



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
esitatud 2. detsembril 2021<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-157/21**

**Poola Vabariik**

*versus*

**Euroopa Parlament**

**Euroopa Liidu Nõukogu**

Tühistamishagi – Euroopa Kohtu kodukorra artikli 151 lõige 1 – Menetlusküsimus –  
Dokumendi tagasivõtmise taotlus – Õiguslikud arvamused – Määrus (EL,  
Euratom) 2020/2092 – Üldine tingimuslikkuse kord liidu eelarve kaitsmiseks – Liidu eelarve  
kaitsmine õigusriigi põhimõtete rikkumise korral liikmesriigis – Määruse 2020/2092 õiguslik  
alus – Aluslepingute sätete oletatav rikkumine – Õiguskindluse põhimõte –  
Liikmesriikide võrdsus – Proportsionaalsuse põhimõte

1. Käesolevas hagi,<sup>2</sup> mis on esitatud ELTL artikli 263 alusel, palub Poola Vabariik Euroopa Kohtul tühistada määruse (EL, Euratom) 2020/2092<sup>3</sup>.

2. Hagi, mille *konstitutsioonilist* tähtsust ei saa eitada, käsitleb seda, kas määrus 2020/2092, millega on kehtestatud mehhanism, mis kaitseb liidu eelarvet õigusriigi põhimõtete rikkumiste eest, mille liikmesriigid on toime pannud seoses eelarve täitmisega, on vastu võetud õigel õiguslikul alusel ja kas see määrus on kooskõlas paljude esmase õiguse sätetega, eelkõige ELL artikliga 7.

3. Euroopa Kohus otsustas anda hagi täiskogu kui „erakordselt tähtsaid“ kohtuasju lahendama sobiva kohtukoosseisu (Euroopa Kohtu põhikirja artikkel 16) menetlusse.

## **I. Õiguslik raamistik**

4. Viitan aluslepingute ja liidu teisese õiguse normide transkriptsioonile, mille ma esitan oma ettepanekus kohtuasjas C-156/21.

<sup>1</sup> Algkeel: hispaania.

<sup>2</sup> Kohtuasjas C-156/21, Ungari *vs.* parlament ja nõukogu esitab Ungari samasuguse nõude. Esitan samal kuupäeval ettepaneku mõlemas kohtuasjas.

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks (ELT 2020, L 433I, lk 1).

## II. Menetlus Euroopa Kohtus

5. Poola Vabariik palub Euroopa Kohtul:

- tühistada määrus 2020/2092 tervikuna;
- mõista kohtukulud välja parlamendilt ja nõukogult.

6. Parlament ja nõukogu paluvad Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

7. Euroopa Parlament taotles 12. mail 2021 kohtuasja lahendamist Euroopa Kohtu kodukorra artikli 133 alusel (kiirendatud menetlus) ning Euroopa Kohtu president rahuldab selle taotluse 9. juunil 2021.

8. Nõukogu palus 12. mail 2021 Euroopa Kohtul vastavalt kodukorra artikli 151 lõikele 1 jätta arvesse võtmata Poola Vabariigi hagiavalduse teatavad lõigud, kuna need tsiteerisid nõukogu õigustalituse avaldamata arvamust või viitasid sellele. Euroopa Kohus otsustas 29. juunil 2021 selle artikli lõike 5 alusel, et menetlusküsimus lahendatakse koos sisuliste küsimustega kohtuotsuses.

9. Euroopa Kohtus 11. ja 12. oktoobril 2021 toimunud täiskogu istungil võtsid sõna Poola Vabariik, Euroopa Parlament ja nõukogu ning Euroopa Komisjon, Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Ungari, Iirimaa, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi valitsus.

10. Järgin selles ettepanekus sama järjekorda, mida kasutasin kohtuasjas C-156/21. Käsitlen kõigepealt nõukogu tõstatatud menetlusküsimust. Seejärel viitan määruse 2020/2092 väljatöötamise ja vastuvõtmise õiguslikule kontekstile. Lõpuks peatun üheteistkümnel tühistamisväitel, mille esitas Poola Vabariik selleks, et nõuda määruse 2020/2092 tühistamist.

11. Kordamise vältimiseks viitan ma nii palju kui võimalik ettepanekule kohtuasjas C-156/21 (mis registreeriti ajaliselt enne käesolevat kohtuasja). Seega käsitlen käesolevas ettepanekus ainult neid küsimusi, mida ei ole nimetatud kohtuasja ettepanekus juba käsitletud.

## III. Menetlusküsimus: nõukogu õigustalituse arvamuse toimikust eemaldamise taotlus

12. Nõukogu palub Euroopa Kohtul „jätta arvesse võtmata hagiavalduse ja selle lisade lõigud, milles on viidatud nõukogu õigustalituse 25. oktoobri 2018. aasta arvamuse (nõukogu dokument 13593/18) sisule või seda tsiteeritud või kajastatud selles arvamuses tehtud analüüsi, ja eelkõige lõigud [punktidest 53, 75, 126, 133 ja 139]“.

13. Poola valitsus palub Euroopa Kohtul jätta nõukogu taotlus rahuldamata põhjendusel, et tema argumentid ei ole põhjendatud ja nendega ei saa nõustuda.

14. Oma ettepanekus kohtuasjas C-156/2021 esitan põhjused, miks ma leian, et nõukogu täiendav taotlus, mis on samasugune nagu käesolevas asjas, tuleks jätta rahuldamata, olles analüüsinud: a) institutsioonide dokumentidega tutvumise ja neile kohtus tuginemise eeskirju; b) kohtupraktikat institutsioonide õigustalituste arvamustele juurdepääsu ja nendele kohtus tuginemise kohta; ja c) selle kohaldamist käesolevale kohtuvaidlusele.

15. Samadel põhjustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta ka selles kohtuasjas nõukogu täiendav taotlus rahuldamata.

#### **IV. Määrus 2020/2092: rahastamise tingimuslikkuse ja õigusriigi tagatise vahepealne õigusnorm**

16. Viitan argumentidele, mis esitati kohtuasjas C-156/21 tehtud ettepanekus määruse 2020/2092 vastuvõtmiseks järgitud seadusandliku menetluse ja liidu õiguses kehtivate rahastamise tingimuslikkuse mehhanismide kohta.

#### **V. Esimene hagi väide: määruse 2020/2092 kehtiva õigusliku aluse puudumine**

17. Poola valitsus väidab, et ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel vastu võetud määruses ei või määratleda õigusriigi mõistet ega selle rikkumise koosseisu tunnuseid. Samuti ei saa see lubada komisjonil ja nõukogul selgitada selle määruse kohaldamisel õigusriigi põhimõtetega seotud nõudeid. Lõpuks ei võinud seadusandja lubada nõukogul tugineda komisjoni tuvastatud asjaoludele nende põhimõtete rikkumise kohta, et liikmesriigi suhtes võtta liidu eelarve kaitsemeetmeid.

18. Poola valitsus väidab, et määrus 2020/2092 volitab määrama liikmesriikidele nende aluslepingutest tulenevate kohustuste rikkumise eest sanktsioone. Seega ei vasta määrus 2020/2092 nõuetele, millele peab vastama rahastamise tingimuslikkuse mehhanism. Seega ei saa õiguslikuks aluseks olla ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a, millega on liidu institutsioonidele antud rangelt eelarvega seotud ülesandeid.

19. Lähtudes nende argumentide analüüsist kohtuasjas C-156/21 esitatud ettepaneku vastavates punktides, teen ettepaneku esimene väide tagasi lükata.

#### **VI. Teine hagi väide: määruse 2020/2092 õigusliku aluse sobimatus**

##### ***A. Poolte argumendid***

20. Poola valitsus väidab, et kui Euroopa Kohus nõustub sellega, et liidul on pädevus võtta vastu määrus 2020/2092, peaks selle määruse õiguslik alus olema ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a asemel pigem ELTL artikli 311 kolmas lõik või siis ELTL artikli 312 lõige 2.

21. Poola valitsuse hinnangul puudutab määrus 2020/2092 uut eelarvetsükli, kõiki rahalisi kulukohustusi, mis on võetud mitmeaastase finantsraamistiku (edaspidi „MFR“)<sup>4</sup> ja Euroopa Liidu taasterahastu Next Generation EU<sup>5</sup> alusel, ning on nendega seotud, nagu näitab tema sõnul selle väljatöötamise protsess.

22. ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a ei anna määruse 2020/2092 jaoks sobivat õiguslikku tagatist, kuna see võimaldab vastu võtta ainult liidu aastaelarve rakendusakte.

23. Sellise ebaõige õigusliku aluse kasutamise tõttu on tema sõnul järgitud ebasobivat seadusandlikku menetlust (tavamenetlust) ja vale hääletussüsteemi (kvalifitseeritud häälteenamusega). Seega on tegemist oluliste menetlusnormide rikkumisega, kuna ELTL artikli 311 kolmas lõik ja ELTL artikli 312 lõige 2 näevad ette seadusandliku erimenetluse kasutamise ja otsuse tegemise ühehäälselt.

24. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu.<sup>6</sup>

### **B. Õiguslik hinnang**

25. Määrus 2020/2092 kehtestab rahastamise tingimuslikkuse *alalise* mehhanismi, mis ei ole seotud ühegi aastaelarve ega konkreetse MFRiga.

26. Eelarve rakenduseeskirju, mille vastuvõtmine on lubatud ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a kohaselt, kohaldatakse nii mitmeaastaste finantsraamistike (ja rahastu Next Generation EU) kui ka aastaelarvete suhtes. ELTL artiklis 310 on sätestatud iga-aastase rakendamise põhimõte, mis tähendab, et mitmeaastastes finantsraamistikes ette nähtud tulud ja kulud jaotatakse ja rakendatakse igal aastal aastaelarvega.

27. Nendest artiklitest, millele Poola valitsus tugineb, esimeses (ELTL artikli 311 kolmas lõik) on märgitud, et „[n]õukogu võtab seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt vastu otsuse, millega määratakse kindlaks liidu omavahendite süsteemi suhtes kohaldatavad sätted. Nende sätetega võidakse kehtestada uusi omavahendeid või tunnistada kehtetuks mõni olemasolev. Nimetatud otsus jõustub alles pärast seda, kui liikmesriigid on selle kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud“.

28. Määrus 2020/2092 ei loo aga ühtegi uut tüüpi omavahendit, ei kaota ühtegi olemasolevat vahendit, ei reguleeri omavahendite sissenõudmise korda ega nendevahelist suhet. See on peasjalikult mõeldud kohaldamiseks pigem liidu kulude kui tulude suhtes. Seetõttu ei saa ELTL artikli 311 kolmas lõik olla selle sätte vastuvõtmiseks sobiv õiguslik alus.

29. Sama kehtib teise väidetavalt rikutud artikli kohta (ELTL artikli 312 lõige 2), mille kohaselt „[n]õukogu võtab seadusandliku erimenetluse kohaselt vastu määruse, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik. Nõukogu teeb ühehäälselt otsuse pärast Euroopa Parlamendilt selle liikmete enamusega antud nõusoleku saamist. [...]“

<sup>4</sup> Praegu on jõus nõukogu 17. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2093, millega kehtestatakse mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027 (ELT 2020, L 433I, lk 11).

<sup>5</sup> Nõukogu 14. detsembri 2020. aasta määrus (EL) 2020/2094, millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu COVID-19 kriisi järgse taastumise toetuseks (ETL 2020, L 433I, lk 23; edaspidi „Next Generation EU“).

<sup>6</sup> Kordamise vältimiseks lähtun edaspidi eeldusest, et kohtuistungil osalenud riigid (mõistagi peale Ungari ja Poola Vabariigi) ning komisjon jagavad parlamendi ja nõukogu seisukohti.

30. Mitmeaastane finantsraamistik määratakse kindlaks vähemalt viieks aastaks eesmärgiga tagada sellel perioodil kulutuste korrastatud kujunemine ja selleks määratakse kindlaks iga-aastased kulukohustuste assigneeringute piirmäärad iga kululiigi kohta ning maksete assigneeringute iga-aastane piirmäär.

31. Seevastu ei sisalda määrus 2020/2092 mingit liidu kulukohustuste ja maksete kavandamist teatud ajavahemikul (mis kehtib seni, kuni seda ei ole kehtetuks tunnistatud) ning seda ei saa pidada iga-aastase eelarvemenetluse sujuvaks toimimiseks sobivaks mehhanismiks ELTL artikli 312 lõike 3 tähenduses.

32. Mis puudutab asjaolu, et määrus 2020/2092 võeti vastu paralleelselt 2021.–2027. aasta MFRi ja rahastu Next Generation EU läbirääkimistega (või et sellel on nendega poliitiline side), siis ei mõjuta see ajaline tegur selle õigusliku aluse valikut ega õiguspärasuse kontrolli.

33. Neil asjaoludel tuleb hagi teine väide tagasi lükata.

## **VII. Kolmas hagi väide: EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta rikkumine**

### **A. Poolte argumendid**

34. Poola valitsus väidab teise võimalusena (kui Euroopa Kohus peaks tunnistama liidu seadusandja pädevust seda määrust vastu võtta), et määrus 2020/2092 võeti vastu vastuolus protokolliga nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

35. Poola valitsuse sõnul ei kuulu liidu eelarve täitmine ELTL artikli 3 lõikes 1 nimetatud ainupädevuste hulka, vaid ELTL artikli 4 lõikes 1 osutatud jagatud pädevusse, isegi kui seda ei ole nende loetelus märgitud.

36. Seda väidet kinnitab tema sõnul ELTL artikli 325 lõige 1, mille kohaselt „[l]iit ja liikmesriigid võitlevad kelmuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu käesoleva artikli kohaselt võetavate meetmetega [...]“.

37. Viidates komisjoni kavandatud (tulevasele) määrusele 2020/2092,<sup>7</sup> väidab Poola valitsus, et kuna seda ettepanekut ei edastatud liikmesriikide parlamentidele, et kontrollida selle vastavust subsidiaarsuse põhimõttele, siis rikuti protokoll nr 2 artikli 4 esimest lõiku, artikli 6 esimest lõiku ja artikli 7 lõiget 1.

38. Selline tegemata jätmine kujutab endast oluliste menetlusnormide rikkumist, mille tulemusel tuleb määrus 2020/2092 tühistada. Nii on Euroopa Kohus tuvastanud seadusandlikus menetluses Euroopa Parlamendiga konsulteerimise kohustuse rikkumise kohta.

39. Nõukogu ja komisjon vaidlevad neile argumentidele vastu.

<sup>7</sup> 2. mai 2018. aasta dokument COM(2018) 324 (final), ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises.

## B. Õiguslik hinnang

40. Eelarve võimaldab liidul arendada oma poliitikat ja tagada oma institutsioonide, organite ja asutuste toimimine. Sellele ei ole kohaldatav liidu ja tema liikmesriikide vaheline pädevuse vertikaalne jaotus (ELTL artiklid 3–6), kuna see kuulub liidu ja selle institutsioonide toimimisega seotud sisepädevusse, mis sarnaneb pädevusega, mis on institutsioonidel sise-eeskirjade, keeltekasutuse korra või oma ametnike ja teenistujate personalieeskirjade vastuvõtmisel. Liidu eelarve täitmine ei ole seega valdkond, mille suhtes kehtib pädevuse andmise põhimõte, vaid see on volitus, mis kuulub liidu ainupädevusse.

41. Nendele väidetele ei räägi vastu ELTL artikkel 317, mis paneb komisjonile ülesande täita eelarvet „koostöös liikmesriikidega [...] kooskõlas [ELTL] artikli 322 alusel kehtestatud määruste sätetega“.

42. Seega on võimalik, et liikmesriigid osalevad delegeeritud volituste alusel liidu eelarve haldamises komisjoni kontrolli all. Nii on see välja toodud näiteks finantsmääruse<sup>8</sup> artiklis 63 ette nähtud „jagatud täitmise“ korras<sup>9</sup> See liidu ja selle liikmesriikide vahel jagatud täitmine ei tähenda siiski, et liikmesriigid võiksid kehtestada liidu eelarve reguleerimise eeskirju.<sup>10</sup> Liidu eelarve täitmine kuulub eranditult liidu pädevusse ja liit võib selle delegeerida liikmesriikidele, kui ta leiab, et see on parim viis eelarve praktikas rakendamiseks. Loogiliselt säilitab komisjon jagatud täitmisel kontrolli riikide ametiasutuste tegevuse üle.

43. Ka ELTL artiklile 325, mis sisaldub peatükis, mis käsitleb „pettuste vastast võitlust“, ei saa tugineda selleks, et anda liikmesriikidele pädevus liidu eelarve täitmisega seotud rahastamise tingimuslikkuse mehhanismi osas.

44. Sellist mehhanismi kehtestades ei ole määruse nr 2020/2092 vahetu eesmärk võidelda pettuste vastu. Lisaks toimib see rahastamise tingimuslikkuse mehhanism ainult liikmesriikide, mitte aga eraõiguslike ettevõtjate suhtes, kellele on suunatud ELTL artikkel 325 ja seda rakendavad teise õiguse normid.

45. Sellel eeldusel ei ole subsidiaarsuse põhimõte, mis reguleerib liikmesriikide ja liidu jagatud pädevusse kuuluvaid valdkondi (ELL artikli 5 lõige 3), liidu eelarve täitmise suhtes kohaldatav. Kuid isegi kui see oleks nii ja seda põhimõtet peetaks kohaldatavaks, olen arvamusel, et olulist menetlusnormide rikkumist, mille peale Poola valitsus kaebab, ei ole toimunud.

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046 liidu üldeelarve suhtes kohaldatavate finantseeskirjade kohta, millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014, (EL) nr 283/2014, ja otsus nr 541/2014/EL ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT 2018, L 193, lk 1) (edaspidi „finantsmäärus“).

<sup>9</sup> Selle lõikes 1 on sätestatud, et „[k]ui komisjon täidab eelarvet jagatult, delegeeritakse eelarve täitmisega seotud ülesanded liikmesriikidele“.

<sup>10</sup> Määruse ettepanekus kinnitas komisjon subsidiaarsuse põhimõttega seoses, et „[f]inantseeskirju, millega reguleeritakse liidu eelarvet ELi toimimise lepingu artikli 322 alusel, ei oleks võimalik vastu võtta liikmesriikide tasandil“ (2. mai 2018. aasta dokument COM(2018) 324 (final), ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises, seletuskirja punkti 2 teine lõik).

46. Protokoll nr 2 artikli 4 esimese lõigu, artikli 6 esimese lõigu ja artikli 7 lõike 1 väidetava rikkumise kohta tuletan meelde, et määrusi, nagu ülejäänud õigustloovaid akte, võtavad vastavalt ELTL artikli 288 esimesele lõigule vastu liidu institutsioonid. Kui liidu institutsioon selle vastuvõtmises ei osale, kui aluslepingute säte seda siduvalt ette näeb, siis on loogiline, et selline menetlusnormide rikkumine kvalifitseeritakse oluliseks ja selle tagajärg on kehtetus.<sup>11</sup>

47. Liikmesriikide parlamentide ülesanded piirduvad aga ELL artiklis 12 sätestatud ülesannetega, milleks käesoleva asja seisukohast on saada teavet ja lasta endale edastada liidu seadusandlike aktide eelnõusid (punkt a) ning kanda hoolt selle eest, et subsidiaarsuse põhimõttest peetakse kinni protokollis nr 2 sätestatud korras (punkt b). Protokoll nr 2 artikli 7 kohaselt ei takista liikmesriigi parlamendi sekkumine õigustloova akti vastuvõtmist, vaid kohustab komisjoni ettepanekut uuesti läbi vaatama, et see tagasi võtta, seda muuta või see samaks jätta.

48. Vorminõuete rikkumise, mille peale Poola valitsus kaebab, pani komisjon väidetavalt toime sellega, et ta ei täitnud oma kohustust edastada seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele, nagu see on ette nähtud protokoll nr 2 artikli 4 esimeses lõigus.

49. Sellest algsest rikkumisest tuleneb väidetavalt protokoll nr 2 artikli 6 esimese lõigu rikkumine (võimalus, et liikmesriigi parlament esitab põhjendatud arvamuse „selle kohta, miks asjaomane eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele“) ja sama protokoll artikli 7 lõike 1 rikkumine (liidu institutsioonid, „juhul kui nad on seadusandliku akti eelnõu koostajad, võtavad arvesse riikide parlamentide või riigi parlamendi koja põhjendatud arvamusi“).

50. Siiski ei tohi unustada, et:

- määruse 2020/2092 preambulis on märgitud, et parlament ja nõukogu võtsid selle vastu, „olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele“<sup>12</sup>;
- komisjoni ettepanekust nähtub, et eelnõu edastati liikmesriikide parlamentidele;
- Poola valitsus tunnustab, et mõned liikmesriikide parlamentidest, sealhulgas Poola parlament, esitasid komisjonile oma arvamused eelnõu subsidiaarsuse põhimõttega vastavusse viimise kohta.<sup>13</sup>

51. Asjaolu, et Poola valitsus tunnustab sõnaselgelt, et komisjoni eelnõu edastati liikmesriikide parlamentidele,<sup>14</sup> ei takista sellel valitsusel kinnitada, et komisjon oleks pidanud neid veel teist korda teavitama, kuna seadusandliku menetluse käigus eelnõu oluliselt muudeti.

<sup>11</sup> Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on nõuetekohane konsulteerimine parlamendiga aluslepingus ette nähtud juhtudel oluline vorminõue, mille järgimata jätmine toob kaasa asjaomase õigusakti tühisuse. Parlamendi tegelik osalemine otsustusmenetluses aluslepingus ette nähtud menetluste kohaselt on nimelt aluslepinguga taotletud institutsioonidevahelise tasakaalu põhielement. See pädevus väljendab demokraatia aluspõhimõtet, mille kohaselt rahvas osaleb võimu teostamisel esinduskogu kaudu (vt selle kohta eelkõige 11. novembri 1997. aasta kohtuotsus Eurotunnel jt (C-408/95, EU:C:1997:532, punkt 45); 7. märtsi 2017. aasta kohtuotsus RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, punktid 24 ja 25) ja 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia vs. nõukogu (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 160).

<sup>12</sup> Protokoll nr 1 artiklis 3 on märgitud: „Vastavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlevas protokollis sätestatud korrale võivad riikide parlamendid saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ja nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, kas seadusandliku akti eelnõu vastab subsidiaarsuse põhimõttele“.

<sup>13</sup> Poola valitsuse hagi, punktid 44 ja 45.

<sup>14</sup> *Ibidem*, punkti 49 viimane lause.

52. Oma seisukoha põhjenduseks viitab Poola valitsus Euroopa Kohtu praktikale,<sup>15</sup> mille kohaselt „nõuab kohustus aluslepingus ette nähtud juhtudel otsustusmenetluses parlamendiga konsulteerida, et temaga konsulteeritaks uuesti iga kord, kui lõpuks vastu võetud tekst kui tervik kaldub oma sisult kõrvale sellest, mille suhtes parlamendiga juba konsulteeriti“.

53. Siiski ei ole see kohtupraktika käesolevas asjas kohaldatav, kuna protokoll nr 2 ei näe ette teistkordset (või järjestikust) seadusandlike aktide eelnõude edastamist liikmesriikide parlamentidele, kui nende käsitlemisel nõukogus ja parlamendis toimivas menetluses nende sisu muudetakse. Määruse 2020/2092 puhul ei muutnud komisjon oma algset ettepanekut, vaid nõukogu ja parlament muutsid seda, kuni võtsid vastu lõpliku teksti.

54. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb hagi kolmas väide tagasi lükata.

## VIII. Neljas hagi väide: põhjendamiskohustuse (ELTL artikli 296 teine lõik) rikkumine

### A. Poolte argumendid

55. Poola valitsus väidab sisuliselt, et komisjoni ettepanekus esitatud määruse põhjendused ei vastanud ELTL artikli 296 teises lõigus ette nähtud kohustusele, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus.

56. Ta lisab konkreetselt, et selles ettepanekus ei olnud määruse 2020/2092 vastuvõtmise vajalikkust ega õiguslikuks aluseks ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a valimist põhjendatud.

57. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu.

### B. Õiguslik hinnang

58. Esiteks on see väide tulemusetu, kuna see puudutab üksnes komisjoni algset ettepanekut, mitte määruse 2020/2092 lõplikku sisu. Vaidlustatud seadusandlik akt on just see määrus, mitte selle ettepanek.

59. Kuigi liidu õigusakti seadusandliku menetlemise käigus kaalutud tekste võib õigusakti põhjenduste analüüsimiseks kaaluda, on oluline ainult see tekst, mida vastu võetud ja avaldatud õigustloov akt sisaldab. Selle akti põhjendused on loogiliselt samad, mis on esitatud selle preambulis.

<sup>15</sup> 13. novembri 1990. aasta kohtuotsus *The Queen vs. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 39) ja 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Slovakkia vs. nõukogu* (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 161).



60. Teiseks peab Euroopa Kohtu hinnangul ELTL artikli 296 teises lõigus nõutav põhjendus<sup>16</sup> vastama akti laadile ning kajastama selgelt ja üheselt õigusakti autoriks olnud institutsiooni kaalutlusi, võimaldamaks huvitatud isikutel võetud meetme põhjendustega tutvuda ja pädeval kohtul kontrolli teostada.<sup>17</sup>

61. Käesoleval juhul on liidu seadusandja aga piisavalt põhjendanud määruse 2020/2092 vastuvõtmist selle preambuli põhjenduses 29. Esimeses „võttes arvesse“ punktis, mida see preambul sisaldab, on konkreetselt põhjenduseks toodud ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a.

62. Nendes põhjendustes on ära toodud põhjused, mille tõttu kehtestati rahastamise tingimuslikkuse mehhanism liidu eelarve kaitsmiseks juhul, kui liikmesriigid peaksid rikkuma õigusriigi põhimõtteid.

63. Seos „õigusriigi austamise ja liidu eelarve tõhusa täitmise vahel kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega“ kui määruse nr 2020/2092 võtmeelement on konkreetselt kindlaks määratud selle määruse põhjenduses 13.

64. Järelikult tuleb hagi neljas väide tagasi lükata.

#### **IX. Viies hagi väide: ELL artikli 7 rikkumine**

65. Poola valitsuse sõnul on määrusega 2020/2092 kehtestatud uus mehhanism, mida ei ole aluslepingutes ette nähtud, et kontrollida õigusriigi põhimõtete järgimist liikmesriikide poolt. Sellel on seega samaväärne toime aluslepingute muutmise, mida ei saa teha lihtsalt teise õiguse normiga.

66. Lisaks, kuna määruse eesmärk langeb kokku ELL artiklis 7 sätestatud menetluse eesmärgiga, siis hoidub määrus 2020/2092 tema arvates kõrvale selle artikli kohaldamisest, mille tingimused on rangemad ja annavad liikmesriikidele rohkem tagasi.

67. Lähtudes nende argumentide analüüsist kohtuasjas C-156/21 esitatud ettepaneku vastavates punktides, teen ettepaneku hagi viies väide tagasi lükata.

#### **X. Kuues hagi väide: ELTL artikli 269 esimese lõigu rikkumine**

68. Poola valitsuse sõnul tähendab määruse 2020/2092 vastuvõtmine *de facto* ELTL artikli 269 esimese lõigu rikkumist, kuna selle määrusega on Euroopa Kohtu pädevust (mis on selle artikli kohaselt piiratud menetlusnormide kontrollimisega) laiendatud igale õigusriigi põhimõtete rikkumisele, mille ulatus on samuti ilma igasuguse aluseta määratletud määruses 2020/2092.

<sup>16</sup> „Õigusaktides esitatakse nende vastuvõtmise põhjused ja osutatakse aluslepingutega ettenähtud ettepanekutele, algatustele, soovitudele, taotlustele või arvamustele“.

<sup>17</sup> Ei ole nõutud, et põhjenduses oleks toodud kõik asjasse puutuvad faktilised ja õiguslikud asjaolud. Põhjenduse hindamisel tuleb lisaks akti sõnastusele arvestada akti konteksti ja kõiki asjasse puutuvat valdkonda reguleerivaid õigusnorme. Nii on see eelkõige juhtudel, kui liikmesriigid on vaidlustatud õigusakti ettevalmistamisega lähedalt seotud ja seega kursis akti vastuvõtmise aluseks olevate põhjustega. Üldkohaldatava akti puhul piisab, kui põhjendustes on osutatud ühelt poolt üldisele olukorrale, mis tingis akti vastuvõtmise, ja teiselt poolt üldistele eesmärkidele, mille saavutamiseks see on mõeldud. Kui vaidlustatud aktist ilmneb institutsiooni taotletav peamine eesmärk, oleks liigne nõuda, et erinevaid tehnilisi valikuid konkreetselt põhjendataks. Vt 30. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Itaalia vs. nõukogu (Vahemere mõõkkala püügi kvoodid) (C-611/17, EU:C:2019:332, punktid 4–42); 22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 79) ja 17. märtsi 2011. aasta kohtuotsus AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 58).

69. Lähtudes nende argumentide analüüsist kohtuasjas C-156/21 esitatud ettepaneku vastavates punktides, teen ettepaneku hagi kuues väide tagasi lükata.

## **XI. Seitsmes hagi väide: ELL artikli 4 lõike 1 ja lõike 2 teise lause ning ELL artikli 5 lõike 2 rikkumine**

### **A. Poolte argumendid**

70. Poola valitsus leiab, et kuna liidu seadusandja kehtestas määruses 2020/2092 tingimuslikkuse mehhanismi, mis on seotud õigusriigi põhimõtete järgimisega, siis on liidu seadusandja:

- rikkunud ELL artikli 4 lõikes 1 ja artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet;
- rikkunud kohustust austada riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist (ELL artikli 4 lõike 2 teine lause).

71. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu.

### **B. Õiguslik hinnang**

72. Pädevuse andmise põhimõtte (ELL artikli 4 lõige 1 ja ELL artikli 5 lõige 2) väidetava rikkumise kohta pean kordama, et seda ei toimu, sest liidul on määruse 2020/2092 vastuvõtmiseks ELTL artikli 322 lõike 1 punktis a ette nähtud õiguslik alus. Viitan kohtuasjas C-156/21 esitatud ettepanekus tehtud analüüsile.

73. Mis ELL artikli 4 lõikesse 2 puutub, siis Poola valitsus ei väida selles väites<sup>18</sup> mitte selle lõike esimese lause (st selle, mis viitab rahvuslikule identiteedile),<sup>19</sup> vaid ainult selle teise lause rikkumist, milles on nimetatud riigi põhifunktsioonide austamist.<sup>20</sup>

74. Vastupidi Poola valitsuse väidetele ei ole määrusega 2020/2092 kehtestatud komisjoni kontrolli liikmesriikide suveräänsuse oluliste valdkondade üle, nagu riigi territoriaalse terviklikkuse tagamine, avaliku korra säilitamine ja riigi julgeoleku kaitsmine.

75. On tõsi, et määruses 2020/2092 ette nähtud mehhanismi võib rakendada seoses teatud riigiasutuste tegevusega (näiteks finantskontrolli ja riigihangete kontsessiooniga tegelevad asutused; uurimisasutused; prokuratuur ja kohtud), kuid ainult sel määral, mil see mõjutab liidu eelarve täitmist või kahjustab liidu finantshuve.

76. ELL artikli 4 lõike 2 teine lause ei luba liikmesriikidel vabaneda neile liidu õigusega pandud kohustustest valdkondades, mis kuuluvad liikmesriigi pädevusse ja mis on seotud riigi põhifunktsioonide täitmisega.

<sup>18</sup> Seda teeb ta hagi kaheksandas väites.

<sup>19</sup> Rahvusliku identiteedi – mis on omane liikmesriikide poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele (mis on liidu õiguse autonoomsed mõisted) – austamise klausel on sätestatud ELL artikli 4 lõike 2 esimeses lauses, et piirata liidu õiguse mõju valdkondadele, mida peetakse liikmesriikidele omaseks. See toimib liidu ja tema liikmesriikide vahelise pädevuse vertikaalse piiritlemise suhtes ning on lisaks seotud lojaalse koostöö põhimõttega, mis on sellele lisatud ELL artikli 4 lõikega 3.

<sup>20</sup> „[Liit] austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas riigi territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist. Eelkõige riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse”.

77. Euroopa Kohus on seda kinnitanud nii tundlike valdkondade puhul nagu sise- ja välisjulgeolek,<sup>21</sup> liikmesriigi kohtukorraldus<sup>22</sup> ja ka relvajõudude korraldus,<sup>23</sup> kui tegemist on liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvate küsimustega. Selle „järgimise vajadus“ tähendab, et riigiasutuste tegevus nendes valdkondades ei ole liidu institutsioonide aktide seisukohast puutumatu, kui viimased teostavad oma pädevust õiguspäraselt.

78. Nagu kinnitab Poola Vabariik, kuulub määruses 2020/2092 määratletud riiklike institutsioonide (muu hulgas uurimisasutused, prokuratuur või kohtud) korralduse ja toimimise reguleerimine mõistagi ELL artikli 4 lõike 2 teise lause alusel liikmesriikide pädevusse.

79. Määrus 2020/2092 ei pane liikmesriikidele aga nende riigiorganite korralduse ja toimimise osas mingit uut kohustust, mis võiks mõjutada neile omaste ülesannete täitmist. Nimetatud asutuste ja kõigi teiste asutuste kohustus järgida oma tegevuses õigusriigi põhimõtteid kui kõigile liikmesriikidele ühist väärtust on ilmselgelt varasem määruse 2020/2092 vastuvõtmisest ja tuleneb otseselt aluslepingutest.

80. Kuna õigusriigi põhimõtteid rikkuvate ametivõimude tegevus võib mõjutada liidu eelarve haldamist ja finantshuvide kaitset, siis vastavad määrusega 2020/2092 heaks kiidetud parandusmeetmed liidu enda pädevuse teostamisele.

81. Tegelikult kordab Poola valitsus selle väite raames analoogseid argumente nendega, mille ta esitas juba teistes kohtuvaidlustes (hagides või eelotsusetaotlustes) seoses sellega, et ELL artikli 19 lõike 1 teisele lõigule ja harta artiklile 47 ei saa tugineda selleks, et seada kahtluse alla Poola Vabariigi õigusnormid, mis käsitlevad Poola kohtunike staatust või Poola enda kohtuid. Euroopa Kohus lükkas tagasi need argumendid, milles tugineti nende põhjendamiseks muu hulgas ELL artiklile 4, ELL artikli 5 lõigetele 1 ja 2 ning ELL artikli 13 lõikele 2.<sup>24</sup>

82. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb seitsmes väide tagasi lükata.

## **XII. Hagi kaheksas väide: liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõtte (ELL artikli 4 lõike 2 esimene lause) rikkumine**

### ***A. Poolte argumendid***

83. Poola valitsus väidab, et määrus 2020/2092 mitte ainult ei riku liikmesriikidevahelise võrdsuse põhimõtet, vaid ka aitab põlistada selle rikkumise ilminguid.

<sup>21</sup> 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 99) ning 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik (ajutine mehhanism rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamiseks) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, punktid 143 ja 170).

<sup>22</sup> Euroopa Kohtu sõnul on liikmesriikide ülesanne määrata kindlaks oma õigusemõistmise korraldus, kuid selle pädevuse teostamisel peavad nad täitma kohustusi, mis tulenevad liidu õigusest ja eelkõige ELL artikli 19 lõike 1 teisest lõigust. Vt 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 52); 5. novembri 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (üldkohtute sõltumatus) (C-192/18, EU:C:2019:924, punkt 102); 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A.K. (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 75); 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (kohtunike nimetamine kõrgeimasse kohtusse – kaebused), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 68) ja 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 40).

<sup>23</sup> 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, punkt 40: „[...] ehkki liikmesriikide pädevusse kuulub oma oluliste julgeolekuvõimude määratlemine ja asjakohaste meetmete kehtestamine oma sise- ja välisjulgeoleku tagamiseks, sealhulgas relvajõudude korraldust käsitlevate otsuste tegemine, ei saa üksnes asjaolu, et liikmesriigi meede on võetud riigi julgeoleku kaitsmise eesmärgil, tingida seda, et liidu õigus ei ole kohaldatav, ega vabastada liikmesriike vajadusest seda õigust järgida [...] Sama kehtib liikmesriigi territoriaalse terviklikkuse kaitseks võetud riigisisestest meetmetest kohta“.

<sup>24</sup> Vt käesoleva ettepaneku 22. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsused.

84. Määrus 2020/2092 ei taga, et õigusriigi põhimõtete rikkumise tuvastamisele eelneb komisjoni „põhjalik kvalitatiivne hindamine“, mida võiks pidada objektiivseks, erapooletuks ja õiglaseks.

85. Lisaks väidab ta, et liidu eelarve kaitsemeetmete vastuvõtmise menetlus diskrimineerib otseselt ja üheselt *väikeseid* ja *keskmise suurusega* liikmesriike võrreldes *suurtega*, kuna nõukogu võtab otsused vastu kvalifitseeritud häälteenamusega vastavalt süsteemile, mille arvutuse kohaselt omandavad viimati nimetatud liikmesriikide hääled „ebaproportsionaalse kaalu“.

86. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu.

## **B. Õiguslik hinnang**

87. Selles väites põimuvad olemuselt erinevad küsimused, mis mitte kõik ei ole seotud sellega, mis peaks teoreetiliselt olema selle küsimuse ainus ese (st võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine).

88. Kui ma olen Poola valitsuse argumentidest õigesti aru saanud, siis väidab ta esiteks, et komisjon ei saa läbi viia objektiivset, erapooletut ja õiglast hindamist, sest üks kaalutavatest asjaoludest on aruanded, mille on koostanud Veneetsia komisjon<sup>25</sup> – nõuandeorgan, kes ühel juhul<sup>26</sup> tegi vahet *vanadel* ja *uutel* demokraatiatel, kui ta hindas kohtunike ametisse nimetamise kooskõla õigusriigi nõuetega.

89. Määruse 2020/2092 põhjenduse 16 kohaselt kaalub komisjon „asjakohast teavet, mis pärineb kättesaadavatest allikatest ja on saadud tunnustatud asutustelt“. Nende allikate ja institutsioonide hulgas on koos teistega Euroopa Nõukogu organid, näiteks korrupsioonivastane riikide ühendus (GRECO) ja Veneetsia komisjon.

90. Samas põhjenduses on siiski kinnitatud, et komisjon viib läbi põhjaliku hindamise, mis peaks olema „objektiivne, erapooletu ja õiglane“ [...]. Komisjon ei ole oma hinnangus Veneetsia komisjoni dokumentidega seotud ning neid ei tule arvesse võtta, kui see põhjustaks liikmesriikide ebavõrdset kohtlemist määruse 2020/2092 kohaldamisel.<sup>27</sup>

91. Lisaks on määruse 2020/2092 põhjenduses 26 märgitud, et „[...] menetluse puhul tuleks järgida objektiivsuse, mittediskrimineerimise ja liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõtet ning see tuleks viia läbi erapooletult ja tõenditele tuginedes“.

92. Selles osas näib mulle loogiline, et komisjon võib koguda teavet kõigist kättesaadavatest allikatest, nagu on märgitud määruse 2020/2092 artikli 6 lõikes 3. Kui rikkumise toime pannud riik arvab, et see teave ei ole õige, võib enne seda, kui komisjon teeb nõukogule meetmete kohta ettepaneku, kasutada kaht konsultatsioonivooru.

<sup>25</sup> Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia komisjon).

<sup>26</sup> Dokument CDL-AD(2007)028-f, 16–17.3.2007, Nominations judiciaires – Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70ème session plénière.

<sup>27</sup> Vt nende dokumentide väärtuse kohta kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Asociația „Forumul Judecătorilor Din România“ jt (C-83/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, punkt 170) ja kohtujurist Hogani ettepanek kohtuasjas Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, punkt 88).

93. Teiseks ei ole Poola valitsuse argumentides liikmesriikide võrdõiguslikkuse põhimõtte rikkumise kohta täpselt selgitatud, mille poolest määrus 2020/2092 ühtesid teistega võrreldes diskrimineerib. Selle määruse artikli 6 lõiked 6 ja 9 annavad kõigile vahet tegemata võimaluse esitada komisjonile märkusi tema tehtud hindamise kohta ning samuti meetmete kohta, mille kohta komisjon teeb nõukogule ettepaneku.

94. Poola valitsus näib viitavat diskrimineerivale asjaolule, et *väikestel* ja *keskmise suurusega* liikmesriikidel ei ole nõukogus „otsuste vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks kaalu“, mis on *suurtel* kvalifitseeritud hääleteenamuse saavutamiseks ette nähtud arvutussüsteemis.<sup>28</sup>

95. Selline kriitika ei saa loogiliselt puudutada hääletamissüsteemi kui sellist, mis on ette nähtud aluslepingutes ja mida Euroopa Kohus ei saa tühistada. Kui ma Poola valitsuse seisukohast õigesti aru saan, siis kritiseeritakse seda, et määruse 2020/2092 rakendusotsuste (artikli 6 lõiked 10 ja 11) vastuvõtmiseks nõukogu kvalifitseeritud hääleteenamusega kasutati seda hääletamissüsteemi.

96. Nagu meenutab nõukogu, tuleneb ELL artikli 16 lõikest 3, et „[k]ui aluslepingud ei näe ette teisiti, teeb nõukogu oma otsused kvalifitseeritud hääleteenamusega“. Ma ei leia ühtegi liidu esmase õiguse normi, mis annaks käesoleval juhul teistsuguse tulemuse.

97. Ülejäänud osas, kuivõrd Poola valitsus kordab selle väite raames argumente määruse 2020/2092 meetmete karistusliku olemuse kohta, mis ei ole tema sõnul mõeldud liidu eelarve kaitsmiseks, vaid otseselt õigusriigi kaitsmiseks, viitan ettepanekule kohtuasjas C-156/21, milles ma selgitan, miks ma nende argumentidega ei nõustu.

98. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kaheksas väide tagasi lükata.

### **XIII. Hagi üheksas väide: õiguskindluse põhimõtte rikkumine**

99. Poola valitsus väidab, et määrus 2020/2092 ja eelkõige selle artikkel 3 ja artikli 4 lõige 2 ei vasta selguse ja täpsuse nõuetele, mis on omased õiguskindluse põhimõttele.

100. Taas kord, lähtudes selle seisukoha analüüsist kohtuasjas C-156/21 esitatud ettepaneku vastavates punktides, teen ettepaneku see väide tagasi lükata.

### **XIV. Hagi kümnes väide: proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine (ELL artikli 5 lõige 4)**

#### **A. Poolte argumendid**

101. Poola valitsuse sõnul rikub määrus 2020/2092 ELL artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtet, kuna selles ei ole põhjendatud seost liidu eelarve kaitse ja õigusriigi põhimõtete rikkumise vahel.

102. Seadusandja ei ole väidetavalt tõendanud määrusega 2020/2092 kehtestatud mehhanismi lisaväärtust võrreldes juba olemasolevate liidu finantseeskirjadega.

<sup>28</sup> Kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamise kord on sätestatud ELL artikli 16 lõikes 4 ja ELTL artikli 238 lõikes 2, milles on viidatud esimesena nimetatud sättele.

103. Poola valitsus leiab, et määruses 2020/2092 ette nähtud meetmete proportsionaalsusest „on praktikas võimatu“ kinni pidada, arvestades nende võtmiseks määruses ette nähtud asjaolusid.

104. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu.

## **B. Õiguslik hinnang**

105. ELL artikli 5 lõikes 4 on sätestatud, et „[l]iidu meetme sisu ega vorm [ei või] minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale“.

106. Arvan samamoodi nagu parlament ja nõukogu, et määrus 2020/2092 ei riku seda sätet, st et see ei riku proportsionaalsuse põhimõtet.<sup>29</sup> Arvan nii mitmel põhjusel.

107. Esiteks on seadusandjal oma volituste teostamisel<sup>30</sup> ulatuslik kaalutlusruum ning ma ei leia, et määrus 2020/2092 oleks ilmselgelt ebasobiv norm taotletava eesmärgi saavutamiseks, mis on kehtestada rahastamise tingimuslikkuse mehhanism, et võidelda õigusriigi põhimõtete rikkumiste vastu, millel on otsene seos liidu eelarve täitmisega.

108. Teiseks on liidu seadusandja minu arvates piisavalt põhjendanud määruse 2020/2092 vajalikkust ja lisaväärtust võrreldes juba olemasolevate liidu finantseeskirjadega. Lähtun eeldusest, et liidu eelarve kaitse ja õigusriigi põhimõtete rikkumiste vaheline seos on tõendatud, nagu ma selgitan oma ettepaneku teistes lõikudes ja kohtuasjas C-156/21 tehtud ettepanekus.

109. Seda lisaväärtust on selgitatud määruse 2020/2092 põhjenduses 17, milles on märgitud, et selle määruse meetmed „on vajalikud eelkõige juhtudel, kui muud liidu õigusaktides sätestatud menetlused ei võimalda liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta“.

110. Määruse 2020/2092 menetlus, mida kohaldatakse juhul, kui on rikutud õigusriigi põhimõtteid, mis mõjutavad eelarve täitmist, lisandub seega varasematele liidu finantseeskirjadele, mis näevad ette tingimuslikkuse mehhanismid seoses kohustustega, mis on kehtestatud rahaliste vahendite liikmesriikidele ülekandmise programmides.

111. Määruse 2020/2092 uudsus ja selle horisontaalne laad võrreldes varasemate eeskirjadega on see, et selle kohaselt lubatakse arvesse võtta õigusriigi põhimõtete rikkumisi, mis mõjutavad piisavalt otseselt liidu eelarve täitmist, kui see mõju on tingitud liikmesriigi ametiasutuste tegevusest.

112. Kuna selline tegevus, mis on vastuolus õigusriigi põhimõtetega, võis mõjutada liidu eelarve nõuetekohast haldamist, siis ei näinud varasemad finantseeskirjad konkreetselt ette nii intensiivseid reaktsioonimehhanisme, nagu on ette nähtud määruses 2020/2092.

<sup>29</sup> Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõte, „et liidu õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik“. Vt 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari vs. parlament ja nõukogu (C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 111); 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 76) ja 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 67).

<sup>30</sup> „Euroopa Kohus [on] tunnustanud liidu seadusandja ulatuslikku kaalutlusõigust viimasele antud pädevuse teostamisel, kui tema tegevus eeldab poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete valikute tegemist ning kui tal tuleb anda keerulisi arvamusi ja hinnanguid. Seega ei ole vaja välja selgitada, kas niisuguses valdkonnas võetud meede on ainus või parim võimalik vahend, sest meetme õiguspärasust saab mõjutada üksnes see, et meede on pädevate institutsioonide poolt taotletavat eesmärki arvestades ilmselgelt sobimatu“ (8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari vs. parlament ja nõukogu (C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 112) ning 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik vs. parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

113. Määrus 2020/2092 järgib seega proportsionaalsuse põhimõtet, kuna seadusandja jaoks on määrusega kehtestatud tingimuslikkuse mehhanism kasutatav, „kui muud [...] menetlused ei võimalda liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta“ (artikli 6 lõige 1).

114. Kolmandaks ei takista miski seda, et tulevikus võetavad parandusmeetmed liidu eelarve kaitsmiseks, nagu need on ette nähtud määruses 2020/2092, vastavad proportsionaalsuse põhimõtte nõuetele. Veelgi enam, vastavalt artikli 5 lõikele 3 ja põhjendusele 18 peavad need meetmed nendele nõuetele vastama.

115. Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb hagi kümnes väide tagasi lükata.

## **XV. Hagi üheteistkümnes väide: võimu kuritarvitamine**

### **A. Poolte argumendid**

116. Poola valitsuse arvates kuritarvitas liidu seadusandja määruse 2020/2092 vastuvõtmisega võimu. Ta esitab selle süüdistuse kahes aspektis:

- määruse 2020/2092 *deklareeritud* eesmärk erineb selle *tegelikust* eesmärgist. See ei seisne mitte liidu eelarve kaitsmises, hoolimata asjaolust, et see on nii välja kuulutatud määruse enda pealkirjas, vaid õigusriigi kaitsmises;
- määrusega 2020/2092 kehtestatud mehhanismi eesmärk on hoida kõrvale ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusest, mille tingimused on rangemad, et karistada õigusriigi põhimõtete rikkumiste eest.

117. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu.

### **B. Õiguslik hinnang**

118. Poola valitsus kordab selles väites argumente, mis ta on juba varem esitanud. Eelkõige, nagu ta ise tunnustab, käsitleb ta määruse 2020/2092 eesmärgiga seotud küsimusi, mis ta esitas hagi esimese väite raames.<sup>31</sup>

119. Nendes argumentides ei ole tõepoolest midagi uut, mida ei ole esitatud hagi esimeses, teises, seitsmendas, kaheksandas ja üheksandas väites, mida on juba analüüsitud. Nii on see mitte ainult määruse 2020/2092 eesmärgi osas, vaid ka määrusega kehtestatud menetluse osas seoses ELL artiklis 7 kehtestatud menetlusega.

120. Euroopa Kohus on seisukohal, et „õigusakti puhul on võimu kuritarvitamisega tegemist vaid siis, kui objektiivsete, asjakohaste ja ühtelangevate tõendite põhjal selgub, et õigusakt on vastu võetud eranditult või peamiselt muude eesmärkide saavutamiseks kui need, mille jaoks vastavad volitused anti, või EL toimimise lepingus konkreetse juhtumi lahendamiseks spetsiaalselt ette nähtud menetluse vältimiseks“<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Tema hagi punkt 123, milles on viidatud punktidele 28–33.

<sup>32</sup> 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari vs. parlament ja nõukogu (C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 82); 5. mai 2015. aasta kohtuotsus Hispaania vs. parlament ja nõukogu (C-146/13, EU:C:2015:298, punkt 56) ning 13. novembri 1990. aasta kohtuotsus Fedesa jt (C-331/88, EU:C:1990:391, punkt 24).

121. Nagu ma juba kordasin, on määruse 2020/2092 eesmärk luua rahastamise tingimuslikkuse mehhanism, mis hõlbustaks liidu eelarve kaitsemeetmete võtmist õigusriigi rikkumiste korral, mis on otseselt seotud selle eelarve täitmisega.

122. ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a annab liidu seadusandjale pädevuse kehtestada liidu eelarve kaitsmise eesmärgil seda liiki tingimuslikkuse mehhanisme, mille näide on määrus 2020/2092.

123. Määrusega 2020/2092 ei ole kehtestatud ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusega analoogset (aga vähemate piirangutega) menetlust selleks, et karistada õigusriigi põhimõtete rikkumiste eest. Rõhutan, et tegemist on erinevate õiguslike vahenditega.

124. Neil asjaoludel tuleb hagi üheteistkümnes väide tagasi lükata.

## **XVI. Kulud**

125. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament ja nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Poola Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Poola Vabariigilt.

126. Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannavad Euroopa Komisjon, Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Ungari, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Madalmaade Kuningriik, Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik oma kohtukulud ise.

## **XVII. Kokkuvõte**

127. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Jätta nõukogu täiendav taotlus mitte arvesse võtta Poola Vabariigi hagiavalduse ja selle lisade lõike, milles on viidatud nõukogu õigustalituse 25. oktoobri 2018. aasta arvamuse (nõukogu dokument 13593/18) sisule või seda tsiteeritud või kajastatud selles arvamuses tehtud analüüsi, rahuldamata.
2. Jätta Poola Vabariigi tühistamishagi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2020. aasta määruse (EL, Euratom) 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks, peale rahuldamata.
3. Jätta Poola Vabariigi kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Parlamendi ja nõukogu kohtukulud.
4. Jätta Euroopa Komisjoni, Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Ungari, Iirimaa, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.