



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

19. detsember 2019\*

Apellatsioonkaebus – Institutsiooniline õigus – Kodanikualgatus „Üks meist“ – Euroopa Komisjoni teatis, milles ta esitab oma järeldused ja põhjendused kodanikualgatuses taotletud meetmete võtmata jätmise kohta

Kohtuasjas C-418/18 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 22. juunil 2018 esitatud apellatsioonkaebus,

**Patrick Grégor Puppinck**, elukoht Strasbourg (Prantsusmaa),

**Filippo Vari**, elukoht Rooma (Itaalia),

**Josephine Quintavalle**, elukoht London (Ühendkuningriik),

**Edith Frivaldszky**, elukoht Tata (Ungari),

**Jakub Baltroszewicz**, elukoht Kraków (Poola),

**Alicia Latorre Canizares**, elukoht Cuenca (Hispaania),

**Manfred Liebner**, elukoht Zeitlofs (Saksamaa),

esindajad: *solicitor* R. Kiska ja *barrister* P. Diamond,

apellandid,

teised menetlusosalised:

**European Citizens' Initiative One of Us**,

hageja esimeses kohtuastmes,

**Euroopa Komisjon**, esindaja: H. Krämer,

kostja esimeses kohtuastmes,

**Poola Vabariik**,

**Euroopa Parlament**,

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

## **Euroopa Liidu Nõukogu,**

menetlusse astujad esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta, kodade presidendid A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (ettekandja), P. G. Xuereb, L. S. Rossi ja I. Jarukaitis, kohtunikud E. Juhász, M. Ilesič, J. Malenovský ja N. Piçarra,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: osakonnajuhataja M. Aleksejev,

arvestades kirjalikku menetlust ja 25. märtsi 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 29. juuli 2019. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### **otsuse**

- 1 Patrick Grégor Puppinc, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky ja Alicia Latorre Canizares paluvad oma apellatsioonkaebuses tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 23. aprilli 2018. aasta otsuse One of Us jt vs. komisjon (T-561/14, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2018:210), millega Üldkohus jättis rahuldamata nende hagi komisjoni 28. mai 2014. aasta teatise COM(2014) 355 final Euroopa kodanikualgatuse „Üks meist“ kohta (edaspidi „vaidlusalune teatis“) tühistamise nõudes.

### **Õiguslik raamistik**

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

„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.“

- 3 Määruse põhjenduses 20 on märgitud:

„Komisjon peaks kodanikualgatuse läbi vaatama ning esitama eraldi oma õiguslikud ja poliitilised järeldused. Samuti peaks ta kolme kuu jooksul kehtestama meetme, mida ta kavatseb selle suhtes võtta. Selleks et näidata, et kodanikualgatust toetab vähemalt miljon liidu kodanikku ja selle võimalikke järelmeetmeid on põhjalikult kaalutud, peaks komisjon selgitama selgelt, arusaadavalt ja üksikasjalikult oma kavandatava meetme põhjusi ning ka põhjendama, kui ta ei kavatse meetmeid võtta. Kui komisjon on saanud kodanikualgatuse, mida toetab vajalik arv allakirjutanuid ja mis vastab muudele käesoleva määruse nõuetele, on korraldajatel õigus esitada see algatus liidu tasandi avalikul kuulamisel.“

4 Määruse artikli 2 punktis 1 on sätestatud:

„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“.

5 Määruse nr 211/2011 artikli 4 lõigetes 1 ja 2 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:

- a) kodanike komitee on loodud ja kontaktisik on määratud vastavalt artikli 3 lõikele 2;
- b) kavandatud kodanikualgatus ei jää ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks;
- c) kavandatud kodanikualgatus ei ole ilmselgelt ebaõiglane, põhjendamatu ega pahatahtlik ja
- d) kavandatud kodanikualgatus ei ole ilmselgelt vastuolus liidu väärtustega, mis on sätestatud ELi lepingu artiklis 2.“

6 Määruse artikli 9 „Kodanikualgatuse esitamine komisjonile“ esimeses lõigus on sätestatud:

„Pärast artikli 8 lõikes 2 osutatud tõendi saamist ja tingimusel, et käesolevas määruses ette nähtud asjakohast korda on järgitud ja kõik tingimused on täidetud, võivad korraldajad esitada kodanikualgatuse koos algatuse toetamist ja rahastamist käsitleva teabega komisjonile. Kõnealune teave avaldatakse registris.“

7 Määruse artiklis 10 on ette nähtud:

„1. Kui komisjon saab artikli 9 kohaselt esitatud kodanikualgatuse,

- a) avaldab ta selle viivitamata registris,

- b) võtab korraldajad asjakohasel tasandil vastu, et nad saaksid üksikasjalikult selgitada kodanikualgatuses tõstatatud küsimusi,
- c) esitab kolme kuu jooksul teatises oma õiguslikud ja poliitilised järeldused kodanikualgatusse kohta ja vajaduse korral koos põhjendustega meetme, mida ta kavatseb selle suhtes võtta või võtmata jätta.
2. Lõike 1 punktis c osutatud teatisest teatatakse korraldajatele, Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning see avalikustatakse.“
- 8 Määruse nr 211/2011 artiklis 11 „Avalik kuulamine“ on sätestatud:

„Kui artikli 10 lõike 1 punktide a ja b tingimused on täidetud, antakse korraldajatele artikli 10 lõike 1 punktis c sätestatud tähtaja jooksul võimalus tutvustada kodanikualgatus avalikul kuulamisel. Komisjon ja Euroopa Parlament tagavad kuulamise korraldamise Euroopa Parlamendis, vajaduse korral koos teiste liidu institutsioonide ja asutustega, kes soovivad osaleda, ja komisjoni esindatuse asjakohasel tasandil.“

- 9 Määruse II lisa „Kavandatud kodanikualgatus registreerimiseks vajalik teave“ on sõnastatud järgmiselt:
- „Kavandatud kodanikualgatus registreerimiseks komisjoni veebipõhises registris esitatakse järgmine teave:

1. kavandatud kodanikualgatus pealkiri (kuni 100 tähemärki);
2. kavandatud kodanikualgatus sisu (kuni 200 tähemärki);
3. kavandatud kodanikualgatus eesmärkide kirjeldus, mille suhtes kutsutakse komisjoni üles võtma meetmeid (kuni 500 tähemärki);
4. aluslepingute sätted, mida korraldajad kavandatava meetme võtmisel asjakohaseks peavad;

[...]

Algatus korraldajad võivad esitada veelgi üksikasjalikumate teavete kavandatud kodanikualgatus sisu, eesmärkide ja tausta kohta lisas. Soovi korral võivad nad esitada ka õigusakti eelnõu.“

### **Vaidluste taust**

- 10 Vaidluse taust on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 1–30 ja selle võib kokku võtta järgmiselt.
- 11 Komisjon registreeris 11. mail 2012 vastavalt määruse nr 211/2011 artikli 4 lõikele 2 kavandatud Euroopa kodanikualgatus „Üks meist“ (edaspidi „vaidlusalune kodanikualgatus“).
- 12 Vaidlusaluse kodanikualgatus sisu oli „[i]nimväärikuse, õiguse elule ning iga inimese terviklikkuse juriidiline kaitse eostamise hetkest alates nendes [Euroopa Liidu] poolt teostatavates poliitikates, kus taoline kaitse on eriti oluline“.

13 Kodanikualgatuse eesmäärke on kirjeldatud järgmiselt:

„Inimembrüo väärrib oma väärikuse ja terviklikkuse kaitset. Seda kinnitab [Euroopa Liidu Kohtu] otsus Brüstle kaasuse kohta, mis defineerib inimembrüo, kui inimolendi arengu alguspunkti. Tagamaks nende alade, kus inimembrüo elu on kaalul, järjepidevus, peab [liit] keelama ning lõpetama nende tegevuste rahastamise, mis eeldatavasti hävitavad inimese embrüoid, eriti puudutab see teadusuuringuid, arengukoostööd ning rahvatervist.“

14 Vaidlusaluse kodanikualgatuse registreerimistaotluse lisas tehti ettepanek teha kolm muudatust Euroopa Liidu kehtivates või eelnõu staadiumis olevates õigusaktides. Vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajad taotlesid esiteks seda, et nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrusesse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT 2002, L 248, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 74), lisataks uus artikkel, mis sätestab, et liidu eelarvest ei rahastata tegevusi, mille puhul hävitatakse inimembrüoid või mis eeldavad nende hävitamist. Teiseks tegid nad ettepaneku lisada Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanekusse, millega kehtestatakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020“ aastateks 2014–2020 (COM(2011) 809 final), artikli 16 lõikele 3 uus lõik, mille kohaselt ei rahastata selle raamprogrammi vahenditest teadustegevust, millega kaasneb inimembrüote hävitamine muu hulgas tüvirakkude saamiseks, ega uuringuid, milles inimese embrüonaalseid tüvirakke kasutatakse nende saamise järgmistes etappides. Kolmandaks tegid nad ettepaneku lisada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1905/2006, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend (ELT 2006, L 378, lk 41), artiklile 2 lõige 5, mis näeb sisuliselt ette, et liidu arenguabi ei kasutata abortide otseseks ega kaudseks rahastamiseks.

15 Aluslepingute sätted, mida vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajad pidasid asjakohaseks, on ELL artiklid 2 ja 17 ning ELTL artikli 4 lõiked 3 ja 4 ning artiklid 168, 180, 182, 209, 210 ja 322.

16 Vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajad esitasid 28. veebruaril 2014 määruse nr 211/2011 artikli 9 alusel vaidlusaluse kodanikualgatuse komisjonile.

17 Komisjoni esindajad võtsid 9. aprillil 2014 vastavalt määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punktile b vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajad vastu. Järgmisel päeval anti neile kooskõlas asjaomase määruse artikliga 11 võimalus tutvustada kodanikualgatust avalikul kuulamisel Euroopa Parlamendis.

18 Komisjon võttis 28. mail 2014 asjaomase määruse artikli 10 lõike 1 punkti c alusel vastu vaidlusaluse teatise, mis koosneb neljast osast ning milles ta märkis, et ta ei võta vaidlusaluse kodanikualgatusega seoses meetmeid.

19 Komisjon tutvustas teatise punktis 1 „Sissejuhatus“ eelkõige vaidlusaluse kodanikualgatuse sisu ja eesmäärke ning ettepanekus nimetatud kolme seadusandlikku muudatust.

20 Komisjon esitas teatise punktis 2 „Ülevaade olukorrast“ kõigepealt inimväärikuse kaitsmisega seotud liidu õigusaktide hetkeseisu ning täpsustas liidu pädevust selles küsimuses, märkides muu hulgas, et Euroopa Kohtu praktikas ei ole käsitletud küsimust, kas liit võib läbi viia ja rahastada teadusuuringuid, milles kasutatakse inimembrüot.

21 Seejärel esitas komisjon ülevaate inimese embrüonaalsete tüvirakkudega seotud teadusuuringutest (edaspidi „tüvirakkudega seotud teadusuuringud“), liikmesriikide ning liidu pädevusest ja tegevusest selles valdkonnas ning mehhanismidest, mille liit on sisse seadnud, et tagada inimväärikuse austamine nende uuringute rahastamisel. Mis puutub liidu pädevusse, siis märkis komisjon, et tüvirakkudega seotud liidu teadusuuringute läbiviimisel järgitakse ranget eetikaraamistikku, mis seisneb „kolmekordse tagatise“ süsteemis, mille kohaselt esiteks tuleb ELi projektide puhul järgida selle riigi õigusakte, kus

teadusuuringuid läbi viiakse, teiseks tuleb kõik projektid eksperdihinnangute alusel teaduslikult valideerida ja need peavad läbima range eetikakontrolli ning kolmandaks ei tohi ELi vahendeid kasutada uute tüvirakuliinide loomiseks ega teadusuuringuteks, mille käigus hävitatakse inimembrüoid.

- 22 Lõpetuseks võttis komisjon kokku liikmesriikide ja liidu pädevuse ja tegevuse seoses emade ja laste tervishoiuga arengukoostöö raames.
- 23 Komisjon esitas vaidlusaluse teatise punktis 3 „[Vaidluslause] kodanikualgatuse taotluste hindamine“ põhjused, miks ta ei kavatse ühtegi vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajate tehtud ettepanekus osutatud meedet võtta.
- 24 Ta märkis kõigepealt, et finantsmäärusega on juba tagatud, et kõikide liidu kulutuste, sealhulgas teadusuuringute, arengukoostöö ja rahvatervise valdkonnas tehtavate kulutuste puhul tuleb austada inimväärikust, õigust elule ja õigust isikupuutumatusse.
- 25 Seejärel tõi ta välja, et raamprogrammi „Horizon 2020“ sätted tüvirakkudega seotud teadusuuringute kohta on juba vastavuses vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajate mitme olulise taotlusega, eelkõige taotlusega, et liit ei rahastaks inimembrüote hävitamist ja kehtestaks asjakohased kontrollimeetmed.
- 26 Lõpetuseks märkis ta, et vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajate välja pakutud keeld rahastada aborti arengumaades takistaks liidu võimekust arengukoostöö raames võetud eesmärkide täitmisel.
- 27 Vaidlusaluse teatise punktis 4 „Järeldused“ on välja toodud selle teatise eelnevates punktides esitatud seisukohtade kokkuvõte.

### **Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus**

- 28 Üldkohtu kantseleisse 25. juulil 2014 saabunud hagiavalduses palusid üksus nimega European Citizens' Initiative One of Us ning seitse füüsilist isikut, kes on vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajad ja moodustavad selle kodanike komitee, tühistada vaidlusalune teatis ja teise võimalusena tühistada määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkt c.
- 29 Üldkohus jättis 26. novembri 2015. aasta kohtumäärusega One of Us jt vs. komisjon (T-561/14, ei avaldata, EU:T:2015:917) hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata osas, milles see oli suunatud kõnealuse määruse artikli 10 lõike 1 punkti c vastu. Kuna parlament ja nõukogu ei olnud esimeses kohtuastmes toimivas menetluses enam kostjad, rahuldab Üldkohtu esimese koja president 30. novembri 2015. aasta määrusega nende menetlusse astumise avaldused.
- 30 Üldkohus jättis vaidlustatud kohtuotsusega hagi rahuldamata.
- 31 Ta asus nimetatud kohtuotsuse punktides 53–65 seisukohale, et hagi on vastuvõetamatu osas, milles selle on esitanud üksus European Citizens' Initiative One of Us, ning analüüsis seejärel vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68–101, kas vaidlusalune teatis on ELTL artikli 263 tähenduses vaidlustatav. Üldkohus otsustas selle kohtuotsuse punktis 77, et vaidlusalune teatis tekitas siduvaid õiguslikke tagajärgi, mis mõjutasid apellantide huve, tuues kaasa selge muutuse nende õiguslikus seisundis. Üldkohus märkis siinkohal, et komisjon oli vastavalt määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punktile c kohustatud esitama teatise, nagu on vaidlusalune teatis, millest nähtuvad tema õiguslikud ja poliitilised järeldused kodanikualgatuse kohta. Ta leidis seega, et teatise peale esitatud hagi on vastuvõetav.
- 32 Hagi sisulist läbivaatamist puudutavas osas lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 105–118 tagasi hagi esimese väite, et on rikutud määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkti c, kuna vaidlusaluse kodanikualgatusega seoses on õigusakti ettepanek jäetud esitamata, sest komisjonil on nii

selle sätte kui ka ELL artikli 11 ja ELTL artikli 24 alusel õigus kodanikualgatusega seoses meetmeid võtta või võtmata jätta. Üldkohus osutas siinkohal asjaolule, et aluslepingutega on komisjonile antud peaaegu monopolne seadusandliku algatuse õigus.

- 33 Samadel põhjustel lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 122–125 tagasi hagi teise väite, mis käsitles ELL artikli 11 lõike 4 rikkumist.
- 34 Üldkohus lükkas kohtuotsuse punktides 128–132 tagasi hagi kolmanda väite, mille kohaselt rikkus komisjon määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkti c koostoimes selle määruse põhjendusega 20, kuna ta ei esitanud vaidlusaluse kodanikualgatuse kohta oma õiguslikke ja poliitilisi järeldusi eraldi. Üldkohus märkis siinkohal, et kuigi selles põhjenduses on ette nähtud, et komisjon esitab oma õiguslikud ja poliitilised järeldused eraldi, ei saa seda tõlgendada nii, et sellega on komisjonile kehtestatud vastav kohustus, sest liidu õigusakti preambulil ei ole siduvat õigusjõudu. Kuna artikli 10 sõnastusest ei tulene samuti, et komisjon peab järeldused niimoodi esitama, siis ei saa talle ette heita, et ta ei esitanud oma järeldusi eraldi. Üldkohus täpsustas ammendavuse huvides, et isegi kui selline kohustus oleks ette nähtud, ei oleks selle rikkumine saanud kaasa tuua vaidlusaluse teatise tühistamist.
- 35 Samuti lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 141–158 tagasi hagi neljanda väite, mille kohaselt on rikutud põhjendamiskohustust, kuna vaidlusaluses teatises esitatud asjaolud olid piisavad, et apellantidel oleks võimalik aru saada põhjustest, miks komisjon keeldus vaidlusaluse kodanikualgatusega seoses meetmeid võtmast. Lisaks tuli Üldkohtu sõnul edutuna tagasi lükata argument, mille kohaselt komisjon on rikkunud põhjendamiskohustust, kuna ta ei määratlenud ega selgitanud vaidlusaluses teatises inimembrüo õiguslikku seisundit, sest Üldkohus otsustas, et põhjenduse piisavust tuleb hinnata üksnes seoses vaidlusaluse kodanikualgatuse eesmärgiga.
- 36 Lõpetuseks lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 168–183 tagasi hagi viienda väite, mis käsitles komisjoni hindamisvigu vaidlusaluses teatises.
- 37 Ta leidis sellega seoses, et võttes arvesse komisjoni ulatuslikku kaalutusõigust seadusandliku algatuse pädevuse teostamisel, saab tema otsust õigusakti ettepanekut liidu seadusandjale mitte esitada kontrollida piiratud ulatuses.
- 38 Üldkohus tõdes vaidlustatud kohtuotsuse punktides 172–175 esiteks, et komisjon ei teinud ilmset hindamisviga, kui ta leidis, et Euroopa Kohtu 18. oktoobri 2011. aasta otsus Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) ei ole vaidlusaluse teatise õiguspärasuse hindamisel asjakohane, kuna see kohtuotsus puudutab üksnes biotehnoloogilise leiutise patentsuse küsimust ega käsitle sellise teadustöö rahastamise küsimust, millega kaasneb inimembrüote hävitamine või mis seda eeldab.
- 39 Teiseks sedastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 176, et apellandid ei ole tõendanud ilmset hindamisviga komisjoni eetilises vaatenurgas tüvirakkudega seotud teadusuuringutele. Ka ei nõustunud ta väitega, mille kohaselt ei ole tüvirakkudega seotud teadusuuringud vajalikud, põhjendusel et seda väidet ei ole piisavalt lahti seletatud.
- 40 Kolmandaks tõdes Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 180, et ka ei teinud komisjon ilmset hindamisviga, kui ta tugines Maailma Tervishoiuorganisatsiooni väljaandele, mille kohaselt esineb ohtlike abortide ja emade suremuse vahel seos, ning järeldas sellest, et abortide rahastamise keeld piiraks liidu võimekust saavutada emade suremuse vähendamine.
- 41 Lõpetuseks sedastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 182 neljandaks, et komisjon ei teinud ilmset hindamisviga, kui ta otsustas jätta liidu seadusandjale esitamata finantsmääruse muutmise ettepaneku, mille eesmärk on keelata sellise tegevuse rahastamine, mis näib olevat vastuolus inimväärikuse ja inimõigustega.

## **Poolte nõuded Euroopa Kohtus**

- 42 Apellandid paluvad Euroopa Kohtul:
- tühistada vaidlustatud kohtuotsus;
  - tühistada vaidlusalune teatis, ja
  - mõista kohtukulud välja komisjonilt.
- 43 Komisjon palub Euroopa Kohtul:
- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, ja
  - mõista kohtukulud välja apellantidelt.

## **Apellatsioonkaebuse analüüs**

- 44 Apellandid põhjendavad oma apellatsioonkaebust viie väitega.

### ***Esimene väide***

#### *Poolte argumentid*

- 45 Esimeses väites märgivad apellandid, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta lükkas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 118 ja 125 tagasi nende argumenti ELL artikli 11 lõike 4 ja määruse nr 211/2011 tõlgendamise kohta. Nad leiavad, et Üldkohus jättis arvestamata kodanikualgatuse mehhanismi eripära, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 111 ja 113, et selle mehhanismi kehtestamine ei mõjuta komisjoni peaaegu monopolset seadusandliku algatuse õigust.
- 46 Apellandid on seisukohal, et kuigi ELL artikli 17 lõikes 2 on ette nähtud, et liidu seadusandlike akte võib vastu võtta ainult komisjoni ettepaneku põhjal, ei või seda sätet siiski tõlgendada nii, et sellega antakse komisjonile piiramatu kaalutusõigus seadusandlike ettepanekute üle, mis puudutavad küsimusi, mille kohta on esitatud määruse nr 211/2011 artikli 2 punktis 1 nõutud toetuse kogunud kodanikualgatus. Apellandid järeldavad 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsusest nõukogu *vs.* komisjon (C-409/13, EU:C:2015:217), et komisjoni seadusandliku algatuse kaalutusõigusel peavad olema piirid, kui ta otsustab õigusakti ettepaneku esitamata jätmise üle seoses Euroopa kodanikualgatusega, ning tema kaalutusõiguse teostamine Euroopa kodanikualgatuse eesmärkide takistamiseks tuleb seega lugeda õigusvastaseks.
- 47 Nad väidavad esiteks, et komisjoni otsus mitte esitada Euroopa kodanikualgatusega seoses seadusandlikku ettepanekut peab olema põhjendatud ning põhjendused peavad olema veenvad ega tohi olla vastuolus kõnealuse kodanikualgatuse eesmärgiga. Teiseks leiavad nad, et komisjon peab teostama kaalutusõigust üldist poliitikat ja avaliku poliitika eesmärke järgides ning kohtu kontrolli all. Apellandid väidavad aga, et Üldkohus ei käsitlenud ega teinud kindlaks vaidlusaluse kodanikualgatuse avaliku poliitika eesmärke ega määrusest nr 211/2011 tulenevat EL lepingu III jaotise ja ELTL artikli 24 vastastikust sõltuvust.
- 48 Apellantide arvates rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta tões vaidlustatud kohtuotsuse punktis 124, et kodanikualgatuse mehhanismi eesmärk on üksnes „kutsuda [komisjoni] üles“ ettepanekut esitama. Kuna ELL artikli 11 lõikes 4 ei ole sätestatud, et ainult isikud, kes on kogunud vähemalt miljon allkirja, võivad „kutsuda [komisjoni] üles“ asjakohaseid meetmeid võtma, leiavad apellandid, et iga isik



või iga grupp võib „kutsuda [komisjoni] üles“ selliseid meetmeid võtma. Nende sõnul ei saa Euroopa kodanikualgatuse tunnuseid, kulu ja koormavat korraldust arvestades seda samastada pelga komisjonile esitatud asjakohaste meetmete võtmise „üleskutsega“.

- 49 Apellandid väidavad, et Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi tõlgendus, mille Üldkohus andis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 111, 113 ja 124, jätab Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi ilma soovitatavast toimest ja see ei võimalda vähendada liidu demokraatia defitsiiti.
- 50 Nad leiavad, et arvestades nõukogu ja parlamendi mõju komisjonile, oleks Üldkohus pidanud omistama kodanikualgatust toetanud vähemalt miljonist kodanikust koosnevale grupile sama jõu, nagu on neil institutsioonidel. Nad on seisukohal, et komisjoni pädevus võtta Euroopa kodanikualgatusega seoses meetmeid või jätta need võtmata peab põhinema hindamiskriteeriumidel, mille järgimist peab kohus saama kontrollida. Nad leiavad, et vaidlustatud kohtuotsuses Üldkohtu antud hinnang on vastuoluline, kuna juba asjaolu, et Üldkohus viis selles kohtuotsuses läbi vaidlusaluse teatise õiguspärasuse kontrolli, toetab nende argumenti, mille kohaselt ei ole komisjon kodanikualgatusele antava edasise käigu või käiguta jätmise üle otsustamisel vaba.
- 51 Lõpetuseks väidavad apellandid, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et määrust nr 211/2011 tuleb tõlgendada nii, et see lubab komisjonil jätta kodanikud ilma õigusest sellele, et parlament vaatab kodanikualgatuse mehhanismi raames nende seadusandlike aktide ettepanekud läbi.
- 52 Komisjon toob välja, et ta väitis Üldkohtus, et vaidlusalune teatis ei ole ELTL artikli 263 tähenduses vaidlustatav akt. Ta leiab sisulisi küsimusi puudutavas osas, et esimene väide tuleb tagasi lükata.

#### *Euroopa Kohtu hinnang*

- 53 Lissaboni lepinguga kehtestatud ELL artikli 11 lõige 4 annab liidu kodanikele õiguse teatavatel tingimustel kutsuda komisjoni üles esitama talle antud volituste piires asjakohase ettepaneku küsimustes, mille suhtes on kodanike arvates vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 23).
- 54 Sarnaselt eeskätt parlamendile petitsiooni esitamise õigusega kujutab Euroopa kodanikualgatuse esitamise õigus endast instrumenti, mis annab kodanikele ELL artikli 10 lõike 3 alusel õiguse osaleda liidu demokraatias, kuivõrd see lubab neil pöörduda otse komisjoni poole, et esitada viimasele üleskutse teha aluslepingute rakendamiseks liidu õigusakti ettepanek (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 24).
- 55 Vastavalt ELTL artikli 24 esimesele lõigule on Euroopa kodanikualgatuse esitamise korda ja tingimusi määruses nr 211/2011 täpsustatud.
- 56 Esimeses väites leiavad apellandid, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta otsustas, et komisjon ei olnud vastavalt ELL artikli 11 lõikele 4 ja määrusele nr 211/2011 kohustatud vaidlusaluse kodanikualgatusega seoses seadusandliku akti ettepanekut esitama.
- 57 Siinkohal olgu esimesena märgitud, et ELL artikli 11 lõike 4 sõnastusest endast tuleneb, et kodanikualgatuse eesmärk on „kutsuda [komisjoni] üles“ esitama asjakohase ettepaneku aluslepingute rakendamiseks, mitte kohustada seda institutsiooni kõnealuse kodanikualgatusega kavandatud meetet või meetmeid võtma, nagu väidavad apellandid. Sellist grammatilist tõlgendust toetab määruse nr 211/2011 artikli 2 punkti 1 sõnastus, milles on „kodanikualgatus“ määratletud kui komisjonile selle määruse kohaselt esitatud algatus, milles kutsutakse kõnealust institutsiooni üles esitama sellise ettepaneku, nagu on sätestatud ELL artikli 11 lõikes 4. Lisaks tuleneb nimetatud määruse artikli 10 lõike 1 punkti c ja põhjenduse 20 sõnastusest, et kui komisjon saab kodanikualgatuse, esitab ta

meetme, mida ta kavatseb selle suhtes võtta, koos põhjendustega või kui ta ei kavatse meetmeid võtta, siis põhjendused meetmete võtmata jätmise kohta ning see kinnitab asjaolu, et seadusandliku akti esitamine seoses Euroopa kodanikualgatusega on komisjoni jaoks valikuline.

- 58 Teisena olgu märgitud seoses Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi kontekstiga, et – nagu komisjon väidab – nimetatud institutsiooni kohustust esitada seoses Euroopa kodanikualgatusega liidu õigusakti ettepanek ei saa järeldada 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsusest *nõukogu vs. komisjon* (C-409/13, EU:C:2015:217), mis puudutas liidu teatava õigusakti ettepaneku tagasivõtmist komisjoni poolt seadusandliku menetluse käigus.
- 59 Euroopa Kohus märkis selles kohtuotsuses hoopis, et komisjonile ELL artikli 17 lõikega 2 ja ELTL artikliga 289 antud seadusandliku algatuse pädevus tähendab, et komisjoni ülesanne on otsustada seadusandliku akti ettepaneku esitamise või esitamata jätmise üle, välja arvatud juhul, kui ta on liidu õiguse alusel kohustatud ettepaneku esitama. Seadusandliku akti ettepaneku esitamise korral lasub komisjonil, kes vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi, vastava pädevuse kohaselt samuti ülesanne määrata kindlaks ettepaneku ese, eesmärk ja sisu (14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus *nõukogu vs. komisjon*, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 70).
- 60 Komisjoni seadusandliku algatuse pädevus on üks liidu institutsioonilisele struktuurile omase institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte väljendus, mille kohaselt on nõutav, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega (vt selle kohta 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus *nõukogu vs. komisjon*, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 61 Siinkohal olgu märgitud, et vastavalt määruse nr 211/2011 põhjendusele 1 on Euroopa kodanikualgatuse eesmärk anda liidu kodanikele sarnane õigus, nagu on ELTL artiklite 225 ja 241 alusel parlamendil ja nõukogul, taotleda komisjonilt aluslepingute rakendamiseks asjakohase ettepaneku esitamist. Neist kahest artiklist tuleneb aga, et sel viisil parlamendile ja nõukogule antud õigus ei riiva komisjoni seadusandliku algatuse pädevust, kuivõrd viimane on vaba jätma ettepaneku esitamata, tingimusel, et ta teatab asjaomasele institutsioonile selle põhjused. Järelikult ei mõjuta seda pädevust ka Euroopa kodanikualgatus, mis on esitatud ELL artikli 11 lõike 4 ja määruse nr 211/2011 alusel.
- 62 Pealegi ei ole apellantide väide, mille kohaselt on komisjon igal juhul kohustatud registreeritud ja vajaliku toetuse kogunud kodanikualgatuses esitatud ettepanekutele andma edasise käigu, vastuolus ELL artikli 17 lõikest 1 tuleneva komisjoni kaalutusõigusega oma ülesande täitmisel, mis seisneb liidu üldiste huvide edendamises ja sel eesmärgil asjakohaste algatuste tegemises, ning samuti selle institutsiooni üldise kohustusega tegutseda algatuspädevuse teostamisel selle artikli lõike 3 alusel täiesti sõltumatult.
- 63 Järelikult leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 111 õigesti, et ELL artikli 11 lõikes 4 ette nähtud kodanikualgatuse esitamise õigus ei mõjuta komisjonile aluslepingutega antud peaaegu monopoolset seadusandliku algatuse õigust.
- 64 Kolmandana olgu märgitud seoses apellantide argumendiga, mille kohaselt jätab Euroopa kodanikualgatuse mehhanismile vaidlustatud kohtuotsuses Üldkohtu poolt antud tõlgendus selle mehhanismi ilma tema soovitatavast toimest, et vastavalt ELL artikli 10 lõikele 1 toimib liit esindusdemokraatia alusel, mis konkretiseerib demokraatia väärtuse. See on ELL artikli 2 kohaselt üks neist väärtustest, millel liit rajaneb.
- 65 Esindusdemokraatia süsteemi täiendati Lissaboni lepingus osalusdemokraatia instrumentidega, nagu Euroopa kodanikualgatuse mehhanism, mille eesmärk on edendada kodanike osalemist demokraatlikus protsessis ja edendada dialoogi kodanike ja liidu institutsioonide vahel. Nagu kohtujurist oma

ettepaneku punktis 71 sisuliselt märkis, teenib see eesmärk olemasolevat institutsioonilist tasakaalu ning seda tuleb täita aluslepingutega igale liidu institutsioonile antud volituste piires, kuna aluslepingute koostajad ei soovinud sellise mehhanismi ettenägemisega jätta komisjoni ELL artiklis 17 sätestatud seadusandliku algatuse pädevusest ilma.

- 66 Sellegipoolest ei tähenda asjaolu, et komisjon ei ole kohustatud kodanikualgatusega seoses meetmeid võtma, et niisugune algatus kaotab oma soovitava toime.
- 67 Nimelt kaasneb määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 kohaselt registreeritud ning kõiki selles määruses ette nähtud menetlusi ja tingimusi järgiva kodanikualgatusega komisjoni jaoks terve rida kõnealuse määruse artiklites 10 ja 11 loetletud eriomaseid kohustusi.
- 68 Kõigepealt peab komisjon, kui ta saab kodanikualgatuse, asjaomase määruse artikli 10 lõike 1 punkti a kohaselt avaldama selle viivitamata selleks ette nähtud registris, et avalikustada selles Euroopa kodanikualgatuses tõstatatud küsimused, mille suhtes on kodanike arvates vaja vastu võtta liidu õigusakt. Seejärel võtab komisjon selle sätte punkti b alusel asjakohasel tasandil vastu vähemalt miljoni allakirjutanu toetuse saanud Euroopa kodanikualgatuse korraldajad, et nad saaksid üksikasjalikult selgitada Euroopa kodanikualgatuses tõstatatud küsimusi. Lõpetuseks on kõnealuse sätte punktis c ette nähtud, et komisjon esitab teatistes oma õiguslikud ja poliitilised järeldused kodanikualgatuse kohta ja meetme, mida ta kavatses selle suhtes võtta, koos põhjendustega või kui ta ei kavatses meetmeid võtta, siis põhjendused meetmete võtmata jätmise kohta.
- 69 Samuti tuleneb määruse nr 211/2011 artiklist 11, et kui Euroopa kodanikualgatus täidab määruse artikli 10 lõike 1 punktides a ja b sätestatud tingimused, võivad selle korraldajad tutvustada kodanikualgatusi parlamendis korraldatud avalikul kuulamisel, vajaduse korral koos teiste liidu institutsioonide ja asutustega, kes soovivad osaleda, ja komisjoni osavõtul, mis tagab neile eelisjuurdepääsu liidu institutsioonidele.
- 70 Seega leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 124 õigesti, et apellantide selle väite tagasilükkamine, mille kohaselt on komisjon kohustatud vaidlusaluse kodanikualgatusega seoses teatava meetme võtma, ei jäta Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi soovitava toimeta. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 78 märkis, ei peitu selle mehhanismi konkreetne lisaväärtus tulemuse kindluses, vaid pigem sellega liidu kodanikele loodud võimalustes käivitada institutsioonides poliitiline arutelu, ilma et oleks vaja oodata seadusandliku menetluse alustamist.
- 71 Eeltoodud kaalutlusi arvestades oli põhjendatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 105–118 esitatud Üldkohtu seisukoht, et määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkti c tõlgendus, mida toetasid apellandid, on õiguslikult väär. Samuti tegi Üldkohus õigesti, kui ei nõustunud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 122–125 apellantide argumentidega, et ELL artikli 11 lõige 4 toob komisjoni jaoks kaasa kohustuse algatada registreeritud ja nõutava toetuse saanud kodanikualgatusega seoses seadusandlik menetlus.
- 72 Sellest järeldub, et esimene apellatsioonkaebuse väide tuleb põhjendamatuses tõttu tagasi lükata.

## *Teine väide*

### *Poolte argumendid*

- 73 Teises väites leiavad apellandid, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta sedastas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 128 ja 132, et komisjon ei olnud määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkti c alusel kohustatud esitama talle esitatud kodanikualgatusega seoses oma õiguslikke ja poliitilisi järeldusi eraldi. Nad väidavad, et seda sätet tuleb tõlgendada koostoimes määruse põhjendusega 20, millest nähtub, et komisjon peab esitama oma „õiguslikud“ ja „poliitilised“ järeldused eraldi.
- 74 Komisjon on seisukohal, et teine väide tuleb tagasi lükata, nõustudes Üldkohtu hinnanguga, et liidu õigusakti preambulil ei ole siduvat õigusjõudu ja sellele ei saa tugineda asjaomase akti sätetest kõrvalekaldumiseks või nende sätete selliseks tõlgendamiseks, mis on nende sõnastusega ilmselgelt vastuolus.

### *Euroopa Kohtu hinnang*

- 75 Liidu õigusakti preambul võib selle õigusakti sätete sisu täpsustada (vt selle kohta 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus IATA ja ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 76). Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 93 märkis, on liidu õigusakti põhjendused üldiselt tõlgendamisel olulised elemendid, mis võivad selgitada selle akti koostaja taht.
- 76 Seevastu ei ole liidu õigusakti preambulil siduvat õigusjõudu ja sellele ei saa tugineda asjaomase akti sätetest kõrvalekaldumiseks või nende sätete tõlgendamiseks ilmselgelt vastupidi nende sõnastusele (vt selle kohta 24. novembri 2005. aasta kohtuotsus Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 77 Käesoleval juhul osutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 128 väljakujunenud kohtupraktikale preambuli õigusjõu kohta ning leidis seejärel kohtuotsuse punktides 129 ja 130, et komisjonil ei olnud kohustust esitada oma õiguslikud ja poliitilised järeldused eraldi, kuna seda kohustust, mis on nimetatud määruse nr 211/2011 põhjenduses 20, ei ole määruse artikli 10 lõike 1 punkti c üle võetud. Üldkohus lisas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 131 ammenduvuse huvides, et kui ka eeldada, et komisjon on selle sätte alusel kohustatud esitama õiguslikud ja poliitilised järeldused eraldi, on see kohustus puhtformaalne, mistõttu selle rikkumine ei saa tuua kaasa vaidlusaluse teatise tühistamist.
- 78 Tuleb tõdeda, et määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkti c ja selle määruse põhjenduse 20 sõnastus erineb ainult osas, milles üksnes põhjenduse sõnastuse kohaselt esitab komisjon oma õiguslikud ja poliitilised järeldused „eraldi“. Selline sõnastus täpsustab seega kohustust, mis komisjonil nimetatud sätte alusel lasub.
- 79 Seega tuleb nimetatud määruse põhjenduses 20 kasutatud sõna „eraldi“ mõista nii, et komisjoni nii õiguslikud kui ka poliitilised järeldused peavad kõnealust kodanikualgatust käsitlevas teatises olema esitatud viisil, mis võimaldab selle teatise õiguslikku ja poliitilist laadi põhjendustest aru saada.
- 80 Seevastu ei saa seda sõna mõista nii, et sellega on kehtestatud ühelt poolt juriidiliste ja teiselt poolt poliitiliste järelduste formaalse eraldamise kohustus, mille rikkumise sanktsioonina võidakse kõnealune teatis tühistada.
- 81 Nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 104 märkis, nähtub käesoleval juhul vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 13–30, et vaidlusalune teatis vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 79 nimetatud nõudele.

82 Sellest järeldub, et apellatsioonkaebuse teise väite raames esitatud apellantide argumentidega ei saa mingil juhul nõustuda.

83 Järelikult jääb teine väide edutuks ja tuleb tagasi lükata.

### ***Kolmas väide***

#### *Poolte argumendid*

84 Kolmandas väites märgivad apellandid, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 170 õigusnormi, kui ta leidis, et Üldkohus peab vaidlusalust teatist kontrollima piiratud ulatuses, st piirduma ilmsete hindamisvigade kontrollimisega. Nad leiavad esiteks, et Üldkohus tugines kohtupraktikale, mis ei ole Euroopa kodanikualgatuse mehhanismile kohaldatav, ja teiseks, et ta ei ole välja pakkunud ühtegi kriteeriumi, mis võimaldaks teha vahet vigadel, mis on „ilmsed“, ja nendel, mis seda ei ole.

85 Täpsemini väidavad apellandid, et Üldkohus eksis, kui ta tunnustas komisjoni ulatuslikku kaalutusõigust kodanikualgatusega seotud teatise esitamisel, mis on võrreldav tema kaalutusõigusega sotsiaal-majandusliku poliitika valdkonnas. Nad lisavad, et Üldkohus ei põhjendanud, miks ta tugines analoogia alusel 14. juuli 2005. aasta kohtuotsusele *Rica Foods vs. komisjon* (C-40/03 P, EU:C:2005:455), mis ometi ei ole Euroopa kodanikualgatuse mehhanismile ülekantav.

86 Komisjon leiab, et kolmas väide ei ole põhjendatud.

#### *Euroopa Kohtu hinnang*

87 Üldkohus märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 169, et seadusandliku algatuse pädevuse teostamisel peab komisjonil olema ulatuslik kaalutusõigus, kuna tal on selle teostamise kaudu ELL artikli 17 lõike 1 alusel kohustus edendada liidu üldisi huve, tehes vastavalt vajadusele eri huvide vahel raskeid valikuid. Seetõttu leidis ta selle kohtuotsuse punktis 170, et vaidlusalune teatis on allutatud piiratud kohtulikule kontrollile.

88 Nagu on rõhutatud apellatsioonkaebuse esimese väite uurimise raames, tuleb ka siinkohal märkida, et komisjoni otsus mitte võtta meetmeid seoses kodanikualgatusega, mis on registreeritud ning saanud nõutud toetuse, kuulub seadusandliku algatuse pädevusse, mis sellele institutsioonile on ELL artikliga 17 antud.

89 Kuna, nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 169 õigesti rõhutas, komisjonil on selle õiguse teostamisel ulatuslik kaalutusõigus, siis otsustas Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktis 170 samuti õigesti, et vaidlusalune teatis on allutatud piiratud kohtulikule kontrollile, mitte täielikule kontrollile, nagu väitsid apellandid.

90 Sellega seoses tuleb lisaks täpsustada, et kuigi on tõsi, nagu komisjon rõhutas, et Euroopa Kohus otsustas 9. detsembri 2014. aasta kohtuotsuses *Schönberger vs. parlament* (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 24), et parlamendi otsus, mis puudutab ETL artiklis 227 sätestatud tingimustele vastavale petitsioonile edasise käigu andmist, ei kuulu liidu kohtu kontrolli alla, erineb komisjoni poolt määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkti c alusel vastu võetud teatis siiski sellisest otsusest mitmes aspektis.

91 Nimelt kehtivad erinevalt niisugusest petitsioonist määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 alusel registreeritud kodanikualgatuse suhtes selle määruse alusel ranged tingimused ja täpsed menetluslikud tagatised. Lisaks, kuigi sellises parlamendi otsuses, nagu on eelmises punktis viidatud otsus, teostakse

„poliitilist“ kaalutusõigust (9. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Schönberger vs. parlament, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 24), tuleneb kõnealuse määruse artikli 10 lõike 1 punktist c, et komisjon on kohustatud esitama teatise nii oma õiguslikud kui ka poliitilised järeldused kodanikualgatuse kohta ja meetme, mida ta kavatses selle suhtes võtta, koos põhjendustega, või kui ta ei kavatses meetmeid võtta, siis põhjendused meetmete võtmata jätmise kohta.

- 92 Nende nõuete eesmärk on mitte ainult selgelt, arusaadavalt ja üksikasjalikult teavitada Euroopa kodanikualgatuse korraldajaid, milline on komisjoni seisukoht seoses nende algatusega, vaid ka võimaldada liidu kohtul teostada kontrolli määruse nr 211/2011 artikli 10 lõike 1 punkti c alusel vastu võetud komisjoni teatiste üle.
- 93 Kontrolli ulatuse kohta märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 170, et selle eesmärk on lisaks vaidlusaluse teatise põhjenduste piisavusele kontrollida muu hulgas seda, kas teatise on tehtud ilmseid hindamisvigu.
- 94 Siinkohal tuleb esiteks märkida, et põhjendamiskohustust tuleb põhimõtteliselt kohaldada iga liidu akti suhtes, mis tekitab õiguslikke tagajärgi (vt selle kohta 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus komisjon vs. nõukogu (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 52). Põhjendusest peab selgelt ja üheselt selguma akti andnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel võetud meetme põhjuseid mõista, et nad saaksid oma õigusi kaitsta, ja liidu kohtul otsuse õiguspärasust kontrollida (vt selle kohta 12. septembri 2017. aasta kohtuotsus Anagnostakis vs. komisjon, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 28).
- 95 Teiseks tuleb märkida, et kui liidu institutsioonidel nagu käesoleval juhul komisjonil on ulatuslik kaalutusõigus ning eelkõige juhul, kui neilt eeldatakse poliitiliste valikute tegemist ja keeruliste hinnangute andmist, seisneb selle õiguse teostamisel aluseks võetud hinnangute kohtulik kontroll ilmsete hindamisvigade puudumise kontrollis (vt selle kohta 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari vs. nõukogu, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punktid 123 ja 124 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 96 Järelikult ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui ta vaidlustatud kohtuotsuse punktides 169 ja 170 otsustas, et vaidlusalune teatis kuulub komisjoni ulatusliku kaalutusõiguse teostamise alla ning järelikult allub see piiratud kohtulikule kontrollile, mille eesmärk on kontrollida eelkõige selle põhjenduse piisavust ja ilmsete hindamisvigade puudumist.
- 97 Sellest järeldub, et apellatsioonkaebuse kolmas väide tuleb põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

### ***Neljas väide***

#### *Poolte argumendid*

- 98 Neljandas väites märgivad apellandid, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta esiteks kontrollis komisjoni kaalutusõigust piiratud ulatuses ning teiseks kontrollis vaidlusalust teatist puudulikult.
- 99 Täpsemini väidavad apellandid, et Üldkohus tuvastas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 159–165 väidetavad hindamisvead ja piirdus asjaomase kohtuotsuse punktides 166–177 läbiviidud kontrollis selle tuvastamisega, kas tegemist on ilmsete hindamisvigadega. Apellantide sõnul nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktides 172–183 siiski, et Üldkohus kohaldas seda kontrolli üksnes teatavate väidetavate hindamisvigade suhtes.

- 100 Esimesena väidavad nad sellega seoses, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta esiteks ei tuvastanud vastuolu 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsusest Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) tuleneva inimembrüote hävitamist eeldavate leiutiste patentimise keelu ja niisuguste leiutistega seotud uuringute rahastamise vahel ning teiseks ei järeldanud sellest kohtuotsusest, et juba inimembrüo puhul on tegu inimesega. Nad on seisukohal, et nimetatud kohtuotsuse punktides 33 ja 34 esitatud kinnituste kohaselt on inimväärikus õiguspõhimõte, mis prevaleerib patendiõiguse üle ning seda „tuleb võtta arvesse ka selleks, et otsustada liidu majandusliku ja finantsilise panuse üle inimembrüote hävitamises“.
- 101 Teisena leiavad apellandid, et Üldkohus jättis nentimata, et komisjon oli kohustatud eelnevalt tuvastama inimembrüo õigusliku staatuse, et seejärel otsida tasakaalu inimembrüo tüvirakkudega seotud teadusuuringute ja inimembrüo väärikuse vahel. Nende sõnul ei oleks see, kui komisjon oleks tunnustanud embrüo inimväärikust, võimaldanud tal otsida tasakaalu inimväärikuse ja mis tahes konkureeriva ühiskondliku huvi vahel, kuna sellist kaalumist takistaks inimväärikuse mõiste kui selline.
- 102 Kolmandana väidavad apellandid tüvirakkudega seotud teadusuuringutega seoses, et väide, mille kohaselt „kolmekordse tagatise“ süsteem on teadusprojektide hindamisel eetilise seisukohast adekvaatne kriteerium, on ilmselgelt ekslik, kuna selline süsteem ei takista ebaseaduslike teadusprojektide rahastamist ja see koguni kallutab liikmesriike nende eetilisi standardeid leebemaks muuta. Nad väidavad, et õigusnormi on rikutud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 176 esitatud Üldkohtu järelduses, mille kohaselt komisjoni eetilises vaatenurgas, mis erineb vaidlusaluse kodanikualgatuse omast, ei ole ilmselt hindamisviga tehtud. Apellantide sõnul ei ole Üldkohtu pädevuses määrata kindlaks kaalul olevate sotsiaal-eeetiliste hüvede põhjendatust, kuna see seisukohavõtt on poliitiline, mitte õiguslik. Apellandid lisavad, et Üldkohtu teostatud kontroll on puudulik, sest ta ei analüüsinud kõiki väidetavaid hindamisvigu. Nad väidavad sellega seoses, et Üldkohus ei analüüsinud ilmseid vigu komisjoni väites „kolmekordse tagatise“ süsteemi kohta ega esitanud nende väidete kohta täiendavaid märkusi.
- 103 Neljandana on apellantide sõnul ilmselgelt paradoksaalne seisukoht – mille kinnitamiseks ei ole tõendeid esitatud –, et liidu eelarvest rahastatud aborditeenuse osutamine vähendab aborte.
- 104 Viieandana väidavad apellandid, et Üldkohus moonutas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 164 nende argumente, kuna need puudutasid tegelikult asjaolu, et komisjon oli ekslikult kvalifitseerinud aastatuhande arengueesmärkide ja rahvusvahelise rahvastiku- ja arengukonverentsi tegevusprogrammi raames võetud kohustused siduvateks õiguslikeks kohustusteks.
- 105 Komisjon väidab, et neljas väide tuleb põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

### *Euroopa Kohtu hinnang*

- 106 Esimesena tuleb tagasi lükata apellantide argument, mille kohaselt tegi Üldkohus vea, kui ta tuvastas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 173–175, et küsimus, kas inimembrüote kasutamist hõlmavaid teadusuuringuid võib rahastada liidu vahenditest, erineb selgelt küsimusest, mida käsitleti kohtuasjas, milles tehti 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Nagu nähtub nimetatud kohtuotsuse punktist 40, märkis Euroopa Kohus, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 1998. aasta direktiiv 98/44/EÜ biotehnoloogialeiutiste õiguskaitse kohta (EÜT 1998, L 213, lk 13; ELT eriväljaanne 13/20, lk 395), mille tõlgendamist see kohtuotsus käsitles, ei reguleeri inimembrüo kasutamist teadusuuringutes ja see piirdub biotehnoloogiliste leiutiste patentsuse käsitlemisega (vt selle kohta ka 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, punkt 22). 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) ei sisalda ka ühtegi Euroopa Kohtu hinnangut selle kohta, et teadusuuringut, milles kasutatakse inimembrüot, ei tohi mingil juhul rahastada liit.

- 108 Seega, kuna selles argumendis on aluseks võetud 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsuse Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) ekslik tõlgendus, siis ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui ta tõdes, et apellandid ei saa sellele kohtuotsusele tuginedes tõendada, et komisjoni vaatenurk inimembrüo kasutamisele teadusuuringutes on vastuoluline.
- 109 Teisena olgu märgitud, et apellantide argument, mis käsitleb inimembrüo õigusliku staatuse selgitamise kohustust, puudutab – nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 136 märkis – vaidlustatud kohtuotsuse punkti 156, milles käsitleti Üldkohtu menetluses esitatud neljandat väidet, et komisjon on rikkunud põhjendamiskohustust.
- 110 Selles olukorras ja lisaks asjaolule, et selles argumendis üksnes korratakse argumenti, mis esitati Üldkohtu menetluses vaidlusaluse teatise suhtes, ei saa see argument tarvilikult toetada apellatsioonkaebuse neljandat väidet, mille kohaselt Üldkohus ei tuvastanud, et komisjon on selles teatises väidetavalt teinud ilmseid hindamisvigu.
- 111 Kolmandana olgu märgitud seoses argumentidega tüvirakkudega seotud teadusuuringute kohta, mille kohaselt määras Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 176 ja 177 kindlaks kaalul olevate sotsiaal-eetiliste hüvede põhjendatuse, et need argumendid põhinevad vaidlustatud kohtuotsuse ekslikul tõlgendusel.
- 112 Nimelt nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 176, et Üldkohus esitas tüvirakkudega seotud teadusuuringute eetilised vaatenurgad, mida toetavad vastavalt vaidlusalune kodanikualgatus ja komisjon. Ta asus seisukohale, et nimetatud institutsiooni vaatenurgas puudub ilmne hindamisviga. Lisaks lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 177 tagasi apellantidel piisavalt lahti seletamata jäänud argumendi, et tüvirakkudega seotud teadusuuringutele on olemas alternatiivseid lahendusi, mis muudavad need uuringud aegnuks.
- 113 Nii toimides ei hinnanud Üldkohus sugugi konkureerivate sotsiaal-eetiliste vaatenurkade põhjendatust. Tegelikult kontrollis ta üksnes seda, kas komisjon ei teinud vaatenurka valides ilmset hindamisviga.
- 114 Sellest tuleneb, et apellantide argumentid tüvirakkudega seotud teadusuuringute kohta tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.
- 115 Neljandana tuleb argumendi kohta, mis puudutab väidetavat Üldkohtu viga vaidlustatud kohtuotsuse punktides 179 ja 180, kus on märgitud, et aborditeenuse osutamiseks antav liidu toetus aitab kaasa abortide vähendamisele, tõdeda, et see põhineb vaidlustatud kohtuotsuse ekslikul tõlgendusel.
- 116 Nimelt märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 180 õigesti, et komisjon oli toonud vaidlusaluses teatises Maailma Tervishoiuorganisatsiooni väljaande tuginedes välja asjaolu, et eelkõige abordiga seotud tervishoiuteenuste ohutuse parandamine aitab vähendada emade suremust ja haigusi, mille üks põhjus on ohtlikud abordid.
- 117 Järelikult leidis Üldkohus õigesti, et komisjon ei teinud ühtki ilmset hindamisviga, kui ta leidis, et liidu poolt ohutute ja tõhusate tervishoiuteenuste rahastamine, sh aborti valdkonnas, aitab vähendada ohtlike abortide arvu ja sellest tulenevalt ka emade suremust ja haigusi. Eeltoodut arvestades tuleb apellantide argument põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.
- 118 Viiendana olgu märgitud seoses argumendiga, et on moonutatud apellantide argumente, mis on ära toodud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 164 ja mis käsitlevad aastatuhande arengueesmärke ja rahvusvahelise rahvastiku- ja arengukonverentsi tegevusprogrammi, et piisab, kui tõdeda – nagu ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 146 märkis –, et see argument ei saa mingil juhul olla edukas, kuna vaidlusaluses teatises ei ole märgitud, et aastatuhande arengueesmärgid ja rahvusvahelise rahvastiku- ja arengukonverentsi tegevusprogramm sisaldavad siduvaid õiguslikke kohustusi.



119 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb apellatsioonkaebuse neljas väide tagasi lükata.

### *Viies väide*

#### *Poolte argumendid*

120 Viiendas väites leiavad apellandid, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 156, et vaidlusaluses kodanikualgatuses esitatud liidu kehtivate või eelnõu staadiumis olevate õigusaktide kolme muutmissetpaneku tagasilükkamiseks ei olnud vaja selgitada inimembrüo õiguslikku seisundit. Vaidlusaluse kodanikualgatus eesmärk ei ole üksnes kolme komisjonile välja pakutud meetme võtmine, vaid see puudutab peamiselt inimväärikuse õiguslikku kaitset, õigust elule ja kõigi inimeste õigust puutumatusle eostamise hetkest alates. Apellandid leiavad, et komisjonil oli kohustus teha vaidlusaluse kodanikualgatus korraldajatega koostööd ning esitada sellega seoses seadusandliku akti ettepanek. Üldkohus rikkus õigusnormi, kuna ta ei võtnud selle kodanikualgatus konkreetset eesmärki arvesse, kui ta otsustas, et komisjon ei ole kohustatud sellele algatusle edasist käiku andma.

121 Komisjon leiab, et viies väide tuleb tagasi lükata.

#### *Euroopa Kohtu hinnang*

122 Viiendas väites märgivad apellandid sisuliselt, et ekslik on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 156 esitatud Üldkohtu seisukoht, mille kohasel oli komisjonil õigus tõlgendada vaidlusalust kodanikualgatus üksnes kui soovi, et nimetatud institutsioon esitaks kolm selles kodanikualgatuses kirjeldatud seadusandlikku ettepanekut, mitte aga ka kui taotlust, et määratletaks või selgitataks inimembrüo õiguslikku staatust.

123 Siinkohal olgu märgitud, et määruse nr 211/2011 artikli 4 lõikest 1 nähtuvalt peavad kodanikualgatus korraldajad selle registreerimiseks esitama nimetatud määruse II lisas sätestatud teabe. Selles lisas loetletud nõuete hulgas on kavandatud kodanikualgatus pealkiri, selle sisu, eesmärkide kirjeldus ning aluslepingute sätted, mida korraldajad peavad kavandatava meetme võtmisel asjakohaseks. Peale selle võivad korraldajad lisada registreerimistaotlusele veelgi üksikasjalikuma teabe kavandatud kodanikualgatus sisu, eesmärkide ja tausta kohta või õigusakti eelnõu.

124 Käesoleval juhul nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 2–4, et Euroopa kodanikualgatus registreerimise otstarbeks komisjoni loodud veebipõhise registri kohaselt on esiteks vaidlusaluse kodanikualgatus sisu inimväärikuse, õiguse elule ning iga inimese terviklikkuse juriidiline kaitse eostamise hetkest alates nendes liidu poolt teostatavates poliitikates, kus taoline kaitse on eriti oluline.

125 Teiseks on selle kodanikualgatus eesmärk inimembrüo väärikuse ja terviklikkuse kaitsmine, pidades silmas 18. oktoobri 2011. aasta kohtuotsust Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), milles korraldajate sõnul on inimembrüo määratletud kui inimese arengu alguspunkt. Korraldajad on sellega seoses märkinud, et liidu pädevuse teostamise järjepidevuse tagamiseks peab liit keelama ning lõpetama nende tegevuste rahastamise, mis hävitavad inimembrüoid, eriti puudutab see teadusuuringuid, arenguabi ning rahvatervist.

126 Kolmandaks viitasid korraldajad ELL artiklitele 2 ja 17, ELTL artikli 4 lõigetele 3 ja 4 ning ELTL artiklitele 168, 180, 182, 209, 210 ja 322 kui asjakohastele sätetele.

127 Vaidlusaluse kodanikualgatus korraldajad lisasid registreerimistaotlusele kolm liidu kehtivate või eelnõu staadiumis olevate õigusaktide muutmise ettepanekut.

- 128 Nagu on käesoleva kohtuotsuse punktis 14 osutatud, palusid nad täpsemini esiteks lisada liidu eelarvele kohaldatavasse finantsmäärusesse sätte, mille eesmärk on keelata liidu poolt selliste tegevuste rahastamine, mille puhul hävitatakse inimembrüoid või mis eeldavad nende hävitamist, teiseks lisada teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi määruse ettepanekusse sätte, millega keelatakse rahastada teadustegevust, millega kaasneb inimembrüote hävitamine muu hulgas tüvirakkude saamiseks, ning uuringuid, milles inimese embrüonaalseid tüvirakke kasutatakse nende saamise järgmistes etappides, ning kolmandaks lisada liidu määrusesse, millega luuakse arengukoostöö rahastamisvahend, sätte, mis näeb sisuliselt ette, et liidu finantsabi ei tohi otseselt või kaudselt anda abortide rahastamiseks.
- 129 Eespool esitatud asjaoludest tuleneb, et Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 156 õigesti, et vaidlusaluse kodanikualgatuse eesmärk oli kutsuda komisjoni üles esitama kolm seadusandlikku ettepanekut muuta liidu kehtivaid õigusakte ja õigusakti eelnõu, mis käsitlevad vastavalt liidu eelarvet, teadusuuringuid ja innovatsiooni ning arengukoostööd, mitte aga esitama ettepanekut eesmärgiga määratleda inimembrüo õiguslik seisund või seda selgitada.
- 130 Järelikult tuleb apellatsioonkaebuse viies väide tagasi lükata ja sellest tulenevalt jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.

## Kohtukulud

- 131 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõige 2 näeb ette, et kui apellatsioonkaebus on põhjendamatu, siis otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotamise.
- 132 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste lahendamisel, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 133 Kuna komisjon on nõudnud kohtukulude väljamõistmist apellantidelt ja viimased on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb komisjoni kohtukulud apellantidelt välja mõista ja jätta nende kohtukulud nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

**1. Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.**

**2. Jätta Patrick Grégor Puppinki, Filippo Vari, Jakub Baltroszewiczi, Manfred Liebneri, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky ja Alicia Latorre Canizarese kohtukulud nende endi kanda ning mõista neilt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud.**

Allkirjad