



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (üheksas koda)

22. veebruar 2024\*

Apellatsioonkaebus – Institutsiooniline õigus – Euroopa kodanikualgatus – Määrus (EL) nr 211/2011 – Kavandatud kodanikualgatus registreerimine – Artikli 4 lõike 2 punkt b – Kavandatud kodanikualgatus, mis ei jää ilmselgelt välja Euroopa Komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks – Tõendamiskoormis – Komisjoni pädevus registreerida osaliselt

Kohtuasjas C-54/22 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 27. jaanuaril 2022 esitatud apellatsioonkaebus,

**Rumeenia**, esindajad: L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane ja L. Liţu,

apellant,

teised menetlusosalised:

**Euroopa Komisjon**, esindajad: H. Croce ja C. Urraca Caviedes,

kostja esimeses kohtuastmes,

**Ungari**, esindajad: M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

menetlusse astuja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (üheksas koda),

koosseisus: koja president O. Spineanu-Matei, kohtunikud S. Rodin (ettekandja) ja L. S. Rossi,

kohtujurist: N. Emiliou,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 5. oktoobri 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

\* Kohtumenetluse keel: rumeenia.

### otsuse

- 1 Rumeenia palub oma apellatsioonkaebuses tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 10. novembri 2021. aasta kohtuotsuse Rumeenia vs. komisjon (T-495/19, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2021:781), millega Üldkohus jättis rahuldamata tema hagi nõudega tühistada komisjoni 30. aprilli 2019. aasta otsus (EL) 2019/721, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatus „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ (ELT 2019, L 122, lk 55) (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

### Õiguslik raamistik

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

„(1) [EL lepinguga] on tugevdatud [Euroopa L]iidu kodanikuühiskonda ja tõhustatud liidu demokraatlikku toimimist, nähes selleks muu hulgas ette, et igal kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias Euroopa kodanikualgatuse [(edaspidi „kodanikualgatus“)] kaudu. See kord võimaldab kodanikel pöörduda otse [Euroopa K]omisjoni poole taotlusega, milles komisjoni kutsutakse üles esitama liidu õigusakti ettepanek aluslepingute rakendamiseks, ja annab neile sarnase õiguse, nagu on Euroopa Parlamendil [ELTL] artikli 225 ja [Euroopa Liidu N]õukogul [ELTL] artikli 241 alusel.

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

[...]

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

[...]

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

- 3 Määruse nr 211/2011 artiklis 1 oli sätestatud:

„Käesoleva määrusega määratakse kindlaks kodanikualgatuse esitamise kord ja tingimused, nagu see on sätestatud [ELL] artiklis 11 ja [ELTL] artiklis 24.“

4 Määruse artikkel 2 oli sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

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

[...]

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

5 Määruse artikli 4 lõigetes 1–3 oli ette nähtud:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

6 Sama määruse II lisas, mis käsitleb kavandatud kodanikualgatuse registreerimiseks vajalikku teavet, oli ette nähtud, et kavandatud kodanikualgatuse registreerimiseks tuleb esitada kogu teave, milleks on selle pealkiri, sisu, eesmärkide kirjeldus, mille suhtes kutsutakse komisjoni üles võtma meetmeid, ning aluslepingute sätteid, mida korraldajad kavandatava meetme võtmisel asjakohaseks peavad. Lisas oli samuti sätestatud, et korraldajad võivad esitada veelgi üksikasjalikumat teavet kavandatud kodanikualgatuse sisu, eesmärkide ja tausta kohta.

- 7 Määrus nr 211/2011 tunnistati kehtetuks ja asendati alates 1. jaanuarist 2020 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrusega (EL) 2019/788 Euroopa kodanikualgatuse kohta (ELT 2019, L 130, lk 55).

### Vaidluse taust ja vaidlusalune otsus

- 8 Vaidlustatud kohtuotsuse põhjal võib vaidluse tausta kokku võtta järgmiselt.
- 9 Kavandatud kodanikualgatus „Piirkondadevahelise võrdsuse tagamist ja piirkondade kultuuri säilitamist puudutav ühtekuuluvuspoliitika“ (edaspidi „asjaomane kavandatud kodanikualgatus“) esitati komisjonile 18. juunil 2013.
- 10 Komisjon keeldus registreerimast asjaomase kavandatud kodanikualgatuse taotlust 25. juuli 2013. aasta otsusega C(2013) 4975 (final), sest see jäi ilmselgelt välja tema volituste ulatusest, et esitada liidu õigusakti ettepanek aluslepingute rakendamiseks määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b tähenduses.
- 11 Üldkohus jättis 10. mai 2016. aasta kohtuotsusega *Izsák ja Dabis vs. komisjon* (T-529/13, EU:T:2016:282) otsuse peale esitatud tühistamishagi rahuldamata.
- 12 Euroopa Kohus, kellele esitati apellatsioonkaebus, tühistas 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsusega *Izsák ja Dabis vs. komisjon* (C-420/16 P, EU:C:2019:177) nimetatud Üldkohtu otsuse ning – tehes ise kohtuasjas lõpliku otsuse – tühistas otsuse C(2013) 4975 (final).
- 13 Nimetatud kohtuotsuse punktides 61 ja 62 otsustas Euroopa Kohus, et selleks, et hinnata, kas määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud registreerimise tingimus on täidetud, ei ole küsimus, kas kavandatud kodanikualgatusega seoses esitatud meetme ettepanek kuulub komisjoni volituste alla, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks selle sätte tähenduses, esmapilgul faktiküsimus ega tõendite hindamise küsimus, vaid peamiselt aluslepingute asjaomaste sätete tõlgendamise ja kohaldamise küsimus. Järelikult ei ole selle institutsiooni ülesanne selles etapis kontrollida, kas on esitatud tõendeid kõigi viidatud asjaolude kohta või kas kavandatud kodanikualgatuse põhjendused ja kavandatud meetmed on piisavad, vaid ta peab analüüsima, kas objektiivselt saab selliseid abstraktselt kavandatud meetmeid võtta aluslepingute alusel.
- 14 Komisjon võttis 30. aprillil 2019 vastu vaidlusaluse otsuse, millega asjaomane kavandatud kodanikualgatus registreeriti osas, milles seda on täpsustatud vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikes 2.
- 15 Vaidlusaluse otsuse põhjendustes 1 ja 2 määratles komisjon asjaomase kavandatud kodanikualgatuse sisu ning eesmärgid, nagu need nähtuvad korraldajate esitatud teabest.
- 16 Nende põhjenduste kohaselt oli kavandatud kodanikualgatuse eesmärk see, et liit pööraks ühtekuuluvuspoliitikaga erilist tähelepanu piirkondadele, mille rahvuslikud, etnilised, kultuurilised, religioossed või keelelised tunnused erinevad ümbritsevate piirkondade omadest. Nende piirkondade puhul – kaasa arvatud geograafilised piirkonnad, millel puuduvad halduspädevusega struktuurid – peab ennetama majandusarengu lõhet või mahajäämust võrreldes ümbritsevate piirkondadega, toetama majandusarengut ning säilitama ühtsed majandus-, sotsiaalsed ja territoriaalsed tingimused nii, et nende piirkondade tunnused jääksid

samaks. Selleks peavad neil piirkondadel olema samasugused võimalused kasutada erinevaid liidu fonde ning neile peab tagama piirkondlike tunnuste säilitamise ja vajaliku majandusarengu nii, et liidu areng saaks olla kestlik ja säiliks liidu kultuuriline mitmekülgsus.

17 Vaidlusaluse otsuse põhjendustes 3 ja 4 märkis komisjon, et kodanikualgatuse kord ja tingimused peaksid olema selged, lihtsad ja kasutajasõbralikud ning vastama kodanikualgatuse olemusele, et julgustada kodanikke kasutama kodanikualgatuse mehhanismi ja lõppkokkuvõttes osalema liidu demokraatias.

18 Vaidlusaluse otsuse põhjenduses 5 täpsustas komisjon:

„Aluslepingute rakendamiseks võib võtta vastu liidu õigusakte, et määrata kooskõlas [ELTL] artikliga 177 kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, mis võib hõlmata fondide rühmitamist.“

19 Komisjon märkis vaidlusaluse otsuse põhjenduses 6, et „[s]elles osas, mis käsitleb [tema] ettepanekuid võtta vastu liidu õigusaktid, millega määratakse kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, ning tingimused, et rahastatavad meetmed suurendavad liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust“, ei jää asjaomane kavandatud kodanikualgatus ilmselgelt välja tema volituste ulatusest määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b tähenduses.

20 Vaidlusaluse otsuse artiklis 1 on sätestatud:

„1. Registreeritakse [asjaomane] kavandatud kodanikualgatus [...].

2. Kavandatud kodanikualgatusele toetusavaldusi kogudes tuleb lähtuda arusaamast, et algatus on suunatud komisjoni ettepanekutele õigusaktide kohta, millega määratakse kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, ning tingimused, et rahastatavad meetmed suurendavad liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust.“

## **Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus**

21 Üldkohtu kantseleisse 8. juulil 2019 saabunud hagiavaldusega esitas Rumeenia hagi, milles palus vaidlusaluse otsuse tühistada.

22 Ungari esitas 8. oktoobril 2019 saabunud dokumendis avalduse astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

23 Rumeenia esitas oma hagi põhjenduseks kaks väidet, millest esimese kohaselt on rikutud määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b ning teise kohaselt ELTL artikli 296 teist lõiku.

24 Üldkohus tunnistas vaidlustatud kohtuotsusega kõigepealt hagi vastuvõetavaks, asudes seisukohale, et vaidlusalune otsus on vaidlustatav akt ELTL artikli 263 tähenduses.

25 Seejärel otsustas Üldkohus, et komisjon põhjendas vaidlusaluses otsuses õiguslikult piisavalt põhjendusi, mis õigustavad asjaomase kavandatud kodanikualgatuse registreerimist.

- 26 Lõpuks jõudis Üldkohus sisuliselt otsusele, et komisjon ei rikkunud ühtegi õigusnormi, kui ta registreerimise etapis leidis, et asjaomane kavandatud kodanikualgatus ei jää ilmselgelt välja tema volituste ulatusest, et esitada õigusakti ettepanek aluslepingute rakendamiseks.
- 27 Seetõttu jättis Üldkohus hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata.

### **Apellatsioonimenetluse poolte nõuded**

- 28 Rumeenia palub Euroopa Kohtul:
- tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja vaidlusalune otsus;
  - teise võimalusena tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja saata asi tagasi Üldkohtusse;
  - mõista kohtukulud välja komisjonilt.
- 29 Komisjon ja Ungari paluvad Euroopa Kohtul apellatsioonkaebus rahuldamata jätta ja mõista kohtukulud välja Rumeenialt.

### **Apellatsioonkaebus**

- 30 Rumeenia põhjendab oma apellatsioonkaebust ainsa väitega, et on rikutud määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b koostoimes ELL artikli 5 lõikega 2. Väide on esitatud kahes osas, millest mõlemad on seotud kõnealuse sätte eksliku tõlgendamisega osas, mis puudutab komisjoni kaalutlusruumi, et teha kindlaks, kas kavandatud kodanikualgatus tuleb registreerida.

### ***Ainsa väite esimene osa***

#### *Poolte argumendid*

- 31 Rumeenia väidab oma ainsa väite esimeses osas, mis koosneb kahest etteheitest, et Üldkohus tõlgendas vääralt ühte nendest tingimustest, millele kodanikualgatuse taotlus peab komisjoni poolt registreerimiseks vastama, nimelt tingimust, mis on sätestatud määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b. Nimelt eiras Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 105 ja 106 kriteeriume, mille alusel komisjon peab hindama, kas kavandatud kodanikualgatus vastab sellele tingimusele.
- 32 Esimeses etteheites heidab Rumeenia Üldkohtule ette, et viimane leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 105 ekslikult, et komisjon võib keelduda kavandatud kodanikualgatuse registreerimisest üksnes siis, kui ta selle sätte alusel läbi viidava analüüsi käigus jõuab järeldusele, et selle sätte alusel on täielikult välistatud võimalus, et ta saab esitada liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks.
- 33 Nimelt tuleneb 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsuse Izsák ja Dabis vs. komisjon (C-420/16 P, EU:C:2019:177) punktidest 61 ja 62, et komisjon peab selles sättes ette nähtud registreerimistingimuse täitmise hindamisel piirduma analüüsimisega, kas objektiivselt võttes saab abstraktselt kavandatud meetmeid, mis on välja pakutud, aluslepingute alusel võtta. Lisaks

peab kõnealuse kohtupraktika kohaselt komisjon selle analüüsi raames lähtuma kavandatud kodanikualgatuse sisust ja eesmärkidest, nagu need tulenevad kohustuslikust ja võimalikust täiendavast teabest, mida korraldajad on määruse nr 211/2011 II lisa alusel esitanud. Sellest järeldeb, et komisjonil on määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b alusel läbiviidava analüüsi raames piiratud kaalutlusruum, mistõttu tuleb see analüüs läbi viia üksnes lähtuvalt korraldajate poolt kavandatud kodanikualgatuses mainitud sisust, eesmärkidest ja aluslepingute sätetest.

- 34 Rumeenia leiab aga, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 105 eiras Üldkohus selle analüüsi ulatust ja seega määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b koostoimes selle määruse II lisaga, kohustades komisjoni kaudselt analüüsima kavandatud kodanikualgatust, lähtudes aluslepingute kõigist sätetest, sealhulgas nendest, mida korraldajad ei ole enda esitatud teabes sõnaselgelt nimetanud. Selline analüüs ei kujuta endast aga kavandatud kodanikualgatuse lihtsat abstraktset analüüsi ja lisaks tekitab see segadust kodanikualgatuse erinevate etappide vahel.
- 35 Teises etteheites heidab Rumeenia Üldkohtule ette, et viimane leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106, et isegi kui komisjonil on tõsiseid kahtlusi selles, kas kavandatud kodanikualgatus kuulub tema volituste ulatusse, mille kohaselt on komisjon pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks, peab ta registreerima ettepaneku, et algatada institutsioonides poliitiline arutelu.
- 36 Sellega seoses ei ole asjakohane 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Puppinck jt vs. komisjon (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), millele Üldkohus nimetatud kontekstis tugines, sest selle kohtuotsuse aluseks olevas kohtuasjas tuli Euroopa Kohtul teha otsus registreerimise mõju kohta, eelkõige selle kohta, kas komisjon oli kohustatud tegema ettepaneku meetmete kohta, mis on kooskõlas selles kohtuasjas kõnealuse kodanikualgatusega.
- 37 Igal juhul võib tõlgendus, mille Üldkohus andis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106, pärast kavandatud kodanikualgatuse registreerimist kaasa tuua arutelu kavandatud aktide üle, mis tegelikult ei kuulu liidu pädevusse. Nimelt võtaks selline tõlgendus, mis praktikas lükkaks liidu pädevuse kohaldamisalast kinnipidamise analüüsi edasi määruse nr 211/2011 artiklis 10 ette nähtud hilisemale etapile, registreerimise etapilt igasuguse soovitava toime.
- 38 Komisjon ja Ungari väidavad, et ainsa väite esimene osa tuleb põhjendamatus tõttu tagasi lükata. Nimetatud väiteosa on komisjoni arvates igal juhul edutu.

### *Euroopa Kohtu hinnang*

- 39 Kõigepealt, mis puudutab kavandatud kodanikualgatuse registreerimist reguleerivaid põhimõtteid, siis tuleb meenutada, et määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b kohaselt registreerib komisjon kavandatud kodanikualgatuse, kui see „ei jää ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks“.
- 40 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale peab komisjon, kellele on kavandatud kodanikualgatus esitatud, kooskõlas kodanikualgatuse taotletavate eesmärkidega, s.o eelkõige julgustada kodanike osalust liidu demokraatias ja muuta liit ligipääsetavamaks – nagu need on ette nähtud määruse nr 211/2011 põhjendustes 1 ja 2 –, tõlgendama ja kohaldama seda registreerimise tingimust nii, et oleks tagatud kodanikualgatuse lihtne kasutatavus (vt selle kohta 12. septembri 2017. aasta kohtuotsus Anagnostakis vs. komisjon, C-589/15 P, EU:C:2017:663,

punkt 49; 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Izsák ja Dabis vs. komisjon, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 53, ning 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 44).

- 41 Järelikult, üksnes juhul, kui kavandatud kodanikualgatus jääb selle sisu ja eesmärgi arvestades – nagu need tulenevad kohustuslikust ja võimalikust täiendavast teabest, mida korraldajad on määruse nr 211/2011 II lisa alusel esitanud – ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille alusel võib ta esitada liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks, on komisjonil õigus keelduda nimetatud määruse artikli 4 lõike 2 punkti b alusel kavandatud kodanikualgatuse registreerimisest (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus Anagnostakis vs. komisjon, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 50, ning 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Izsák ja Dabis vs. komisjon, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 54).
- 42 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast samuti, et hindamaks, kas määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud registreerimise tingimus on täidetud, peab komisjon piirduma analüüsimisega, kas objektiivselt võttes saab abstraktselt kavandatud meetmeid, mis on kavandatud kodanikualgatuses välja pakutud, aluslepingute alusel võtta (20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 43 Siit järeldub, et kui pärast kodanikualgatuse korraldajate esitatud kohustusliku ja võimaliku täiendava teabe põhjal tehtud esmast analüüsi ei tuvastata, et kavandatud kodanikualgatus jääb ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, peab see institutsioon selle ettepaneku registreerima, kui määruse nr 211/2011 artikli 4 lõikes 2 sätestatud muud tingimused on täidetud (20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 47).
- 44 Neid kaalutlusi arvestades tuleb analüüsida Rumeenia ainsa väite esimest osa, milles viimane heidab Üldkohtule sisuliselt ette, et viimane tõlgendas vääralt määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b, kui ta täpsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 105 ja 106 kaalutlusruumi ulatust, mis on komisjonil selle kindlaksmääramisel, kas kavandatud kodanikualgatus tuleb registreerida.
- 45 Selle väiteosa esimene etteheide puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkti 105, milles Üldkohus leidis sisuliselt, et komisjon saab keelduda registreerimast kavandatud kodanikualgatus vaid siis, kui ta jõuab määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b kohaselt läbi viidava analüüsi käigus järeldusele, et võib täielikult välistada võimaluse, et ta saab esitada liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks.
- 46 Kõnealune liikmesriik heidab Üldkohtule ette, et viimane leidis, et selle analüüsi raames võib komisjon keelduda kavandatud kodanikualgatus registreerimast üksnes siis, kui ta järeldab, et „võib täielikult välistada“, et see ettepanek võimaldab tal esitada sellise õigusakti ettepaneku.
- 47 Sellega seoses tuleb märkida, et see punkt kujutab endast selle kohtuotsuse punktides 100–104 esitatud järeldust, mida Rumeenia käesolevas apellatsioonkaebuses ei kritiseeri. Seega soovib Üldkohus selles kokkuvõttes punktis üksnes teha kokkuvõtte Euroopa Kohtu praktikast ja määruse nr 211/2011 asjakohaste sätete ulatusest seoses analüüsiga, mille komisjon peab läbi viima vastavalt määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktile b ning mida ta meenutas kõnealustes punktides 100–104.



- 48 Kuigi Üldkohus kasutas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 105 muid termineid või sõnastusi kui need, mida ta kasutas selle kohtuotsuse punktides 100–104, ei saa selle punkti 105 sõnastusest siiski järeldada, et Üldkohus kehtestas selles kavandatud kodanikualgatuse registreerimise kriteeriumi, mis on vastuolus asjaoludega, mida ta kirjeldas selle kohtuotsuse punktides 100–104, ja käesoleva kohtuotsuse punktides 39–43 meenutatud kriteeriumidega.
- 49 Eelkõige, vastupidi sellele, mida väidab Rumeenia, ei saa vaidlustatud kohtuotsuse punkti 105 tõlgendada nii, et Üldkohus viitas selles komisjoni kohustusele kontrollida, kas talle esitatud kavandatud kodanikualgatus võib põhineda aluslepingute mis tahes sättel, sealhulgas nendel, millele korraldajad ei ole sõnaselgelt viidanud.
- 50 Igal juhul nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 110 – mida käesolevas apellatsioonkaebuses ei ole kritiseeritud –, et käesoleval juhul kuulus ELTL artikkel 177, mille komisjon on vaidlusaluse otsuse põhjenduses 5 määratlenud liidu vastuvõetavate õigusaktide võimaliku õigusliku alusena, nende sätete hulka, mida korraldajad asjaomases kavandatud kodanikualgatuses mainisid. Seega ei põhjendanud komisjon selle ettepaneku registreerimist mõne muu aluslepingu sättega kui need, mida oli mainitud nimetatud ettepanekus.
- 51 Sellest järeldub, et vaidlustatud kohtuotsuse punkti 105 suhtes esitatud etteheide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.
- 52 Teine etteheide puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkti 106, milles Üldkohus märkis sisuliselt, et kuna kodanikualgatuse mehhanismi konkreetne lisaväärtus ei peitu selle tulemuse kindluses, vaid sellega liidu kodanikele loodud võimalustes käivitada institutsioonides poliitiline arutelu, siis isegi juhul, kui komisjonil on tõsiseid kahtlusi selles, kas asjaomane kavandatud kodanikualgatus kuulub tema volituste ulatusse määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b tähenduses, peab ta registreerima asjaomase kavandatud kodanikualgatuse, et pärast registreerimist võimaldada institutsioonides poliitilist arutelu.
- 53 See etteheide tuleb tunnistada edutuks, kuna sellest punktist nähtub sõnaselgelt, et viimase eesmärk on üksnes kinnitada Üldkohtu järeldust selle kohtuotsuse punktis 105, mistõttu punktis 106 esitatud põhjendused üksnes täiendavad punktis 105 esitatud põhjendusi, mida Rumeenia esimese etteheite raames edutult kritiseeris, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 47–51 (vt analoogia alusel 17. septembri 2020. aasta kohtuotsus *Troszczynski vs. parlament*, C-12/19 P, EU:C:2020:725, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 54 Eeltoodut arvestades tuleb apellatsioonkaebuse ainsa väite esimene osa osaliselt vastuvõetamatusse tõttu jätta läbi vaatamata ja osaliselt põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

### *Ainsa väite teine osa*

#### *Poolte argumendid*

- 55 Rumeenia heidab ainsa väite teises osas Üldkohtule ette, et viimane leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, et komisjon võib määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b alusel, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, asjaomase kavandatud kodanikualgatuse vajaduse korral „raamistada“, „kvalifitseerida“ või isegi osaliselt registreerida, et tagada kodanikualgatuse lihtne kasutatavus, tingimusel et ta täidab oma põhjendamiskohustust ja et ei moonutata selle kavandatud kodanikualgatuse sisu.

- 56 Kasutades üldist sõnastust, keeldus Üldkohus nagu komisjongi analüüsima, kas kogu korraldajate esitatud teabest lähtudes saab asjaomast kavandatud kodanikualgatus registreerida. Rumeenia leiab aga, et kogu esitatud teabe arvessevõtmine oleks tingimata viinud järelduseni, et ETL artiklite 174–178 alusel esitatud meede ei võimalda saavutada asjaomase kavandatud kodanikualgatuse konkreetseid eesmärke, ilma et sellega kaasneks ELL artikli 5 lõike 2 rikkumine. Õiguslikud alused, mida Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses analüüsis, ei oma mingit tähtsust asjaomase kavandatud kodanikualgatuse tegeliku eesmärgi seisukohast just nimelt seetõttu, et Üldkohus rikkus määruse nr 211/2011 artikli 4 lõiget 2, kuna ta ei asunud seisukohale, et arvesse tuleb võtta kogu korraldajate esitatud teavet, eirates Euroopa Kohtu praktikat.
- 57 Igal juhul ei saa üldine argument, et on vaja tagada kodanikualgatuse lihtne kasutatavus, iseenesest olla aluseks sellise kavandatud kodanikualgatuse registreerimisele, mis ei vasta kõigile määruse nr 211/2011 artikli 4 lõikes 2 sätestatud tingimustele.
- 58 Komisjon ja Ungari väidavad, et ainsa väite teine osa tuleb põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

### *Euroopa Kohtu hinnang*

- 59 Rumeenia ainsa väite teine osa puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkti 116, milles Üldkohus märkis:
- „[...] komisjoni lähenemisviis – registreerida vaidlusalune kavandatud kodanikualgatus, lähtudes „arusaamast, et algatus on suunatud [tema enda] ettepanekutele õigusaktide kohta, millega määratakse kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmatähtsad eesmärgid ja ülesehitus, ning tingimused, et rahastatavad meetmed suurendavad liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust“ – on kooskõlas määrusega nr 211/2011, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus [...], kuna, nagu juba eespool märgitud, komisjon peab tõlgendama ja kohaldama nimetatud määruse artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud registreerimistingimust nii, et on tagatud kodanikualgatuse lihtne kasutatavus. Seega võib komisjon asjaomase kavandatud kodanikualgatuse vajaduse korral „raamistada“, „kvalifitseerida“ või isegi osaliselt registreerida, et tagada selle lihtne kasutatavus, tingimusel et ta täidab oma põhjendamiskohustust ja et ei moonutata [kavandatud kodanikualgatuse] sisu. Nimelt keeldumise asemel registreerida kavandatud kodanikualgatus võimaldab selline teguviis komisjonil registreerida see kvalifitseeritud kujul, et kaitsta määruse nr 211/2011 eesmärgi soovitatavat toimet. [...]“.
- 60 Rumeenia heidab Üldkohtule sisuliselt ette määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b rikkumist, sest Üldkohus leidis, et komisjonil oli õigus asjaomane kavandatud kodanikualgatus „raamistada“, „kvalifitseerida“ või isegi „osaliselt registreerida“ ning seega registreerida asjaomane kavandatud kodanikualgatus, andes viimasele ulatuse, mida on kirjeldatud vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikes 2 ja meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 20.
- 61 Kõigepealt tuleb selle etteheite analüüsimiseks tõdeda, nagu tegi ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 63–68, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116 kasutatud väljendite „raamistada“, „kvalifitseerida“ ja „osaliselt registreerida“ all on silmas peetud ühte ja sama mõistet, nimelt kavandatud kodanikualgatuse osalist registreerimist, mis ei sisalda kogu korraldajate algul esitatud kavandatud kodanikualgatus, mille ulatus on seega piiratud, olgu see siis seoses selles sisalduvate konkreetsete õigusaktide ettepanekutega või – nagu käesolevas asjas – seoses nende õigusaktide kindlaksmääramisega, mille vastuvõtmise ettepanek on esitatud, või üldisemalt sellega, kuidas on määratletud kavandatud kodanikualgatuse sisu.

- 62 Järgmiseks tuleb tõdeda, et määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkt b ei näe sõnaselgelt ette komisjoni võimalust kavandatud kodanikualgatus osaliselt registreerida.
- 63 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa õigusnorm on (22. detsembri 2022. aasta kohtuotsus Sambre & Biesme ja Commune de Farciennes, C-383/21 ja C-384/21, EU:C:2022:1022, punkt 54 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 64 Siinkohal olgu märgitud, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 40, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale peab komisjon, kellele on kavandatud kodanikualgatus esitatud, registreerimise tingimust, mis on ette nähtud määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b, tõlgendama ja kohaldama kooskõlas kodanikualgatuse taotletavate eesmärkidega, s.o eelkõige julgustada kodanike osalust liidu demokraatias ja muuta liit ligipääsetavamaks – nagu need on ette nähtud määruse nr 211/2011 põhjendustes 1 ja 2 –, et oleks tagatud kodanikualgatuse lihtne kasutatavus.
- 65 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 80–94 rõhutas, kinnitavad need eesmärgid selle sätte tõlgendust, mille kohaselt peab komisjonil olema võimalik kavandatud kodanikualgatus osaliselt registreerida.
- 66 Nimelt, nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116 õigesti leidis, tooks komisjonile selle õiguse andmata jätmise kaasa selle, et kavandatud kodanikualgatuse registreerimisest tuleks põhimõtteliselt tervikuna keelduda isegi siis, kui üksnes osa sellest kavandatud kodanikualgatusest jääb ilmselgelt välja institutsiooni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b tähenduses. Seega, kuna korraldajad on nende volituste ulatuse osas teinud minimaalse vea, tuleks nende kavandatud kodanikualgatus tervikuna tagasi lükata, mis kahjustaks ilmselgelt eesmärki tagada kodanikualgatuse lihtne kasutatavus.
- 67 Sellest järeldub, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta otsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, et komisjon võis vaidlusaluse otsusega asjaomase kavandatud kodanikualgatuse osaliselt registreerida, piirates selle ulatust vastavalt selle otsuse artikli 1 lõike 2 sõnastusele.
- 68 Mis puudutab lõpuks etteheidet, et Üldkohus jättis nagu komisjongi analüüsimata, kas kogu korraldajate esitatud teabest lähtudes saab asjaomase kavandatud kodanikualgatuse registreerida, siis piisab, kui tõdeda, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 116, mida käesolev väiteosa ainsana puudutab, võttis Üldkohus seisukoha üksnes küsimuses, kas asjaomase kavandatud kodanikualgatuse osaline registreerimine on kooskõlas määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktiga b, mitte aga küsimuses, kas korraldajate esitatud teabest lähtudes jäi see kavandatud kodanikualgatus – nagu komisjon selle vajaduse korral ümber kvalifitseeris – ilmselgelt välja volituste ulatusest, mille kohaselt see institutsioon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku.
- 69 Järelikult tuleb ainsa väite teine osa põhjendamatus tõttu tagasi lükata.
- 70 Eeltoodut arvestades tuleb ainus väide osaliselt vastuvõetamatuse tõttu jätta läbi vaatamata ja osaliselt põhjendamatus tõttu tagasi lükata ning seetõttu tuleb käesolev apellatsioonkaebus jätta tervikuna rahuldamata.

## Kohtukulud

- 71 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõikes 2 on ette nähtud, et kui apellatsioonkaebus on põhjendamatu, otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotuse.
- 72 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonimenetluses, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 73 Kuna Rumeenia on kohtuvaidluse kaotanud ja komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb liikmesriigi kohtukulud jätta tema enda kanda ja mõista temalt välja komisjoni kohtukulud.
- 74 Kodukorra artikli 184 lõike 4 teises lauses on sätestatud, et kui esimeses kohtuastmes menetlusse astuja osaleb apellatsioonimenetluses, võib Euroopa Kohus jätta tema kohtukulud tema enda kanda.
- 75 Kuna Ungari osales Euroopa Kohtu menetluses, tuleb käesoleva juhtumi asjaoludel jätta Ungari kohtukulud tema enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (üheksas koda) otsustab:

- 1. Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.**
- 2. Jätta Rumeenia kohtukulud tema enda kanda ning mõista temalt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud.**
- 3. Jätta Ungari kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad