



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NICHOLAS EMILIOU
esitatud 5. oktoobril 2023¹

Kohtuasi C-54/22 P

Rumeenia
versus

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – Euroopa kodanikualgatus – Euroopa kodanikualgatus
„Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav
ühtekuuluvuspoliitika“ – Euroopa Komisjoni volitus registreerida kodanikualgatus määruse (EL)
nr 211/2011 alusel osaliselt

I. Sissejuhatus

1. Euroopa kodanikualgatus on osalusdemokraatia vahend, millest on nüüdseks saanud üsna tuntud täiendus liidu institutsioonilisele süsteemile, hoolimata selle seni näiliselt tagasihoidlikust mõjust.² Meenutagem, et see mehhanism seati sisse Lissaboni lepinguga, et anda liidu kodanikele võimalus liidu õiguskindla otseselt mõjutada, kutsudes Euroopa Komisjoni üles koostama Euroopa Liidu õigusakti ettepanekut. Nagu Euroopa Kohus rõhutas, ei peitu selle mehhanismi lisandväärtus „tulemuse kindluses, vaid pigem sellega liidu kodanikele loodud võimalustes käivitada institutsioonides poliitiline arutelu“.³

2. Selleks et Euroopa kodanikualgatus saaks edeneda, peab see edukalt läbima mitu etappi, millest esimene on selle „registreerimine“. Selles „vastuvõetavuse“ etapis kontrollib komisjon muu hulgas, kas küsimus, mille suhtes komisjonil palutakse meetmeid võtta, jääb või ei jää *ilmselgelt* välja tema volituste ulatusest, mille kohaselt ta on pädev esitama Euroopa Liidu õigusakti ettepaneku. See esimene etapp kulmineerub põhimõtteliselt otsusega, millega komisjon registreerib kodanikualgatuse või vastupidi keeldub selle registreerimisest.

3. Käesolev kohtuasi puudutab seda konkreetset etappi ja kujutab endast Euroopa Liidu kohtutes Euroopa kodanikualgatuse „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ teemal toimunud varasemate kohtuvaidluste järgi.

¹ Algkeel: inglise.

² Arvuliselt näitab Euroopa kodanikualgatusi käsitlev Euroopa Komisjoni veebisait, et alates 2012. aastast, mil see vahend kasutusele võeti, on üheksa algatust jõudnud etappi, mis võimaldas komisjonil võtta oma seisukoha nende tulemuste kohta. Vt https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_en.

³ 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppincq jt vs. komisjon (C-418/18 P, EU:C:2019:1113; edaspidi „kohtuotsus Puppincq“, punkt 70).

Selles Euroopa kodanikualgatuses kutsuti sisuliselt üles valmistama ette õigusakte, millega antakse piirkondadele, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, usulised või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest, võrdsed võimalused saada juurdepääs liidu fondidele.

4. Praegune kohtuvaidlus sai alguse sellest, et komisjon keeldus nimetatud kodanikualgatus registreerimast, põhjendusel et selle sisu jäi ilmselgelt välja tema volituste ulatusest esitada õigusakti ettepanek. Selle keeldumise peale esitatud hagi jättis Üldkohus rahuldamata. Kodanikualgatus korraldajate esitatud apellatsioonkaebuse alusel tühistas Euroopa Kohus aga Üldkohtu otsuse koos komisjoni otsusega.

5. Seejärel võttis komisjon vastu uue otsuse, millega ta registreeris vaidlusaluse kodanikualgatus, avades nii võimaluse koguda liidu kodanike hulgas toetust. Selleks piiras komisjon selle kodanikualgatus ulatuse üksnes nende selle algatus algsete elementidega, mis komisjoni hinnangul ei olnud ilmselgelt „vastuvõetamatud“.

6. Ent esmapilgul andsid asjaomasel ajal kehtinud õigusnormid komisjonile „võta või jäta“ volituse kodanikualgatus registreerida või sellest keelduda. Käesolevas asjas tekib küsimus, kas see binaarne loogika takistas komisjoni registreerimast vaidlusalust kodanikualgatus taolisel „kvalifitseeritud“ kujul.

II. Õiguslik raamistik

7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määruse (EL) nr 211/2011 kodanikualgatus kohta (edaspidi „2011. aasta Euroopa kodanikualgatus määrus“)⁴ artikli 1 kohaselt määrati selle määrusega kindlaks kodanikualgatus esitamise kord ja tingimused, nagu see on sätestatud ELL artiklis 11 ja ELTL artiklis 24.⁵

8. Selle õigusakti artikli 2 lõikes 1 oli kodanikualgatus määratletud kui „komisjonile [2011. aasta Euroopa kodanikualgatus määruse] kohaselt esitatud algatus, milles kutsutakse komisjoni üles esitama talle antud volituste piires asjakohast ettepanekut küsimustes, mille suhtes on kodanike arvates vaja aluslepingute rakendamiseks vastu võtta liidu õigusakt, ning mida toetab vähemalt üks miljon allakirjutanut, kes pärinevad vähemalt ühest neljandikust kõikidest liikmesriikidest“.

9. 2011. aasta Euroopa kodanikualgatus määruse artiklis 4 oli sätestatud:

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

[...]

⁴ ELT 2011, L 65, lk 1. See määrus asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrusega (EL) 2019/788 Euroopa kodanikualgatus kohta (ELT 2019, L 130, lk 55) (edaspidi „2019. aasta Euroopa kodanikualgatus määrus“), mis vastavalt selle artiklile 28 peaks põhimõtteliselt olema kohaldatav alates 1. jaanuarist 2020, samas kui vaidlusalune kodanikualgatus registreeriti 30. aprillil 2019.

⁵ Millega nähakse ette võtta kasutusele Euroopa kodanikualgatus kui selline ja mis on 2011. aasta Euroopa kodanikualgatus määruse õiguslik alus.

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

[...]

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

[...]

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

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

[...]“.

10. 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse II lisa käsitles „kavandatud kodanikualgatuse registreerimiseks vajalikku teavet“ ja selles oli ette nähtud, et „[k]avandatud kodanikualgatuse registreerimiseks komisjoni veebipõhises registris esitatakse järgmine teave:

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

[...]

Algatuse korraldajad võivad esitada veelgi üksikasjalikumat teavet kavandatud kodanikualgatuse sisu, eesmärkide ja tausta kohta lisa. Soovi korral võivad nad esitada ka õigusakti eelnõu.“

III. Vaidluse taust, menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

11. 18. juunil 2013 esitati komisjonile registreerimiseks Euroopa kodanikualgatus „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“.

12. Kodanikualgatuse korraldajad esitasid nõutud miinimumteabe, mis on ette nähtud 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse II lisa (edaspidi „nõutav teave“), ja „täiendava teabe“ selle lisa tähenduses.

13. *Nõutava* teabena esitatud andmetest nähtub, et kõnealuse algatuse eesmärk on tagada, et Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitikas pöörataks erilist tähelepanu piirkondadele, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, religioossed või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest.⁶

14. Selle algatuse eesmärgid, mida on samuti kirjeldatud nõutava teabe raames, olid esitatud muu hulgas järgmiselt: „nende piirkondade puhul – kaasa arvatud geograafilised piirkonnad, millel puuduvad halduspädevusega struktuurid – peab majandusarengu mahajäämusest ennetama, arengut toetama ning ühtsed majandus-, sotsiaalsed ja territoriaalsed tingimused säilitama nii, et nende piirkondade tunnused jääksid samaks. Selleks peavad neil piirkondadel olema võrdsed võimalused pääseda ligi erinevatele ELi fondide vahenditele ning neile peab tagama tingimused piirkondlike tunnuste säilitamiseks ja vajaliku majandusarengu nii, et ELi areng saaks olla kestlik ja säiliks liidu kultuuriline mitmekülgus.“⁷

15. Lisaks tulenes *täiendavast* teabest (nagu Euroopa Kohus selle hiljem kokku võttis), et selle kodanikualgatuse korraldajate väitel peab „ELTL artiklites 174–178 reguleeritud ühtekuuluvuspoliitika, selleks et see vastaks ELL artiklites 2 ja 3 määratletud põhiväärtustele, aitama kaasa rahvusvahemusega piirkondadele eriomaste etniliste, kultuuriliste, usuliste või keeleliste tunnuste – mida ohustab Euroopa majandusintegratsioon – säilitamisele ning nende piirkondade majandusarengut mõjutavate puuduste ja diskrimineerimise kõrvaldamisele. Seega peab kavandatav akt andma rahvusvahemusega piirkondadele võimaluse pääseda liidu ühtekuuluvuspoliitika fondidele, ressurssidele ja programmidele ligi võrdselt käesoleval ajal toetuskõlblike piirkondadega, kes on loetletud [määruse 1059/2003⁸] I lisas. [Korraldajad] märgivad, et need tagatised võivad sisaldada niisuguste autonoomsete piirkondlike institutsioonide rajamist, kellel on piisavalt pädevust, et aidata rahvusvahemusega piirkondadel säilitada oma rahvuslikke, keelelisi ja kultuurilisi tunnuseid ning identiteeti“.⁹

16. Komisjon keeldus 25. juuli 2013. aasta otsusega kõnealust kodanikualgatust registreerimast põhjendusel, et kavandatud kodanikualgatus jäi ilmselgelt välja tema volituste ulatusest esitada Euroopa Liidu õigusakti ettepanek aluslepingute rakendamiseks (2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkti b tähenduses).¹⁰

17. Hagi, millega kõnealuse kodanikualgatuse korraldajad, keda toetas Ungari, palusid vaidlusaluse otsuse tühistada, jättis Üldkohus rahuldumata.¹¹ Ent selle kohtuotsuse tühistas Euroopa Kohus, kes tegi asjas ühtlasi lõpliku kohtuotsuse ja tühistas komisjoni 25. juuli

⁶ Vt komisjoni 30. aprilli 2019. aasta otsuse (EL) 2019/721, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatust „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ (ELT 2019, L 122, lk 55) (edaspidi „vaidlusalune otsus“), põhjendus 1. Vt ka 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Izsák ja Dabis vs. komisjon (C-420/16 P, EU:C:2019:177, edaspidi „Euroopa Kohtu otsus Izsák ja Dabis vs. komisjon“, punkt 9).

⁷ Vaidlusaluse otsuse põhjendus 2. Vt ka 10. mai 2016. aasta kohtuotsus Izsák ja Dabis vs. komisjon (T-529/13, EU:T:2016:282, edaspidi „Üldkohtu otsus Izsák ja Dabis vs. komisjon“, punkt 3).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1059/2003, millega kehtestatakse ühine statistiliste territoriaalüksuste liigitus (NUTS) (EÜT 2003, L 154, lk 1; ELT eriväljaanne 14/01, lk 196). Nagu nähtub selle määruse artiklist 1, on selle määruse eesmärk kehtestada ühine territoriaalüksuste statistiline liigitus, mida nimetatakse NUTSiks, et võimaldada ühtlase piirkondliku statistika kogumist, koostamist ja levitamist liidus.

⁹ Euroopa Kohtu otsus Izsák ja Dabis vs. komisjon, punktid 11 ja 56. Vt selle täiendava teabe täpsema kirjelduse kohta Üldkohtu otsus kohtuasjas Izsák ja Dabis vs. komisjon, punktid 3 ja 5–8. Nõutava ja lisateabe täielik sisu on kättesaadav aadressil https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_et.

¹⁰ Otsus C(2013) 4975 (final). Registreerimisest keeldumise põhjused on esitatud Euroopa Kohtu otsuse Izsák ja Dabis vs. komisjon punktis 12. Vt ka Üldkohtu otsus kohtuasjas Izsák ja Dabis vs. komisjon, punkt 9.

¹¹ Käesoleva ettepaneku 7. joonealuses märkuses viidatud Üldkohtu otsus Izsák ja Dabis vs. komisjon.

2013. aasta otsuse.¹² Euroopa Kohus ei nõustunud liialt kitsendava tõlgendusega, mille komisjon andis liidu ühtekuuluvuspoliitikat käsitlevatele aluslepingu sätetele, mida analüüsi kui nende õigusaktide võimalikku õiguslikku alust, mis komisjonil paluti ette valmistada.¹³

18. Komisjon võttis 30. aprillil 2019 vastu vaidlusaluse otsuse, millega kõnealune kodanikualgatus registreeriti.¹⁴

19. Registreerimine toimus vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikega 1, ent selle artikli lõige 2 nägi ette, et „[k]avandatud kodanikualgatusel toetusavaldusi kogudes *tuleb lähtuda arusaamast*, et algatus on suunatud komisjoni ettepanekutele õigusaktide kohta, millega määratakse kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, ning tingimusel, et rahastatavad meetmed suurendavad liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust“.¹⁵

20. Rumeenia esitas 8. juulil 2019 vaidlusaluse otsuse tühistamiseks hagi, mis hõlmab kahte väidet. Esiteks väitis ta, et rikutud on 2011. aasta Euroopa kodanikualgatusel määruse artikli 4 lõike 2 punkti b, kuna tema arvates jääb vaidlusalune kodanikualgatus ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt on komisjon pädev esitama õigusakti ettepaneku eespool nimetatud sätte tähenduses. Teiseks väitis Rumeenia, et rikutud on põhjendamiskohustust.

21. Üldkohus jättis selle hagi 10. novembril 2021 rahuldamata (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“).¹⁶

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

22. Rumeenia esitas vaidlustatud kohtuotsuse peale 27. jaanuaril 2022 apellatsioonkaebuse, nõudes selle tühistamist ja paludes, et Euroopa Kohus teeks selles küsimuses ise otsuse või saadaks kohtuasja tagasi Üldkohtusse uue otsuse tegemiseks. Samuti palub ta mõista kohtukulud välja komisjonilt.

23. Rumeenia esitab oma apellatsioonkaebuse ühelainsal alusel, mille kohaselt on rikutud 2011. aasta Euroopa kodanikualgatusel määruse artikli 4 lõike 2 punkti b koostoimes ELL artikli 5 lõikega 2 (millega tagatakse pädevuse andmise põhimõte).¹⁷ Sel alusel esitab ta kaks väidet.

24. *Esimene väide* puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkte 105 ja 106, milles Üldkohus märkis, et komisjon peab registreerima Euroopa kodanikualgatusel, „isegi kui komisjonil on tõsiseid kahtlusi“, kas kavandatud kodanikualgatus kuulub tema asjakohaste volituste ulatusse, ning et

¹² Käesoleva ettepaneku 6. joonealuses märkuses viidatud Euroopa Kohtu otsus *Izsák ja Dabis vs. komisjon*.

¹³ Nagu nähtub Üldkohtu otsuse *Izsák ja Dabis vs. komisjon* punktist 64, oli algses „keeldumise“ otsuses märgitud, et nimekiri ebasoodsatest tunnustest, mis võivad mõjutada eri piirkondi ja mis võivad kokkuvõttes olla ELTL artikli 174 kolmanda lõigu kohase liidu ühtekuuluvuspoliitika esemeks, on *ammendav* (ja nagu ma sellest aru saan, ei hõlma seega „rahvusvähemusega piirkondade“ eriomaseid tunnuseid, mille Euroopa kodanikualgatusel korraldajad on nimetanud lahendamist vajavate probleemide allikaks). Vastupidi sellele otsustas Euroopa Kohus, et see loetelu ei ole ammendav, vaid näitlik. Vt Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas *Izsák ja Dabis vs. komisjon*, punkt 69.

¹⁴ Käesoleva ettepaneku 6. joonealuses märkuses viidatud vaidlusalune otsus.

¹⁵ Kohtujuristi kursiiv.

¹⁶ 10. novembri 2021. aasta kohtuotsus *Rumeenia vs. komisjon* (T-495/19, EU:T:2021:781).

¹⁷ Meenutagem, et Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et „[k]ooskõlas pädevuse andmise põhimõttega tegutseb liit aluslepingutes seatud eesmärkide saavutamiseks talle liikmesriikide poolt aluslepingutega antud pädevuse piires. Pädevus, mida aluslepingutega ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele“.

komisjon saab vastupidi „keelduda registreerimast kavandatud kodanikualgatust vaid siis, kui ta jõuab [...] järeltulele, et võib täielikult välistada võimaluse, et ta saab esitada liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks [...]“.

25. Rumeenia *teine väide* puudutab Üldkohtu avaldusi vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, mille kohaselt oli komisjoni lähenemisviis, mis seisnes vaidlusaluse kodanikualgatuse registreerimises, tuginedes teatavale arusaamale selle võimalikust ulatusest, kooskõlas 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrusega ja selle tõlgendusega, mille Euroopa Kohus andis kohtuotsuses *Izsák ja Dabis vs. komisjon*.

26. Komisjon esitas vastuse, milles ta palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Rumeenialt.

27. Mõlemad pooled esitasid ka repliigi ja vasturepliigi. Ungari valitsus astus menetlusse komisjoni nõuete toetuseks ja esitas apellatsioonkaebusele vastuse ning vasturepliigi.

V. Hinnang

28. Euroopa Kohtu soovil keskendub käesolev ettepanek Rumeenia poolt teise väite raames esitatud argumentidele, mis puudutavad küsimust, kas komisjonil oli vaidlusaluse kodanikualgatuse registreerimisel volitus selle ulatust „kvalifitseerida“ (ja piirata).

29. Selle küsimuse hindamiseks käsitlen Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi asjakohaseid tunnuseid (1) ja kirjeldan komisjoni praktikat (mis hõlmab ka käesolevat kodanikualgatust), mis seisneb teatavate Euroopa kodanikualgatuste registreerimises, lähtudes konkreetsest arusaamast nende võimaliku ulatuse kohta (2). Üldisema taustana neid asjaolusid arvesse võttes käsitlen seejärel Rumeenia argumente, mis on esitatud tema apellatsioonkaebuse teise väite raames, ja esitan põhjused, mis ajendavad mind järeltulema, et komisjon võis kodanikualgatuse registreerida, piirates samas selle sisu üksnes mõne aspektiga (3).

1. Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi asjakohased tingimused

30. Euroopa kodanikualgatuse mehhanism, mis kehtestati ELL artikli 11 lõikega 4, on rakendatud 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrusega, mis hiljem tunnustati kehtetuks praegu kehtiva 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrusega. Mõlemas sätestatakse tingimused, mille alusel võib taolise algatuse komisjonile esitada, ning menetlus, milles komisjon peab seda käsitlema.

31. Tuleb märkida, et selleks, et algatus käivitaks poliitilise arutelu liidu institutsioonides, peab see läbima kolm peamist järjestikust etappi.

32. *Esiteks* peab see vastama konkreetsetelt loetletud registreerimistingimustele (mida mõnikord nimetatakse „vastuvõetavuseks“¹⁸). *Teiseks*, kui kodanikualgatus on registreeritud, peavad Euroopa kodanikualgatuse korraldajad koguma vajaliku toetuse (vähemalt miljon allakirjutanut

¹⁸ Vt näiteks Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?“, *Common Market Law Review*, 48. aastakäik, nr 6, 2011, lk 1839.

vähemalt ühest neljandikust liikmesriikidest).¹⁹ *Kolmandaks* peab komisjon sisuliselt jõudma järeldusele, et õigusakti vastuvõtmine asjaomases küsimuses on tõepoolest vajalik – ja alustama selle ettevalmistamist –, mille suhtes tal on samas täielik kaalutusõigus.²⁰

33. Registreerimisetapi jaoks, millega on tegemist käesolevas asjas, seab kehtiv 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrus registreerimisele muu hulgas (negatiivse) tingimuse, et esitatud *algatuse ükski osa* ei tohi jääda ilmselgelt välja komisjoni pädevusest esitada Euroopa Liidu õigusakti ettepanek aluslepingute rakendamiseks.²¹

34. Kui see tingimus ei ole täidetud, peab komisjon korraldajaid sellest teavitama ja andma neile võimaluse algatust muuta. 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruses on ette nähtud, et kui korraldajad jätkavad esialgse versiooniga ja samal ajal ei jää see ilmselgelt välja komisjoni asjakohasest pädevusest, registreerib komisjon sellise algatuse osaliselt.²²

35. Ent 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrus ei ole *ratione temporis* kohaldatav käesolevale juhtumile, mida selles osas reguleerib 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrus.²³ Kuigi viimati nimetatud õigusakt sisaldas sarnast negatiivset registreerimistingimust, oli kõnealune tingimus väljendatud teisiti selle poolest, et selles ei täpsustatud, *et kavandatud algatuse ükski osa* ei või jääda väljapoole nende volituste ulatust. Selle artikli 4 lõike 2 punktis b nõuti üksnes seda, et kavandatud algatus (kui selline) ei jääks ilmselgelt neist välja.²⁴ Oluline on siin see, et 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruses ei käsitletud olukorda, kus kavandatud kodanikualgatus vastas sellele negatiivsele tingimusele vaid osaliselt. Teisisõnu ei näinud see ette ühtegi konkreetset tagajärge seoses ettepanekuga, mis sisaldab mitut elementi, millest mõned jäävad ilmselgelt komisjoni pädevusest välja, teised aga mitte.

36. Käesolevas asjas tekib küsimus, kas selle määruse vaikimine selles küsimuses takistas komisjoni vastu võtmast vaidlusalust otsust, millega kõnealune kodanikualgatus registreeriti, lähtudes konkreetsest arusaamast selle kodanikualgatuse võimaliku ulatuse kohta. Enne selle küsimuse üksikasjalikumat hindamist analüüsin praktikat, mille komisjon on selles valdkonnas kujundanud (ja mis tundub olevat olnud inspiratsiooniallikaks praegu kehtivale osalise registreerimise süsteemile).

2. Registreerimispraktika, millega piiratakse 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel esitatud algatuste sisu

37. Vaidlusalune kodanikualgatus ei ole esimene, mis registreeriti 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel „kvalifitseeritult“ – see tähendab sellisel, et komisjon märkis oma registreerimisotsuses, milline võib olla selle algatuse võimalik ulatus protsessi järgmistes etappides.

¹⁹ 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 2 lõige 1 ja artikli 7 lõige 1 ning 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 3 lõike 1 punkt a.

²⁰ 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 10 lõike 1 punkt c ja 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 15 lõige 2. Kohtuotsus Puppink, punkt 70. Komisjoni poliitiliste ja õiguslike järelduste teatise näitena vt komisjoni teatis „Kodanikualgatus „Minority SafePack – miljon allkirja Euroopa mitmekesisuse toetuseks““ (COM(2021) 171 (final), punkt 3, lk 18–21).

²¹ 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 6 lõike 3 punkt c. Kohtujuristi kursiiv.

²² 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 6 lõige 4.

²³ Tuletan meelde, et kõnealune Euroopa kodanikualgatus registreeriti 30. aprillil 2019, samas kui 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrus on vastavalt selle artiklile 28 asjaomases osas kohaldatav alates 1. jaanuarist 2020.

²⁴ 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkt b.

38. Mulle teadaolevalt on komisjon 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel seda teinud üheksal muul juhul,²⁵ mis näivad moodustavat ligikaudu 14% selle instrumendi raames registreeritud algatustest.²⁶

39. Neist kõigi puhul – ühe erandiga – sisaldab registreerimisotsus vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikega 2 samaväärset sätet, milles komisjon märgib, et toetusavalduste kogumisel tuleb „lähtuda arusaamast“, et asjaomase algatuse eesmärk on esitada Euroopa Liidu õigusakti ettepanek, millel on selles sättes lühidalt kirjeldatud konkreetne eesmärk.²⁷ See erineb „täielikest“ registreerimisotsustest, millest igäühe artiklis 1 on lihtsalt sätestatud, et asjaomane Euroopa kodanikualgatus registreeritakse.²⁸

40. Mulle teadaolevalt on Euroopa Liidu kohtud käsitletud küsimust, kas komisjon võis 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel osaliselt registreerida „liiga ulatusliku“ Euroopa kodanikualgatuse (sellest täieliku keeldumise asemel) ainult ühe kodanikualgatuse osas ja ainult üsna piiratult.

41. Täpsemalt kutsuti kodanikualgatuses „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ üles võtma vastu 11 õigusakti, et tugevdada rahvus- ja keelevähemuste kaitset.²⁹

42. Esiteks leidis komisjon, et see algatus jääb ilmselt väljapoole tema pädevust esitada Euroopa Liidu õigusakti ettepanek, ja keeldus selle registreerimisest.³⁰ Järgnenud kohtuvaidluses tühistas Üldkohus selle keeldumisotsuse muu hulgas põhjusel, et komisjon ei olnud põhjendanud, millised väljapakutud aktid ilmselt ei kuulu tema pädevusse, olles samas märkinud, et mõned teemad võivad tegelikult olla tema volituste ulatuses.³¹

43. Seejärel võttis komisjon vastu uue otsuse, millega ta registreeris vaidlusaluse kodanikualgatuse üheksa õigusakti osas neist üheteistkümnest, mida tal oli palutud ette valmistada.³²

²⁵ Komisjoni 22. märtsi 2017. aasta otsus (EL) 2017/599, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatust „Eli kodakondsus eurooplastele – ühinenud mitmekesisuses, hoolimata sünnikohaõigusest ja vereõigusest“ (ELT 2017, L 81, lk 18); komisjoni 29. märtsi 2017. aasta otsus (EL) 2017/652, milles käsitletakse kavandatud kodanikualgatust „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (ELT 2017, L 92, lk 100); komisjoni 16. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/877, milles käsitletakse kavandatud kodanikualgatust „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!“ („Eli lõhki rebivaid majanduslikke ja palgalõhesid tuleb vähendada“) (ELT 2017, L 134, lk 38); komisjoni 7. juuni 2017. aasta otsus (EL) 2017/1002, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatust „Stop Extremism“ (ELT 2017, L 152, lk 1); komisjoni 4. juuli 2017. aasta otsus (EL) 2017/1254, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatust „Stop TTIP“ (ELT 2017, L 179, lk 16); komisjoni 5. septembri 2018. aasta otsus (EL) 2018/1222, mis käsitleb kavandatavat kodanikualgatust „End the Cage Age“ (ELT 2018, L 227, lk 7); komisjoni 19. septembri 2018. aasta otsus (EL) 2018/1471, mis käsitleb kavandatavat kodanikualgatust „LÕPP ELi RAHALISTE VAHENDITEGA seotud PETTUSTELE ja nende kuritarvitamisele – otsuste, rakendamise ja sanktsioonide tõhusama kontrolli abil“ (ELT 2018, L 246, lk 46); komisjoni 12. märtsi 2019. aasta otsus (EL) 2019/435, mis käsitleb kavandatavat kodanikualgatust „Eluase kõigile“ (ELT 2019, L 75, lk 105), ja komisjoni 3. aprilli 2019. aasta otsus (EL) 2019/569, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatust „Õigusriigi põhimõtte austamine Euroopa Liidus“ (ELT 2019, L 99, lk 39).

²⁶ 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrus kehtis 1. aprillist 2012 kuni 31. detsembrini 2019. Euroopa kodanikualgatuse käsitleval komisjoni veebisaidil on sel ajavahemikul registreeritud 70 algatust.

²⁷ Erand puudutab komisjoni 16. mai 2017. aasta otsust (EL) 2017/877, milles käsitletakse kavandatud kodanikualgatust „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!“ („Eli lõhki rebivaid majanduslikke ja palgalõhesid tuleb vähendada“) (ELT 2017, L 134, lk 38), milles on kasutatud veidi teistsugust sõnastust.

²⁸ Euroopa kodanikualgatuse toimimise esimestel aastatel ei olnud registreerimisotsuste sisu säteteks jaotatud. Selle asemel vormistati need otsused vastavatele korraldajatele adresseeritud kirjajana.

²⁹ Vt https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_en. See algatus on üks üheksast Euroopa kodanikualgatusest, mille käigu suhtes on komisjon seisukoha võtnud. Vt käesoleva ettepaneku 2. ja 20. joonealune märkus.

³⁰ 13. septembri 2013. aasta otsus C(2013) 5969 (final).

³¹ 3. veebruari 2017. aasta kohtuotsus *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe vs. komisjon* (T-646/13, EU:T:2017:59, punktid 27, 28 ja 34).

³² Komisjoni 29. märtsi 2017. aasta otsus (EL) 2017/652, milles käsitletakse kavandatud kodanikualgatust „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (ELT 2017, L 92, lk 100).

44. Rumeenia vaidlustas selle uue registreerimisotsuse edutult, viidates esiteks 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkti b rikkumisele ja teiseks põhjenduste puudumisele.

45. Seoses esimese hagialusega lükkas Üldkohus eelkõige tagasi Rumeenia väite, et osaline registreerimine kahjustas kodanikualgatuse korraldajate sõltumatust ja muutis nõuetevastaselt selle algatuse eset. Ta rõhutas, et korraldajad ise väljendasid soovi, et komisjon registreeriks algatuse osaliselt, kui ta jõuab järeldusele, et osa kavandatud meetmetest väljub ilmselgelt tema volituste piirest.³³

46. Seoses teise hagialusega lükkas Üldkohus tagasi Euroopa kodanikualgatuse osalise registreerimise otsuse põhjendamiskohustuse väidetava rikkumise ja viitas muu hulgas komisjoni selgitusele oma praktika muutmise kohta (ja kõrvalekaldumise kohta oma algsest seisukohast, mille kohaselt ei olnud osaline registreerimine 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel võimalik).

47. Apellatsioonkaebuses, mille Rumeenia – samuti edutult – esitas, neid konkreetseid asjaolusid ei tõstatatud.³⁴

48. Tähelepanu, et Üldkohtu ega Euroopa Kohtu otsus ei käsitlenud sõnaselgelt põhjapanevat küsimust, kas komisjonil oli 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel pädevus registreerida kodanikualgatus ainult osaliselt.³⁵ Samas olen seisukohal, et komisjoni lähenemisviisi toetuseks leidub kaalukaid asjaolusid. Analüüsin nüüd seda küsimust, käsitledes argumente, mille Rumeenia esitas käesoleva appellatsioonkaebuse ainsa aluse teise väite põhjendamiseks.

3. Käesolev kohtuasi

49. Käesolevas osas analüüsin kõigepealt lähemalt Rumeenia esitatud argumente (a) ja selgitan termineid, mida Üldkohus kasutas komisjoni vaidlusaluse praktika kirjeldamiseks (b). Seejärel käsitlen seda, mida kujutab endast minu arvates Rumeenia teise väite tuum, nimelt seda, et komisjonil ei olnud 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel väidetavalt võimalik registreerida kodanikualgatus „kvalifitseeritud“ kujul (c).

a) Apellatsioonkaebuse ainsa aluse teise väite üksikasjad

50. Meenutagem, et oma appellatsioonkaebuse teises väites (mida, nagu eespool selgitatud, ainsana käesolevas ettepanekus analüüsitakse) vaidlustab Rumeenia Üldkohtu sedastused vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, milles Üldkohus lükkas tagasi Rumeenia argumendi, mille kohaselt oli teatavate „reservatsioonide“ olemasolu vaidlusaluses otsuses sisuliselt vastuolus 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrusega.³⁶

³³ 24. septembri 2019. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon (T-391/17, EU:T:2019:672, edaspidi „Üldkohtu otsus Rumeenia vs. komisjon – Minority SafePack“, punkt 58).

³⁴ 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon (C-899/19 P, EU:C:2022:41; „Euroopa Kohtu otsus Rumeenia vs. komisjon – Minority SafePack“).

³⁵ Märgin, et 3. veebruari 2017. aasta kohtuotsuses Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe vs. komisjon (T-646/13, EU:T:2017:59) märkis Üldkohus punktis 29 sisuliselt, et komisjoni põhjendamiskohustuse täitmisel esinesid tõesti puudused, „isegi kui pidada põhjendatuks komisjoni sisulist seisukohta, mille kohaselt ei registreerita Euroopa kodanikualgatuse ettepanekut selle sisust olenemata, kui see [tunnistatakse] osaliselt vastuvõetamatuks“.

³⁶ Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 115.

51. Täpsemalt leidis Üldkohus nimetatud punktis, et komisjoni otsus registreerida vaidlusalune kodanikualgatus, lähtudes teatavast arusaamast selle võimaliku ulatuse kohta, on kooskõlas 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrusega ja Euroopa Kohtu praktikaga³⁷ põhjendusel, et komisjon peab tõlgendama ja kohaldama kõnealust registreerimistingimust nii, et oleks tagatud kodanikualgatuste lihtne kasutatavus.

52. Üldkohus järeldas sellest vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, et „[s]eega võib komisjon asjaomase kodanikualgatuse ettepaneku vajaduse korral „raamistada“, „kvalifitseerida“ või isegi osaliselt registreerida, et tagada selle lihtne kasutatavus, tingimusel et ta täidab oma põhjendamiskohustust ja et ei moonutata selle ettepaneku sisu“.

53. Ta leidis samas punktis veel, et selline teguviis võimaldab „komisjonil registreerida see kvalifitseeritud kujul, et kaitsta [2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse] eesmärgi soovitatavat toimet“. Ta lisas, et „[s]elline järeldus on seda enam põhjendatud, et niisuguse ettepaneku korraldajad ei ole tingimata juristid, kelle kirjalik väljendusviis on täpne ning kes tunnevad liidu pädevust ja komisjoni volitusi“.³⁸

54. Oma apellatsioonkaebuse teise väite osas väidab Rumeenia sisuliselt, et kuna Üldkohus nõustus komisjoni otsusega registreerida kodanikualgatus „kvalifitseeritud“ kujul, rikkus ta 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkti b (koostoimes ELL artikli 5 lõikega 2), kuna ta ei võtnud – nagu komisjon vaidlusaluses otsuses – arvesse kogu teavet, mille vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajad komisjonile esitasid.

55. Sellega seoses viitab Rumeenia teatavatele elementidele „täiendavas“ teabes (2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse II lisa tähenduses), mille vaidlusaluse kodanikualgatuse korraldajad olid esitanud. Ta viitab konkreetsemalt üleskutsesele esiteks määratleda õigusakti mõiste „rahvusvähemusega piirkond“, teiseks muuta see määratlus kohaldatavaks ka piirkondadele, millel ei ole halduspädevust, kuid mis on väljendanud oma tahet autonoomiaks, ja kolmandaks esitada vastu võetava õigusakti lisas nende piirkondade loetelu. Lisaks väidab Rumeenia, et arvesse ei võetud ka viidet määrusele nr 1059/2003.³⁹

56. Rumeenia leiab, et kui kogu seda teavet oleks arvesse võetud, ei oleks vaidlusalust kodanikualgatus vastu võetud, sest oleks jõutud järeldusele, et ELTL artiklitel 174–178 (mis käsitlevad liidu ühtekuuluvuspoliitikat) põhinev meede ei võimalda saavutada kõnealuse kodanikualgatusega taotletavaid eesmärke.

57. Lõpuks on Rumeenia seisukohal, et Üldkohtu järeldus tugines üldisele argumendile vajaduse kohta tagada Euroopa kodanikualgatuste lihtne kasutatavus. Rumeenia arvates ei saa selline üldine argument sellisena viia Euroopa kodanikualgatuse registreerimiseni, kui registreerimistingimused ei ole täidetud.

³⁷ Viidates konkreetsemalt Euroopa Kohtu otsusele Izsák ja Dabis vs. komisjon, millele on viidatud käesoleva ettepaneku 6. joonealuses märkuses ja punktis 17.

³⁸ Üldkohus lõpetas selle punkti, märkides, et „Rumeenia väide, mille kohaselt viitab „reservatsioon“ komisjoni hinnangus kahtlustele ja küsitavustele [...], ei ole tõendatud ning on pealegi edutu, sest – nagu juba märgitud – niisugused kahtlused ja küsitavused ei tohiks takistada komisjoni registreerimast vaidlusalust kavandatud kodanikualgatus“. Tähelepanek, et see avaldus puudutab argumente, mille Rumeenia esitas oma apellatsioonkaebuse ainsa aluse esimeses väites ja mida Rumeenia ei ole sellisena teise väite raames käsitlenud.

³⁹ Kuigi Rumeenia seda argumenti ei laienda, saan sellest aru nii, et see viitab tema poolt vaidlustatud kohtuotsuseni viinud menetluses rõhutatule, nimelt sellele, et vaidlusaluses kodanikualgatuses soovitati määruses nr 1059/2003 (millele on viidatud käesoleva ettepaneku 8. joonealuses märkuses) ette nähtud statistikasüsteemi ümberkujundamist viisil, mis võtaks arvesse etnilise päritolu, religiooni, keele ja kultuuri kriteeriume. Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 97.

58. Vastuseks märgib komisjon sisuliselt, et just seetõttu, et ta võttis arvesse kogu korraldajate esitatud teavet, tegi ta otsuse registreerida vaidlusalune kodanikualgatus „kvalifitseeritud“ kujul.

59. Märgin, et nagu Rumeenia õigesti meenutab, täpsustas Euroopa Kohus, et kui korraldajad on komisjonile esitanud mitte ainult „nõutava“ teabe algatuse sisu ja eesmärgi kohta, vaid ka 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse II lisa tähenduses „täiendava teabe“ ettepaneku eseme, eesmärkide ja konteksti kohta, peab komisjon seda analüüsima.⁴⁰

60. Minu arvates, kui Üldkohus analüüsis teavet, mida komisjon oli enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist arvestanud, kaalus ta seejuures Rumeenia kirjeldatud asjaolusid. Nagu see liikmesriik ise mõõnab, viitas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 113 sisuliselt nimetatud asjaoludele, et asuda seisukohale, et need kujutavad endast korraldajate poolt määratletud vahendeid vaidlusaluse kodanikualgatuse seatud eesmärkide saavutamiseks. Seda asjaolu arvestades ma ei näe – erinevalt (menetlusse astunud) Ungari vastuses väljendatud seisukohast –, et Üldkohus oleks jätnud need asjaolud arvesse võtmata.

61. Samas vaidlustab Rumeenia oma apellatsioonkaebuse teise väitega siiski eelkõige selle, et Üldkohus nõustus komisjoni valikuga registreerida vaidlusalune kodanikualgatus „kvalifitseeritud“ kujul. Nimelt, kuna selle liikmesriigi arvates muutis eeltoodud asjaolude olemasolu võimatuks vaidlusaluse Euroopa kodanikualgatuse registreerimise ilma pädevuse andmise põhimõtet rikkumata, tähendab tema argument minu arvates seda, et „kvalifitseeritud“ registreerimine, mida komisjon lõpuks tegi ja mille Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116 heaks kiitis, ei olnud lihtsalt selline võimalus, mida 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkt b oleks lubanud.

62. Enne kui esitan põhjused, miks arvan, et Üldkohus ei teinud selles osas viga, esitan mõned lühikesed märkused selle kohta, millises sõnastuses Üldkohus just käesolevat olukorda kirjeldas.

b) Kvalifitseeritud, raamistatud või osaline registreerimine?

63. Nagu juba tõdetud, märkis Üldkohus, pidades eelkõige silmas vajadust tagada Euroopa kodanikualgatuse lihtne kasutatavus, vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, et komisjon võib kavandatud kodanikualgatuse ettepaneku *raamistada, kvalifitseerida* või isegi *osaliselt registreerida*.⁴¹ Need terminid ja sõnastus näivad viitavat erinevatele stsenaariumidele.

64. Esmapilgul võib tõepoolest olla tegemist mõningase erinevusega, eelkõige osalise ja kvalifitseeritud registreerimise vahel. Esimene sobib minu arvates täielikult stsenaariumiga, mida käsitleti eespool viidatud kohtuotsuses Rumeenia vs. komisjon – Minority SafePack. See kohtuotsus puudutas, nagu juba selgitatud, Euroopa kodanikualgatus, mis lõpuks registreeriti üheksa õigusakti suhtes üheteistkümnest algul välja pakutust. Need aktid olid esitatud loetelus, millest komisjon valis välja need, mis ei väljunud ilmselgelt tema volituste ulatusest.

65. Seevastu vaidlusaluses kodanikualgatuses kutsutakse üldisemalt ja sisuliselt üles võtma meetmeid, et tagada piirkondadele, mida nimetatakse „rahvusvähemusega piirkondadeks“, võrdne juurdepääs liidu rahalistele vahenditele. Täiendavat teavet sisaldava dokumendi eri

⁴⁰ 12. septembri 2017. aasta kohtuotsus Anagnostakis vs. komisjon (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 35) ja selle kohta kohtuotsus Izsák ja Dabis vs. komisjon (punkt 54). Vt ka 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse põhjendus 10, mille viimases lauses märgitakse, et „[k]omisjon peaks registreerimist korraldama kooskõlas hea halduse üldpõhimõtetega“. Vt selle kohta kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Izsák ja Dabis vs. komisjon (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punkt 18 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴¹ Kohtujuristi kursiiv.

kohtades kutsutakse üles kehtestama uus regulatsioon selliste piirkondade teatavate konkreetsete aspektide kohta, esitamata vastavat loetelu õigusaktidest, mida komisjonil palutakse ette valmistada. Teatud mõttes näib vaidlusalune Euroopa kodanikualgatus nõudvat teatavat tegevussuunda, et tagada „rahvusvähemusega piirkondade“ edendamine ja säilitamine, millega seoses viidatakse teatavatele meetmetele, mida on kirjeldatud üldiselt. Sellises olukorras võib nende osiste valik, mis komisjoni arvates võivad kuuluda tema pädevusse esitada õigusakti ettepanek, tunduda vähemalt formaalselt vähem lihtne kui see, mis tehti kodanikualgatuses Minority SafePack puhul.⁴²

66. Lähemal uurimisel leiab siiski, et lõpuks ei ole nende kahe stsenaariumi vahel suuri erinevusi. Viis, kuidas komisjon piiras mõlema eelviidatud Euroopa kodanikualgatuses ulatust, kajastab mõlemal juhul seda, kuidas need algatused olid konkreetselt koostatud. Muus osas on mõlemad registreerimisotsused põhiosas sarnased selles, et komisjon vähendas mõlema puhul asjaomase kodanikualgatuses ulatust võrreldes sellega, mida korraldajad algul välja pakkusid.

67. Seetõttu ja vähemalt käesoleva kohtuasja kontekstis ei näe ma suurt kasu, kui eristada olukordi, milles komisjon algatuses „raamistab“, „kvalifitseerib“ või „isegi osaliselt registreerib“.

68. Minu arvates kirjeldavad need erinevad terminid sünonüümselt sama olukorda, kus komisjon otsustab piirata konkreetse algatuses registreerimisel selle ulatust, kuna ta leiab, et mõned selle osad ei kuulu ilmselgelt tema pädevusse esitada õigusakti ettepanek. Lihtsustamise huvides ja kõnealuse olukorra kui sellise kirjeldamiseks on minu arvates seetõttu asjakohane kasutada ainult ühte neist terminitest. Sellega seoses näib mõiste „osaline registreerimine“ olevat loomulik kandidaat, kuna just see termin sisaldub 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuses määruses, milles liidu seadusandja tundub olevat kodifitseerinud komisjoni väljakujunenud praktika (nagu ma allpool üksikasjalikumalt selgitan).

69. Olles esitanud need märkused, asun nüüd käsitlema küsimust, kas see praktika oli ka tegelikult lubatav enne nimetatud uue õigusakti kehtestamist.

c) Registreerimisotsused, millega piiratakse 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuses määruse alusel esitatud algatuses ulatust

70. Nagu ma juba märkisin, ei näinud 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuses määruse ükski säte erinevalt praegu kohaldatavast õiguslikust raamistikust ette, et registreerimisel tohiks lähtuda teatavast arusaamast Euroopa kodanikualgatuses ulatuses kohta. Nimelt oli 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuses määruse artikli 4 lõikes 3 lihtsalt sätestatud, et „komisjon keeldub registreerimisest“, kui asjaomased registreerimistingimused ei ole täidetud. Seda silmas pidades võib seega väita, et see õiguslik alus sidus komisjoni käed ainult ühega kahest võimalusest: registreerida asjaomane Euroopa kodanikualgatus või keelduda selle registreerimisest, ilma et oleks võimalik kasutada „kolmandat teed“.

71. Kõigepealt tuleb märkida, et kuigi eespool analüüsitud kohtupraktikas, mis puudutab Euroopa kodanikualgatuses Minority Safe-Pack, ei ole – nagu ma juba märkisin⁴³ – sõnaselgelt käsitletud komisjoni õigust registreerida kodanikualgatus osaliselt, võib väita, et kaudselt on sellele antud jaatav vastus. Kui komisjoni selline pädevus peaks olema välistatud, siis ei olnud suurt mõtet

⁴² Võrdle ka selle täiendava teabe kirjeldust Euroopa Kohtu otsuses Izsák ja Dabis vs. komisjon (punkt 11) kirjeldusega Üldkohtu otsuses Izsák ja Dabis vs. komisjon (punktid 5–8).

⁴³ Vt eespool punkt 48.

komisjonile ette heita, et ta ei selgitanud oma algses keeldumisotsuses, *millised* üheteistkümnest ettepannud aktist ei väljunud ilmselgelt tema pädevusest esitada Euroopa Liidu õigusakti ettepanek. Samas on tõsi ka see, et piisava põhjenduse esitamise eesmärk on olla aluseks hilisemale kohtulikule kontrollile ja see võimaldab ühtlasi korraldajatel koostada uue, täielikult „vastuvõetava“ ettepaneku.⁴⁴

72. Sellest asjaolust olenemata olen seisukohal, et kui võtta arvesse Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkti b sõnastust, selle „sisemist konteksti“ (mis koosneb sama määruse muudest sätetest) ja eelkõige selle määruse konkreetseid eesmärke, siis on osaline registreerimine selle määrusega kooskõlas.⁴⁵

73. *Esiteks*, kuigi 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkti b sõnastuses ei mainita osalise registreerimise võimalust kui sellist, leian, et mõiste „ilmselgelt“ kasutamine (kirjeldamaks komisjoni asjakohaste volituste puudumist, mis viib keeldumisotsuseni) viitab sellele, et kohaldatav kriteerium peab olema „sobivalt piiratud“.⁴⁶

74. Sellega seoses on märgitud, et nimetatud määrsõna kasutamine tähendab, et komisjon peab registreerima kodanikualgatuse, mis võib jääda välja tema volituste ulatusest esitada õigusakti ettepanek, kui selline järeldus ei ole „ilmselge“.⁴⁷ Olen nõus, et see näib olevat selle sõnastuse kasutamise loogiline tagajärg. Seda silmas pidades oleks aga üsna ebajärjekindel väita, et registreerimisest tuleb keelduda, kui ainult osa kavandatud algatusest jääb ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, samas kui teistes (võimalik, et enamikus) aspektides võib see olla nende volitustega hõlmatud.

75. *Teiseks* toetab 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkti b tõlgendust, mille kohaselt on võimalik osaline registreerimine, asjaomane (sisemine) *kontekst* ja täpsemalt kaalutlusruum, mida komisjon kogu kõnealuse protsessi mõlemas otsas omab.

76. Selles suhtes nähtub 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse sätetest, mis käsitlevad *viimast* etappi, milles komisjon võtab seisukoha kodanikualgatuse „põhjendatuse“ kohta, et komisjoni kaalutlusõigus on selles etapis väga lai. Täpsemalt on 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 10 lõike 1 punktis c sätestatud, et komisjon esitab teatises oma „õiguslikud ja poliitilised järeldused kodanikualgatuse kohta ja vajaduse korral koos põhjendustega meetme, mida ta kavatses selle suhtes võtta või võtmata jätta“.⁴⁸ Sellest järeldub, nagu Euroopa Kohus on kinnitanud, et asjaolu, et kodanikualgatus on registreerimisel ja vajaliku toetuse kogumisel edukas, ei taga veel seda, et komisjon võtab edasisi meetmeid, kuna Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi kasutuselevõtmine Lissaboni lepinguga ei mõjutanud komisjoni „peaaegu monopolset“ seadusandliku algatuse õigust.⁴⁹

⁴⁴ 3. veebruari 2017. aasta kohtuotsus *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe vs. komisjon* (T-646/13, EU:T:2017:59, punkt 29).

⁴⁵ Tuletan meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte üksnes sätte sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa see säte on“. Vt nt hiljutine 13. juuli 2023. aasta kohtuotsus *Mensing* (C-180/22, EU:C:2023:565, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴⁶ Dougan, M., „What are we to make of the citizens’ initiative?“, *Common Market Law Review*, 48. aastakäik, nr 6, 2011, lk 1840. Vt selle kohta ka kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas *Izsák ja Dabis vs. komisjon* (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punkt 36).

⁴⁷ Kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas *Izsák ja Dabis vs. komisjon* (C-420/16 P, EU:C:2018:816, punktid 38 ja 57).

⁴⁸ Vt ka 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 15 lõige 2. Vt ka vaidlustatud kohtuotsuse punktid 101–105.

⁴⁹ Kohtuotsus *Puppinck*, punkt 70, mida on tsiteeritud käesoleva ettepaneku punktis 1, ning samuti punktid 57–65 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt ka kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas *Puppinck jt vs. komisjon* (C-418/18 P, EU:C:2019:640, punktid 34–42).

77. See ulatuslik kaalutusõigus erineb põhimõtteliselt kaalutusõigusest, mida komisjon omab registreerimise etapis ja mis on Euroopa Kohtu hinnangul kitsas, mis tähendab, et komisjon peab registreerima kõik ettepanud kodanikualgatused, mis vastavad ettenähtud registreerimistingimustele.⁵⁰

78. Selle kitsa kaalutusõiguse arvessevõtmine on viinud Euroopa Kohtu järelaluseni, et käesolevas asjas vaidluse all olevat registreerimistingimust ei saa tõlgendada viisil, mis sisuliselt paneb korraldajatele ülemäärase koorma. Täpsemalt lükkas Euroopa Kohus tagasi lähenemisviisi, mida Üldkohus kasutas selles kohtuasjas vaidlustatud kohtuotsuses ja mis käsitles seda registreerimistingimust kui korraldajate esitatavaid faktilisi asjaolusid ja tõendeid.⁵¹ Vastupidi sellele leidis Euroopa Kohus, et 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud registreerimistingimuse kontrollimise põhjalikkus peab piirduma „analüüsimisega, kas objektiivselt saab selliseid abstraktselt kavandatud meetmeid võtta aluslepingute alusel“.⁵²

79. Olen seisukohal, et komisjoni kitsas kaalutusõigus registreerimise etapis takistab ühtlasi sarnase takistuse seadmist Euroopa kodanikualgatuste korraldajatele käesoleva asja kontekstis. Sellega oleks tegemist siis, kui nood oleksid kohustatud rangelt järgima komisjoni volituste piire, nii et isegi kõige väiksem viga nende ulatuses tooks kaasa Euroopa kodanikualgatuse kui sellise diskvalifitseerimise.

80. See viimane kaalutus puudutab *kolmandaks* 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse eesmärke, mis minu arvates toetavad kindlalt tõlgendust, mille kohaselt 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkt b lubab osalist registreerimist.

81. Need eesmärgid on esitatud selle määruse põhjendustes 1 ja 2 ning nendeks on muu hulgas „julgestada kodanike osalust ja muuta liit ligipääsetavamaks“.⁵³ Põhjenduses 2 nõutakse ühtlasi täpsemalt, et kodanikualgatuse kord ja tingimused peaksid olema „selged, lihtsad ja kasutajasõbralikud ning *vastama* kodanikualgatuse olemusele“.⁵⁴

82. Nagu Euroopa Kohus on märkinud ja nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116 sisuliselt meenutas, tuleb vaidlusaluse registreerimistingimuse tõlgendamisel ja kohaldamisel loomulikult samuti juhinduda neist eesmärkidest.

83. Seda arvestades märgin esiteks, et Euroopa kodanikualgatuse mehhanism on kujundatud osalusdemokraatia vahendina liidu kodanikele, kes soovivad mõne õigusakti vastuvõtmist mis tahes küsimuses, mis kuulub komisjoni pädevusse.⁵⁵

⁵⁰ Vt sõnastus, mida Euroopa Kohus kasutas 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsuses Rumeenia vs. komisjon (C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 71).

⁵¹ Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas Izsák ja Dabis vs. komisjon, punktid 57–60. Täpsemalt lükkas Euroopa Kohus tagasi Üldkohtu järelalused, mille kohaselt asjaomase kodanikualgatuse korraldajad ei olnud „tõendanud, et liidu ühtekuuluvuspoliitika rakendamine [...] ohustaks rahvusvahemusega piirkondade eriomaseid tunnuseid“, ega olnud tõendanud ka seda, et „rahvusvahemusega piirkondadele eriomaseid etnilisi, kultuurilisi, religioosseid või keelelisi tunnuseid saaks käsitada raske ja püsiva ebasoodsa demograafilise tingimusega ELTL artikli 174 kolmanda lõigu tähenduses“.

⁵² Vt Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas Izsák ja Dabis vs. komisjon, punkt 62.

⁵³ 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Izsák ja Dabis vs. komisjon (C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁵⁴ Kohtujuristi kursiiv.

⁵⁵ Vt ka roheline raamat Euroopa kodanikualgatuse kohta, KOM(2009) 622 (lõplik), lk 3.

84. Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116 sisuliselt märkis, kaasneb sellega selles kontekstis tingimata asjaolu, et komisjonile registreerimiseks esitatud dokumendid ei pruugi tingimata olla koostatud isikute poolt, kes on lähedalt tuttavad liidu õiguse nüanssidega, Euroopa Liidu pädevuse ulatusega üldiselt ja konkreetsemalt komisjoni volituste piiridega Euroopa Liidu õigusakti ettepaneku tegemisel.

85. Võttes arvesse eespool punktis 81 kirjeldatud eesmärgi ja Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi eesmärgi tuua liidu institutsioonid kokku liidu kodanikega, olen seisukohal, et 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punktis b sätestatud registreerimistingimuse liiga range kohaldamine võtaks kõnealuselt mehhanismilt tõhususe, kuna peataks paljud Euroopa kodanikualgatused menetluse esimeses etapis.

86. Teisisõnu, kui olla seisukohal, et komisjonil oli 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse alusel võimalik registreerida ainult need kodanikualgatused, mille sisu on täielikult hõlmatud komisjoni volitustega esitada õigusakti ettepanek, ja et komisjon pidi keelduma neist volitustest väljapoole jääva kodanikualgatuse registreerimisest, tooks see kaasa ülemäärase formalismi ja ebaproportsionaalsed tagajärjed.

87. Näiteks tähendaks see, et Euroopa kodanikualgatus, mis sisaldab nii vastuvõetavaid kui ka vastuvõetamatuid elemente, jäetakse tingimata registreerimata, samas kui sellise algatuse vastuvõetavate osade puhul saavutatakse teistsugune tulemus, kui sama teema esitatakse formaalselt lihtsalt kahe eraldi algatusena: üks, mille sisu on „täielikult välistatud“, ja teine, mille sisu on „täielikult hõlmatud“. Samamoodi tooks muidu vastuvõetavas kodanikualgatuses ühe väikese vastuvõetamatu osise olemasolu ikkagi kaasa täieliku keeldumise selle registreerimisest. Veelgi enam, sellisele tulemusele jõutaks isegi siis, kui „diskvalifitseeriv viga“ esineks „täiendavas teabes“, mille esitamine on aga Euroopa kodanikualgatuse määruse II lisa kohaselt üksnes vabatahtlik.

88. Just see suur keeldumiste määr ajendaski komisjoni välja töötama osalise registreerimise praktikat (millele ma juba viitasin),⁵⁶ kaldudes kõrvale oma algsest seisukohast, mille kohaselt oli selline lähenemisviis vastuolus 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse sätetega.⁵⁷ See kontekst näitab, et komisjon reageeris raskustele, millega korraldajad olid kokku puutunud selliste Euroopa kodanikualgatusete ettepanekute tegemisel, mille sisu vastaks 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punktis b sätestatud registreerimise eritingimusele.

89. Minu arvates näib üsna ilmne, et osaline registreerimine on seega kooskõlas kodanikualgatuse mehhanismi eesmärkidega, kuna see soodustab kodanike demokraatlikku osalemist, võimaldades suuremal arvul algatustel liikuda selle protsessi järgmistesse etappidesse. Seda eesmärki silmas pidades ongi komisjoni osalise registreerimise praktika kodifitseeritud praegu kehtivas 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruses.⁵⁸

⁵⁶ Vt selle kohta komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule määruse (EL) nr 211/2011 (kodanikualgatuse kohta) kohaldamise kohta, COM(2018) 157 (final), lk 2. Samuti märkis komisjon täiustamist vajavate aspektide kaalumisel ettepanekus, mille tulemusel võeti vastu 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määrus, et ta on „rakendanud [...] mitmeid muid kui seadusandlikke meetmeid, et [Euroopa kodanikualgatuse] korraldajatel ja kodanikel oleks lihtsam seda vahendit kasutada [...] sealhulgas võimalus algatuse osaliselt registreerida“. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa kodanikualgatuse kohta, COM(2017) 482 (final), lk 3 ja 10.

⁵⁷ 24. septembri 2019. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon (T-391/17, EU:T:2019:672, edaspidi „Üldkohtu otsus Rumeenia vs. komisjon – Minority SafePack“, punkt 90), koostoimes 3. veebruari 2017. aasta kohtuotsusega Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe vs. komisjon (T-646/13, EU:T:2017:59, punktid 14, 21, 28 ja 29).

⁵⁸ 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse põhjenduses 19 on märgitud, et „[s]elleks et [...] tagada, et võimalikult paljud algatused registreeritakse“, on juhul, kui „registreerimise nõuetele vastab üksnes algatuse üks või mõni osa, asjakohane registreerida algatus osaliselt“.

90. Samal ajal, kui soovitakse soodustada Euroopa kodanikualgatuste laialdast kasutatavust, on see lähenemisviis ehk ainus viis, kuidas lahendada vastuvõetamatute osiste probleem (muidu vastuvõetavate Euroopa kodanikualgatuste puhul), kuna see hoiab ära potentsiaalsete toetajate ebarealistlikud ootused ja tagab pädevuse andmise põhimõtte järgimise asjaomase protsessi algusest peale.

91. Seega ei riku komisjoni lähenemisviis kaugeltki pädevuse andmise põhimõtet, nagu näib väitvat Rumeenia, vaid on sellega täielikult kooskõlas, kuna viib kodanikualgatuse registreerimiseni vaid juhul, kui see ei ole ilmselgelt välja jäetud komisjoni volituste ulatusest esitada õigusakti ettepanek.

92. Selle kaudu teavitatakse võimalikke allakirjutajaid algatuse registreerimise ulatusest ja asjaolust, et toetusavaldusi kogutakse üksnes kitsama ulatusega registreerimise suhtes.⁵⁹ Kokkuvõttes näib (liiga laia) algatuse osalise registreerimise otsus olevat komisjoni jaoks tõhus viis, kuidas saavutada eesmärk tagada Euroopa kodanikualgatuse mehhanismi lihtne kasutatavus, tagades samas, et toetust ei koguta ja liidu kodanike arutelu ei algatata küsimustes, mille suhtes komisjonil ei ole volitusi õigusaktide ettepanekuid teha.

93. Selles kontekstis lisan, et vaidlusalune otsus kujutab endast reaktsiooni Euroopa Kohtu otsusele *Izsák ja Dabis vs. komisjon*, millest – nagu ma juba märkisin – tuleneb sisuliselt, et komisjoni algne keeldumine vaidlusaluse kodanikualgatuse registreerimisest tulenes liidu ühtekuuluvuspoliitikat käsitlevate aluslepingu nende sätete väärtust tõlgendamise tõttu, millele viidati kui võimalikule alusele õigusakti(de) jaoks, mille kohta komisjonil paluti teha ettepanek.

94. Täpsemalt, kuigi komisjoni algne seisukoht seisnes selles, et ELTL artiklis 174 ette nähtud loetelu ebasoodsatest tingimustest, mis nõuavad erilist tähelepanu konkreetse piirkonna suhtes, on ammendav, märkis Euroopa Kohus kõnealuses kohtuotsuses, et see loetelu on tegelikult näitlik. Saan aru, et just seda silmas pidades otsustas komisjon vaidlusaluse kodanikualgatuse registreerida,⁶⁰ leides samas, et mõned esitatud osised jäid ilmselgelt välja tema volituste ulatusest esitada õigusakti ettepanek. Nii selgitas komisjoni otsus registreerida kõnealune algatus „osas, mis käsitleb komisjoni ettepanekuid võtta vastu liidu õigusaktid, millega määratakse kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, ning tingimusel, et rahastatavad meetmed suurendavad liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust“,⁶¹ selle algatuse potentsiaalsetele allakirjutajatele, milline saab olla komisjoni tegevuse võimalik sisu. Sel viisil ja nagu ma juba märkisin, soovis komisjon tagada, et liidu kodanikele antakse võimalus algatust toetada, ning kui leitakse vajalik toetus,⁶² käivitada poliitiline arutelu kõnealusel teemal. Samal ajal, nagu ma samuti juba märkisin, püüdis komisjon algatust selliselt piiritledes vältida olukorda, kus taotletakse toetust ja tekitatakse ootusi, lähtudes ekslikest eeldustest seoses volitustega, mis on Euroopa Liidule ja konkreetsemalt komisjonile kavandatava algatuse osas antud.

⁵⁹ On tõsi, et varasema praktika kohaselt ei ole osaline registreerimine käinud käsikäs esitatud teksti kohandamisega, kuid see puudus on nüüd kõrvaldatud 2019. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 6 lõikega 5. Vt selle kohta ka Athanasiadou, N., „The European citizens' initiative: Lost in admissibility?“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 26, nr 2, 2019, lk 269.

⁶⁰ Vt ka vaidlustatud kohtuotsuse punktid 117, 125 ja 129.

⁶¹ Nagu on kinnitatud vaidlustatud otsuse artikli 1 lõikes 2. Vt eespool punkt 19.

⁶² Euroopa kodanikualgatuse käsitleval komisjoni veebisaidil oleva teabe kohaselt on vajaliku toetuse kogumine lõppenud ja allkirjade kontrollimine on pooleli. Vt https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_en.

95. Neid kaalutlusi arvestades olen seisukohal, et Üldkohus tõlgendas 2011. aasta Euroopa kodanikualgatuse määruse artikli 4 lõike 2 punkti b õigesti, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, et komisjon võis vaidlusaluse kodanikualgatuse vaidlusaluse otsusega registreerida, lähtudes konkreetsest arusaamast selle kodanikualgatuse võimaliku ulatuse kohta.

VI. Ettepanek

96. Ilma et see mõjutaks Rumeenia apellatsioonkaebuse ainsa aluse esimese väite põhjendatust või kohtukulude kindlaksmääramist, teen Euroopa Kohtule ettepaneku lükata kohtuasjas C-54/22 esitatud apellatsioonkaebuse ainsa aluse teine väide põhjendamatusesse tõttu tagasi.