

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PEDRO CRUZ VILLALÓN
esitatud 13. jaanuaril 2011¹

1. Käesolevas kohtuasjas tõstatatakse kaks olemuselt ja ulatuselt väga erinevat küsimust. Esimene küsimus, liidu esindamisõiguse volitamise tavapäraseks osalemiseks siseriiklikus kohtus menetlusosalisena, ei ole enam aktuaalne sellel konkreetsetel kujul, nagu see esitati. Ühenduse kõigis menetlustes esindamise õigus, mis oli EÜ artikliga 282 antud sõnaselgelt ja ainuõiguslikult komisjonile, asendati ELTL artiklis 335 esindamisõigusega, mis on antud liidu iga institutsiooni vastava tegevusalaga seotud küsimustes vastavale institutsioonile. EÜ artikkel 282 on siin kohaldatav ainult *ratione temporis*.

I. Õiguslik raamistik

A. *Euroopa Liidu õigus*

2. EÜ artikli 7 lõike 1 viimane osa sätestab:

„Iga institutsioon toimib talle käesoleva lepinguga antud volituste piires.”

3. Vastavalt EÜ artikli 207 lõigetele 2 ja 3:

„2. Nõukogule on abiks peasekretariaat, mida juhatab peasekretär, ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, keda abistab peasekretariaadi töö eest vastutav asepeasekretär. Peasekretäri ja asepeasekretäri määrab nõukogu ametisse kvalifitseeritud häälteenamusega.

Teine küsimus seevastu on ajatu mõõtmega, sest see puudutab nii põhimõttelist küsimust nagu seda on siseriiklike kohtute pädevus kontrollida liidu aktide õiguspärasust.

Nõukogu otsustab peasekretariaadi struktuuri.

1 – Algkeel: hispaania.

3. Nõukogu võtab vastu oma kodukorra.”

4. EÜ artikkel 282 omakorda sätestab:

„Ühendusel on igas liikmesriigis kõige laialdasem õigus- ja teovõime, mis vastavalt selle riigi seadustele antakse juriidilistele isikutele; eriti võib ühendus omandada ja võõrandada vallas- ja kinnisvara ning olla kohtus hagejaks ja kostjaks. Sel eesmärgil esindab ühendust komisjon.”

5. Vastavalt finantsmääruse artikli 59 lõikele 1:²

„1. Institutsioon täidab eelarvevahendite kasutaja ülesandeid.”

6. Sama finantsmääruse artikli 60 lõiked 1–3 sätestavad:

„1. Igas institutsioonis vastutab eelarvevahendite kasutaja tulude ja kulude usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohase haldamise ning õiguspärasuse ja korrakohasuse tagamise eest.

2. Kulude haldamisel võtab volitatud ja edasivolitatud eelarvevahendite kasutaja eelarvelisi ja juriidilisi kulukohustusi, tõendab kulusid ja kinnitab makseid ning valmistab ette assigneeringute kasutamist.

3. Tulude haldamine hõlmab saadaolevate summade eelarvestuste koostamist, nõuete kindlaksmääramist ja sissenõudekorralduste väljastamist. See võib hõlmata ka kindlaksmääratud nõuetest loobumist.”

7. Nõukogu kodukorra³ artikli 23 lõigete 2 ja 5 sisu on järgmine:

„2. Nõukogu otsustab peasekretariaadi struktuuri.

Peasekretär ja asepeasekretär võtavad nõukogu alluvuses kõik vajalikud meetmed, et kindlustada peasekretariaadi tõrgeteta töö.”

„5. Peasekretäril, keda abistab asepeasekretär, on täielik vastutus eelarve II osasse „Nõukogu” kirjendatud assigneeringute haldamise eest ning ta võtab kõik meetmed nimetatud assigneeringute nõuetekohase haldamise tagamiseks. Ta rakendab kõnealuseid assigneeringuid Euroopa ühenduste eelarve suhtes

2 – Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 74).

3 – Nõukogu 5. juuni 2000. aasta otsus 396/2000/EÜ, ESTÜ, Euratom, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (EÜT L 149, 23.6.2000, lk 21).

kohaldatava finantsmääruse asjakohaste sätete kohaselt.”

3. Vastaspoole nimi ja alaline elu- või asukoht.”

B. Siseriiklik õigus

8. Regendi 23. augusti 1948. aasta dekreedid Conseil d'État' halduskolleegiumi menetluse kohta artikkel 1 ja artikli 2 lõige 1 sätestavad:

„Artikkel 1

Conseil d'État arutab seaduse artikli 7 lõigetes 1, 8, 9 ja 10 ette nähtud hagiid, küsimusi ja apellatsioonkaebuseid, mille on allkirjastanud kohtuasja pool või advokatuuri liikmeks registreeritud Belgia kodakondsusega advokaat.

Artikkel 2

Hagiavaldus kannab kuupäeva ja sellesse on märgitud:

1. Hageja nimi, amet ja alaline elu- või asukoht.
2. Hagi või apellatsioonkaebuse ese ja asjaolude kirjeldus ning fakti- ja õigusväited.

II. Asjaolud

9. Euroopa Liidu Nõukogu taotles 20. novembril 2002 Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale'ilt planeerimisluba Justus Lipsiuse nimelises hoones teatud tööde tegemiseks. Luba anti 2003. aasta 12. ja 22. detsembri otsustega tingimusel, et taotleja pidi tasuma planeerimisloivu kokku 1 109 750 euro suuruses summas.

10. Arvestades et kõnealune lõiv on maks, millest Euroopa ühendused on Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide protokollis⁴ artikli 3 alusel vabastatud, esitas Euroopa Liidu Nõukogu Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale'ile (pealinna Brüsseli piirkonna planeerimisamet) asjaomase kaebuse. Kuna kolleegium ei vastanud, esitas nõukogu 10. novembril 2004 kaebuse Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale'ile.

11. Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale tunnistas nõukogu esitatud

⁴ – Lisatud Amsterdamis lepingu alusel EÜ asutamislepingule.

kaebuse edasikaebamise tähtaja möödumise tõttu 14. juuli 2005. aasta korraldusega vastuvõetamatuks. Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale leidis, et kaebetähtaeg planeerimislõivu vaidlustamiseks hakkas kulgema kuupäevast, kui otsusest teatati liidu nõukogu ainsale kontaktisikule, kes oli menetluses osalenud. Nõukogu oli selle kohta väitnud, et teda võivad esindada ja talle vastutust kaasa tuua ainult tema peasekretär ja asepeasekretär.

vaielda, eriti mis puutub Conseil d'État' pädevusse tagada, et liidu pädev organ on teinud otsuse kohtusse pöörduda teda käsitlevaid esindamisnorme järgides, otsustas ta EÜ artikli 234 alusel esitada Euroopa Liidu Kohtule järgmised eelotsuse küsimused.

III. Esitatud küsimused

12. Liidu nõukogu esitas Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale'i kõnealuse 14. juuli 2005. aasta korralduse tühistamise nõude Belgia Conseil d'État'le. Gouvernement de Région de Bruxelles-Capitale vaidlustas kõnealuse nõude käesolevas asjas olulise vastuvõetamatuse vastuväitega selle kohta, et puudus õigus esitada hagi, sest hagi olid esitanud „Euroopa ühendused, keda esindab Euroopa Liidu Nõukogu oma asepeasekretäri Pierre de BOISSIEU isikus”, kuigi kohtutoimikus oli volitus, millega komisjon volitas sõnaselgelt järgmist isikut: „Jean-Claude PIRIS või mis tahes muu isik, kelle viimane määrab, et esitada Belgia Conseil d'État'le [kõnealuse] korralduse tühistamise nõude”.

13. Kuna Belgia Conseil d'État leidis, et EÜ artiklite 282 ja 207 ulatuse üle võib tõepoolest

14. „1) Kas Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 282 ja eriti selle artikli teises lauses sisalduvaid sõnu „sel eesmärgil esindab ühendust komisjon” tuleb tõlgendada nii, et institutsiooni on õiguspäraselt volitatud ühendust esindama pelgalt sellest tulenevalt, et tal on volikiri, millega komisjon delegeeris sellele institutsioonile oma õiguse esindada ühendust kohtus, sõltumata sellest, kas volikirjas on nimeliselt määratud füüsiline isik, kellele on antud õigus volitatud institutsiooni esindada, või mitte?”

2) Kas eitava vastuse korral võib siseriiklik kohus nagu Conseil d'État kontrollida selle kaebuse vastuvõetavust, mille on esitanud Euroopa institutsioon, keda komisjon on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 282 teise lause tähenduses nõuetekohaselt volitanud kohtule kaebust esitama, selgitades välja, kas seda

institutsiooni esindab sobiv füüsiline isik, kellel on õigus siseriiklikule kohtule kaebust esitada?

V. Poolte argumendid

- 3) Teise võimalusena ja juhul, kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, kas Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 207 lõike 2 esimese lõigu esimest lauset ja täpsemalt sõnu „abistab peasekretariaadi töö eest vastutav asepeasekretär” tuleb tõlgendada nii, et nõukogu asepeasekretär võib nõukogu siseriiklikele kohtuasutustele kaebuse esitamisel õiguspäraselt esindada?

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

15. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 15. märtsil 2010.

16. Kirjalikud märkused esitasid Belgia valitsus, nõukogu ja komisjon.

17. 10. novembril 2010 toimunud kohtuisungil esitasid suulisi märkusi Belgia valitsuse, nõukogu ja komisjoni esindajad.

18. Komisjoni kirjalikud märkused algavad kahe esialgse märkusega. Ühelt poolt väidab komisjon, et ta on veendunud, et vastavalt nõukogu sisekorra eeskirjadele andis just nõukogu õigusnõunik Piris või viimase nimetatud õigustalituse liige korralduse advokaat de Briey'le algatada menetlus Conseil d'État's, mistõttu oleks seega piisanud, kui Conseil d'État oleks kontrollinud, et see nii tõepoolest oli, selleks et Région de Bruxelles-Capitale'i esitatud vastuvõetamatuse vastuväide kohe alguses tagasi lükata. Komisjoni arvates ei olnud asepeasekretäri nimetamine, nagu see on kaebuse esimesel leheküljel märgitud, absoluutselt vajalik ja seda oleks võinud pida õiguslikult asjassepuutumatuks. Tema arvates võiks juhul, kui Euroopa Kohus jagab seda seisukohta, ja selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, olla sobiv vastata pigem nii kui uurida eelotsuse küsimusi selliselt, nagu need on esitatud.

19. Teiselt poolt ja teise esialgse märkusena avaldab komisjon imestust selle üle, et Région de Bruxelles-Capitale kui liikmesriigi ametiasutus võtab kohtumenetluses sellise hoiaku eelotsusetaotluse esitanud kohtus, püüdes tugineda seda laadi vorminõude väidetavale rikkumisele, kuigi tal ei saa olla mingit põhjendatud kahtlust nõukogu avaldatud tahtes

kohtusse pöörduda ning ta teab nõukogu asepeasekretäri ja õigusnõuniku volitusi väga hästi.

vaid ühtsuse huvides peab komisjonile selles ühetaolised eeskirjad kehtestama liidu õigus. Sellega seoses on komisjon seisukohal, et teise institutsiooni volitamiseks on vajalik ja piisav, 1) et järgitakse selles institutsioonis otsuste tegemist reguleerivaid eeskirju, 2) et volituste ese ja ulatus on piisavalt selgelt kindlaks määratud, ja lõpuks, 3) et volitatud institutsioon on selgelt identifitseeritud. Kõiki neid tingimusi on tema arvates käesolevas menetluses täidetud.

20. Esimese eelotsuse küsimuse kohta väidab komisjon, et EÜ artikliga 282 talle antud ai-nuesindusõiguse vastukaaluks püüab ta põhimõtteliselt volitada ülejäänud institutsioone, et nad esindaksid ühendusi tema asemel kohtumenetlustes oma vastava tegevusalaga seotud küsimustes. Lissaboni leping järgib seda loogikat, sätestades ELTL artiklis 335 liidu otsese esindamise õiguse igale institutsioonile tema vastava tegevusalaga seotud küsimustes, ilma et selleks oleks vaja komisjoni volitust.⁵

22. Lisaks väidab komisjon, et kuigi üldiselt on nii tavaks, ei kohusta ükski säte ega üldpõhimõtte teda määrama volitatavas institutsioonis konkreetset füüsilist isikut, kes on ainsana volitatud teda esindama. Tegelikult nimetatakse isik alati kokkuleppel asjaomase institutsiooniga, sest kui komisjon määraks isiku ühepoolset, tungiks ta õigustamatult selle institutsiooni haldusautonoomia piiresse.

21. Ei ole ühtegi erinormi, mis täpsustaks sellise volituse andmise – mida käesolevas kohtuasjas ei vaidlustata – tingimusi ja vormi. Igal juhul leiab komisjon, et selle kohta ei saa kehtida eri liikmesriikide eritingimused,

23. Komisjon väidab, et käesolevas kohtuasjas nimetas ta konkreetset nõukogu õigusnõuniku, et tulla vastu just nimelt nõukogu enda sellekohasele ettepanekule. Selline konkreetne mainimine ei olnud siiski

5 – ELTL artikkel 335: „Liidul on igas liikmesriigis kõige laialdasem õigus- ja teovõime, mis vastavalt selle riigi seadustele antakse juriidilistele isikutele; eelkõige võib liit omandada ja võõrandada vallas- ja kinnisasju ning olla kohtus menetlusosaliseks. Sel eesmärgil esindab liitu komisjon. Iga institutsioon esindab liitu siiski oma haldusliku iseseisvuse alusel oma tegevusalaga seotud küsimustes.”

õiguslikult vajalik selleks, et tagada nõukogule antud volituse kehtivus, kuna see volitus võimaldas pealegi nimetada mis tahes muu isiku.

24. Teise küsimuse kohta väidab komisjon, et kui on tõendatud, et komisjon on institutsiooni volitanud kohtumenetluses osalema nõuetekohaselt, ei ole siseriiklikul kohtul põhimõtteliselt vaja teha täiendavaid kontrolle. Kahtluse korral võiks ta äärmisel juhul kontrollida, kas isik, kes on kohtus menetlusosaline, tegutseb institutsiooni nimel, milles käesoleval juhul ei ole mingit kahtlust.

25. Vastupidi, komisjon leiab, et siseriiklik kohus ei saa kontrollida isiku nimetamise õiguspärasust ei komisjoni antud volituse ega volitatud institutsiooni sise-eeskirjade suhtes. Nii ei saa kohus kontrollida, kas kohtusse ilmunud füüsiline isik täidab nimetamiseks vajalikke tingimusi, ega seda, kas pädevad organid on ta nimetanud õigesti ja vastavuses vorminõuetega. Selline kontroll tähendaks tungimist institutsiooni sisekorraldusse ja paneks siseriikliku kohtu tõlgendama tema sisekorra eeskirju.

26. Kolmanda küsimuse kohta väidab komisjon, et EÜ artikli 207 üldine sõnastus ei

võimalda kindlaks määrata, kas nõukogu kohtus esindamine kuulub tema asepeasekretäri pädevusse. Kuna on tegu kõrgeima võimeesindajaga, kes vastutab nõukogu peasekretariaadi eest, millesse kuulub õigusteenistus, on ilmselge, et asepeasekretär võib nõukogu õiguspäraselt kohtus esindada.

27. Esitatud põhjendustest lähtudes leiab komisjon, et Belgia Conseil d'État' küsimustele tuleb vastata järgmiselt: „EÜ artiklit 282 ja eriti selle artikli teises lauses sisalduvaid sõnu „sel eesmärgil esindab ühendust komisjon” tuleb tõlgendada nii, et institutsiooni on õiguspäraselt volitatud ühendust esindama pelgalt sellest tulenevalt, et tal on volikiri, millega komisjon delegeeris sellele institutsioonile oma õiguse esindada ühendust kohtus, sõltumata sellest, kas volikirjas on või ei ole nimeliselt määratud füüsiline isik, kellele on antud õigus volitatud institutsiooni esindada”.

28. Belgia valitsus aga, olles märkinud, et arutamisel oleva kohtuasja asjaolud toimusid enne EÜ artiklis 282 ELTL artikliga 335 tehtud muudatuse jõustumist, väidab, et esimesele küsimusele tuleb vastata eitavalt, sest vastupidine tähendaks, et kui komisjon on

nõukogu volitanud, võib viimane kohtus esineda ükskõik millise oma ametniku isikus.

29. Belgia valitsus väidab, et EÜ artikli 282 range kohaldamise puhul peaks jõudma järeldusele, et Euroopa Ühenduse algatatud mis tahes kohtuasjad peab kohtusse andma ainult komisjon, sest EÜ asutamislepingu artikli 7 lõike 1 viimases osas sätestatud pädevuste andmise põhimõte ei puuduta mitte ainult pädevuste piiritlemist ühenduse ja liikmesriikide vahel, vaid ka iga ühenduse institutsiooni enda pädevuste piiritlemist, kes võib teostada ainult oma vastavaid pädevusi, ilma et neid oleks võimalik delegeerida.

30. Kui oletada, et eespool öeldule vaatamata on pädevust teatud tingimustel võimalik delegeerida, siis väidab Belgia valitsus, et sellist delegeerimist tuleks tõlgendada kitsalt, kuivõrd sellega tehakse erand institutsioonidevahelisest pädevuse jaotusest, nagu see on sätestatud EÜ asutamislepingus. Selle põhimõtte kohaldamisel peab volitust, mille komisjon on andnud ühe talle asutamislepinguga antud pädevuse täitmiseks, täitma volitatud institutsioon või isik.

31. Käesolevas kohtuasjas on tõendatud, et füüsiline isik, kes esitas eelotsusetaotluse

esitanud kohtule kaebuse, ei olnud komisjoni nimetatud isik, see tähendab hr Piris, ega ka ükski viimase poolt nimetatud, nagu oli komisjoni volituses endas lubatud edasivolitamise korras teha, mille kehtivuses võib Belgia valitsuse arvates õiguspäraselt kahelda. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse esitaja oli kokkuvõttes toiminud ilma igasuguse volituseta.

32. Teise küsimuse kohta väidab Belgia valitsus, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale takistab ühenduse institutsioonide autonoomia põhimõte siseriikliku kohtu sekkumist institutsioonide pädevustesse, tehes nende institutsioonide asemel otsuseid. Samast kohtupraktikast nähtub ka seevastu, et siseriiklik kohus võib kontrollida, kas institutsioon on toiminud kooskõlas tema suhtes kohaldatava õigusnormiga. Järelikult on Belgia valitsus seisukohal, et siseriiklik kohus võib kontrollida institutsiooni esitatud kaebuse vastuvõetavust, kontrollides, kas institutsioon toimib füüsilise isiku vahendusel, kelle komisjon on volitanud kaebust esitama.

33. Kolmanda küsimuse kohta väidab Belgia valitsus, et EÜ asutamislepingu artikli 207 lõige 2 ei anna iseenesest mingit esindamisõigust asepeasekretärile ning et tema vastutust peasekretariaadi juhtimise eest ei saa

samastada esindamisõigusega, sest tema pädevus seondub ühelt poolt peasekretariaadi korralduse ja haldamisega ning teiselt poolt nõukogu töö sujuva korraldamise ja institutsiooni eelarve majandamisega. See säte ega nõukogu kodukorra artikkel 23 ei anna asepeasekretärile kohtusse pöördumiseks esindusõigust, mille tõttu tuleb Belgia valitsuse arvates kolmandale ja viimasele küsimusele vastata samuti eitavalt.

34. Nõukogu omakorda väidab esimese küsimuse kohta, et ei vaielda selle üle, kas komisjon on volitanud teda õiguspäraselt vastavalt EÜ artiklile 282, millest nähtub ainult, et institutsioonidel, kes soovivad kohtusse pöörduda neid otseselt puudutavates küsimustes, peab selleks olema komisjoni volitus. Nõukogu arvates ei tulene kõnealusest artiklist ega ühestki teisest sättest, et volitus on antud õiguspäraselt ainult siis, kui selles on määratud isik, kes esindab asjaomast institutsiooni pädevas siseriiklikus kohtus. Seega piisab tema arvates ühenduse kehtivaks esindamiseks institutsioonile antud volitusest kohtusse pöörduda.

35. Nõukogu möönab, et kuigi on tõsi, et miski ei takista nimetada volituses konkreetset isikut, on tema arvates institutsioonide korraldusliku autonoomia põhimõte ja

sisekorra eeskirjad ikkagi kohaldatavad ning seega ei piira füüsilise isiku nimetamine institutsioonile antud volituse ulatust tema esindamisel siseriiklikus kohtus.

36. Nõukogu märgib, et see, et volituses on märgitud tema õigusnõuniku hr Piris'e nimi, on õige, aga et tema esindamine ei ole tekitanud mingeid probleeme institutsioonidesiselt, sest on järgitud kõiki sisemenetlusi. Hr Piris omakorda nimetas vastavalt volituse tingimustele institutsioonivälise advokaadi de Briey esitama ühenduse esindajana kaebuse siseriiklikule kohtule. Teisiti öeldes annab konkreetselt hr Piris'e nimetamine komisjoni volituses nõukogu õigusnõunikule sõnaselgelt *ad extra* volitused nimetada esindajaks advokaat de Briey.

37. Nõukogu väidab, et hr de Briey esitatud kaebuses on märgitud ka nõukogu asepeasekretäri nimi, mis ei olnud vajalik, sest tema ülesanne on põhikirja järgi peasekretariaadi juhtimine vastavalt EÜ artiklile 207, seega ei olnud mingit vajadust tema nime ka komisjoni volituses konkreetselt märkida, kuivõrd nõukogule selliselt antud volitusest piisas. Veelgi enam ei olnud vaja, et hr Piris oleks

nimetanud asepeasekretäri. Piris'e nimi seevastu oli volituses kirjas sellepärast, et tema kui asepeasekretäri volitatud eelarvevahendite kasutaja ülesanne oli palgata välisadvokaat.

38. Nõukogu leiab, et tema seisukohta esimese küsimuse suhtes arvesse võttes ei ole teisele küsimusele vaja vastata. Tema arvates ei saa siseriiklik kohus kontrollida, kas institutsiooni, kes on selles kohtus algatatud kohtumenetluse pool, esindab õige füüsiline isik, välja arvatud juhul, kui institutsioon seab ise selle esinduse kahtluse alla. Vastasel korral oleks see lubamatu tungimine ühenduse institutsioonide autonoomia sfääri. Nõukogu on seisukohal, et siseriiklik kohus saab kontrollida ainult seost EÜ artikli 282 alusel ühendusi esindava nõukogu enda ja teda esindava välisadvokaadi vahel. See tähendab, siseriiklik kohus saab üksnes kontrollida, kas on olemas komisjoni antud volitus ja kas on nimetatud advokaat teda kõnealuses kohtus esindama. Selle küsimuse toesuses aga ei ole käesolevas kohtuasjas kahelnud Belgia Conseil d'État ega käesoleva põhikohtuasja vastaspool.

39. Kolmanda küsimuse kohta väidab nõukogu, et tema seisukohta teise küsimuse suhtes

arvesse võttes ei ole kolmandale küsimusele vaja vastata. Nõukogu väidab siiski, olles rõhutanud, et põhikohtuasja ese puudutab ühenduste maksuimmuniteti, et vastavalt EÜ artikli 207 lõikele 2, finantsmääruse artikli 59 esimesele lõigule, nõukogu kodukorra artikli 23 lõigetele 2 ja 5 ning 20. detsembril 2002. aastal vastu võetud nõukogu eelarve täitmise sise-eeskirjadele täidab asepeasekretär oma institutsiooni esindajana ühenduste eelarves nõukogu eelarveosa kasutaja ülesandeid. Eelarvevahendite kasutajana ja vastavalt finantsmääruse artikli 60 lõigetele 1 ja 3 vastutab ta tulude ja kulude usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohase haldamise ning õiguspärasuse ja nõuetekohasuse tagamise eest. Sellesse konteksti kuulubki asepeasekretäri kui oma institutsiooni assigneeringute majandamise eest vastutava isiku otsus pöörduda siseriiklikku kohtusse, selleks et vältida, et nõukogu peaks tasuma oma eelarvest summa, mida Région de Bruxelles-Capitale nõuab alusetult.

40. Nõukogu järeldab, et kuna komisjon on kehtivalt volitanud nõukogu tegutsema ühenduste nimel, oli igati õiguspärane, et nõukogu esindas siseriiklikus kohtus tema eelisõiguste kasutamisel tema põhikirjajärgne esindaja selles küsimuses ehk hr de Boissieu kui sekretariaadi hea toimimise ja juhtimise eest vastutav asepeasekretär, ilma et selleks oleks vaja

komisjoni või hr Piris'e sõnaselget volitust, sest volitus, mille komisjon on andnud nõukogule kui institutsioonile, on esmase õiguse sätete alusel piisav.

42. EÜ artikkel 282 määras ühenduse esindajaks komisjoni ainult selleks, et teha võimalikuks ühendusele juriidilise isikuna tunnustatud õigusvõime teostamine „igas liikmesriigis”. Selles võimes näeb kõnealune säte konkreetselt ette õiguse „olla kohtus ha-gejaks ja kostjaks”.

VI. Õiguslik hinnang

41. Alustuseks tuleb märkida, et Euroopa Kohtul ei paluta käesolevas kohtumenetluses kolme küsimuse abil lahendada konkreetset esimeses astmes algatatud kohtuasja, see tähendab küsimust, kas ühendus on nõuetekohaselt esindatud konkreetses kohtumenetluses, mida arutab Belgia Conseil d'État. Juba kõnealuste küsimuste sõnastus näitab, et Euroopa Kohtult oodatakse abstraktset vastust küsimustele, mis on samuti abstraktsed. Seega ei tule otsustada, kas isikud, kes osalesid põhikohtuasja menetluses ühenduse nimel, võisid seda kehtivalt teha, vaid täpsustada ühenduse esindamise korda juhtudel, kui ühendus pöördub EÜ artikli 282 alusel siseriiklikusse kohtusse. Belgia Conseil d'État otsustab Euroopa Kohtu seisukoha põhjal selles õigusküsimuses, kuidas lahendada käesolevale asjale vastatud õigusküsimust kohaldades arutamisel olevat kohtuvaidlust.

43. Seega on tegemist orgaanilise esindusõigusega, mille alusel komisjon oli ainus ühenduse volitatud eestkõneleja suhetes liikmesriikidega, kelle suhtes kehtib ainult nende vastav siseriiklik õiguskord. See tähendab nendes suhetes, kus ühendus toimib eraõigusliku juriidilise isikuna, kellel ei ole seega nii-öelda mingisugust mõjuvõimu ja kes allub sel juhul siseriiklikule õigusele nagu iga kodanik.

44. Ühenduse esindajana EÜ artikli 282 alusel teostab komisjon ainult siseriiklikus õiguses esindamise *ad extra* eripädevust, mis on sõltumatu talle ühenduse õiguskorras *ad intra* antud pädevustest. Selles esindusfunktsioonis toimus komisjon, *nagu ta oleks ühendus*, pannes vastavas siseriiklikus õiguskorras maksma ühenduse tahte, mis tuleneb ühenduse õigusega kehtestatud õigusnormide ja

õigusaktide koostamise menetlustest. Tahe, mida ta avaldas, ei olnud seega komisjoni tahe, vaid aluslepingutega ühenduse eri organitele antud pädevuste õigel teostamisel kujundatud ja seega lõppkokkuvõttes ühenduse enda tahe.

45. Ühenduse esindamine selle ühe organi poolt ei võta ülejäänud organitelt ära ühtegi nende õigustest ega või neid kahjustada nende pädevuste teostamisel või raskendada nende ülesannete täitmist, kui selleks on vaja, et komisjon toimiks juriidilise isikuna ühe liikmesriigi õiguse kohaldamisalas. Komisjon pöördub kohtusse ühenduse esindajana, kui see ühenduse organ, kelle õigused seda nõuavad, leiab, et nende õiguste nõuetekohaseks teostamiseks on ühenduse huvides siseriiklikesse kohtutesse pöörduda.

46. See on igal juhul loogika, millest juhindub ELTL artikkel 335, mis ei ole käesolevas kohtuasjas kohaldatav, aga on mõnel määral oluline tõlgendamisel, kuivõrd selle sättega muudeti ametlikuks EÜ artikli 282 kohaldamisel praktikas järgitav kord,⁶ sätestades nüüd, et ilma, et see piiraks liidu ühist esindamist komisjoni poolt, esindab „[i]ga

institutsioon [...] liitu siiski oma haldusliku iseseisvuse alusel oma tegevusalaga seotud küsimustes”. Ühelt poolt volituste ja teiselt poolt nende volituste teostamise tagamiseks kohtusse pöördumise õiguse kokkusattumus ei aita mitte ainult volitusi tõhusamalt täita, vaid on ka hea õigusemõistmise huvides, kuivõrd kohtuvaidluse pooled saavad vaidluseseme kohtus kindlaks määrata tingimustes, mis vastavad kõige paremini tegelikkusele, mis on neile kui vastanduvate huvidega pooltele eriti lähedane. Sellelaadseid seisukohti on Euroopa Kohus juba avaldanud, märkides, et on õiglase kohtumenetluse huvides, et olukorras, kus ühendusel on oma institutsiooni(de) tegevuse tõttu on tekkinud vastutus, esindaks teda kohtus institutsioon(id), kellele kahju põhjustanud tegevust süüks pannakse (13. novembri 1973. aasta otsus kohtuasjas Werhahn Hansamühle vs. nõukogu, punkt 7⁷).

47. Komisjonile EÜ artikliga 282 antud pädevus piirdub seega käesoleva kohtuasja seisukohast vaid ühenduse institutsioonilise esindamisega liikmesriikide kohtutes. Komisjon ei esinda seal mitte enda, vaid ühenduse tahet, seega iga juhtumi puhul nende ühenduse organite tahet, kelle pädevusalasse kuulub see

6 – Vt selle kohta muu hulgas Becker, U., „Artikel 282” (Rn. 15), teoses Schwarze, J. (toim), *EU-Kommentar*, 2. trükk, Nomos, Baden-Baden, 2009.

7 – Liidetud kohtuasjad 63/72-69/72, EKL 1973, lk 1229.

ühenduse tegevus, mille õigusemõju tagamiseks on vaja pöörduda siseriiklikku kohtusse. Sellepärast ei tule EÜ artikli 282 alusel antud esindusõigust kaugeltki mõista õigusena, mis taandab eri institutsioonide paljud *ad intra* vastutusalad üheksainsaks komisjoni vastutusalaks, vaid instrumentaalse pädevusena institutsioonide eri vastutusalade huvides nende avaldumisel *ad extra* liikmesriikide kohtutes.

48. Samuti on saanud korduvaks ja väljakujunenud kohtupraktikaks, et kui institutsioonide toimimine seda nõuab, volitab komisjon eri institutsioone ühendust kohtus esindama. See ongi see praktikas järgitav kord, mis nagu öeldud, muudeti lõpuks ametlikuks praegu kehtivas ELTL artiklis 335. Keegi ei vaidlusta ega tohigi tõsiselt vaidlustada seda, et see nii-öelda sisemine volitamine on juriidiliselt vaidlustamatu, sest seda ei välista EÜ artikkel 282 ega takista ka selles sättes ette nähtud õiguste andmine seda, et lõpuks esindab ühendust tema kui juriidilise isiku huvide kaitsmiseks kohtus tööpoolest asjaomane institutsioon. Lõpuks hakatigi just ühenduse huvide parima kaitse tagamiseks praktikas kasutama korda, kus ühenduse esindamine

usaldati süstemaatiliselt sellele institutsioonile, kes on kõige paremini suuteline neid huvisid kaitsma.

49. Mõistagi on teistel konkreetselt asjasse puutuvatel institutsioonidel peale komisjoni võimalik liitu otse esindada alles alates ELTL artikli 335 jõustumisest, kuid varasem kord ei takistanud delegeeritud esindamist, kui oli olemas nõuetekohane „sisene” volitus komisjonilt.

50. Otsustav küsimus on järelikult see, kuidas muuta niisugune volitamine ametlikuks. Kõigepealt peab olema kindel ja selge soov usaldada ühenduse esindamine teisele institutsioonile. Aga tuleb eeldada, et sellele volitamissoovile eelneb teine soov, mille täitmiseks volitamist just kasutataksegi: soov olla kohtus menetlusosaline, mis ei pea olema tingimata ja üksnes komisjoni soov, vaid ka selle institutsiooni soov, kelle toimimine nõuab seda kohtusse pöördumist kõige asjakohasema vahendina tema ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks.

51. Mõistagi ei takista miski komisjonil EÜ artikli 282 alusel oma õiguspärase pädevuse

teostamisel esindada ühendust kohtus otse ka teise institutsiooni kõige vahetumate huvide kaitsmiseks. On ilmne, et institutsiooniliste ülesannete ratsionaalse jaotamise loogika ühenduse üliluslikes huvides peab praktikas jõudma – nagu toimus tegelikult juba minevikus – korran, mis on nüüd ELTL artikliga 335 saanud normiks.

52. Kuigi on tõsi, et ei ole mingit kohustust volitada teist institutsiooni esindama ühendust kohtus, näib siiski juhul, kui komisjon on otsustanud seda teha, et ta ei saa volitatud esindusõigusele seada mingeid tingimusi. Ja seda mitte ainult ühenduse huvide kohtuliku kaitse meetodi osas, vaid ka isikute osas, kes peavad volitatud institutsiooni nimel tegutsema. Vastupidine tähendaks lubamatut tungimist viimase institutsioonilise ja organisatsioonilise autonoomia valdkonda.⁸ Ja see oleks ühtlasi vastuolus ka volitamise mõtte endaga, mis ei ole muud kui, nagu on juba öeldud, võimaldada ühenduse huvide kaitsmine selle organi poolt, kes on tänu vaidluseseme tundmisele igal juhul kõige paremini suuteline seda kaitset tagama.

8 – Haldusautonoomia põhimõte, mida – nagu märkis komisjon – Euroopa Kohus juba tunnistas ESTÜ lepingu raames 12. juuli 1957. aasta otsuses liidetud kohtuasjades 7/56 ja 3/57-7/57: *Algeria jt vs. Assemblée Commune* (EKL 1957, lk 81).

53. Eespool öeldu põhjal on selge, et komisjon peaks piirduma selle institutsiooni ametliku volitamisega, kellele ta usaldab ühenduse esindamise kohtus tema otseste huvide kaitsesse, määramata Conseil d'État' esitatud esimese küsimuse tähenduses „nimeliselt füüsilist isikut, kellele on antud õigus volitatud institutsiooni esindada”.

54. See ei tähenda aga, et ainult selline nimeline määramine muudab juhul, kui seda ei järgita, iseenesest konkreetse volituse kehtetuks. Kui – nagu vastavalt komisjoni väidetele näib olevat – on tavaks teha selliseid nimelisi määramisi kokkuleppel asjaomase institutsiooni endaga, peab selle mõju piirduma rangelt ühendusesise ulatusega, kui korraldatakse kaitsega seotud tööd.

55. Ühendus oli seega EÜ artikli 282 alusel liikmesriikide kohtutes õiguspäraselt esindatud nii komisjoni enda kui ka institutsiooni poolt, keda tema konkreetse kohtumenetluse jaoks ametlikult oli volitanud. See institutsioon kui volituse saaja teostab talle antud esindusõigust institutsioonina ja seega oma

institutsioonilise tahte kujundamiseks ja teostamiseks kehtestatud korras. See tähendab isikute kaudu, kes on volitatud tema nimel tegutsema ja seega teda esindama.

on ilmne, et komisjoni poolt nõukogule antud volituse võimalik kontrollimine võib olla ainult ühenduse enda kohtu pädevuses, sest igasugune siseriiklike kohtute sekkumine selles küsimuses tähendaks lubamatut tungimist liidu institutsioonide autonoomia sfääri.

56. Eespool öeldust tulenevalt tuleb Conseil d'État' kolmandale küsimusele vastata jaatavalt. Nimelt tuleb isikute hulka, kes võivad nõukogu nimel kehtivalt tegutseda, arvata nõukogu asepease sekretär, kui – nagu see on käesoleval juhul – ühenduse huvid, mille kaitse nõuab, et ühendus pöörduks kohtusse, puudutavad viimase eelarvet, mille käsutamise ja täitmise eest on konkreetselt vastutav kõnealune sekretär, nagu nähtub nõukogu kodukorra artikli 23 lõigetest 2 ja 5.

58. Sellepärast saab siseriiklik kohus isegi ilmselgelt kehtetute volituste korral üksnes esitada vastava eelotsuse küsimuse ETL artikli 267 alusel.

57. Kuigi teise küsimuse sõnastusest lähtudes tuleb sellele vastata ainult juhul, kui vastus esimesele küsimusele oleks eitav, on siiski kohane täpsustada, et liikmesriikide kohtud ei saa kontrollida komisjoni poolt ühenduse teisele institutsioonile antud volituse nõuetekohasust. Kui käesolevale kohtuasjale üle kanda liidu ametniku või teenistuja staatuse andmise valdkonnas kehtiv kohtupraktika,⁹

59. Siseriiklike kohtute pädevus piirdub seega selle akti õiguspärasuse kontrollimisega, mille alusel ühendus – teda liidu õiguse alusel esindava organi kaudu – volitab konkreetset advokaati liikmesriigi kohtusse pöörduma, kui riigi menetlusõigusnormid seda nõuavad. Kuna tegemist on rangelt siseriikliku nõudega, mis ei puuduta kohtusse pöörduva isiku staatust, vaid menetluses osalemise vormi, ei saa liit, kes toimib selles kontekstis ilma igasuguse mõjuvõimuta juriidilise isikuna, seda nõuet täitmata jätta. Nagu ta ei saa mõistagi ka täitmata jätta kohtuotsust, mille lõpuks teeb selle riigi kohus, kelle jurisdiktsiooni kohtuasi kuulub.

⁹ – Vt muu hulgas 8. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-288/04: AB (EKL 2005 lk I-7837, punkt 31).

VII. Kokkuvõte

60. Esitatud põhjendustest tuleneb samamoodi abstraktselt, nagu Belgia Conseil d'État on oma küsimusedki esitanud, et EÜ artiklis 282 ette nähtud volitamine ei nõua füüsilise isiku nimelist määramist ning et juhul, kui on sõnaselgelt määratud konkreetne

inimene, ei muuda asjaolu, et kohtus on menetlusosaliseks teine inimene, volitatud institutsioonile antud volitust kehtetuks, tingimisel et kõnealune isik võib üldiselt toimida kõnealuse institutsiooni nimel, nagu see on nõukogu asepeasekretäri puhul. Teiselt poolt võib kõnealuse sisevolituse õiguspärasuse üle otsustada ainult Euroopa Kohus. Siseriiklikule kohtule jääb seevastu ja ainult õigus kontrollida volitust, mida võidakse siseriiklikus õiguses nõuda, et advokaadi vahendusel kohtusse pöörduda.

VIII. Ettepanek

61. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Belgia Conseil d'État' esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. EÜ artiklit 282 ja eriti selles sisalduvaid sõnu „sel eesmärgil esindab ühendust komisjon” tuleb tõlgendada nii, et komisjonist erinev institutsioon on õiguspäraselt volitatud ühendust esindama üksnes volituse alusel, millega komisjon on delegerinud sellele institutsioonile oma õiguse esindada ühendust kohtus, sõltumata sellest, kas volikirjas on või ei ole nimeliselt määratud füüsiline isik, kellele on antud õigus esindada volitatud institutsiooni.

2. EÜ artikli 207 lõike 2 esimese lõigu esimest lauset ja täpsemalt sõnu „abistab peasekretariaadi töö eest vastutav asepeasekretär” tuleb tõlgendada nii, et nõukogu asepeasekretär võib nõukogu siseriiklikele kohtuasutustele kaebuse esitamisel kehtivalt esindada.

3. Siseriiklik kohus, nagu Belgia Conseil d'État, ei saa kontrollida EÜ artikli 282 alusel antud „ühendusesisese” volituse õiguspärasust, vaid ta on sel juhul kohustatud esitama vastava eelotsuse küsimuse Euroopa Kohtule.