



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
esitatud 12. jaanuaril 2023<sup>1</sup>

**Liidetud kohtuasjad C-363/21 ja C-364/21**

**Ferrovienord SpA**

*versus*

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (C-363/21),  
menetluses osales:**

**Procura generale della Corte dei conti,  
Ministero dell'Economia e delle Finanze**

**ja**

**Federazione Italiana Triathlon**

*versus*

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,  
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-364/21),  
menetluses osales:**

**Procura generale della Corte dei conti**

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Corte dei conti (kontrollikoda, Itaalia))

Eelotsusemenetlus – Määrus (EL) nr 549/2013 – Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem (ESA 2010) – Institutsionaalsete üksuste klassifitseerimine sektorisse S.13 (valitsemissektor) – Liidu statistikaeeskirjad – Kontrollimehhanismid – Vahetu õigusmõju – Direktiiv 2011/85/EMÜ – Liikmesriikide eelarveraamistik – Vahetu õigusmõju – Tõhus õiguskaitsevahend – Kohtulik kontroll, mida teeb kontrollikoda või halduskohtud

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

1. Käsitletavad (liidetud) eelotsusetaotlused pakuvad Euroopa Kohtule<sup>2</sup> võimaluse selgitada nende eeskirjade kohaldamisala, mis reguleerivad määrusega (EL) nr 549/2013<sup>3</sup> kehtestatud Euroopa arvepidamissüsteemi 2010. Eelotsusetaotlustega soovitakse täpsemalt teada:

- kas sellele määrusele ja direktiivile 2011/85/EL<sup>4</sup> saab tugineda eraldiseisvate avaliku sektori üksuste omavahelistes vaidlustes või eraõiguslike isikute ja statistikaasutuste vahelistes vaidlustes;
- millise õiguskaitsevahendi peavad liikmesriigid ette nägema, luues võimalusi enda õiguste kaitsmiseks, et kontrollida liidu selle valdkonna õigusnormide kohaldamist.

## I. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

1. Määrus nr 549/2013

2. Artiklis 1 on sätestatud:

„1. Käesoleva määrusega kehtestatakse Euroopa arvepidamissüsteem 2010 (edaspidi „ESA 2010“ või „ESA“).

2. ESA 2010s on sätestatud järgmist:

- a) ühiste standardite, määratluste, klassifikaatorite ja arvepidamiseeskirjade meetoodika (A lisa), mida kasutatakse liidus vajalike võrreldavate kontode ja tabelite ning artiklis 3 nõutud tulemuste koostamiseks;
- b) programm (B lisa), mis näeb ette tähtajad, milleks liikmesriigid peavad edastama komisjonile (Eurostatile) punktis a osutatud meetoodika kohaselt koostatavad kontod ja tabelid.

[...]

4. Käesolev määrus ei kohusta liikmesriike kasutama ESA 2010 neile endile vajalike kontode koostamiseks.“

3. Lisa A (ESA 2010) 1. peatükis („Üldtunnused ja aluspõhimõtted“) on sätestatud:

„1.01 Euroopa arvepidamise süsteem [...] on rahvusvaheliselt ühilduv arvepidamise raamistik, mille abil kirjeldatakse süstemaatiliselt ja detailselt kogumajandust (regiooni, riiki või riikide rühma), selle komponente ja seoseid teiste kogumajandustega.

[...]

<sup>2</sup> Euroopa Kohtu praktika selles valdkonnas on veel napp ja kujunemisjärgus ning selles tõuseb esile 11. septembri 2019. aasta kohtuotsus FIG ja FISE (C-612/17 ja C-613/17, EU:C:2019:705; edaspidi „kohtuotsus FIG ja FISE“).

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta (ELT 2013, L 174, lk 1).

<sup>4</sup> Nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiiv liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta (ELT 2011, L 306, lk 41).

1.57 Institutsionaalsed üksused on majandusüksused, kes saavad iseseisvalt omada kaupu ja vara, võtta kohustusi ning teostada majandustegevust ja tehinguid teiste üksustega. ESA 2010 süsteemi tarvis rühmitatakse institutsionaalsed üksused viieks eraldiseisvaks, üksteist välistavaks omamaiseks institutsionaalseks sektoriks:

- a) mittefinantsettevõtted;
- b) finantsinstitutsioonid;
- c) valitsemissektor;
- d) kodumajapidamised;
- e) kodumajapidamisi teenindavad kasumitaotluseta institutsioonid.

Need viis sektorit koos moodustavad riigi kogumajanduse. Lisaks on iga sektor jaotatud allsektoriteks. ESA 2010 süsteem võimaldab koostada iga sektori ja allsektori ning majanduse kui terviku kohta kõik voogude kontod ja seisud. Mitteresidendist üksused võivad toimida koos nende viie omamaise sektoriga ning seda näidatakse tehingutena omamaiste sektorite ja kuuenda sektori – välismaailma sektori – vahel.

[...]“.

4. Selle lisa (ESA 2010) 2. peatükis („Üksused ja üksuste rühmad“) on sätestatud:

„[...]“

2.12 *Määratlus*: institutsionaalne üksus on majandusüksus, kes on sõltumatu otsuste vastuvõtmisel oma peamiste funktsioonide täitmiseks. [...]

[...]

2.32 Iga sektor ja allsektor koondab samalaadse majanduskäitumisega institutsionaalseid üksusi.

[...]

Valitsemissektor (S.13)

2.111 *Määratlus*: valitsemissektor (S.13) hõlmab institutsionaalseid üksusi, mis on turuvälised tootjad, kelle toodang on mõeldud individuaalseks ja kollektiivseks tarbimiseks, ning mida finantseeritakse kohustuslikest maksetest, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused, ja institutsionaalseid üksusi, mille põhitegevuseks on rahvatulu ja rikkuse ümberjaotamine.

[...]“.

5. Selle lisa 20. peatükis („Valitsemissektori arvepidamine“) on sätestatud:

„[...]“

20.05 Valitsemissektor (S.13) koosneb kõigist valitsusüksustest ja valitsusüksuste kontrollitavatest turuvälistest kasumitaotluseta institutsioonidest. Samuti kuuluvad sinna muud turuvälised tootjad, kes on määratletud punktides 20.18–20.39.

[...]“.

## 2. Direktiiv 2011/85

6. Artiklis 1 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse liikmesriikide eelarveraamistiku tunnusjooni käsitlevad üksikasjalikud eeskirjad. Need eeskirjad on vajalikud selleks, et tagada liikmesriikide ELi toimimise lepingu kohaste kohustuste täitmine seoses valitsemissektori eelarve ülemäärase puudujäägi vältimisega.“

7. Artiklis 2 on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi kohaldamisel kasutatakse ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokoll (nr 12) (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta)<sup>[5]</sup> artiklis 2 sätestatud mõisteid „riik“, „puudujääk“ ja „investeerimine“. Valitsemissektori allsektori mõistet kasutatakse määruse (EÜ) nr 2223/96 A lisa punktis 2.70 sätestatud tähenduses.

Lisaks kasutatakse järgmist mõistet:

„eelarveraamistik“ – korraldused, menetlused, eeskirjad ja asutused, mis on valitsemissektori eelarvepoliitika elluviimise aluseks, eelkõige:

[...]

f) sõltumatu järelevalve ja analüüsimiskord, et suurendada eelarveprotsessi etappide läbipaistvust;

[...]“.

8. Artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Seoses avaliku sektori raamatupidamisarvestuse riiklike süsteemidega kasutavad liikmesriigid avaliku sektori raamatupidamisarvestuse süsteeme, mis hõlmavad põhjalikult ja ühetaoliselt kõiki valitsemissektori allsektoreid ning sisaldavad tekkepõhiste andmete koostamiseks vajalikku teavet eesmärgiga valmistada ette ESA 95 standardil põhinevad andmed. Kõnealuste avaliku sektori raamatupidamisarvestuse süsteemide suhtes kohaldatakse sisekontrolli ja sõltumatut auditeerimist.“

<sup>5</sup> Edaspidi protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi kohta.

3. Määrus (EL) nr 473/2013<sup>6</sup>

9. Artiklis 2 on sätestatud:

„1. Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „sõltumatud organid“ – struktuurselt sõltumatud organid ja organid, kes on oma tööülesannete täitmisel sõltumatud liikmesriikide eelarveasutustest, ning kelle tegevust toetavad riigisisised õigusnormid, millega tagatakse ulatuslik sõltumatus ja vastutus tööülesannete täitmisel [...]

2. Samuti kasutatakse käesolevas määruses nõukogu 25. juuni 1996. aasta määruse (EÜ) nr 2223/96 (ühenduses kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta) [...] lisa A punkti 2.70 kohast valitsemissektori ja valitsemissektori allsektorite määratlust.

[...]“.

10. Artiklis 5 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid moodustavad sõltumatud organid, kes jälgivad, et täidetakse:

a) arvudes väljendatud eelarve-eeskirju, millega lisatakse riigi eelarvemenetlusse määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 2a kohase keskpika perioodi eelarve-eesmärk;

b) direktiivi 2011/85/EL artiklis 5 osutatud arvudes väljendatud eelarve-eeskirju.

[...]“.

**B. Riigisisene õigus**

1. 2009. aasta seadus nr 196/2009<sup>7</sup>

11. Artiklis 1 on sätestatud:

„1. Valitsemissektor aitab Euroopa Liidu kehtestatud korra ja kriteeriumide kohaselt kaasa riigi rahanduse alaste eesmärkide saavutamisele, mis on Itaalia tasandil kindlaks määratud, ning jagavad sellest tulenevat vastutust. [...]

2. [...] [V]alitsemissektorina käsitatakse [...] alates 2012. aastast [...] üksusi ja isikuid, kelle [Istituto Nazionale di Statistica (riiklik statistikaamet, Itaalia; edaspidi „ISTAT“)] on statistika huvides kandnud nimekirja, mis [...] avaldatakse [...] väljaandes *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* [...], ning käesoleva artikli lõike 3 kohaselt hiljem ajakohastatud redaktsioonidesse, mis koostatakse Euroopa Liidu konkreetsetes määrustes antud määratluste põhjal [...].

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta (ELT 2013, L 140, lk 11).

<sup>7</sup> 31. detsembri 2009. aasta seadus nr 196 riigi raamatupidamisarvestuse ja rahanduse kohta (Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di contabilità e finanza pubblica; GURI nr 303, 31.12.2009, regulaarne lisa nr 245).

3. Lõikes 2 nimetatud valitsemissektori üksusteks tunnistamine toimub igal aastal ISTATi aktiga, mis avaldatakse *Gazzetta Ufficiale*'s 30. septembriks.

[...]“.

#### 2. Seadus nr 243/2012<sup>8</sup>

12. Vastavalt artikli 2 lõike 1 punktile a on „valitsemissektori üksused“ kooskõlas Euroopa Liidu õigusega riigi raamatupidamisarvestust ja rahandust käsitlevates õigusnormides ette nähtud korra ja aktide kohaselt kindlaks määratud üksused, mis kuuluvad keskasutuste, kohaliku omavalitsuse asutuste ja riigi sotsiaalkindlustusasutuste alamsektoritesse“.

13. Artikli 20 kohaselt teeb Corte dei conti (kontrollikoda, Itaalia) riigi ametiasutuste eelarve kasutamise suhtes järelkontrolli riigi rahanduse koordineerimise ja eelarve tasakaalustamise eesmärgil vastavalt seadusega kehtestatud vormidele ja eeskirjadele.

#### 3. Seadus nr 161/2014<sup>9</sup>

14. Artikli 30 („Direktiivi 2011/85/EL ja määruse nr 473/2013 vahetult mittekohalduvate sätete rakendamine“) lõikes 1 on sätestatud, et direktiivi 2011/85 ja määruse nr 473/2013 vahetult mittekohalduvatele sätetele täieliku õigusmõju andmiseks kontrollib Corte dei conti (kontrollikoda) eelarve-eeskirjade täitmise üle tehtava järelevalve raames riigiasutuste eelarvete kooskõla raamatupidamisarvestuse normidega.

#### 4. Audiitorkohtumenetluse seadustik<sup>10</sup>

15. Artikli 11 lõike 6 punktis b, mida on muudetud dekreetseadusega nr 137/2020, mis kehtestati seadusena nr 176/2020,<sup>11</sup> on sätestatud:

„[Corte dei conti (Itaalia kontrollikoda)] ühendatud kodade erikogu lahendab avaliku sektori arvepidamise valdkonna ainupädevust teostades üheastmelises kohtumenetluses vaidlusi [...], mis puudutavad valitsemissektori üksuseks tunnistamist ISTATi poolt, *ainult avaliku sektori kulude piiramise alaste Itaalia õigusnormide kohaldamiseks*<sup>12</sup>.“

<sup>8</sup> 24. detsembri 2012. aasta seadus nr 243, mis käsitleb eelarvetasakaalu põhimõtte kohaldamist põhiseaduse artikli 81 kuuenda lõike tähenduses (Legge n. 243, del 24 dicembre 2012, disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, GURI nr 12, 15.1.2013).

<sup>9</sup> 30. oktoobri 2014. aasta seadus nr 161 – sätted nende kohustuste täitmiseks, mis tulenevad Itaalia kuulumisest Euroopa Liitu – Euroopa seadus 2013-bis (Legge n. 161 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis, del 30 ottobre 2014; GURI nr 261, 10.11.2014 – regulaarne lisa nr 83).

<sup>10</sup> 26. augusti 2016. aasta seadusandlik dekreet nr 174, mis on vastu võetud 7. augusti 2015. aasta seaduse nr 124 artikli 20 alusel (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124; GURI nr 209, 7.9.2016 – regulaarne lisa nr 41; edaspidi „CJC“).

<sup>11</sup> 28. oktoobri 2020. aasta dekreetseadus nr 137, millega kehtestatakse viimased kiireloomulised meetmed tervisekaitse, töötajate ja ettevõtjate toetamise, õigusemõistmise ning julgeoleku valdkonnas seoses COVID-19st tuleneva epidemioloogilise hädaolukorraga, ja mis koos muudatustega kehtestati 18. detsembri 2020. aasta seadusena nr 176 (Decreto legge n° 137 del 28 ottobre 2020, Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) (GURI nr 269, 28.10.2020), convertito con modificazioni dalla Legge n. 176, del 18 dicembre 2020; GURI nr 319, 24.12.2020 – regulaarne lisa nr 43) (edaspidi „dekreetseadus nr 137/2020“).

<sup>12</sup> Kohtujuristi kursiiv.

## II. Asjaolud, kohtuvaidlus ja eelotsuse küsimused

16. ISTAT lisas 30. septembril 2020 Ferrovienord SpA (edaspidi „Ferrovienord“) ja Federazione Italiana Triathloni (edaspidi „FITRI“) valitsemissektori üksuste nimekirja (edaspidi „ISTAT 2020 nimekiri“), mis kantakse Itaalia riigi konsolideeritud kasumiaruandesse.<sup>13</sup>

17. Ferrovienord ja FITRI vaidlustasid selle otsuse Corte dei conti (kontrollikoda), nõudes selle tühistamist. Nende hinnangul ei olnud nende ISTAT 2020 nimekirja kandmise tingimused täidetud.

18. ISTAT vaidles kaebusele vastu, väites, et nimekirja kandmine oli nõuetekohane. Procura generale della Corte dei conti (kontrollikoja juurde kuuluv peaprokuratuur, Itaalia) palus lahendada küsimuse, kas dekreetseaduse nr 137/2020 artikkel 23 *quater* on põhiseadusega kooskõlas.<sup>14</sup>

19. Corte dei conti (kontrollikoda) andis korralduse kaasata menetlusse Ministero dell'Economia e delle Finanze (majandus- ja rahandusministeerium, Itaalia), viidates ühtlasi probleemidele uue õigusnormi liidu õigusega kooskõla puudutavalt. Ta palus pooltel esitada konkreetset selle kohta oma seisukoht.

20. Corte dei conti (kontrollikoda) väitel:

- annab CJC artikli 11 lõike 6 punkt b talle pädevuse käsitleda ISTATi otsuseid valitsemissektori üksuseks tunnistamise kohta;
- seda sätet muudeti samas dekreetseaduse nr 137/2020 artikli 23 *quater* lõikega 2, piirates ISTATi nimekirjade suhtes kontrollikoja tehtavat kontrolli „*ainult avaliku sektori kulude piiramise alaste Itaalia õigusnormide kohaldamiseks*“;<sup>15</sup>
- Itaalia riigieelarveõiguse ja liidu õigusest tulenevate kohustuste vaheline kooskõla on Itaalia konstitutsiooniõiguse põhimõtte koos eelarve läbipaistvuse põhimõtte ja tasakaalu põhimõttega (põhiseaduse artiklid 81 ja 97);
- seda kooskõla tagatakse Itaalia õiguses saldogaga, mida nimetatakse „eelarvetasakaaluks“ ning mis piirab muude valitsemissektori üksuste kui riigi enda netolaenuvõtmist (seaduse nr 243/2012 artikli 4 lõige 4 ning artiklid 9 ja 10). Eelarvepositsioonid määratakse kindlaks ning neisse tehakse hiljem vajaduse korral parandusi selliste andmete põhjal, mille on edastanud konsolideeritud kasumiaruandesse kuuluvad valitsemissektori üksused;
- järelikult sõltub ELTL artiklis 121 jj ette nähtud majanduspoliitika vastastikuse lähenemise eesmärkide täitmine sellest, kas ISTATi nimekiri (milles on loetletud eelarvetasakaalu rakendamise eest vastutavad valitsemissektori üksused) on õigesti koostatud;
- üksuse kandmist ISTATi nimekirja saab Itaalia konstitutsiooniõiguse kohaselt (põhiseaduse artikli 24 lõige 1 ja artikli 113 lõige 1) kohtus vaidlustada. Kuni aastani 2012 oli selliste otsuste

<sup>13</sup> ISTAT koostab selle nimekirja igal aastal vastavalt seaduse nr 196/2009 artikli 1 lõikele 3 ning määrusele nr 549/2013.

<sup>14</sup> Seda taotlust ei rahuldatud.

<sup>15</sup> Eelotsusetaotlused esitanud kohus täpsustab, et see muudatus tehti ühe teise (23. novembri 2020. aasta) dekreetseaduse (nr 154) artikli 5 lõikega 2. Nimetatud artikkel tunnistati kehtetuks seadusega nr 176/2020, millega muudeti dekreetseadus nr 137/2020 seaduseks ja mille sisu hõlmas siiski dekreetseaduse nr 137/2020 artiklis 23 *quater* sätestatud.

„tavakohus“ halduskohus ja alates sellest aastast anti see pädevus Corte dei contile (kontrollikoda). Tema kontrollib kohtulikult Itaalia ja liidu eelarveõiguse järgimist, ning kontrollib subjektiivsest aspektist, kas kasumiaruanne on usaldusväärne, vastasel korral võidakse kohaldada määruse (EL) nr 1173/2011<sup>16</sup> artiklis 8 ette nähtud sanktsioone. Sellest tulenevalt tagab ta riigi rahanduse eesmärkide tegeliku saavutamise;

- dekreetseaduse nr 137/2020 artikliga 23 *quater* tehtud reformi tagajärjel ei saa Corte di Conti (kontrollikoda) kohtulik kontroll enam tekitada (ega välistada) kaht vajalikkude kaudset tagajärge, mis varem olid koondunud selle kohtu pädevusse, nimelt riigi rahanduse jaoks oluliste andmete ja teabe esitamise kohustuse (või selle puudumise) tuvastamist vastavalt seadusele nr 243/2012 ja seadusele nr 196/2009 (määruse nr 549/2013 ja direktiivi 2011/85 rakendamisega seotud kohustus) ning sellest tulenevat eelarvetasakaalu ja valitsemissektori üksuste võla jätkusuutlikkust puudutavate sätete kohaldamist (või kohaldamata jätmist) vastavalt seaduse nr 243/2012 artiklitele 3 ja 4 (mis on samuti kehtestatud määruse nr 549/2013 ja direktiivi 2011/85 rakendamiseks).

21. 2020. aasta seadusemuudatus on põhjustanud olukorra, kus S.13 (valitsemissektori mitteterritoriaalsete üksuste) sektorisse kuuluvate isikute õige piiritlemise valdkonnas ja seetõttu ka riigi rahanduse valdkonnas pole üldse pädevat kohut ning seega puudub ka kaitse, takistades ESA 2010 ja direktiivi 2011/85 soovitava toime saavutamist. ISTATi nimekirjaga määrab Itaalia riik kindlaks ESA 2010 kohaldamisala, lähtudes ka ELTL artiklist 126 ja protokollist nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi kohta.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on rikutud lojaalse koostöö põhimõtet (ELL artikkel 4) ja üksustelt, kelle ISTAT on klassifitseerinud valitsemissektori üksusteks, on võetud võimalus sellist klassifitseerimist vaidlustada, rikkudes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 47.

23. Ta lisab, et isegi kui asuda ISTATi ning majandusministeeriumiga samale seisukohale, et uus õigusnorm laiendab halduskohtu üldist pädevust, jäävad selle normi suhtes ikkagi kahtlused:

- see on vastuolus liidu õiguses tunnustatud tõhusa õiguskaitsevahendi, õiguse soovitava toime ja õiguskindluse põhimõttega;<sup>17</sup>
- see rikub õiguskaitse võrdväarsuse põhimõtet ja õigusriigi põhimõtet (ELL artiklid 2 ja 19), võttes arvesse õigusriigi põhimõtte seost määruses nr 2020/2092 ette nähtud liidu finantshuvide kaitsega.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal (ELT 2011, L 306, lk 1).

<sup>17</sup> Tema hinnangul, kui mõlemad kohtud (kontrollikoda ja halduskohus) peaksid tuvastama, kas ESA 2010 on kaebajast üksuse suhtes õigesti kohaldatud, on konkreetne oht, et selle kaebuse enda kohta ning S.13 sektorisse kuuluvate üksuste õige piiritlemise kohta tehakse mitu vastukäivat kohtuotsust, mis vähendaks liidu õiguse siduvat toimet.

<sup>18</sup> Euroopa Parlameni 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).



24. Seda arvestades esitas Corte dei conti (kontrollikoda) Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. [K]as [Euroopa arvepidamissüsteemi (ESA)] 2010 vahetu kohaldatavuse reeglina ning [...] määruse [nr 549/2013] ja direktiivi [2011/85] soovitava toime põhimõttega on vastuolus, kui liikmesriigi õigusnormid piiravad ESA 2010 kohaldamise õigsuse küsimustes pädeva riigisisese kohtu pädevuse ainult avaliku sektori kulude piiramise alaste riigisiseste õigusaktide kohaldamisega, takistades nende [liidu] õigusnormide põhilist soovitatavat toimet, nimelt eelarvepositsioonide läbipaistvuse ja usaldusväärsuse kontrollimist, mille abil saaks kindlaks teha, kas Itaalia läheneb [keskpika perioodi eelarve-eesmärgile]?
2. [K]as ESA 2010 vahetu kohaldatavuse reeglina ning [...] määruse [nr 549/2013] ja direktiivi [2011/85] soovitava toime põhimõttega on eelarveasutuse ja järelevalveorganite organisatoorse lahususe aspektist vastuolus, kui liikmesriigi õigusnormid piiravad [ESA] 2010 kohaldamise õigsuse küsimustes pädeva riigisisese kohtu lahendite toimet ainult avaliku sektori kulude piiramise alaste riigisiseste õigusaktide kohaldamisega, välistades Itaalia valitsemissektori (selle mõiste [liidu õiguse kohases] tähenduses) arvepidamise subjektiivse ulatuse kindlaksmääramise üle igasuguse sõltumatu järelevalve, mille abil saaks kontrollida, kas Itaalia läheneb keskpikale eesmärgile?
3. [K]as õigusriigi põhimõttega on tõhusa kohtuliku kaitse ja samaväärsete õiguskaitsevahendite aspektist vastuolus, kui liikmesriigi õigusnormid:
  - a) takistavad igasugust kohtulikku kontrolli selle üle, kas ISTAT on S.13 sektori piiritlemisel õigesti kohaldanud ESA 2010, seega kohtulikku kontrolli eelarvepositsioonide õigsuse, läbipaistvuse ja usaldusväärsuse üle, mille abil saaks kontrollida, kas Itaalia läheneb keskpikale eesmärgile (tõhusa kaitse põhimõtte rikkumine);
  - b) seavad kaebaja juhul, kui vastustajast ametiasutuste normitõlgendus peaks ka autentset tõlgendust sisaldava seadusega õigeks tunnustatama, olukorda, kus teda ähvardab kahekordne koormus: kohtuvaidlus ja sellest tulenev risk, et tekib vastuolu kohtulahendiga tema [liidu õiguse kohase] staatuse kohta, mis teeb tal *de facto* võimatuks kaitsta tõhusalt oma õigusi sellest tulenevate kohustuste täitmiseks ette nähtud aja jooksul (ehk majandusaasta jooksul), ning hävitab õiguskindluse valitsemissektori üksuste staatuse püsivuse suhtes;
  - c) näevad juhul, kui vastustajast ametiasutuste normitõlgendus peaks ka autentset tõlgendust sisaldava seadusega õigeks tunnustatama, ette, et eelarve ulatuse õigsuse küsimustes ei ole pädev sama kohus, kellele Itaalia põhiseadus (*Costituzione italiana*) annab pädevuse eelarveõiguse küsimustes?“

### III. Menetlus Euroopa Kohtus

25. Eelotsusetaotlused registreeriti Euroopa Kohtus 9. juunil 2021. Taotlust nende lahendamiseks kiirendatud menetluses ei rahuldatud.

26. Ferrovienord, FITRI, Corte dei conti (kontrollikoda) prokurör, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Kõik nad osalesid 19. oktoobril 2022 toimunud kohtuistungil.

## IV. Hinnang

### A. Sissejuhatav märkus

27. Nagu juba märgitud, käsitlevad eelotsusetaotlused Itaalia õiguse ühe sätte (edaspidi „vaidlusalune säte“), st dekreetseaduse nr 137/2020 artikli 23 *quater* lõike 2 kooskõla liidu õigusega.

28. Selle sätte kohaselt kontrollib Corte dei conti (kontrollikoda) ISTATi otsuseid, mis käsitlevad „institutsionaalsete üksuste“ klassifitseerimist valitsemissektori üksusteks, *ainult avaliku sektori kulude piiramise alaste Itaalia õigusnormide kohaldamiseks*. Kaldkirjas märgitud lõik lisati CJCsse dekreetseadusega nr 137/2020.

29. Itaalia valitsus leiab, et eelotsusetaotlused esitanud kohus ei tõlgenda vaidlusalust sätet õigesti, väites, et see kaotab kohtuliku kontrolli ISTATi otsuste üle, mis käsitlevad üksuste lisamist valitsemissektori üksuste nimekirja.

30. Itaalia valitsus väidab vastupidi, et see säte piirdub kontrolli tagasiandmisega halduskohtutele, jättes Corte dei conti (kontrollikoda) pädevusse nende institutsionaalsete üksuste ISTATi nimekirja lisamise õiguslike tagajärgede kohtuliku läbivaatamise.

31. Euroopa Kohtul puudub eelotsusetaotlust lahendades pädevus liikmesriigi õigusnorme tõlgendada. Õigus- ja haldusnormide täpse kohaldamisala kindlaksmääramine on eranditult liikmesriigi kohtu ülesanne.<sup>19</sup>

32. Euroopa Kohus saab siiski tõlgendada liidu õigusnorme, andes vastused liikmesriigi õiguse ühe või teise tõlgenduse alusel. Nii on see eelkõige siis, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ise – nagu praegusel juhul – tugineb „vastustajaks olevate institutsioonide“ (st Itaalia valitsuse) seisukohtadele eeldusel, et need on õiged.<sup>20</sup>

### B. Vastuvõetavus

#### 1. Kohtu staatus

33. Kõigepealt tuleb analüüsida, kas see, kes Euroopa Kohtule need eelotsusetaotlused esitas, on „liikmesriigi kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses.

34. Euroopa Kohus tunnistas vastuvõetamatuks eelotsusetaotlused, mille esitasid halduskohtutena tegutsevad Itaalia kontrollikoja piirkondlikud kontrollikojad<sup>21</sup> või Corte dei conti (kontrollikoda) erinevate avaliku sektori üksuste finantsjuhtimise eraldiseisvate *a posteriori* auditeerimise menetluste raames.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> 28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus SeGEC jt (C-277/21, EU:C:2022:318, punkt 21) ja 4. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>20</sup> Kolmanda eelotsuse küsimuse punktid b ja c.

<sup>21</sup> 4. oktoobri 2021. aasta kohtumäärus Comune di Camerota (C-161/21, ei avaldata, EU:C:2021:833).

<sup>22</sup> 26. novembri 1999. aasta kohtumäärused RAI (C-440/98, EU:C:1999:590, punkt 14) ja ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, punkt 23).

35. Samas vastas Euroopa Kohus Corte dei conti (kontrollikoda) eelotsusetaotlustele kohtuotsuses FIG ja FISE,<sup>23</sup> seadmata kahtluse alla tema „kohtu“ staatust asjaoludel, mis on praegustega analoogsed.

36. Käesolevas asjas peab see organ lahendama vaidluse, täites talle Itaalia õigusnormidega antud kohtu ülesandeid, mitte *a posteriori* auditeerimise ja kontrolli ülesandeid. Täpsemalt puudutab vaidluse ese tema kohtulike ülesannete ulatust pärast piiranguid, mis kehtestati nende ülesannete suhtes dekreetseaduse nr 137/2020 artikliga 23 *quater*.

37. Kohtuistungil selgus, et seadusemuudatusega ei kaotatud Corte dei conti (kontrollikoda) kohtulikku pädevust, vaid seda üksnes piirati: kui praegu ei saa ta ISTATi nimekirju *erga omnes* mõjuga tühistada, võib ta need konkreetses vaidluses üksnes kaebava üksuse suhtes kohaldamatuks tunnistada osas, mis puudutab avaliku sektori kulude piiramist käsitlevaid riigisiseseid õigusnorme.

38. Lõpuks teostab Corte dei conti (kontrollikoda) kohtulikku pädevust, mille raames võib ta esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi, kui tal tuleb lahendada niisuguseid vaidlusi nagu need, mis on aluseks käesolevatele eelotsusetaotlustele.

2. *Kas eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, kuna liikmesriigi õigust võib olla valesti tõlgendatud?*

39. Itaalia valitsus, tuginedes eespool välja toodud põhjendustele,<sup>24</sup> leiab, et esimene ja teine küsimus ning kolmanda küsimuse punkt a on vastuvõetamatud, kuna need lähtuvad „ekslikust eeldusest, et pärast CJC artikli 11 muutmist ei ole enam võimalik pöörduda ühessegi riigisisesse kohtusse, et vaidlustada ISTATi nimekirja S13 õiget koostamist“.

40. Vastuväitega ei saa nõustuda.

- Ühelt poolt, kui esitatud küsimused viitavad, nagu käesoleval juhul, liidu õiguse tõlgendamisele, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud otsuse tegema, kuna eelotsusetaotluse asjakohasust eeldatakse.<sup>25</sup>
- Teiselt poolt, nagu ma juba selgitasin, peab Euroopa Kohtu vastus eelotsusetaotlused esitanud kohtu kahtlustele lähtuma riigisisestele normidele viimase poolt antud tõlgendusest, võtmata võimalust anda talle viiteid nende normide teistsuguseks tõlgendamiseks, seda enam, kui ta ise nõustub võimalusega tunnustada eelduslikult niisugust alternatiivset tõlgendust.

41. Järelikult saab Euroopa Kohus anda eelotsusetaotlused esitanud kohtule tarviliku vastuse olemasoleva teabe alusel Itaalia riigisiseste õigusnormide kohta, tõlgendades määrust nr 549/2013, direktiivi 2011/85 ja määrust nr 473/2013.

<sup>23</sup> Nendes asjades käsitleti kahe üksuse (Federazione Italiana Golf ja Federazione Italiana Sport Equestri) lisamist 2017. aastaks ISTATi koostatud nimekirja valitsemissektori üksustest, kes on hõlmatud avaliku võimu konsolideeritud kasumiaruandega.

<sup>24</sup> Käesoleva ettepaneku punkt 30 jj.

<sup>25</sup> 17. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, punkt 44) ja 25. novembri 2021. aasta kohtuotsus job-medium (C-233/20, EU:C:2021:960, punkt 17).

### C. Esimene eelotsuse küsimus

42. Eelotsusetaotlused esitanud kohus soovib teada, kas vaidlusalune riigisisene säte on kooskõlas määruse nr 549/2013 vahetu kohaldatavuse ja selle määruse ning direktiivi 2011/85 soovitava toimega.

43. Sellele küsimusele vastamiseks pean vajalikuks analüüsida esmalt a) seda, kas liikmesriikide poolt komisjonile määruses nr 549/2013 kehtestatud raamatupidamisandmete edastamise kohustus on siduv ja kas sellel võib olla vahetu õigusmõju, ning b) seda, kas direktiiv 2011/85 kehtestab kohustused üksnes statistikaasutustele ja valitsustele, mitte aga muudele üksustele, ja kas see kehtestab eraõiguslikele isikutele õigusi ja kohustusi ning kas sellel võib olla vahetu õigusmõju.

44. Mis puudutab võimalikku kohtuliku kontrolli puudumist, mida Corte dei conti (kontrollikoda) samuti neis kahes küsimuses käsitleb, siis seda analüüsin ma kolmandana.

#### 1. Õigus tugineda määrusele nr 549/2013

45. Ülemäärast riigieelarve puudujääki keelavat distsipliini<sup>26</sup> rakendatakse menetluses, milles osalevad komisjon ja nõukogu. Selles menetluses kontrollitakse liikmesriikide eelarveolukorda ja riigivõla suurust.

46. Järelevalve tegemiseks on liidul vaja saada usaldusväärset statistikat<sup>27</sup> liikmesriikide majandusliku olukorra ja eelkõige nende riigieelarve puudujäägi ning riigivõla kohta.

47. Komisjoni pädevust kontrollida statistilisi andmeid kinnitati määruses (EÜ) nr 479/2009,<sup>28</sup> mis täpsustas liikmesriikide kohustust teatada talle oma eelarvepuudujäägi ja võla tasemed (protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi kohta artikkel 3) ja andis teatud kontrollipädevuse Eurostatile<sup>29</sup> osas, mis puudutab liikmesriikide esitatavaid statistilisi andmeid.

48. Teavitamiskohustuse täitmine nõuab homogeensuse olulise osana ühtse ja ühe klassifikaatori kasutamist kogu liidus. Praegu on see klassifikaator ESA 2010, mis võeti vastu määrusega nr 479/2009.

49. ESA 2010 kuulub kohaldamisele põhimõtteliselt kõikide liidu õigusaktide suhtes, mis viitavad ESA-le või selle määratlustele. Samas ei ole ükski liikmesriik kohustatud kasutama ESA 2010 neile endile vajalike kontode koostamiseks (määruse nr 549/2013 artikli 1 lõiked 3 ja 4).

<sup>26</sup> Liikmesriikide riigieelarve puudujääk ei tohi põhimõtteliselt ületada 3% nende SKTst ja riigivõlg olla suurem kui 60% SKTst (ELTL artikkel 126 ja protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi kohta).

<sup>27</sup> Liidu statistikat käsitlev üldnorm on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta määrus (EÜ) nr 223/2009 Euroopa statistika kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1101/2008 (konfidentsiaalsete statistiliste andmete Euroopa Ühenduste Statistikaametile edastamise kohta), nõukogu määruse (EÜ) nr 322/97 (ühenduse statistika kohta) ja nõukogu otsuse 89/382/EMÜ, Euratom (millega luuakse Euroopa ühenduste statistikaprogrammi komitee) kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2009, L 87, lk 164). See määrus sätestab, et Euroopa statistikasüsteem on partnerlus ühenduse statistikaasutuse (komisjon (Eurostat)), riiklike statistikaametite ja muude riigisiseste asutuste vahel, kes vastutavad igas liikmesriigis Euroopa statistika arendamise, tegemise ja levitamise eest.

<sup>28</sup> Nõukogu 25. mai 2009. aasta määrus Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva protokolliga kohaldamise kohta (ELT 2009, L 145, lk 1).

<sup>29</sup> Eurostat tegutseb komisjoni nimel statistikaasutusena vastavalt komisjoni 21. aprilli 1997. aasta otsusele 97/281/EÜ Eurostati ülesannete kohta ühenduse statistika koostamisel (EÜT 1997, L 112, lk 56; ELT erivaljaanne 01/01, lk 414). Eurostat vastutab samuti komisjoni nimel andmete kvaliteedi hindamise ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames kasutatavate andmete esitamise eest.

50. Määruse nr 549/2013 kohaselt edastavad liikmesriigid komisjonile (Eurostat) B lisas sätestatud kontod ja tabelid lisas iga tabeli kohta kehtestatud tähtaja jooksul (artikli 3 lõige 1) ning Eurostat hindab edastatud andmete kvaliteeti (artikli 4 lõige 4).

51. Nagu Euroopa Kohus on märkinud, „loob ESA 2010 raamistiku, mille alusel koostada nii liidu kodanike kui liidu enda huvides liikmesriikide rahvamajanduse arvepidamist. Selline arvepidamine peab toimuma ühtsete põhimõtete alusel, mis ei ole mitmeti tõlgendatavad, et oleks võimalik saada võrreldavaid tulemusi.“<sup>30</sup>

52. Täpsemalt peavad liikmesriigid määratlema sektori S.13 (valitsemissektor) vastavalt ESA 2010 A lisa punktile 2.111,<sup>31</sup> jagades selle neljaks allsektoriks, mis hõlmavad vastavaid institutsionaalseid üksusi. Nad peavad koguma nendelt üksustelt arvepidamisandmed ja töötleva neid vastavalt ESA 2010 metoodikale, et edastada need komisjonile.

53. Tagamaks ESA 2010 õiget kohaldamist sektoris S.13, näevad liidu õigusnormid ette erinevaid kontrollimehhanisme suhetes Eurostati ja liikmesriikide vahel (eelkõige nende riiklike statistikaasutusega):

- nõuandemenetlus komisjoni (Eurostat) ja liikmesriikide vahel (määruse nr 549/2013 artikli 2 lõige 3 ja määruse nr 479/2009 artikkel 10);
- püsiva dialoogi mehhanism Eurostati ja liikmesriikide statistikaasutuste vahel (määruse nr 479/2009 artiklid 11, 11a ja 11b);
- liikmesriikide statistiliste andmete avaldamine reservatsiooniga (määruse nr 479/2009 artikkel 15). Eurostat võib vajaduse korral muuta liikmesriikide edastatud andmeid ning esitada muudetud andmed, kui algset andmeid ei vasta määruse nõuetele;
- karistuste määramise menetlus statistika manipuleerimise korral (määruse nr 1173/2011 artikkel 8).

54. Komisjon väidab,<sup>32</sup> et need kontrollimehhanismid tagavad institutsionaalsete üksuste õige klassifitseerimise sektoris S.13. Nende abil kindlustab Eurostat, et liikmesriigid täidavad arvepidamisandmete kogumise ja edastamise kohustuse kooskõlas ESA 2010ga ja piisava kvaliteediga.

55. Kokkuvõtteks lisab komisjon, et

- arvestades võimalust, et liikmesriigi ametiasutused klassifitseerivad institutsionaalse üksuse ekslikult valitsemissektorisse, võib Eurostat vea parandada ja avaldada õiged andmed;
- määrus nr 549/2013 kehtestab statistiliste andmete esitamise kohustuse üksnes liikmesriikide ametiasutustele, eelkõige riiklikele statistikaametitele, mitte aga eraõiguslikele isikutele.

<sup>30</sup> Kohtuotsuse FIG ja FISE punkt 32; 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (C-632/18, EU:C:2019:833, punkt 32) ja 28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus SeGEC jt (C-277/21, EU:C:2022:318, punkt 23).

<sup>31</sup> Vt selle sõnastust käesoleva ettepaneku punktis 4.

<sup>32</sup> Komisjoni kirjalikud seisukohad, punkt 29.

56. Nende eelduste alusel järeltab komisjon, et eraõiguslikud isikud ei saa määrusele nr 549/2013 otse tugineda. Institutsionaalsed üksused (nagu Ferrovienord ja FITRI), kes leiavad, et ISTAT lisas nad ekslikult sektorisse S.13, ei saa seega selle asutuse otsuseid vaidlustada, tuginedes nende vastuolule määrusega nr 549/2013. Nad saavad üksnes tugineda Itaalia riigisiseste õigusnormide rikkumisele.

57. Komisjoni seisukoht mind ei veena.

58. Esiteks on määrus nr 549/2013 igal juhul kohaldatav sellistes vaidlustes nagu käesolev, kas otse või sel alusel, et see viitab tingimusteta Itaalia õigusele. Euroopa Kohus on pädev seda tõlgendama isegi puhtalt riigisisestes olukordades, kui „[...] liidu õigusnormid on muudetud kohaldatavaks riigisisese õigusega, mille kohaselt olukordades, kus kõik asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed, lahenduse leidmisel järgitakse liidu õiguses sätestatud“.<sup>33</sup>

59. Eelotsusetaotlused esitanud kohus selgitab piisavalt liidu statistikaeeskirjade kohaldamist Itaalia ametiasutuste suhetes riigisiseste üksustega, mis tuleneb Itaalia õiguses tehtud viitest.

60. Vaidlustes, mis viisid kahe kõnealuse eelotsusetaotluse esitamiseni, kvalifitseerib ISTAT Ferrovienordi ja FITRI valitsemissektori üksusteks ning lisab nad ISTAT 2020 nimekirja. Nii toimides kohaldab ta määruse nr 549/2013 konkreetseid sätteid ja sellest nimekirja lisamisest tekivad nendele üksustele õiguslikud tagajärjed.

61. Teiseks tuleb eristada kahte kinnitamist vajavat olukorda, mis jõuavad siiski samale lahendusele.

- Juhul, kui Ferrovienord ja FITRI oleksid eraõiguslikud üksused (isikud, kellel on õigus tugineda määrusele nr 549/2013), mida peab otsustama eelotsusetaotlused esitanud kohus, võivad nad ISTATi vastu, kes on selgelt Itaalia riigi ametiasutus, tugineda viidatud määruse vahetule õigusmõjule. Tegemist oleks vertikaalse suhtega, milles eraõiguslik isik tugineb liidu määrusele avaliku sektori üksuse suhtes.
- Juhul, kui eelotsusetaotlused esitanud kohus leiab, et Ferrovienord ja FITRI on avaliku sektori üksused. Kuna määrus nr 549/2013 on kogu oma ulatuses Itaalia riigile kohustuslik ja kõik selle riigi avaliku sektori üksused peavad seda järgima, saaks avaliku sektori institutsionaalne üksus, kellel on õigus ISTATi otsust vaidlustada, sellele määrusele selles vaidluses tugineda.

62. Kui ISTAT Itaalia statistikaasutusena määrab kindlaks, millised üksused tuleb sektorisse S.13 lisada, kohaldab ta ESA 2010 klassifikaatorit ja lõpuks määrust nr 549/2013.

63. Üksused, kellele on suunatud ISTATi niisugused otsused, millega seoses kuulub kohaldamisele määrus nr 549/2013, võivad – tingimusel et riigisisene õigus neile selleks õiguse annab – need vaidlustada liikmesriigi kohtutes, kui nad leiavad, et ISTAT tegi need otsused õigusvastaselt.

64. Teisisõnu võivad institutsionaalsed üksused, kellel on menetluslik õigus esitada enda riigi kohtusse kaebus, tugineda määruse nr 549/2013 sätetele, kaitsmaks väidet, et ISTAT on rakendanud ESA 2010 valesti.

<sup>33</sup> Vt selle kohta 18. oktoobri 1990. aasta kohtuotsus Dzodzi (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, punktid 36, 37 ja 41); 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 53) ja 27. juuni 2018. aasta kohtuotsus SGI ja Valérieane (C-459/17 ja C-460/17, EU:C:2018:501, punkt 28).

65. Kokkuvõttes on ISTATi otsuste peale kaebuste esitamisel võimalik tugineda määrusele nr 549/2013 sõltumata sellest, kas eelotsusetaotlused esitanud kohus kvalifitseerib Ferrovienordi ja FITRI erasektori või avaliku sektori üksusteks.

66. Euroopa Kohus mõõnis kaudselt määruse nr 549/2013 kohaldatavust ja vahetut õigusmõju vaidlustes, milles käsitleti selle määruse A lisa vastavates peatükkides erinevate üksuste ühel või teisel viisil kvalifitseerimist.

- Kohtuotsusega FIG ja FISE lahendatud kohtuasjas<sup>34</sup> oli käsitluse all küsimus, kas Comité Olímpico Italiano (Itaalia olümpiakomitee) tegi avalikku kontrolli Itaalia golfi- ja ratsaspordiliitude suhtes. Keegi ei vaielnud selle üle, et määruse nr 549/2013 sätetele on võimalik vahetult tugineda ja et need on siduvad, ning mõlemad spordialaliidud võisid põhikohtuasjades vaidlustada enda kvalifitseerimist valitsemissektori üksusteks ISTATi nimekirjas.
- Kohtuotsusega Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>35</sup> lahendatud kohtuasjas vaidlustas kaebajaks olnud fond enda ESA 2010 alusel valitsemissektorisse klassifitseerimise Belgia arvepidamisasutuse poolt. Vaidluse lahendamiseks mõõnis kohus kaudselt ja arutelu pidamata, et määrus nr 549/2013 on siduv ja et sellel on vahetu õigusmõju.
- Sama juhtus hiljutise kohtuotsusega SeGEC jt<sup>36</sup> lahendatud kohtuasjas, milles Belgias haridust pakkuvad ühendused vaidlustasid enda liigitamise valitsemissektori üksusteks.

67. Liikmesriigi üksuseid (institutsionaalsed üksused), mitte ainult statistikaasutusi, mõjutab ESA 2010 rakendamine nimetatud asutuste poolt.<sup>37</sup> Nii eelotsusetaotlused esitanud kohus kui ka Itaalia valitsus<sup>38</sup> mõõnavad, et ISTAT 2020 nimekirja lisamine tähendab, et asjaomane juriidiline isik peab järgima riigisiseseid õigusnorme, mille eesmärk on piirata avaliku sektori kulusid.

68. Selge on, et ESA 2010 reguleerib valitsemissektori üksuseid käsitlevat statistikat, kuid see arvestab samuti niisuguste eraõiguslike isikute majandustegevust, kelle õiguslik seisund võib tingida ISTATi vastava kvalifitseerimise.

69. Seetõttu saab iga eraõiguslik institutsionaalne üksus tugineda otse ESA 2010 klassifikaatori asjakohastele punktidele, et riigisisene kohus lahendaks küsimuse, kas liikmesriigi ametiasutused kohaldasid neid teda ühel või teisel viisil kvalifitseerides õigesti. Sama moodi võib avaliku sektori üksus tugineda määruse nr 549/2013 sätete siduvusele vaidluses ISTATi vastu, kui riigisisene õigus lubab tal kohtusse niisugust kaebust esitada.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Klassifitseerimise meetodika tuleneb eelkõige määruse nr 549/2013 A lisa punktide 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 ja 20.17 koostoimes tõlgendamisest. Üldmõiste „kontroll“ on samamoodi määratletud selle määruse A lisa punktides 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 ja 20.309.

<sup>35</sup> 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus (C-632/18, EU:C:2019:833).

<sup>36</sup> 28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus (C-277/21, EU:C:2022:318).

<sup>37</sup> Kohtuotsuse FIG ja FISE punkt 32: „[m]ääruse nr 549/2013 põhjendustest 1 ja 3 ning A lisa punktide 1.01 ja 1.19 tulenevalt loob ESA 2010 raamistiku, mille alusel koostada nii liidu kodanike kui liidu enda huvides liikmesriikide rahvamajanduse arvepidamist.“ (kohtujuristi kursiiv).

<sup>38</sup> Itaalia valitsuse kirjalikud seisukohad, punktid 13 ja 14. Neis on rõhutatud, et ISTAT 2020 nimekirja kantud üksus ei tohi näiteks pakkuda oma töötajatele teatud sotsiaalseid soodustusi või kehtivad tema suhtes teatud kaupade ostmisel ja müümisel piirangud.

<sup>39</sup> Mõnes liikmesriigis tuleb avaliku sektori asutuste või institutsioonide vahelised vaidlused lahendada kohtuväliselt.

70. Kõik eelnev ei välista seda, et liikmesriigid võivad määruse nr 549/2013 artikli 1 lõike 4 kohaselt kasutada ESA 2010st erinevat statistilist klassifikaatorit „neile endile vajalike kontode koostamiseks“. Kui nad seda võimalust kasutavad, peavad nende statistikaasutused kogutud andmed ümber vormistama, et need komisjonile ESA 2010 kohaselt esitada.

71. ISTAT peab sektori S.13 nimekirja koostama, kohaldades määruse nr 549/2013 klassifikaatorit. Kui üksus on klassifitseeritud selle sektori institutsionaalseks üksuseks, peab ta esitama ISTATile oma majandusandmed vastavalt riigi kindlaks määratud klassifikaatorile. Nagu juba märgitud, laiendas Itaalia ESA 2010 klassifikaatori kasutamist oma valitsemissektori institutsionaalsetele üksustele.<sup>40</sup> See laiendamine toetab seda, et ISTAT peab määrust nr 549/2013 kohaldama vahetult, et kvalifitseerida niisugused üksused nagu Ferrovienord või FITRI „valitsemissektori“ alla.<sup>41</sup>

## 2. Õigus tugineda direktiivile 2011/85

72. Käsitletavas kaasuses asjasse puutuvas osas direktiiv 2011/85

- „sätestata[b] liikmesriikide eelarveraamistiku tunnusjooni käsitlevad üksikasjalikud eeskirjad. Need eeskirjad on vajalikud selleks, et tagada liikmesriikide ELi toimimise lepingu kohaste kohustuste täitmine seoses valitsemissektori eelarve ülemäärase puudujäägi vältimisega“ (artikkel 1);
- sätestab ESA 2010 määratlused valitsemissektori ja selle erinevate allsektorite kohta, et kasutada neid liikmesriikide eelarveraamistikus (artikkel 2);<sup>42</sup>
- täpsustab, et „[...] liikmesriigid [kasutavad] avaliku sektori raamatupidamisarvestuse süsteeme, mis hõlmavad põhjalikult ja ühetaoliselt kõiki valitsemissektori allsektoreid ning sisaldavad tekkepõhiste andmete koostamiseks vajalikku teavet eesmärgiga valmistada ette ESA [2010] standardil põhinevad andmed. Kõnealuste avaliku sektori raamatupidamisarvestuse süsteemide suhtes kohaldatakse sisekontrolli ja sõltumatut auditeerimist.“ (artikkel 3).

73. Keskpidak eelarveraamistikud nagu ka prognoosid ja arvudes väljendatud eelarve-eeskirjad, mida direktiiv 2011/85 reguleerib, koostavad liikmesriikide ametiasutused, et esitada need komisjonile, ning need puudutavad põhiliselt statistikaameteid ja majandusministeeriume. Selles direktiivis ei ole sätteid, mis oleksid suunatud teistele avaliku sektori üksustele või mis võiksid otseselt mõjutada eraõiguslike isikute õiguslikku seisundit.

74. Järelikult ei sisalda direktiiv 2011/85 sätteid, millel oleks vahetu õigusmõju ja mis tekitaksid õigusi ning kohustusi eraõiguslikele isikutele või muudele avaliku sektori üksustele kui statistikaasutused või majandusministeeriumid.

<sup>40</sup> Komisjoni väitel on liikmesriike, kes on kehtestanud Itaalia õigusnormidega samasugused normid, rakendades statistikaasutustele esitatavate andmete suhtes ESA 2010 klassifikaatorit, samas kui teised kasutavad erinevaid klassifikaatoreid.

<sup>41</sup> Vt käesoleva ettepaneku punktid 39–41.

<sup>42</sup> Eelarveraamistik hõlmab eelkõige järgmist: eelarvealase raamatupidamisarvestuse ja statistilise aruandluse süsteemid; eelarve planeerimisel kasutatavate prognooside koostamise eeskirjad ja menetlused; riigispetsiifilised arvudes väljendatud eelarve-eeskirjad; eelarvemenetlused; keskpidak eelarveraamistikud; sõltumatu järelevalve ja analüüsimiskord, et suurendada eelarveprotsessi etappide läbipaistvust, ning mehhanismid ja eeskirjad, millega reguleeritakse eelarvealaseid suhteid valitsemissektori kõigi allsektorite ametiasutuste vahel.



75. Seda järeldust ei välista asjaolu, et Itaalia õigusnormidega, millega võeti riigisisesse õigusesse üle direktiivis 2011/85 kehtestatud kohustused, lisati täiendavaid meetmeid, mis jäävad direktiivis sätestatud väljapoole. Liikmesriigi kohtute ülesanne on vajaduse korral neid täiendavaid norme, mis on toodud direktiivi 2011/85 riigisisestest rakendussätetes, tõlgendada ja kohaldada.

### 3. Vahejäreldus

76. Kokkuvõtlikult leian, et

- institutsionaalne üksus (avaliku sektori või erasektori üksus) võib tugineda määrusele nr 549/2013 seoses asjaoluga, et ISTAT on ta lisanud ESA 2010 sektorisse S.13 (valitsemissektor);
- kuna direktiiv 2011/85 reguleerib ainult liikmesriikide statistikaasutuste ja majandusplaneerimisega tegelevate ametivõimude suhteid liidu institutsioonidega, sisaldamata sätteid, mida kohaldatakse muud liiki avaliku sektori või erasektori üksuste suhtes, ei saa viimased sellele tugineda.

### D. Teine eelotsuse küsimus

77. Corte dei conti (kontrollikoda) soovib teada, kas tema kohtuliku kontrolli piiramine ISTAT 2020 nimekirja üle on kooskõlas direktiiviga 2011/85 ja määrusega nr 473/2013. Tema hinnangul lõhub vaidlusalune riigisisene õigusnorm nendes liidu õigusnormides ette nähtud sõltumatu kontrolli eelarveasutuste üle ja takistab tal kontrollida eelarve-eeskirjade kohaldamist.

78. Direktiiv 2011/85 kohustab liikmesriike

- võtma vastu eelarveraamistiku, milles on muu hulgas sätestatud „sõltumatu järelevalve ja analüüsimiskord, et suurendada eelarveprotsessi etappide läbipaistvust“ (artikli 2 punkt f);
- kohaldama „avaliku sektori raamatupidamisarvestuse süsteemide suhtes [...] sisekontrolli ja sõltumatut auditeerimist“ (artikli 3 lõike 1 lõpuosa);
- kehtestama „igale riigile spetsiifilised arvudes väljendatud eelarve-eeskirjad[, mis sisaldavad järgmisi elemente sisaldavaid sätteid]: eeskirjade järgimise tõhus ja õigeaegne jälgimine, mis põhineb usaldusväärset ja sõltumatul analüüsil, mille teevad sõltumatud asutused või asutused, kes on oma tööülesannete täitmisel sõltumatud liikmesriikide eelarveasutustest“ (artikli 6 lõike 1 punkt b).

79. Mis puudutab määrust nr 473/2013, siis selle artikli 2 lõike 1 punkt a ja artikkel 5 näevad liikmesriikidele ette kohustuse moodustada eelarvepädevusega sõltumatud organid, kelle ülesanne on tagada liidu eelarve-eeskirjade tegelik täitmine. Need sõltumatud riigisisised organid peavad koostama ka eelarveprognoose (artikli 2 lõike 1 punkt b).

80. Direktiiv 2011/85 ja määrus nr 473/2013 jätavad liikmesriikidele vabaduse määrata kindlaks, millised sõltumatud organid kontrollivad liidu eelarve-eeskirjade tegelikku täitmist.

81. Direktiiv 2011/85 viitab võimalusele, et sõltumatu auditeerimisega tegelevad avaliku sektori asutused, nagu kontrollikojad.<sup>43</sup> Miski ei takista samas liikmesriiki valida mingit muud liiki üksused või jagada see ülesanne kontrollikoja ja muude asutuste vahel. Sellele viitab ka määruse nr 473/2013 põhjendus 17.<sup>44</sup>

82. Tingimusel, et liikmesriigi kohtuorganid tõlgendavad neid riigisiseseid eeskirju, tundub kõik viitavat sellele, et Itaalias täidavad vaidlusaluseid ülesandeid kontrollikoda ja Ufficio Parlamentare di Bilancio (parlamendi eelarvekomisjon).<sup>45</sup>

83. Direktiiv 2011/85 ja määrus nr 473/2013 näevad sõltumatute kontrolliorganite moodustamise ette üksnes liidu eelarve-eeskirjade täitmise kontrollimiseks.

84. Samas ei kehtesta ei nimetatud õigusnormid ega määrus nr 549/2013 liikmesriikidele kohustust moodustada sõltumatuid organeid komisjonile (Eurostat) esitatavate statistiliste andmete ettevalmistamiseks. Seda ülesannet, nagu ma juba selgitasin, täidavad liikmesriikide statistikaametid, kelle sõltumatust ei ole üheski liidu õigusnormis ette nähtud.

85. Kokkuvõttes jätavad direktiiv 2011/85 ja määrus nr 473/2013 liikmesriikidele vabaduse piirata oma kontrollikodade pädevust seoses ESA 2010 kohaldamisega valitsemissektorile ja anda see ülesanne kogu ulatuses või osaliselt muule sõltumatule organile.

### ***E. Kolmas eelotsuse küsimus***

86. Corte dei conti (kontrollikoda) soovib teada, kas vaidlusalune riigisisene säte on vastuolus „õigusriigi põhimõttega tõhusa kohtuliku kaitse ja samaväärsete õiguskaitsevahendite aspektist“.

87. Eelotsusetaotlustes esitatud teabest, poolte kirjalikest seisukohtadest ja kohtuistungil esitatud küsimustele antud vastustest ilmneb, et halduskohtud kontrollisid ISTATi otsuseid valitsemissektori määratlemise kohta vastavalt ESA 95-le (eelnes ESA 2010-le) seni, kuni seadus nr 228/2012<sup>46</sup> andis selle pädevuse Corte dei contile (kontrollikoda).

88. Seadusega nr 228/2012 lisati CJC artiklisse 11 lõige 6, mis sätestab: „[Kontrollikoja] ühendatud kodade erikogu lahendab avaliku sektori arvepidamise valdkonna ainupädevust teostades üheastmelises kohtumenetluses vaidlusi [...], mis puudutavad valitsemissektori üksuseks tunnistamist ISTATi poolt.“

89. Uue õigusnormiga (dekreetseadus nr 137/2020, mis kiideti heaks 2020. aasta seadusega nr 176) lisati viidatud sätte lõppu lauseosa „ainult avaliku sektori kulude piiramise alaste Itaalia õigusnormide kohaldamiseks“.

<sup>43</sup> „Kvaliteetse ja liikmesriigiti võrreldava statistika koostamise eeltingimus on kõikehõlmav ja usaldusväärne avaliku sektori raamatupidamistava igas valitsemissektori allsektori osas. Sisekontrolliga tuleks tagada, et olemasolevaid eeskirju jõustatakse kõigis valitsemissektori allsektorites. Sõltumatu auditeerimisega, mida teostavad avaliku sektori asutused, nagu kontrollikojad, või eraõiguslikud auditeerimisasutused, tuleks edendada parimaid rahvusvahelisi tavasid.“

<sup>44</sup> „[...] kuna võimalikke ja kehtivaid kordasid on palju, peaks olema võimalik anda eeskirjade täitmise järelevalve ülesanne rohkem kui ühele sõltumatule organile, eeldusel et vastutus on selgelt jagatud ja pädevus järelevalve konkreetsete aspektide üle ei kattu, ehkki see pole eelistatud valik.“

<sup>45</sup> Seaduse nr 243/2012 VII peatükis on reguleeritud selle sõltumatu organi ülesanded, milleks on avaliku sektori rahalise olukorra ja eelarve-eeskirjade järjepideva järgimise analüüsimine ja jälgimine.

<sup>46</sup> 24. detsembri 2012. aasta seadus nr 228, millega kehtestatakse sätted riigi aastase ja mitmeaastase eelarve koostamiseks (2013. aasta stabiilsusseadus) (Legge n 228 del 24 dicembre 2012, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)) (GURI nr 302, 29.12.2012, regulaarne lisa nr 212).

## 90. Eelotsusetaotlused esitanud kohtu hinnangul vaidlusalune säte

- „takistab igasugust kohtulikku kontrolli selle üle, kas ISTAT on S.13 sektori piiritlemisel ESA 2010 õigesti kohaldanud“;
- seab kaebajale kahekordse kohtumenetluse koormuse, muutes tal tegelikult võimatuks kaitsta tõhusalt oma õigusi ettenähtud tähtja jooksul ning kahjustades õiguskindlust valitsemissektori üksuste staatuse püsivuse suhtes;
- tekitab tagajärje (eeldusel, et ISTATi ja majandusministeeriumi kaitstav seisukoht on õige), et organ, mis ei ole „sama kohus, kellele Itaalia põhiseadus annab pädevuse eelarveõiguse küsimustes“, võtab seisukoha „eelarve ulatuse õigsuse küsimustes“.

91. Itaalia valitsus väidab seevastu, et Corte dei conti (kontrollikoda) pädevuse piiramine nende ISTATi otsuste kontrollimiseks, mis puudutavad valitsemissektori üksuste määramist, hõlmab üksnes selle pädevuse andmist (üleandmist) halduskohtutele. Seega on pöördutud tagasi olukorda, mis oli enne aastat 2012, ning mingit liidu õigusnormidega antud õiguste kohtulikku kaitse rikkumist ei ole toimunud.

92. Euroopa Kohus ei saa sekkuda arutelluse 2020. aasta seadusandliku muudatuse ulatuse üle, mille selgitamine on pädevate Itaalia kohtute ülesanne. Veel vähem saab ta võtta seisukoha küsimuses, kas Itaalia põhiseadust on rikutud või mitte. Ta saab siiski kindlaks teha, kas üks või teine tõlgendus rikub liidu õigust.

93. ELL artikli 19 lõige 1 kohustab liikmesriike kehtestama vajalikud õiguskaitsevahendid, et tagada õigussubjektidele, et liidu õigusega hõlmatud valdkondades järgitakse nende õigust tõhusale õiguskaitsevahendile,<sup>47</sup> mida hõlmab harta artikkel 47.

94. Loogiliselt saab sellele harta artiklile tugineda üksnes artikli 51 lõike 1 tingimustel. Käsitletavas kohtuasjas on kohaldatav liidu õigus sätestatud määruses nr 549/2013, nagu ma juba analüüsisin. Kuna tegemist on õigusliku olukorraga, mis materiaalsest aspektist reguleerib liidu õigust, mida Itaalia ametivõimud peavad kohaldama, on kohaldatavad harta sätted.

95. Samas ei ole selles määruses ega üheski teises liidu õigusnormis täpsustatud, millised riigisisised kohtud peavad pakkuma tõhusat kohtulikku kaitset. Iga liikmesriigi (vabad) valikud selles osas peavad siiski vastama võrdväarsuse ja tõhususe põhimõttele.<sup>48</sup>

96. Seda arvestades tuleb analüüsida kahte olukorda, mida eelotsusetaotlused esitanud kohus ise kaalub.

<sup>47</sup> 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>48</sup> „Kui konkreetsetes valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, tuleb iga liikmesriigi riigisiseses õiguskorras menetlusautonoomia põhimõttest lähtudes kehtestada menetlusnormid nende õiguskaitsevahendite kasutamiseks, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 56, kuid seda tuleb teha nii, et need ei oleks liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades vähem soodsad kui riigisisese õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad normid (võrdväarsuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte).“ 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 58) ja 10. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, punkt 43).

97. Kui riigisisised õigusnormid oleksid andnud liidu õigusest tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse pakkumise pädevuse ühele oma kohtuorganitest, selle asemel, et anda see mõnele teisele, ei oleks rikutud ei harta artiklit 47 ega ELL artikli 19 lõike 1 teist lõiku.

98. Nimelt, kui liikmesriik otsustab anda ESA 2010 kohaldamise otsuste kohtuliku kontrolli kas kontrollikojale või halduskohtutele, kasutab ta oma menetlusautonoomiat valdkonnas, milles liidu õigus ei näe ette ega keela üht või teist lahendust. Tingimusel, et järgitakse võrdväarsuse põhimõtet ja tõhususe põhimõtet, ei riku see valik õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

99. Seevastu, kui 2020. aasta seadusemuudatus tähendaks kohtuliku kontrolli täielikku *kadumist* ISTATi otsuste üle, mis puudutavad institutsionaalsete üksuste lisamist ESA 2010 sektorisse S.13, tekiks määruse nr 549/2013 osas tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamisel lünk. Kõnealused institutsionaalsed üksused ei saaks niisugusel juhul kaitset üheski kohtus, et nõuda seda määrust kohaldava ISTATi tegevuse kontrollimist.

100. Kohtuistungil väitis enamik pooltest ja menetlusse astunuist, et seadusemuudatus piirdus ISTAT 2020 nimekirja lisatud üksustele võimaldatud tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamise viisi muutmisega. Alates eelmisest aastast on halduskohtutel pädevus vahetult otsustada selle üle, kas ISTATi otsused, millega lisatakse institutsionaalsed üksused sektorisse S.13, on kehtivad.<sup>49</sup>

101. Eelotsusetaotlused esitanud kohtul säilib igal juhul pädevus võtta seisukoht ISTATi klassifitseeritud üksuste määramise suhtes, olgugi et avaliku sektori kulude piiramise alaste riigisiseste õigusnormide kohaldamiseks. Itaalia valitsus kinnitab, et selle pädevuse raames saaks Corte dei conti (kontrollikoda) täiendava taotluse alusel otsustada ISTATi otsuste kehtivuse üle, jättes nad konkreetsel juhul kohaldamata.<sup>50</sup>

102. Kas see kahekordse vaidlustamise võimalus on kooskõlas võrdväarsuse põhimõtte ja tõhususe põhimõttega?

103. Võrdväarsuse põhimõtet võidakse rikkuda, kui analoogilistes olukordades näeks riigisisene menetlusõigus ette üksnes võimaluse esitada otsene kaebus. Itaalia valitsus andis aga kohtuistungil teada Itaalia õiguses ette nähtud sarnastest täiendavatest taotlustest (näiteks maksustamise valdkonnas).<sup>51</sup> Seega ei tundu, et võrdväarsuse põhimõtet oleks rikutud.

104. Tõhususe põhimõtte kohta meenutan, et Euroopa Kohus on leidnud järgmist.

– „Liidu õigus põhimõtteliselt ei kohusta liikmesriike kehtestama oma kohtutes õigussubjektidele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitsmiseks muid õiguskaitsevahendeid kui need, mis on sätestatud riigisiseses õiguses [...]“.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Nagu kohtuistungil märgiti, siis halduskohtud *said tagasi* üldise pädevuse, mille neile annab, kui kohaldatavas erinormis ei ole sätestatud teisiti, halduskohtumenetluse seadustiku (Codice del processo amministrativo), 2. juuli 2010. aasta dekreetseadus nr 104, (*GURI*, 7.7. 2010, lk 1) artikkel 7. Nagu ma juba märkisin, oli Corte dei conti (kontrollikoda) see tühistamise õigus aastatel 2012–2020.

<sup>50</sup> Tegemist oleks niisuguse täiendava taotlusega nagu ELTL artikli 277 alusel esitatud õigusvastasuse tuvastamise taotlus.

<sup>51</sup> Vt 31. detsembri 1992. aasta dekreetseaduse nr 546, millega kehtestatakse sätted maksumenetluse kohta vastavalt 30. detsembri 1991. aasta seaduse nr 413 artiklis 30 valitsusele antud volitusele (Decreto Legislativo n. 546, di 31 dicembre 1992, Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) (*GU* nr 9, 13.1.1993 – regulaarne lisa nr 8), artikli 7 lõige 5.

<sup>52</sup> 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 143); 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 62) ja 7. juuli 2022. aasta kohtuotsus Hoffmann-La Roche jt (C-261/21, EU:C:2022:534, punkt 47).

- Siiski „on see [...] teisiti juhul, kui vastava liikmesriigi õiguskorra ülesehitusest nähtub, et ei ole ühtegi õiguskaitsevahendit, mis võimaldaks *kas või täiendava taotluse põhjal* tagada õigussubjektidele liidu õigusest tulenevad õigused, või kui õigussubjektide ainus võimalus kohtusse pöördumiseks oleks õigusrikkumise toimepanek.“<sup>53</sup>

105. Eelotsusetaotlused esitanud kohus taunib vaidlusalust sätet, kuna see seab kahekordse kohtusse kaebuse esitamise (halduskohtusse ja Corte dei Contisse (kontrollikoda)) kohustuse. See kahekordne kohustus võib kaasa tuua omavahel vastuolus olevate kohtuotsuste tegemise, kahjustades õiguskindluse põhimõtet.

106. Nagu Itaalia valitsus kohtuistungil teada andis, ei ole ISTAT 2020 nimekirja kantud üksused, kes soovivad vaidlustada enda kvalifitseerimist valitsemissektori üksuseks, kohustatud esitama kahte kaebust. Nad võivad kasutada menetlust, mida nad eelistavad vastavalt oma huvile:

- halduskohtult võivad nad nõuda ISTATi otsuse tühistamist *erga omnes* ja selle saavutada;
- Corte dei Contis (kontrollikoda) võivad nad vaidlustada enda ISTATi nimekirjas valitsemissektori üksuseks klassifitseerimise tagajärjed (osas, mis puudutab avaliku sektori kulutamist piiravaid meetmeid), saavutades sobival juhul – olugi et *incidenter tantum* – selle klassifikatsiooni kohaldamata jätmise.

107. Kui selliselt kirjeldatud olukord vastab tegelikkusele (selle peab kindlaks tegema eelotsusetaotlused esitanud kohus), siis ei leia ma, et pärast vaidlusaluse sätte jõustumist kaotaks kehtestatud õiguskaitsevahendite süsteem tõhusa toime. Puudutatud institutsionaalsed üksused saavad Itaalia õiguskorras kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit, vähemalt täiendava taotluse esitamisega, mis tundub vastavat liidu õiguses nõutavale standardile, kuna ei ole nõutud, et nad esitaksid igal juhul oma nõuete rahuldamiseks kohtusse kaks kaebust.

108. On selge, et niimoodi üles ehitatud süsteem ei taga sellisena seda, et ei tehtaks omavahel vastuolus olevaid kohtuotsuseid, mille olemasolu kahjustab õiguskindlust. Itaalia menetlusõiguses tuleb siiski luua sobivad mehhanismid – kui neid juba ei ole loodud –, et lahendada võimalikud vastuolud riigisiseste kohtuotsuste vahel. Pelk võimalus, et niisugused vastuolud tekivad, ei ole minu hinnangul siiski piisav, et väita, et see süsteem on harta artikliga 47 vastuolus.

## V. Ettepanek

109. Eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Corte dei Contile (kontrollikoda, Itaalia) nii:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta on siduv ning sellel on vahetu õigusmõju, mistõttu institutsionaalne üksus (avaliku sektori või erasektori üksus) võib sellele tugineda seoses asjaoluga, et riiklik statistikaamet on ta lisanud ESA 2010 sektorisse S.13 (valitsemissektor).

<sup>53</sup> *Ibidem* (kohtujuristi kursiiv).

Nõukogu 8. novembri 2011. aasta direktiiv 2011/85/EL liikmesriikide eelarveraamistiku nõuete kohta reguleerib ainult liikmesriikide statistika ja eelarvekavade koostamisega tegelevate asutuste suhteid liidu institutsioonidega, sisaldamata sätteid, mida kohaldatakse muud liiki avaliku sektori või erasektori üksuste suhtes, mistõttu ei ole sellel neile vahetut õigusmõju.

2. Direktiiv 2011/85 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 473/2013 euroala liikmesriikide eelarvekavade seire ja hindamise ning nende ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimise tagamise ühiste eeskirjade kohta jätavad liikmesriikidele vabaduse määrata kindlaks, millised sõltumatud organid peavad kontrollima liidu eelarve-eeskirjade tegelikku järgimist.
3. Liikmesriigi õigusnormid, mis piiravad riigisisese kontrollikoja kohtuliku kontrolli ulatust, mida ta teeb riikliku statistikaameti koostatud nimekirja üle, kuhu kantakse ESA 2010 kohaselt valitsemissektori üksusteks kvalifitseeritud institutsionaalsed üksused, õigusega esitada täiendav taotlus ja annavad selle otsuse otsese kohtuliku kontrolli pädevuse halduskohtutele, ei riku Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 kaitstavat õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.