedusala 1452–1492 MHz ühtlustamise kohta maapealsete süsteemide jaoks, millega on võimalik pakkuda elektroonilisi sideteenuseid Euroopa Liidus (ELT 2015, L 119, lk 27). Vt vaidlustatud aktiga hõlmatud sagedusalade kohta käesoleva ettepaneku punkt 12.

47. Komisjon selgitas WRC-15 päevakorra nende punktide kohta, mille kohta on vaidlustatud aktis kehtestatud liidu nimel võetavad seisukohad, oma ettepanekus nõukogu 29. mai 2015. aasta otsuse kohta põhjuseid, mille pärast ta on seisukohal, et kõik need punktid võivad otseselt mõjutada liidu eeskirju või muuta nende reguleerimisala ja et need kuuluvad seega ELTL artikli 216 lõike 1 alusel liidu välispädevusse [37].

48. Seisukohad, mille esitasid Euroopa Kohtule menetlusse astunud liikmesriigid, ei saa minu arvates seada kahtluse alla komisjoni hinnangut liidu välispädevuse olemasolu kohta selleks, et nõukogu saaks kehtestada vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 liidu nimel võetavad seisukohad, nagu need on väljendatud vaidlustatud aktis.

49. Esiteks – vastupidiselt sellele, mida näib eeldavat Saksamaa Liitvabariik – ei saa liidu välispädevus sõltuda niisuguste liidu õiguse aktide vastuvõtmisest, mis hõlmaksid vaidlustatud aktis osutatud sagedusalasid tervikuna. Nimelt nõuab ELTL artikli 216 lõige 1 vastavalt selle sõnastusele ainult, et asjaomase lepingu sõlmimine „võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala“.

50. Euroopa Kohus on samasuguse sõnastuse kohta, mis on esitatud ELTL artikli 3 lõikes 2, [38] leidnud, et esineb oht, et liikmesriikide võetud rahvusvahelised kohustused võivad mõjutada liidu ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala, mistõttu on siis, kui need kohustused kuuluvad nimetatud eeskirjade kohaldamisalasse, põhjendatud liidu ainuvälispädevus. Euroopa Kohus täpsustas selle kohta, et niisuguse ohu tuvastamine ei eelda, et rahvusvaheliste kohustuste ja liidu õigusnormidega hõlmatud valdkonnad täielikult kattuksid, ja et eelkõige võivad sellised rahvusvahelised kohustused liidu eeskirju mõjutada või nende reguleerimisala muuta siis, kui need kohustused kuuluvad valdkonda, mis on juba suures osas selliste eeskirjadega hõlmatud [39]. Leian, et see arutluskäik on tervikuna ülekantav hindamisele, mille eesmärk on määrata kindlaks, kas rahvusvahelise lepingu sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala ELTL artikli 216 lõike 1 tähenduses. Nagu eespool öeldust nähtub, hõlmavad raadiospektri haldamise ja raadiosageduste kasutamise valdkonda suures osas liidu ühiseeskirjad [40].

51. Teiseks mis puutub Prantsuse Vabariigi argumentidesse raadiospektri kasutamise kohta riigikaitse ja riigi julgeoleku eesmärkidel, siis tuleb märkida, et kui raadiospektri haldamist ja kasutamist käsitlevad aktid ei kahjusta liikmesriikide õigust korraldada ja kasutada oma spektrit avaliku korra, riigi julgeoleku ja kaitse eesmärkidel [41], siis ainuüksi asjaolu, et raadiospekter võib üleüdiselt mõjutada riigikaitse ja riigi julgeoleku toimimist, ei saa liidu välispädevust välistada.

52. Olen seisukohal, et käesoleva hagi raames ei ole tõendatud, et WRC-15 päevakorra punktides, mille kohta on tehtud vaidlustatud akt, kavandatud raadioeeskirjade läbivaatamine mõjutab konkreetselt liikmesriikide riigikaitset ja riigi julgeolekut selliselt, et see välistaks liidu pädevuse.

37 Vt komisjoni (eespool viidatud) 29. mai 2015. aasta ettepaneku seletuskirja punkt 3. Selles ettepanekus viitas komisjon lisaks raadiospektripoliitika töörühma (RSPG) 19. veebruari 2015. aasta arvamusele „RSPG Opinion on Common Policy Objectives for WRC-15“ (RSPG15-593 final).

38 ELTL artikli 3 lõikes 2 on ette nähtud, et liidul on ainupädevus rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks, eriti kui selle sõlmimine võib mõjutada ühiseeskirju või muuta nende reguleerimisala.

39 Vt arvamus 3/15 (Marrakechi leping avaldatud teostele juurdepääsu kohta), 14.2.2017 (EU:C:2017:114, punktid 105–107) ja selle kohta arvamus 2/15, 16.5.2017 (EU:C:2017:376, punktid 180 ja 181). Vt selles kontekstis otsuse nr 243/2012 põhjendus 10, mille alusel „[k]una spektri haldamine kuulub suuremas osas veel liikmesriikide pädevusse, tuleks seda teha vastavalt olemasolevale liidu õigusele ja võtta arvesse liidu poliitikasuundade teostamiseks vajalikke meetmeid“. Vt peale selle direktiivi 2009/140 põhjendus 28, mis näeb ette, et „[e]hkki spektri haldamine jääb endiselt liikmesriikide pädevusse, võib strateegiline planeerimine, koordineerimine ja vajaduse korral ühenduse tasandil toimuv ühtlustamine aidata tagada, et spektri kasutajad saavad siseturust täit kasu ja ELi huvisid on võimalik kogu maailmas tulemuslikult kaitsta[…]“.

40 Vt käesoleva ettepaneku punkt 46.

41 Vt otsuse nr 676/2002 artikli 1 lõige 4 ja otsuse nr 243/2012 artikli 1 lõike 3 teine lõik. Vt selle kohta ka direktiivi 2002/21 põhjendus 7. Vt selles kontekstis lisaks ELL artikli 4 lõige 2, mille alusel liit austab riigi põhifunktsioone, eelkõige riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist ning et viimane jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse, ja ELTL artikli 346 lõike 1 punkt a, milles on sätestatud, et ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks.

53. Kolmandaks, mis puutub otsuse nr 243/2012 artiklisse 10, millele tuginevad Tšehhi Vabariik, Saksamaa Liitvabariik ja Prantsuse Vabariik, siis ei näe ma käesoleval juhul selle õigusnormi ja ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamise vahel mingit vastuolu. Nimelt nähtub otsuse nr 243/2012 artikli 10 lõike 1 punktist a, et kui spektrialastel rahvusvahelistel läbirääkimistel käsitletav teema kuulub liidu pädevusse, võtab liit seisukoha kooskõlas liidu õigusega [42]. Täpselt nii see aga käesoleval juhul oligi. Märgin, et nimetatud õigusnormis ei ole midagi mainitud liidu pädevuse laadi kohta.

54. Leian vastupidiselt sellele, mida kinnitavad Tšehhi Vabariik ja Prantsuse Vabariik, et otsuse nr 243/2012 artikli 10 lõike 1 punkt b ei olnud vaidlustatud akti vastuvõtmisele kohaldatav. See õigusnorm käsitleb selle sõnastuse järgi nimelt olukorda, kus rahvusvahelistel läbirääkimistel käsitletav teema „kuulub osaliselt liidu pädevusse ja osaliselt liikmesriikide pädevusse“. Ma leian, et see sõnastus kajastab otseselt Euroopa Kohtu praktikat olukordade kohta, kus rahvusvaheliste läbirääkimiste teema kuulub osaliselt liidu pädevusse ja osaliselt liikmesriikide pädevusse, ja millele on viidatud ka otsuse nr 243/2012 põhjenduses 34 [43]. Olen seega seisukohal, et artikli 10 lõike 1 punktis b ei peeta silmas mitte jagatud pädevuse juhtu, vaid pigem seda, kus rahvusvahelise lepingu teatud elemendid ei kuulu liidu pädevusse. Käesoleval juhul aga see nii ei olnud.

55. Kokkuvõttes leian, et käesoleval juhul oli liidul vajalik välispädevus olemas.

56. Ükski pooltest, kes esitasid Euroopa Kohtule oma seisukohad, ei vaidlusta, et teised ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamise tingimused on käesoleval juhul täidetud, st esiteks, et WRC-15 võib käsitada „lepingus sätestatud organina“ [44], teiseks, et WRC-15 päevakorras kavandatud raadioeeskirjade läbivaatamist võib kvalifitseerida „õigusliku toimega aktideks“, [45] ja kolmandaks, et see läbivaatamine ei kujuta endast „õigusakte, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku“. Leian samuti, et kõik ELTL artikli 218 lõike 9 kohaldamise tingimused on täidetud.

57. Sellest johtuvalt oli nõukogu minu arvates volitatud kehtestama vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 liidu nimel võetavaid seisukohti, nagu need on väljendatud vaidlustatud aktis [46].

58. Seega tuleks kindlaks teha, kas nõukogu järgis vaidlustatud akti vastuvõtmisel sellest õigusnormist tulenevaid menetlusnõudeid.

3. *Ainus väide*

59. Komisjon on oma ainsas väites seisukohal, et kuna nõukogu võttis vaidlustatud akti otsuse asemel – nagu oli tema välja pakkunud – vastu järelduste vormis, siis on ta rikkunud ELTL artikli 218 lõiget 9.

42 Vt käesoleva ettepaneku punkt 7.

43 Vt eelkõige arvamus 2/91 (ILO konventsioon nr 170), 19.3.1993 (EU:C:1993:106, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika) ja kohtuotsus, 28.4.2015, komisjon *vs.* nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 54).

44 Vt ülemaailmse raadiosidekonverentsi kohta ITU põhikirja artikli 13 lõiked 1 ja 2, mis on ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 6, ja täiendaval täievolilisel konverentsil Genfis (Šveits) 1992. aastal koos muudatusettepanekutega, mis võeti vastu täievolilistel konverentsidel Kyotos (Jaapan) 1994. aastal, Minneapolises (Ameerika Ühendriigid) 1998. aastal, Marrakech'is (Maroko) 2002. aastal, Antalyas (Türgi) 2006. aastal ja Guadalajaras (Mehhiko) 2010. aastal, vastu võetud ITU konventsiooni artikkel 7.

45 Vt terminite „õigusliku toimega aktid“ kohta ELTL artikli 218 lõike 9 tähenduses kohtuotsus, 7.10.2014, Saksamaa *vs.* nõukogu (C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 56 jj). Vt raadioeeskirja ja selle läbivaadatud redaktsioonide siduvuse kohta ITU põhikirja artikli 4 lõige 3, mis on ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 5, ja ITU põhikirja artikkel 54. Vt peale selle liidu aktides antud viite kohta ITU-le ja raadioeeskirjale käesoleva ettepaneku punkt 46 ja joonealune märkus 34.

46 Ma arvan, et Euroopa Kohtul ei ole käesoleva hagi raames vaja otsustada selle üle, kas nõukogu oli lisaks *kohustatud* kasutama ELTL artikli 218 lõiget 9. Seda küsimust käesoleval juhul nimelt ei teki, sest nõukogu kinnitab, et ta tõepoolest kasutas vaidlustatud akti vastuvõtmisel seda õigusnormi.

60. Nõukogu omakorda väidab, et tema küll järgis vaidlustatud akti vastuvõtmisel nimetatud õigusnormi, ja kinnitab, et asjaolu, et liidu seisukohad WRC-15 kohta kehtestati järelduste vormis, ei kujuta endast oluliste vorminõuete rikkumist, mille tõttu võiks need tühistada. Tema sõnul ei ole pealegi komisjon tõendanud, et nimetatud seisukohad oleksid juhul, kui need oleks vastu võetud otsuse vormis, võinud olla tunduvalt erinevad.

61. Alljärgnevalt selgitatud põhjustel olen ma seisukohal, et komisjoni nõue tuleb rahuldada ja vaidlustatud akt tühistada, sest see rikub ELTL artikli 218 lõiget 9.

62. Esiteks tuleb tõdeda, et vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 võtab nõukogu selle õigusnormi tähenduses liidu nimel võetavad seisukohad vastu „otsuse“ vormis. Kuna nõukogu võttis vaidlustatud akti vastu järelduste vormis, kasutas ta seega muud õiguslikku vormi, kui on aluslepingus ette nähtud.

63. Leian samamoodi nagu komisjon, et seda asjaolu ei saa pidada lihtsalt formaalsuseks. Nagu ma nimelt alljärgnevalt selgitan, määrab liidu akti õigusliku vormi valik ühelt poolt selle akti laadi ja õiguslikud tagajärjed [47] ja teiselt poolt nimetatud akti vastuvõtmisel järgitava menetluse [48].

64. Teiseks olen ma seisukohal, et asjaolu, et käesoleval juhul WRC-15 kohta liidu nimel võetavate seisukohtade kehtestamiseks järgitav lähenemisviis vastab sellele, mida on järgitud eelmiste ülemaailmsete raadiosidekonverentside puhul [49], ei ole selle analüüsi jaoks, mis tuleb käesoleva hagi raames teha, asjassepuutuv. Nagu nimelt Euroopa Kohus on tõdenud, ei või nõukogu praktika lihtsalt viia aluslepingu normidest kõrvalekaldumiseni ega saa järelikult luua pretsedenti, mis on liidu institutsioonidele siduv [50]. Peale selle tuleb tõdeda, et varasem praktika, millele nõukogu tugineb, puudutas enamikul juhtudel perioodi enne Lissaboni lepingu jõustumist, millega lisati ELTL artikli 218 lõige 9 selle praeguses redaktsioonis [51].

65. Kolmandaks tuleb kohtuotsuse IBM *vs.* komisjon [52] kohta, millele nõukogu tugineb, märkida, et kuigi Euroopa Kohus küll tõdes nimetatud kohtuotsuses, et akti või otsuse vorm ei oma selle akti või otsuse tühistamishagiga vaidlustamise võimaluse seisukohast põhimõtteliselt tähtsust, ei saa sellest järeldada, et liidu akti vorm ei oma tähtsust selle akti *seaduslikkuse* seisukohast.

66. Leian selle kohta, et liidu institutsiooni puhul tähendab asjaolu, et ta kaldub kõrvale aluslepingutes ette nähtud õiguslikust vormist, oluliste vorminõuete rikkumist, millega võib kaasneda akti tühistamine, eelkõige siis, kui see kõrvalekaldumine võib tekitada ebakindlust nimetatud akti laadi või selle vastuvõtmiseks järgitava menetluse suhtes. Niisugusel juhul on nimelt õiguskindlus ohustatud ja Euroopa Kohtul on asjaomase akti seaduslikkuse üle kohtuliku kontrolli täielikult teostamine häiritud [53].

67. Leian, et niisugune ebakindlus käesoleval juhul tõepoolest on. Eelkõige leian alljärgnevalt esitatud põhjendustel, et nõukogu valik võtta vaidlustatud akt vastu otsuse asemel järelduste vormis, tekitas märkimisväärset ebakindlust ühelt poolt nimetatud akti laadis ja teiselt poolt menetluses, mida tuli selle vastuvõtmiseks järgida.

47 Vt käesoleva ettepaneku punktid 68 ja 72.

48 Vt käesoleva ettepaneku punktid 81 ja 82.

49 Vt eelkõige nõukogu järeldused komisjoni teatise kohta Euroopa seisukohtade kohta ülemaailmsete raadiosidekonverentside jaoks (WRC-2000) (Dok 7788/00), nõukogu järeldused komisjoni teatise „ITU 2007. aasta ülemaailmne raadiosidekonverents (WRC-07)“ kohta (Dok 11991/07) ja nõukogu järeldused Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) 2012. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi kohta (WRC-12) (Dok 10301/11).

50 Vt analoogia alusel liidu akti õigusliku aluse märkimise kohta kohtuotsus, 1.10.2009, komisjon *vs.* nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika), ja õige õigusliku aluse valiku kohta arvamus 1/08 (lepingud, millega muudetakse erikohustuste loendeid GATSi alusel (GATS – teenustekaubanduse üldleping)), 30.11.2009 (EU:C:2009:739, punkt 172 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt peale selle kohtuotsus, 6.5.2008, parlament *vs.* nõukogu (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 60).

51 Vt ELTL artikli 218 lõike 9 saamisloo kohta käesoleva ettepaneku joonealune märkus 23.

52 Kohtuotsus, 11.11.1981, IBM *vs.* komisjon (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9). Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 10.

53 Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punktid 75 ja 76.

a) *Ebakindlus vaidlustatud akti laadis*

68. ELTL artiklis 288 on eristatud eri tüüpi liidu õigusakte, andes neist igale oma tunnused nende ulatuse, kohaldatavuse ja õiguslike tagajärgede osas. Seega on tingimata vajalik, et liidu akti laadi saaks selgelt kindlaks teha.

69. Käesoleval juhul aga annavad menetlusse astunud liikmesriikide esitatud seisukohad minu arvates tunnistust sellest, et vaidlustatud akti laadi suhtes valitseb märkimisväärne ebakindlus.

70. Nii et, kui nõukogu väidab, et vaidlustatud akt on „sisuliselt“ nõukogu otsus, millega kehtestatakse liidu nimel vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 võetavad seisukohad, siis Tšehhi Vabariik, Prantsuse Vabariik ja Saksamaa Liitvabariik vaidlevad sellele kinnitusele vastu. Nimelt on kaks esimest riiki seisukohal, et nimetatud akt on vastavalt otsuse nr 243/2012 artikli 10 lõike 1 punktile b vastu võetud liidu ja liikmesriikide ühine seisukoht, samas kui viimane neist riikidest leiab, et tegu on nõukogu järeldustega. Peale selle väidab nõukogu, et vaidlustatud akt on siduv, samas kui Tšehhi Vabariik on arvamusel, et nimetatud akt on õiguslikult siduv ainult teatud pooltele, hõlmates aspekte, mis kuuluvad selle menetlusse astuja sõnul liidu pädevusse. Saksamaa Liitvabariik omakorda on seisukohal, et vaidlustatud akt kujutab endast mittesiduvaid järeldusi[54].

71. Tuleb seega tõdeda, et nõukogul ja menetlusse astunud liikmesriikidel on suur lahkarvamus nii selles, kas vaidlustatud akt on liidu akt või „hübriidakt“, mille on liit ja liikmesriigid vastu võtnud ühiselt, kui ka selles, kas see akt on siduv.

72. Kuigi minu jaoks ei ole mingit kahtlust, et vaidlustatud akt on liidu institutsiooni, nimelt nõukogu akt, nagu nähtub selle akti pealkirjastki, ja et selle eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi[55], püsib minu arvates selle täpse laadi suhtes teatav ebakindlus. See ebakindlus on seda suurem, et nõukogu otsustas vaidlustatud akti vastuvõtmiseks kalduda kõrvale komisjoni ettepanekus välja pakutud õiguslikust vormist[56], s.o ELTL artikli 218 lõikes 9 sõnaselgelt ette nähtud vormist[57]. Peale selle tuleb arvesse võtta asjaolu, et kuigi nõukogu otsuse siduvus tuleneb otseselt ELTL artiklist 288[58], ei ole aluslepingutes midagi sätestatud nõukogu järelduste mõju kohta. Nagu märgib komisjon, otsustas nõukogu vaidlustatud akti järelduste vormis vastu võttes tegelikult niisuguse õigusliku vormi kasuks, mida ei ole aluslepingutes ette nähtud ja mis on üldjuhul mõeldud ainult mittesiduvate aktide jaoks[59].

73. Minu arvates ei hajuta ebakindlust vaidlustatud akti laadis ka selle akti sisu analüüsimine.

74. Kõigepealt, nagu rõhutab komisjon, ei sisalda järeldused – vastupidiselt tema 29. mai 2015. aasta ettepanekule, milles viidati ELTL artikli 218 lõikele 9[60] –, mille võttis nõukogu vastu 26. oktoobril 2015 ühtegi viidet nende materiaal- või menetlusõiguslikule alusele[61].

75. Euroopa Kohtu praktika kohaselt kuulub kohustus viidata õigusakti õiguslikule alusele põhjendamiskohustuse alla, mis on sätestatud ELTL artiklis 296, mille eesmärk on tagada ühelt poolt, et Euroopa Kohus saaks teostada oma kohtulikku kontrolli ning et nii liikmesriigid kui ka huvitatud isikud teaksid, millistes tingimustes ühenduse institutsioonid asutamislepingut kohaldasid[62].

54 Ühendkuningriik vaidlustab akti laadi või õiguslike tagajärgede kohta seisukohta ei avaldanud.

55 Vt käesoleva ettepaneku punktid 17–23.

56 Vt käesoleva ettepaneku punktid 10 ja 12. Vt nõukogu praktika kohta eelmiste ülemaailmsete raadiosidekonverentside suhtes käesoleva ettepaneku punkt 64.

57 Vt käesoleva ettepaneku punkt 62.

58 ELTL artikli 288 alusel on otsus tervikuna siduv.

59 Tegelikult on „järelduste“ vorm aluslepingutes ette nähtud ainult Euroopa Ülemkogu teatavate aktide jaoks. Vt ELTL artikkel 148.

60 Vt käesoleva ettepaneku punkt 10.

61 Vt käesoleva ettepaneku punkt 12.

62 Vt selle kohta kohtuotsus, 1.10.2009, komisjon *vs.* nõukogu (C-370/07, EU:C:2009:590, punktid 37 ja 38).

76. Euroopa Kohus on samuti otsustanud, et õiguskindluse nõue eeldab, et kõigi niisuguste aktide siduv laad, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, tuleneb mõnest liidu õigusnormist, mis peab olema sõnaselgelt märgitud akti õigusliku alusena ja mis määrab kindlaks akti õigusliku vormi[63]. Kuigi on tõsi, et asutamislepingu konkreetsele sättele viitamata jätmist ei saa käsitada normi olulise rikkumisena, kui akti õigusliku aluse saab tuletada selle akti muudest osadest, on sõnaselge viide vajalik, kui selle puudumisel ei või puudutatud isikud ning Euroopa Kohus olla kindlad, mis on täpne õiguslik alus[64].

77. Käesolev kohtuasi kuulub minu arvates aga just selle viimase stsenaariumi alla. Nimelt näitavad menetlusse astunud liikmesriikide seisukohad selgelt, et huvitatud isikutele jääb ebakindlus vaidlustatud akti täpse õigusliku aluse ja seega selle akti laadi suhtes.

78. Teiseks rõhutab vaidlustatud aktis kasutatud terminoloogia minu arvates veelgi ebakindlust selle laadi suhtes. Nimelt, kui komisjoni 29. mai 2015. aasta ettepaneku pealkirjast ja artiklist 1 nähtub selgelt, et see puudutab WRC-15[65] puhul liidu nimel võetavaid seisukohti, siis nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta järeldused piirduvad – nagu kinnitab komisjon – ainult sellega, et „avalda[takse] laialdast toetust“ nendes järeldustes kindlaksmääratud eesmärkidele ja „kutsu[takse] liikmesriike üles püüdlema [nende] eesmärkide poole ja austama otsuses 243/2012[…] sätestatud põhimõtteid, kui nad peavad konverentsil WRC-15 läbirääkimisi ITU raadioside-eeskirjades tehtavate asjakohaste muudatuste üle“[66].

79. Olen seisukohal, et arvestades nõukogu valikut võtta vaidlustatud akt vastu muus õiguslikus vormis kui on ELTL artikli 218 lõikes 9 ette nähtud ja seda, et nimetatud õigusnormi ei ole selle akti õigusliku alusena märgitud, võib vaidlustatud aktis kasutatud „lahjendav“ sõnastus – eelkõige võrreldes komisjoni esitatud ettepanekus kasutatud sõnastusega – suurendada ebakindlust nimetatud akti laadis ja seega liidu õiguse alusel liikmesriikidel lasuva, vaidlustatud aktis kehtestatud seisukohtade kaitsmise kohustuse ulatuse suhtes[67].

b) *Ebakindlus seoses menetlusega, mida tuli vaidlustatud akti vastuvõtmiseks järgida*

80. Nõukogu valik võtta vaidlustatud akt vastu otsuse asemel järelduste vormis tekitas ebakindlust ka menetluse suhtes, mida tuli akti vastuvõtmiseks järgida.

81. Vastavalt ELTL artikli 218 lõikele 9 võtab nõukogu otsused, millega kehtestatakse liidu nimel võetavad seisukohad, vastu komisjoni või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ettepaneku põhjal. Peale selle tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et ELL artikli 16 lõike 3 alusel võtab nõukogu niisugused otsused vastu kvalifitseeritud häälteenamusega menetluses[68].

82. Seevastu ei ole aluslepingutes midagi märgitud menetluse kohta, mida tuleb järgida nõukogu järelduste vastu võtmiseks, sest see on õiguslik vorm, mida ei ole aluslepingutes ette nähtud[69].

83. Käesolevas kohtuasjas väidab nõukogu, et isegi kui vaidlustatud akt võeti vastu järelduste vormis, oli ELTL artikli 218 lõikes 9 ette nähtud menetlus selle akti vastuvõtmiseks ometi kohaldatav ja seda tegelikult järgiti.

63 Vt kohtuotsus, 14.6.2016, komisjon *vs.* McBride jt (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

64 Vt kohtuotsus, 14.6.2016, komisjon *vs.* McBride jt (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

65 Vt käesoleva ettepaneku punktid 10 ja 11.

66 Vt käesoleva ettepaneku punkt 12.

67 Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 40.

68 Vt selle kohta kohtuotsus, 18.12.2014, Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 66) ja sõnaselgemalt kohtujuristi ettepanek, Kokott, kohtuasi Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-81/13, EU:C:2014:2114, punkt 98).

69 Vt käesoleva ettepaneku punkt 72 ja joonealune märkus 59.

84. Leian, et selle argumendiga ei saa nõustuda.

85. Siinkohal tuleb meelde tuletada, et aluslepingutega on loodud liidu erinevate institutsioonide vahelise pädevuse jaotuse süsteem, määrates igale institutsioonile oma rolli liidu institutsioonilises struktuuris ja liidule usaldatud ülesannete täitmisel. Nii on ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud, et liidu iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele. See säte väljendab liidu institutsioonilisele struktuurile omast institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mille kohaselt on nõutav, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega [70].

86. Selles kontekstis ja korduvalt ongi Euroopa Kohus leidnud, et liidu institutsioonide tahte kujundamist puudutavad eeskirjad kehtestatakse aluslepinguga, mitte liikmesriikide või institutsioonide endi poolt [71]. Leian, et see arutluskäik kehtib ka aluslepingute eeskirjade kohta, mis kirjutavad ette, millises õiguslikus vormis peab liidu akt olema [72].

87. Sellest järeldub, et liidu institutsioonid ei või vabalt valida teatavaid aluslepingutes ette nähtud elemente, mis neile sobivad, eirates seejuures teisi. Käesolev kohtuasi näitab selgelt ära põhjused, miks niisugune „menüüst valimise“ käsitlusviis ei ole jätkusuutlik. Nimelt tekitab asjaolu, et nõukogu kaldus ELTL artikli 218 lõikes 9 ette nähtud õiguslikust vormist kõrvale, küsimusi seoses menetlusega, mida tuli vaidlustatud akti vastuvõtmiseks järgida, eelkõige komisjoni rolli ja nõukogus hääletamise korra osas.

88. Esiteks komisjoni rolli suhtes tekib kõigepealt küsimus, kas saab tõepoolest arvestada, et vaidlustatud akt võeti vastu „komisjoni ettepaneku põhjal“, nagu seda näeb ette ELTL artikli 218 lõige 9, kuna nimetatud akt on muus õiguslikus vormis kui komisjoni ettepanekus välja pakutud vorm [73]. Peale selle, kas komisjon oli kohustatud esitama nõukogu järelduste ettepaneku või pidi niisuguse ettepaneku koostama ja esitama pigem nõukogu eesistuja, nagu see on nõukogu järelduste puhul tavaline praktika? Lõpuks, kas komisjonil oli vastavalt ELTL artikli 293 lõikele 2 õigus oma ettepanekut muuta või tagasi võtta, kui nõukogu oli muutnud akti õiguslikku vormi?

89. Nagu need küsimused näitavad, seadis nõukogu järgitud käsitlusviis komisjoni osa vaidlustatud akti vastuvõtmises küsimärgi alla ja seega seadis ohtu aluslepingutega loodud institutsionaalse tasakaalu.

90. Teiseks nõukogus hääletamise korra suhtes tunnistab nõukogu ühelt poolt, et kvalifitseeritud häälteenamus oli vaidlustatud akti vastuvõtmisele „põhimõtteliselt“ kohaldatav. Teiselt poolt valis nõukogu tegelikult – nagu väidab komisjon – õigusliku vormi, mis on üldjuhul mõeldud ainult nõukogu poolt „konsensusega“ vastu võetavate aktide jaoks. Peale selle märgib nõukogu, et liikmesriikide vahel valitsev suur üksmeel eesmärkide suhtes, mida liit pidi WRC-15 raames püüdlema, võimaldas saavutada kokkuleppe ühehäälselt, kui teatud liikmesriikide reservatsioonid olid alaliste esindajate komitees (COREPER) kõrvaldatud. Lõpuks lisab nõukogu, et kuna komisjon ei muutnud vaidlustatud akti vastuvõtmiseni viinud arutelude käigus oma ettepanekut, et võtta arvesse muudatusi, milles oldi nõukogus kokkuleppele jõudmas, pidi nõukogu ELTL artikli 293 lõikest 1 tulenevalt tegema otsuse ühehäälselt [74].

91. Nõukogu argumentidega ei saa nõustuda.

70 Vt kohtuotsus, 28.7.2016, nõukogu *vs.* komisjon (C-660/13, EU:C:2016:616, punktid 31 ja 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

71 Vt kohtuotsused, 6.9.2017, Slovakkia ja Ungari *vs.* nõukogu (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 149), ning 28.4.2015, komisjon *vs.* nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:282, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt selle kohta ka kohtuotsus, 13.7.2004, komisjon *vs.* nõukogu (C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 81).

72 ELTL artikli 296 esimese lõigu alusel otsustavad institutsioonid juhul, kui vastuvõetava akti liiki ei ole aluslepingutes täpsustatud, selle igal üksikul juhul, lähtudes kohaldatavast menetlusest ja proportsionaalsuse põhimõttest.

73 Vt käesoleva ettepaneku punktid 10 ja 12.

74 Nimetatud õigusnorm näeb ette, et kui nõukogu teeb aluslepingute kohaselt otsuse komisjoni ettepaneku põhjal, siis saab nõukogu komisjoni ettepanekut muuta vaid ühehäälselt.

92. Aluslepingutega ei ole mõistagi vastuolus, et akt, mis tuleb vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamuse menetluses, võetakse vajaduse korral vastu kõikide liikmesriikide toetusega [75]. Peale selle olen väga hästi teadlik, et nõukogu eesistujal on hea koostöö vaimus vaja kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise menetluse raames toimuvate läbirääkimiste ajal võimaluse piires arvesse võtta ja rahuldada nende liikmesriikide delegatsioonide taotlusi, kellel ei ole aluslepingute alusel õigust asjaomase akti vastuvõtmist blokeerida.

93. Sellegipoolest ei ole nõukogul ikkagi lubatud akti „järeldusteks“ kvalifitseerides tekitada liikmesriikides ebakindlust selle suhtes, kas neil on õigus nimetatud akti vastuvõtmist blokeerida. Niisuguse käsitlusviisi tagajärjeks võib olla kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise menetlusest kõrvalekaldumine või selle tulemusetuks muutmine ja seega nõukogus hääletamise menetluse ohtu seadmine [76]. Arvan, et see oht esineb eelkõige siis, kui – nagu käesoleval juhul – nõukogu kaldub aluslepingutes sõnaselgelt ette nähtud õiguslikust vormist kõrvale, võttes akti vastu otsuse asemel järelduste vormis.

94. Pean siinkohal vajalikuks rõhutada, et kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise menetluse ja ühehäälselt või konsensusega hääletamise menetluse vahel valimine on väga oluline, sest sellel valikul võivad olla tagajärjed asjaomase akti sisu kindlaksmääramisele [77]. Nagu õigesti märkis kohtujurist Sharpston, „[o]tsus, millega kõik nõustuvad või mille vastu keegi ei ole, ei ole tingimata sama mis otsus, millega nõustub kvalifitseeritud häälteenamus. Näiteks võib otsus, mis pälviks kvalifitseeritud häälteenamuse, vajada „lahjendamist“, et saavutada ühehäälne heakskiit või vastuhäälte puudumine“ [78].

95. Kõiki eespool esitatud põhjendusi arvestades leian, et kuna nõukogu kaldus käesoleva asja asjaoludel aluslepingutes ette nähtud õiguslikust vormist kõrvale, tekitas ta ebakindlust vaidlustatud akti laadis ja menetluses, mida tuli selle vastuvõtmiseks järgida, niisugusel määral, et see kõrvalekaldumine kujutab endast ELTL artikli 218 lõike 9 rikkumist, millega võib kaasneda akti tühistamine.

96. Järeldan seega, et komisjoni esitatud ainsa väitega tuleb nõustuda ja nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta järeldused tühistada.

VI. Kohtukulud

97. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kui Euroopa Kohus järgib minu ettepanekut, kaotab kohtuvaidluse nõukogu ja kohtukulud tuleb seega välja mõista sellelt poolelt, kuna komisjon on seda nõudnud. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannavad menetlusse astunud liikmesriigid oma kohtukulud ise.

75 Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi komisjon *vs.* nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 189).

76 Vt selle kohta kohtuotsus, 6.9.2017, Slovakkia ja Ungari *vs.* nõukogu (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 148), kus Euroopa Kohus tõdes, et institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõte keelab Euroopa Ülemkogul muuta aluslepingutes ette nähtud kvalifitseeritud häälteenamuse reeglit seeläbi, et ta kehtestab nõukogule ELTL artikli 68 alusel tehtud järeldustes ühehäälse hääletamise nõude.

77 Vt õigusliku aluse valiku kohta analoogia alusel kohtuotsused, 26.3.1987, komisjon *vs.* nõukogu (45/86, EU:C:1987:163, punkt 12) ja 23.2.1988, Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (68/86, EU:C:1988:85, punkt 6).

78 Kohtujuristi ettepanek, Sharpston, kohtuasi komisjon *vs.* nõukogu (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 189). Vt selle kohta ka kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi komisjon *vs.* nõukogu (C-28/12, EU:C:2015:43, punkt 81).

VII. Ettepanek

98. Kõiki eespool esitatud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

– tühistada Euroopa Liidu Nõukogu 26. oktoobri 2015. aasta järeldused Rahvusvahelise Telekommunikatsiooni Liidu (ITU) 2015. aasta ülemaailmse raadiosidekonverentsi (WRC-15) kohta;

– mõista kohtukulud välja nõukogult, ja

– jätta Tšehhi Vabariigi, Saksamaa Liitvabariigi, Prantsuse Vabariigi ja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kohtukulud nende endi kanda.