



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

7. märts 2019*

Apellatsioonkaebus – Institutsiooniõigus – Kodanikualgatus – Määrus (EL) nr 211/2011 – Kavandatud kodanikualgatus registreerimine – Artikli 4 lõike 2 punkt b – Tingimus, et kavandatud kodanikualgatus ei jääks ilmselgelt välja Euroopa Komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks – Tõendamiskoormis – Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus – ELTL artikkel 174 – Kodanikualgatus „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ – Registreerimistaotlus – Komisjoni keeldumine

Kohtuasjas C-420/16 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 28. juulil 2016 esitatud apellatsioonkaebus,

Balázs-Árpád Izsák, elukoht Târgu Mureș (Rumeenia),

Attila Dabis, elukoht Budapest (Ungari),

esindaja: *ügyvéd* D. Sobor,

apellandid,

teised menetlusosalised:

Euroopa Komisjon, esindajad: K. Banks, K. Talabér-Ritz, H. Krämer ja B.-R. Killmann,

kostja esimeses kohtuastmes,

Ungari, esindaja: M. Z. Fehér,

Kreeka Vabariik,

Rumeenia, esindajad: R. H. Radu, C. R. Cantâr, C.-M. Florescu, L. Lițu ja E. Gane,

Slovaki Vabariik, esindaja: B. Ricziová,

menetlusse astujad esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: Euroopa Kohtu asepresident R. Silva de Lapuerta esimese koja presidendi ülesannetes, kohtunikud J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan ja S. Rodin (ettekandja),

* Kohtumenetluse keel: ungari.

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 3. mai 2018. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 4. oktoobri 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Apellatsioonkaebuses paluvad Balázs-Árpád Izsák ja Attila Dabis tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 10. mai 2016. aasta otsuse Izsák ja Dabis vs. komisjon (T-529/13, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2016:282), millega jäeti rahuldamata nende hagi, milles nad palusid tühistada Euroopa Komisjoni 25. juuli 2013. aasta otsuse C(2013) 4975 final, mis käsitleb taotlust registreerida Euroopa kodanikualgatus „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“, mis esitati komisjonile 18. juunil 2013 (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

Õiguslik raamistik

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määruse (EL) nr 211/2011 kodanikualgatuse kohta (ELT 2011, L 65, lk 1) põhjendustes 1, 2, 4 ja 10 on märgitud:

„(1) Euroopa Liidu lepinguga (ELi leping) on tugevdatud liidu kodanikuühiskonda ja tõhustatud liidu demokraatlikku toimimist, nähes selleks muu hulgas ette, et igal kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias Euroopa kodanikualgatuse kaudu. See kord võimaldab kodanikel pöörduda otse komisjoni poole taotlusega, milles komisjoni kutsutakse üles esitama liidu õigusakti ettepanek aluslepingute rakendamiseks, ja annab neile sarnase õiguse, nagu on Euroopa Parlamendil Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 225 ja nõukogul ELi toimimise lepingu artikli 241 alusel.

(2) Kodanikualgatuse kord ja tingimused peaksid olema selged, lihtsad ja kasutajasõbralikud ning vastama kodanikualgatuse olemusele, et julgustada kodanike osalust ja muuta liit ligipääsetavamaks. Need peaksid õigusi ja kohustusi täpselt tasakaalus hoidma.

[...]

(4) Taotluse korral peaks komisjon andma kodanikele teavet ja mitteametlikku nõu kodanikualgatuste kohta, eelkõige registreerimise kriteeriumide küsimuses.

[...]

(10) Selleks et tagada kavandatud kodanikualgatuse sidusus ja läbipaistvus ning vältida olukorda, kus allkirju kogutakse kavandatud kodanikualgatusele, mis ei vasta käesolevas määruses sätestatud tingimustele, peaks olema kohustuslik registreerida selline algatus komisjoni loodud veebisaidil enne, kui kodanikelt hakatakse koguma vajalikke toetusavaldusi. Komisjon peaks registreerima kõik kavandatud kodanikualgatused, mis vastavad käesoleva määruse tingimustele. Komisjon peaks registreerimist korraldama kooskõlas hea halduse üldpõhimõtetega.“

3 Määruse nr 211/2011 artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva määrusega määratakse kindlaks kodanikualgatuse esitamise kord ja tingimused, nagu see on sätestatud ELi lepingu artiklis 11 ja ELi toimimise lepingu artiklis 24.“

4 Määruse artikkel 2 sätestab:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „kodanikualgatus“ – komisjonile käesoleva määruse kohaselt esitatud algatus, milles kutsutakse komisjoni üles esitama talle antud volituste piires asjakohast ettepanekut küsimustes, mille suhtes on kodanike arvates vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt, ning mida toetab vähemalt üks miljon allakirjutanut, kes pärinevad vähemalt ühest neljandikust kõikidest liikmesriikidest;

[...]

3) „korraldajad“ – füüsilised isikud, kes moodustavad kodanike komitee ja kes vastutavad kodanikualgatuse ettevalmistamise ja selle komisjonile esitamise eest.“

5 Määruse artikli 4 lõigetes 1–3 on sätestatud:

„1. Enne allakirjutanutel toetusavalduste koguma hakkamist kavandatud kodanikualgatusele peavad korraldajad taotlema komisjonilt kõnealuse algatuse registreerimist, esitades II lisas sätestatud teabe, eelkõige kodanikualgatuse ettepaneku sisu ja eesmärkide kohta.

Osutatud teave kantakse ühes liidu ametlikus keeles komisjoni selleks otstarbeks loodud veebipõhisesse registrisse („register“).

Korraldajad annavad registrile pidevalt uuendatud teavet kavandatud kodanikualgatuse toetus- ja rahastamisallikate kohta ja vajaduse korral avaldavad selle oma veebisaidil.

Pärast seda, kui lõikele 2 vastav registreerimine on kinnitatud, võivad korraldajad kanda kavandatud kodanikualgatuse registrisse teistes liidu ametlikes keeltes. Kavandatud kodanikualgatuse tõlkimise eest teistesse liidu ametlikesse keeltesse vastutavad korraldajad.

Komisjon loob kontaktpunkti, kus antakse teavet ja abi.

2. Komisjon registreerib kavandatud kodanikualgatuse kahe kuu jooksul alates II lisas sätestatud teabe saamisest ainuomase registreerimisnumbri all ja saadab kinnituse korraldajatele, kui on täidetud järgmised tingimused:

[...]

b) kavandatud kodanikualgatus ei jää ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks;

[...]

3. Komisjon keeldub registreerimisest, kui üks või rohkem lõikes 2 kehtestatud tingimustest ei ole täidetud.

Kui komisjon keeldub kavandatud kodanikualgatus registreerimast, peab ta korraldajaid teavitama keeldumise põhjustest ja kõigist neile kättesaadavatest võimalikest kohtulikest ja kohtuvälistest õiguskaitsevahenditest.“

Vaidluse taust ja vaidlusalune otsus

- 6 Vaidlustatud kohtuotsusest nähtuvalt võib vaidluse tausta kokku võtta järgmiselt.
- 7 Apellandid koos viie teise isikuga esitasid 18. juunil 2013 komisjonile Euroopa kodanikualgatusettepaneku „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ (edaspidi „kodanikualgatusettepanek“).
- 8 Komisjoni selleks otstarbeks loodud veebipõhisesse registrisse esitasid apellandid vastavalt määruse nr 211/2011 artikli 4 lõikele 1 sama määruse II lisas sätestatud minimaalse teabe (edaspidi „vajalik teave“), sealhulgas kodanikualgatusettepaneku sisu ja eesmärkide lühiülevaate.
- 9 Apellantide poolt vajaliku teabena esitatud informatsioonist ilmneb, et kodanikualgatusettepaneku eesmärk on see, et liit pööraks ühtekuuluvuspoliitika raames erilist tähelepanu piirkondadele, mille etnilised, kultuurilised, religioossed või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondadeomadest.
- 10 Lisaks vajalikule teabele esitasid apellandid vastavalt määruse nr 211/2011 II lisale veelgi üksikasjalikuma teabe kodanikualgatusettepaneku sisu, eesmärkide ja tausta kohta (edaspidi „täiendav teave“).
- 11 Apellantide sõnul peab ELTL artiklites 174–178 reguleeritud ühtekuuluvuspoliitika, selleks et see vastaks ELL artiklites 2 ja 3 määratletud põhiväärtustele, aitama kaasa rahvusvahemusega piirkondadele eriomaste etniliste, kultuuriliste, usuliste või keeleliste tunnuste – mida ohustab Euroopa majandusintegratsioon – säilitamisele ning nende piirkondade majandusarengut mõjutavate puuduste ja diskrimineerimise kõrvaldamisele. Seega peab kavandatav akt andma rahvusvahemusega piirkondadele võimaluse pääseda liidu ühtekuuluvuspoliitika fondidele, ressurssidele ja programmidele ligi võrdselt käesoleval ajal toetuskõlblike piirkondadega, kes on loetletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1059/2003, millega kehtestatakse ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS) (EÜT 2003, L 154, lk 1; ELT eriväljaanne 14/01, lk 196), I lisas. Apellandid märgivad, et need tagatised võivad sisaldada niisuguste autonoomsete piirkondlike institutsioonide rajamist, kellel on piisavalt pädevust, et aidata rahvusvahemusega piirkondadel säilitada oma rahvuslikke, keelelisi ja kultuurilisi tunnuseid ning identiteeti.
- 12 Komisjon keeldus vaidlusaluses otsuses kodanikualgatusettepaneku registreerimisest põhjendusega, et ettepanekus viidatud aluslepingute sätete ja kõigi muude võimalike õiguslike aluste põhjaliku hindamise alusel tuleb järeldada, et see ettepanek jääb ilmselgelt väljapoole komisjoni pädevust esitada aluslepingute rakendamiseks ettepanek liidu õigusakti vastuvõtmiseks.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

- 13 Apellandid esitasid hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 27. septembril 2013 ning milles nad palusid vaidlusaluse otsuse tühistada.
- 14 Nad esitasid oma hagi põhjendamiseks üheainsa väite, et komisjon rikkus õigusnorme, kui ta keeldus registreerimast kodanikualgatusettepanekut määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b alusel.

- 15 Vaidlustatud kohtuotsuses leidis Üldkohus sisuliselt, et komisjon ei ole rikkunud ühtegi õigusnormi, kui ta andis hinnangu, mille kohaselt jäi kodanikualgatuse ettepanek ilmselgelt väljapoole volitusi, mis võimaldanuks komisjonil sellekohase õigusakti vastuvõtmise ettepaneku esitada.
- 16 Seetõttu jättis Üldkohus hagi põhjendamata.

Poolte nõuded

- 17 Apellandid paluvad Euroopa Kohtul:
- tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja vaidlusalune otsus;
 - teise võimalusena tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja saata asi tagasi Üldkohtusse, ning
 - mõista kohtukulud välja komisjonilt.
- 18 Ungari palub Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja lahendada kohtuasi sisuliselt või saata asi tagasi Üldkohtusse.
- 19 Komisjon, Rumeenia ja Slovaki Vabariik paluvad Euroopa Kohtul apellatsioonkaebus rahuldamata jätta ja mõista kohtukulud välja apellantidelt.

Menetluse suulise osa uuendamise taotlus

- 20 Kooskõlas kodukorra artikli 82 lõikega 2 kuulutati menetluse suuline osa lõppenuks pärast kohtujuristi Mengozzi ettepaneku esitamist 4. oktoobril 2018.
- 21 Rumeenia palus 1. novembri 2018. aasta kirjas menetluse suulise osa uuendada.
- 22 Seadnud kahtluse alla kohtujuristi arutluskäigu tema ettepaneku punktides 51–55, väidab Rumeenia sisuliselt, et kohtujurist on toonud esile kaks argumenti, mille üle pooled ei ole vaieldud. Esiteks liigitas kohtujurist rahvusvähemusega piirkonnad ELTL artikli 174 kolmandas lõigus mainitud piiriüleste alade kategooriasse. Teiseks kinnitas ta, et piiriüleste alade mainimine ELTL artiklis 174 muudab kaheldavaks järelduse, et seda artiklit tuleb kohaldada liikmesriikide poliitilist, halduslikku ja institutsioonilist olukorda arvesse võttes ehk kooskõlas ELL artikli 4 lõikega 2.
- 23 Selle kohta nähtub ELTL artikli 252 teisest lõigust, et kohtujuristi ülesanne on teha avalikul kohtuistungil täiesti erapooletult ja sõltumatult põhjendatud ettepanekuid kohtuasjades, mis Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohaselt nõuavad tema osalust, kusjuures on selge, et kohtujuristi ettepanek ega selle põhistus ei ole Euroopa Kohtule siduvad (vt selle kohta 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus komisjon jt vs. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 57, ning 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punkt 33).
- 24 Seetõttu ei ole see, et pool ei nõustu kohtujuristi ettepanekuga – olenemata sellest, mis küsimust selles analüüsiti –, iseenesest põhjus, mis õigustaks menetluse suulise osa uuendamist (vt 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus E.ON Energie vs. komisjon, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punkt 62, ning 17. septembri 2015. aasta kohtuotsus Mory jt vs. komisjon, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 26).
- 25 Seevastu võimaldab kodukorra artikkel 83 Euroopa Kohtul igal ajal, olles kohtujuristi ära kuulanud, uuendada määrusega menetluse suulise osa, eelkõige kui ta leiab, et asja lahendamisel tuleks tugineda argumendile, mille üle pooled ei ole vaieldud (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus nõukogu vs. Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkt 62).

- 26 Käesolevas asjas see aga nii ei ole.
- 27 Seoses sellega olgu märgitud, et Rumeenia mõistab kohtujuristi ettepanekut osaliselt valesti. Kohtujuristi arutluskäik ettepaneku punktides 51–55 käsitleb küsimust, kas rahvusvähemusega piirkondi võib pidada regioonideks ELTL artikli 174 kolmanda lõigu tähenduses – eeskätt regioonideks, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad demograafilised tingimused – ning kas ebasoodsate tingimuste loetelu selles sättes on näitlik või ammendav. Selle küsimuse üle, mis käsitleb eelkõige kõnealuse loetelu laadi ja mille tõstatasid apellandid oma apellatsioonkaebuses, on pooled aga põhjalikult vaielnud.
- 28 Eeltoodut arvestades leiab Euroopa Kohus, olles kohtujuristi ära kuulanud, et menetluse suulise osa uuendamiseks ei ole alust.

Apellatsioonkaebus

- 29 Apellatsioonkaebuse põhjendamiseks esitavad apellandid viis väidet. Esimene väide käsitleb Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 ja Üldkohtu kodukorra artikli 92 lõike 1 rikkumist. Teine väide käsitleb ELL artikli 11 lõike 4 ja määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b rikkumist. Kolmas väide käsitleb ELTL artikli 4 lõike 2 ja artikli 174 rikkumist. Neljanda väite kohaselt on rikutud ELTL artikleid 7 ja 167, ELL artikli 3 lõiget 3, harta artiklit 22 ning diskrimineerimise keelamist käsitlevaid aluslepingute sätteid. Viienda väite kohaselt on kohtukulude kandmise üle otsustades vääralt tõlgendatud mõistet „õiguste kuritarvitamine“.
- 30 Kohtuistung korraldamise taotluses on apellandid lisaks taotlenud kodukorra artikli 127 alusel luba kolme uue väite esitamiseks, mis käsitlevad hea halduse põhimõtte rikkumist, kodanikualgatuse ettepaneku osalisest registreerimisest keeldumist ja võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist.
- 31 Kõigepealt tuleb koos analüüsida esimest kuni kolmandat apellatsioonkaebuse väidet, milles apellandid sisuliselt heidavad Üldkohtule ette, et ta on teinud eeskätt vaidlustatud kohtuotsuse punktides 72–74, 81 ja 85–87 vea, kui ta asus seisukohale, et liidu ühtekuuluvuspoliitikat käsitlevad ELTL artiklid 174–178 ei saa olla kavandatava akti vastuvõtmisel õiguslikuks aluseks.

Poolte argumendid

- 32 Apellatsioonkaebuse esimeses väites märgivad apellandid, et Üldkohus on rikkunud nende menetlusõigusi, mis tulenevad harta artiklist 47 ja Üldkohtu kodukorra artikli 92 lõikest 1, kui ta sedastas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 81 ja 85, et apellandid ei ole tõendanud, et liidu ühtekuuluvuspoliitika rakendamine nii liidu kui ka liikmesriikide poolt ohustab rahvusvähemusega piirkondade eriomaseid tunnuseid, ega ole ka tõendanud, et rahvusvähemusega piirkondadele eriomaseid etnilisi, kultuurilisi, religioosseid või keelelisi tunnuseid saab käsitada raske ja püsiva ebasoodsa demograafilise tingimusena ELTL artikli 174 kolmanda lõigu tähenduses. Apellandid väidavad nimelt, et enne sellist sedastamist oleks Üldkohus pidanud neid teavitama, et nad on kohustatud neid asjaolusid tõendama.
- 33 Järelikult lähtus Üldkohus seisukohta võttes vaid oletustest, nagu nähtub ka vaidlustatud kohtuotsuse punkti 87 sõnastusest.
- 34 Komisjoni ja Slovaki Vabariigi arvates tuleb esimene väide tagasi lükata, sest see on alusetu.

- 35 Apellatsioonkaebuse teises väites heidavad apellandid, keda toetab Ungari, Üldkohtule sisuliselt ette ELL artikli 11 lõike 4 rikkumist ning määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b sätestatud tingimuse eiramist, kui ta asus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 72–74 seisukohale, et ELTL artiklid 174, 176, 177 ja 178 ei saa olla kavandatud akti vastuvõtmisel õiguslikuks aluseks ning et seetõttu ei täida kodanikualgatuse ettepanek seda tingimust.
- 36 Selle kohta märgivad nad kõigepealt, et ELi lepingu ja ELi toimimise lepingu asjakohased sätted ei piira kodanikualgatuse kavandamise õigust valdkondades, kus liidul on ainupädevus. Seda õigust võib kasutada ka jagatud pädevuse valdkondades, kaasa arvatud ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas. Kodanikualgatuse ettepanek, mis esitati ELTL artiklite 174–178 alusel, eeldab jagatud pädevusele kohaldatavat õigusloomeprotsessi.
- 37 Apellantide sõnul võtab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 73–74 valesi kokku täiendava teabe ning seetõttu omistab kodanikualgatuse ettepanekule sisu, mida ei saa korraldajate edastatud dokumentidest järeldada. Nimelt ootasid korraldajad ilmselgelt, et esiteks määratletakse kavandatud aktis mõiste „rahvusvähemusega piirkond“ ning luuakse sellise piirkonna õiguslik ja institutsiooniline raamistik, ja teiseks, et olemasolevad rahvusvähemusega piirkonnad loetletakse lisas nimeliselt. Korraldajad ei oodanud aga seda, et kavandatud akt kohustaks liikmesriike seda mõistet määratlema või piirkondade loetelu koostama. Asjaolu, et korraldajad ei käsitlenud täpsemalt, millist menetlust tuleks kavandatud akti vastuvõtmisel järgida, ei saa mõjutada kodanikualgatuse ettepaneku registreerimist, sest ELTL artiklid 174–178 lubavad komisjonil sellise akti ettepaneku esitada.
- 38 Apellandid ja Ungari väidavad veel, et igal juhul rikkus Üldkohus määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b, kui ta leidis, et selles sätestatud tingimus ei ole käesoleval juhul täidetud. Selle sätte grammatilisest tõlgendusest nähtub nimelt, et komisjon võib kavandatud kodanikualgatuse registreerimisest keelduda vaid siis, kui see jääb ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks. Lisaks sellele, et komisjon on ületanud kaalutluspädevust, mis tal on kavandatud kodanikualgatuse registreerimisel, kuulub kodanikualgatuse ettepanek ilmselgelt ühtekuuluvuspoliitika raamistikku ja selle eesmärk on täiustada kehtivat õigusraamistikku, et kaitsta liidu taotletavaid eesmärke ja tema poolt tunnustatud väärtusi. Komisjoni ekslikku järeldust kinnitades on Üldkohus rikkunud õigusnormi.
- 39 Lisaks heidavad apellandid Üldkohtule ette, et ta ei lahendanud vaidlustatud kohtuotsuses küsimust, kuidas tõlgendada määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b seoses komisjoni volituste puudumise ilmselgusega. Üldkohus on seetõttu rikkunud tal lasuvat põhjendamiskohustust ning see on iseenesest piisav, et vaidlustatud kohtuotsus tühistada.
- 40 Komisjoni arvates – kelle seisukohta jagavad Rumeenia ja Slovaki Vabariik – tuleb apellantide teine väide tagasi lükata vastuvõetamatuse tõttu, sest sellega seavad nad kahtluse alla kodanikualgatuse ettepaneku sisule antud Üldkohtu hinnangu, mis hõlmab Üldkohtu ainupädevuses olevat hinnangut faktilistele asjaoludele. Igal juhul jääb see väide edutuks või on alusetu. Üldkohus on vaidlustatud kohtuotsuse punktides 66–90 õigesti leidnud, et kodanikualgatuse ettepanekut arvestades ei saanud komisjon tema käsutuses olevate asjaolude esialgset analüüsi läbi viies ilmselgelt teha ettepanekut liidu akti vastuvõtmiseks ELTL artiklite 174, 176, 177 ja 178 alusel.
- 41 Rumeenia juhib tähelepanu eeskätt asjaolule, et aluslepingute alusel ei ole liidul rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste kaitsmise valdkonnas otsustav seadusandlik pädevus. Selles valdkonnas ei saa liit tegutseda ka niimoodi, et ta kaldub kõrvale selliste volituste eesmärgist, mis tal on teistes valdkondades, nagu kultuur, haridus või regionaalpoliitika. Pealegi ei ole liidul ilmselgelt võimalik Euroopa kodanikualgatuse kaudu omandada uut pädevust rahvusvähemustesse kuuluvate inimeste kaitsmise valdkonnas.

- 42 Slovaki Vabariik lisab, et vastupidi sellele, mida väidavad apellandid, ei saa määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b tõlgendada ainuüksi sõna „ilmselgelt“ kasutamise tõttu nii, et kavandatud kodanikualgatuse registreerimise etapis peab komisjon piirduma esialgse analüüsimisega. Käesolevas asjas ei olnud Üldkohtul vaja vaidlustatud kohtuotsuses selle sõna tähenduse osas seisukohta võtta.
- 43 Veel märgib see liikmesriik, et apellantide kriitika Üldkohtu sedastusele vaidlustatud kohtuotsuse punktis 73, mille kohaselt peab kavandatav akt panema liikmesriikidele kohustuse määratleda mõiste „rahvusvähemusega piirkond“ ning koostada selliste piirkondade loetelu, lähtub veast ungarikeelses tõlkes.
- 44 Apellandid väidavad sellele vastu, et igal juhul tuleb eelistada vaidlustatud kohtuotsuse ungarikeelset versiooni, sest ungari keel on käesolevas asjas kohtumenetluse keel.
- 45 Apellatsioonkaebuse kolmandas väites heidavad apellandid, keda toetab Ungari, Üldkohtule sisuliselt ette seda, et ta on ELTL artiklit 174 koostoimes ELTL artikli 4 lõikega 2 tõlgendanud vääralt, sest ta peab ELTL artikli 174 kolmandas lõigus toodud „ebasoodsate tingimuste“ loetelu ammendavaks.
- 46 Selle kohta nähtub nimetatud sätte ungari- ja ingliskeelsest versioonist selgelt, et kõnealune loetelu on näitlik. Kuigi Üldkohus ei võtnud selles küsimuses sõnaselgelt seisukohta, saab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 86 tõdetust järeldada, et Üldkohus pidas seda loetelu ammendavaks. Kui aga tuleks ikkagi asuda seisukohale, et Üldkohus on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 87 kaudselt mõõnnud võimalust, et seda loetelu võib laiendada, tuleks sellest järeldada, et sellise mitmeti mõistetava põhjenduse tõttu on Üldkohus rikkunud põhjendamiskohustust.
- 47 Kui Üldkohus tegi selles vaidlustatud kohtuotsuse punktis 87 lisaks järelduse, et ei ole tõendatud, et rahvusvähemusega piirkondade etnilised, kultuurilised, religioossed või keelelised tunnused kujutaks kõnealuste regioonide majandusliku arengu jaoks süstemaatiliselt ebasoodsamat olukorda võrreldes ümbritsevate piirkondadega, siis rikkus Üldkohus ka ELTL artikli 174 kolmandat lõiku, sest Üldkohtu menetluses esitatud argumendid ja statistilised andmed tõendavad, et rahvusvähemusega piirkondadel on rasked ja püsivad demograafiliselt ebasoodsad tingimused.
- 48 Veel väidavad apellandid, et teatavaid rahvusvähemusega piirkondade eriomaseid tunnuseid võimaldab ühtekuuluvuspoliitika raames arvesse võtta juba määruse nr 1059/2003 artikli 3 lõige 5.
- 49 Ungari nõustub nende argumentidega sisuliselt ning tuletab eelkõige meelde, et liidu õiguses on juba olemas õigusaktid, mis võtavad ühtekuuluvuspoliitika raames arvesse tunnuseid, mida on mainitud kodanikualgatuse ettepanekus.
- 50 Komisjon, Rumeenia ja Slovaki Vabariik leiavad, nõustudes Üldkohtu põhjenduskäiguga, mida on kritiseeritud kolmandas väites, et see väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

- 51 Sissejuhatavalt olgu öeldud, et mis puudutab kavandatud Euroopa kodanikualgatuse registreerimismenetlust, siis määruse nr 211/2011 artikkel 4 näeb ette, et komisjon peab analüüsima, kas kavandatud kodanikualgatus täidab eelkõige kõnesoleva artikli lõike 2 punktis b sätestatud registreerimistingimused. Vastavalt selle artikli lõigetele 1 ja 2 tuleb seega arvestada kavandatud Euroopa kodanikualgatuse eset ja eesmärki käsitlevat teavet, mille on esitanud selle algatuse korraldajad kas kohustuslikus korras või vabatahtlikult, vastavalt määruse II lisale (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 45).

- 52 Nagu on meenutatud kõnesoleva määruse põhjenduses 10, tuleb otsus kavandatud Euroopa kodanikualgatuse registreerimise kohta selle määruse artikli 4 tähenduses võtta vastu kooskõlas hea halduse põhimõttega, millega on esmajoones seotud pädeva institutsiooni kohustus teostada hoolikas ja erapooletu uurimine, mis arvestab muu hulgas kõiki antud asjas olulisi asjaolusid (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 47).
- 53 Vastavalt kavandatud Euroopa kodanikualgatuse eesmärkidele, st julgustada kodanike osalust ja muuta liit ligipääsetavamaks, nii nagu need on ette nähtud määruse nr 211/2011 põhjendustes 1 ja 2, peab komisjon olukorras, kus talle on esitatud kavandatud Euroopa kodanikualgatus, tõlgendama ja kohaldama selle määruse artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud registreerimistingimust nii, et on tagatud Euroopa kodanikualgatuse lihtne kasutatavus (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 49).
- 54 Sellest järeldub, et komisjon võib kavandatud Euroopa kodanikualgatuse registreerimisest määruse artikli 4 lõike 2 punkti b alusel keelduda vaid siis, kui kavandatud Euroopa kodanikualgatus jääb, arvestades selle eset ja eesmärke, nii nagu need nähtuvad kohustuslikust teabest ja täiendavast teabest, kui korraldajad on seda määruse nr 211/2011 II lisa alusel esitanud, ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 50).
- 55 Nendest põhimõtetest tuleb niisiis lähtuda analüüsimisel, kas Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 72–89 antud hinnangute põhjal, et komisjon võis õigusega jõuda järeldusele, et ELTL artiklid 174–178 nagu ka muud selle aluslepingu sätted ei võimalda kavandatud akti vastuvõtmist, ning et seetõttu oli komisjonil õigus keelduda kavandatud kodanikualgatuse registreerimisest.
- 56 Selle kohta olgu kõigepealt märgitud, et kodanikualgatuse ettepanekust, nagu seda on üksikasjalikumalt kirjeldatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 3 ja 5–8, nähtub, et selle ettepaneku eesmärk oli saavutada, et kavandatud akti vastuvõtmisega pööraks liit ühtekuuluvuspoliitika raames erilist tähelepanu „rahvusvähemusega piirkondadele“, s.o piirkondadele, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, religioossed või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest. Konkreetsemalt taotleti liidult, et ta võtaks eeskätt ELTL artiklite 174–178 alusel meetmeid selliste piirkondade toetamiseks, säilitamiseks ja arendamiseks või vähemalt võtaks neid piirkondi rohkem arvesse, sest korraldajate arvates on need piirkonnad sageli halvemas olukorras kui ümbritsevad piirkonnad.
- 57 Analüüsi kohta, mille Üldkohus tegi kontrollimaks, kas ELTL artiklid 174–178 saaksid olla seejuures õiguslikuks aluseks, tuleb märkida, et eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 81, 85 ja 87, mida on käsitletud apellatsioonkaebuse esimeses väites, pidas Üldkohus seda küsimust peamiselt faktiliste asjaolude ja tõendite hindamisega seotuks ning pani sellega seotud tõendamiskoormise apellantidele.
- 58 Olles vaidlustatud kohtuotsuse punktis 80 leidnud, et apellantide argumendid põhinevad selles küsimuses väidetel, mille toetamiseks, või täpsemalt tõendamiseks, ei ole midagi esitatud, tõdes Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 81 esiteks, et apellandid ei ole tõendanud, et liidu ühtekuuluvuspoliitika rakendamine nii liidu kui ka liikmesriikide poolt ohustaks rahvusvähemusega piirkondade eriomaseid tunnuseid.
- 59 Teiseks leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 85, et apellandid ei ole ka tõendanud, et rahvusvähemusega piirkondadele eriomaseid etnilisi, kultuurilisi, religioosseid või keelelisi tunnuseid saaks käsitada raske ja püsiva ebasoodsa demograafilise tingimusena ELTL artikli 174 kolmanda lõigu tähenduses.
- 60 Sellist põhjenduskäiku kasutades rikkus Üldkohus õigusnormi.

- 61 Esmalt tuleb tōdeda, et kŭsimus, kas kavandatud Euroopa kodanikualgatusega seoses esitatud meetme ettepanek kuulub mĀruse nr 211/2011 artikli 4 lōike 2 punkti b tĀhenduses komisjoni volituste alla, mille kohaselt komisjon on pĀdev esitama liidu ōigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks, ei ole esmapilgul faktikŭsimus ega tōendite hindamise kŭsimus, mis sellisena alluks tōendamiskoormist reguleerivatele normidele, vaid peamiselt aluslepingute asjaomaste sĀtete tōlgendamise ja kohaldamise kŭsimus.
- 62 Niisiis, kui komisjon saab kavandatud Euroopa kodanikualgatuse registreerimise taotluse, ei ole tema ūlesanne selles etapis kontrollida, kas on esitatud tōendeid kōigi viidatud asjaolude kohta vōi kas kavandatud Euroopa kodanikualgatuse pōhjendused ja kavandatud meetmed on piisavad. MĀruse nr 211/2011 artikli 4 lōike 2 punktis b ette nĀhtud registreerimistingimuse tĀitmise hindamisel peab ta piirduma analŭisimisega, kas objektiivselt saab selliseid abstraktselt kavandatud meetmeid vōtta aluslepingute alusel.
- 63 Sellest jĀreldub, et asudes seisukohale, et apellandid olid kohustatud esitama tōendeid selle kohta, et tingimused kavandatud akti vastuvōtmiseks ELTL artiklite 174, 176, 177 ja 178 alusel olid kĀesolevas asjas tĀidetud, hindas Ūldkohus valesti mĀruse nr 211/2011 artikli 4 lōike 2 punktis b ette nĀhtud registreerimistingimust ning kavandatud Euroopa kodanikualgatuse korraldajate ja komisjoni vahel ūlesannete jaotust sellest tulenevas registreerimisprotsessis, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 35–38 ja 57–61 sisuliselt mĀrkis.
- 64 Selline eeldus ei ole nimelt kooskōlas kĀesoleva otsuse punktides 53 ja 54 meenutatud pōhimōtetega, mille kohaselt on komisjon kavandatud Euroopa kodanikualgatuse talle esitamise korral kohustatud tōlgendama ja kohaldama kōnealust tingimust nii, et on tagatud Euroopa kodanikualgatuse lihtne kasutatavus, ning ta vōib selle kodanikualgatuse registreerimisest keelduda vaid siis, kui see jĀĀb ilmselgelt vĀlja komisjoni volituste ulatusest (vt selle kohta 12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punktid 49 ja 50).
- 65 Teiseks tuleb seoses apellantide konkreetsema etteheitega, et Ūldkohus on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 86 vĀäralt tōlgendanud ELTL artiklit 174 koostoimes ELTL artikli 4 lōike 2 punktiga c, mĀrkida, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 85–89 analŭisis Ūldkohus sisuliselt kŭsimust, kas selliseid piirkondi, nagu on silmas peetud kodanikualgatuse ettepanekus, st rahvusvĀhemusega piirkondi, vōib nende tunnuseid arvestades pidada regioonideks ELTL artikli 174 tĀhenduses ning seetōttu vōtta nende suhtes liidu ūhtekuuluvuspoliitika raames meetmeid selle sĀtte alusel.
- 66 Olles konkreetsemalt analŭisinud kŭsimust, kas neid etnilisi, kultuurilisi, religioosseid vōi keelelisi tunnuseid saab kĀsitada „raskete ja pŭsivate ebasoodsate demograafiliste tingimustena“ ELTL artikli 174 kolmanda lōigu tĀhenduses, vastas Ūldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 89 sellele eitavalt.
- 67 Muu hulgas leidis Ūldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 86, et ELTL artikli 174 kolmanda lōigu sōnastusest vōi teisesest ōigusest ei saa jĀreldada, et see mōiste „vōiks sisaldada rahvusvĀhemusega piirkondadele eriomaseid etnilisi, kultuurilisi, religioosseid vōi keelelisi tunnuseid“.
- 68 Selles suhtes on tōsi, et ELTL artiklis 174 on liidu ūhtekuuluvuspoliitika eesmĀrke kirjeldatud ūldsōnaliselt ning liidule on antud ulatuslik kaalutusōigus meetmete osas, mida ta vōib majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ūhtekuuluvuse alal vōtta, arvestades seda, et regioonidele, mida need meetmed vōivad puudutada, on osutatud laias tĀhenduses.
- 69 ELTL artikli 174 kolmandas lōigus esitatud loetelu regioonidest, „kus valitsevad rasked ja pŭsivad ebasoodsad looduslikud vōi demograafilised tingimused“, on nĀitlik, mitte ammendav loetelu, mida nĀitab selles sĀttes niisuguste sōnade kasutamine nagu „asjaomaste regioonide puhul“ ja „nĀiteks“.

- 70 Nagu märgib Üldkohus oma otsuse punktides 87 ja 89, ei saa rahvusvähemusega piirkondade etnilisi, kultuurilisi, religioosseid või keelelisi tunnuseid pidada siiski sellisteks tingimusteks, mis kujutavad endast nende piirkondade majandusliku arengu jaoks süstemaatiliselt ebasoodsamat olukorda võrreldes ümbritsevate piirkondadega.
- 71 Sellest järeldub, et kui Üldkohus välistas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 85–89 võimaluse, et rahvusvähemusega piirkond võiks oma etniliste, kultuuriliste, religioosete või keeleliste tunnuste tõttu süstemaatiliselt kuuluda ELTL artikli 174 kolmanda lõigu tähenduses regioonide alla, „kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused“, siis tõlgendas ta mõistet „asjaomane regioon“ õigesti ega rikkunud selles osas õigusnormi.
- 72 Kõigist eelnevalt esitatud kaalutlustest tuleneb, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta asus seisukohale, et apellandid olid kodanikualgatuse ettepaneku registreerimiseks kohustatud esitama tõendeid selle kohta, et määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud tingimus on täidetud.
- 73 Seetõttu tuleb apellatsioonkaebus rahuldada ja vaidlustatud kohtuotsus tühistada, ilma et oleks vaja täiendavalt käsitleda muid esimese kuni kolmanda väite põhjenduseks esitatud argumente ega apellatsioonkaebuse ülejäänud väiteid. Puudub ka vajadus otsustada, kas uued väited, mille esitamist apellandid taotlesid, on vastuvõetavad või põhjendatud.

Vaidlus esimeses kohtuastmes

- 74 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu kohaselt võib Euroopa Kohus Üldkohtu otsuse tühistamise korral ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.
- 75 Käesoleval juhul võimaldab menetlusstaadium teha lõpliku kohtuotsuse.
- 76 Eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktis 72 sedastatust nähtub, et apellantide apellatsioonkaebuse väide, et kodanikualgatuse ettepaneku registreerimisest keeldudes rikkus komisjon määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b, on põhjendatud.
- 77 Seetõttu tuleb vaidlusalune otsus tühistada.

Kohtukulud

- 78 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõige 2 näeb ette, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud ja Euroopa Kohus teeb ise kohtuasjas lõpliku otsuse, otsustab ta kohtukulude jaotamise.
- 79 Kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 80 Kuna apellandid on nõudnud kohtukulude hüvitamist komisjonilt ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb esimese kohtuastme ja apellatsioonimenetluse kohtukulud temalt välja mõista.
- 81 Sama kodukorra artikli 184 lõike 4 kohaselt kannavad menetlusse astujad ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 10. mai 2016. aasta otsus Izsák ja Dabis vs. komisjon (T-529/13, EU:T:2016:282).

2. Tühistada komisjoni 25. juuli 2013. aasta otsus C(2013) 4975 final, mis käsitleb taotlust registreerida Euroopa kodanikualgatus „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“.
3. Mõista kohtukulud esimeses kohtuastmes ja apellatsioonimenetluses välja Euroopa Komisjonilt.
4. Ungari, Rumeenia ja Slovaki Vabariik kannavad ise oma kohtukulud.

Allkirjad