Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 2. detsembril 2021 [1]

Kohtuasi C-156/21

Ungari
versus
Euroopa Parlament
ja

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi – Euroopa Kohtu kodukorra artikli 151 lõige 1 – Menetlusküsimus – Dokumendi tagasivõtmise taotlus – Nõukogu õigustalituse arvamus – Määrus (EL, Euratom) 2020/2092 – Üldine tingimuslikkuse kord liidu eelarve kaitsmiseks – Liidu eelarve kaitsmine õigusriigi põhimõtete rikkumise korral liikmesriigis – Määruse 2020/2092 õiguslik alus – ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a – ELL artikli 7 ja ELTL artikli 269 rikkumine – ELL artikli 4 lõike 1, artikli 5 lõike 2 ja artikli 13 lõike 2 rikkumine – Õiguskindluse põhimõte – Liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõte – Proportsionaalsuse põhimõte

1. ELTL artikli 263 alusel esitatud hagis [2] palub Ungari Euroopa Kohtul esimese võimalusena tühistada määrus (EL, Euratom) 2020/2092 [3] ja teise võimalusena mõned selle artiklid.

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

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

1 Algkeel: hispaania.

2 Kohtuasjas C-157/21, Poola *vs.* parlament ja nõukogu esitab Poola Vabariik samasuguse nõude. Esitan samal kuupäeval ettepaneku mõlemas kohtuasjas.

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

I. Õiguslik raamistik

A. Esmane õigus

4. ELL artiklis 7 on ette nähtud:

„1. Nõukogu võib ühe kolmandiku liikmesriikide, Euroopa Parlamendi või Euroopa Komisjoni põhjendatud ettepaneku alusel ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist oma liikmete neljaviiendikulise häälteenamusega järeldada ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi. Enne sellise järelduse tegemist kuulab nõukogu kõnealuse liikmesriigi ära ja võib sama korra kohaselt otsustades anda talle soovitusi.

Nõukogu kontrollib korrapäraselt, kas sellise järelduse tegemisel aluseks olnud põhjused kehtivad endiselt.

2. Euroopa Ülemkogu võib ühe kolmandiku liikmesriikide või Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt teha järelduse, et mõni liikmesriik rikub oluliselt ja jätkuvalt artiklis 2 osutatud väärtusi, olles enne seda kutsunud asjaomast liikmesriiki üles esitama oma seisukohta.

3. Kui rikkumine on lõike 2 alusel kindlaks tehtud, võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega teha otsuse peatada teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest kõnealuse liikmesriigi suhtes, sealhulgas peatada selle liikmesriigi valitsuse esindaja hääleõiguse nõukogus. Seda tehes võtab nõukogu arvesse sellise peatamise võimalikke tagajärgi füüsiliste ja juriidiliste isikute õigustele ja kohustustele.

Kõnealuse liikmesriigi aluslepingute järgsed kohustused on sellele riigile jätkuvalt siduvad.

4. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega teha hiljem otsuse lõike 3 alusel võetud meetmeid muuta või need kehtetuks tunnistada, kui nende kehtestamise tinginud olukord muutub.

5. Käesoleva artikli kohaldamisel Euroopa Parlamendis, Euroopa Ülemkogus ja nõukogus kasutatav hääletamise kord määratakse kindlaks [ELTL] artiklis 354.“

5. ELTL artiklist 269 tuleneb:

„Euroopa Kohus on pädev otsustama Euroopa Ülemkogu või nõukogu poolt [ELL] artikli 7 alusel vastuvõetud õigusakti seaduslikkuse üle vaid siis, kui liikmesriik, mille suhtes Euroopa Ülemkogu või nõukogu on teinud järelduse, seda taotleb ja vaid nimetatud artiklis sisalduvate menetlusnormide järgimise suhtes.

Taotlus tuleb esitada ühe kuu jooksul alates sellise järelduse tegemise kuupäevast. Kohus teeb otsuse ühe kuu jooksul alates taotluse esitamise kuupäevast“.

6. ELTL artikli 322 lõike 1 punktis a on märgitud:

„Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist kontrollikojaga määruste abil vastu:

a) finantseeskirjad, millega määratakse kindlaks eelkõige eelarve koostamise ja täitmise ning aruannete esitamise ja auditeerimise kord“.

B. Määrus 2020/2092

7. Artiklis 1 („Reguleerimisese“) on sätestatud:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse vajalikud normid liidu eelarve kaitseks juhul, kui liikmesriikides esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi“.

8. Artiklis 2 („Mõisted“) on ette nähtud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „õigusriik“ – ELi lepingu artiklis 2 sätestatud liidu väärtus. Selle hulka kuuluvad seaduslikkuse põhimõte, mis tähendab läbipaistvat, aruandekohustuslikku, demokraatlikku ja pluralistlikku õigusloomeprotsessi; õiguskindluse põhimõte; täidesaatva võimu omavoli keelu põhimõte; tõhusa õiguskaitse põhimõte, mille hulka kuulub juurdepääs õigusemõistmisele, millega tegelevad sõltumatud ja erapooletud kohtud, samuti seoses põhiõigustega; võimude lahususe põhimõte; mittediskrimineerimise põhimõte ja võrdsus seaduse ees. Õigusriiki mõistetakse nii, et arvestatakse teiste ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtuste ja põhimõtetega;

[…]“.

9. Artiklis 3 („Õigusriigi põhimõtete rikkumised“) on sätestatud:

„Käesoleva määruse kohaldamisel võib õigusriigi põhimõtete rikkumisele viidata järgmine:

a) kohtute sõltumatuse ohustamine;

b) suutmatus hoida ära või korrigeerida avaliku sektori asutuste, sealhulgas õiguskaitseasutuste meelevaldseid või õigusvastaseid otsuseid või määrata selliste otsuste eest karistusi, keeldumine rahaliste vahendite ja inimressursside võimaldamisest, kahjustades sellega asutuste nõuetekohast toimimist, või suutmatus tagada huvide konflikti puudumine;

c) õiguskaitsevahendite kättesaadavuse ja tõhususe piiramine, sealhulgas piiravate menetlusnõuete ja kohtuotsuste täitmata jätmise kaudu või õigusrikkumiste tõhusa uurimise, nende eest süüdistuse esitamise või nende eest karistuste määramise piiramine.“

10. Artiklis 4 („Meetmete vastuvõtmise tingimused“) on sätestatud:

„1. Kui artikli 6 kohaselt tehakse kindlaks, et liikmesriigis esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi, mis piisavalt otseselt mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset, võetakse asjakohaseid meetmeid.

2. Käesoleva määruse kohaldamisel seisneb õigusriigi põhimõtete rikkumine ühes või enamas järgmisest:

a) selliste avaliku sektori asutuste nõuetekohane toimimine, kes täidavad liidu eelarvet, sealhulgas liidu eelarvega tagatud laenude ja muude vahendite puhul, eelkõige avalike hangete või toetuste andmise menetluste kontekstis;

b) finantskontrolli, seiret ning auditit tegevate asutuste nõuetekohane toimimine ning tulemuslike ja läbipaistvate finantsjuhtimis- ja aruandlussüsteemide nõuetekohane toimimine;

c) uurimisasutuste ja prokuratuuri nõuetekohane toimimine seoses selliste kelmuste ja pettuste, sealhulgas maksupettuste, korruptsioonijuhtude või muude liidu õiguse rikkumiste uurimise ja nende eest süüdistuse esitamisega, mis on seotud liidu eelarve täitmise või liidu finantshuvide kaitsmisega;

d) tõhus kohtulik kontroll, mida teevad sõltumatud kohtud punktides a, b ja c osutatud asutuste tegevuse või tegevusetuse üle;

e) selliste kelmuste ja pettuste, sealhulgas maksupettuste, korruptsioonijuhtude või muude liidu õiguse rikkumiste ärahoidmine ja nende eest karistuste määramine, mis on seotud liidu eelarve täitmise või liidu finantshuvide kaitsmisega, ning vahendite saajatele tõhusate ja hoiatavate karistuste määramine liikmesriikide kohtute või haldusasutuste poolt;

f) alusetult makstud rahaliste vahendite sissenõudmine;

g) tõhus ja õigeaegne koostöö OLAFi ja, kui asjaomane liikmesriik selles osaleb, siis Euroopa Prokuratuuriga nende uurimiste või süüdistuste esitamise raames vastavalt kohaldatavatele liidu õigusaktidele kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega;

h) muu olukord või ametiasutuste tegevus seoses liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega“.

11. Artiklis 5 („Liidu eelarve kaitsmise meetmed“) on märgitud:

„1. Eeldusel et käesoleva määruse artiklis 4 sätestatud tingimused on täidetud, võib kooskõlas käesoleva määruse artiklis 6 sätestatud menetlusega vastu võtta ühe või mitu järgnevat asjakohast meedet:

[…]

b) kui komisjon täidab liidu eelarvet koostöös liikmesriikidega vastavalt finantsmääruse artikli 62 lõike 1 punktile b:

   i) ühe või mitme programmi heakskiitmise peatamine või peatamise muutmine;

   ii) kulukohustuste peatamine;

   iii) kulukohustuste vähendamine, muu hulgas finantskorrektsioonide tegemise või muudesse rahastamisprogrammidesse ümberpaigutamise kaudu;

iv) eelmaksete vähendamine;

v) maksetähtaegade arvestamise katkestamine;

vi) maksete peatamine.

2. Kui meetmete vastuvõtmise otsuses ei ole sätestatud teisiti, ei mõjuta asjakohaste meetmete kehtestamine lõike 1 punktis a osutatud valitsussektori üksuste või lõike 1 punktis b osutatud liikmesriikide kohustusi rakendada meetmega hõlmatud programmi või fondi, iseäranis kohustusi, mis neil on lõplike vahendite saajate või toetusesaajate ees, sealhulgas kohustust teha makseid käesoleva määruse ning kohaldatavate valdkonnapõhiste õigusnormide ja finantsreeglite alusel. Liidu vahendite rakendamisel eelarve jagatud täitmise raames annavad käesoleva määruse kohaselt vastu võetud meetmetega hõlmatud liikmesriigid komisjonile aru selliste kohustuste täitmise kohta iga kolme kuu tagant alates selliste meetmete vastuvõtmisest.

Komisjon kontrollib, kas kohaldatavat õigust on järgitud, ning võtab vajaduse korral kõik asjakohased meetmed liidu eelarve kaitsmiseks kooskõlas valdkonnapõhiste õigusnormide ja finantsreeglitega.

3. Võetud meetmed peavad olema proportsionaalsed. Meetmete kindlaksmääramisel võetakse arvesse õigusriigi põhimõtete rikkumiste tegelikku või potentsiaalset mõju liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele. Samuti võetakse nõuetekohaselt arvesse õigusriigi põhimõtete rikkumiste laadi, kestust, raskusastet ja ulatust. Meetmed peavad olema võimalikult suures ulatuses suunatud rikkumistest mõjutatud liidu tegevusele.

4. Komisjon annab lõplike vahendite saajate või toetusesaajate huvides teavet ja suuniseid lõikes 2 osutatud liikmesriikide kohustuste kohta veebisaidi või internetiportaali kaudu. Ühtlasi annab komisjon samal veebisaidil või samas internetiportaalis lõplikele vahendite saajatele või toetusesaajatele piisavad võimalused komisjoni teavitamiseks nimetatud kohustuste rikkumistest, mis lõplike vahendite saajate või toetusesaajate arvates neid otseselt mõjutavad. […]

5. Tuginedes lõplike vahendite saajate või toetusesaajate poolt käesoleva artikli lõike 4 kohaselt esitatud teabele, teeb komisjon kõik endast oleneva tagamaks, et kõik summad, mis valits[…]emissektori üksused või liikmesriigid peavad käesoleva artikli lõike 2 kohaselt maksma, makstakse lõplikele vahendite saajatele või toetusesaajatele ka tegelikult välja […].“

12. Artiklis 6 („Menetlus“) on sätestatud:

„1. Kui komisjon leiab, et tal on mõistlik alus pidada artikli 4 tingimused täidetuks, saadab ta asjaomasele liikmesriigile kirjaliku teate, milles on esitatud tema järelduse aluseks olevad faktilised asjaolud ja konkreetsed põhjused, välja arvatud juhul, kui ta leiab, et muud liidu õigusaktides sätestatud menetlused võimaldaksid liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta. Komisjon annab Euroopa Parlamendile ja nõukogule sellisest teatest ning selle sisust viivitamata teada.

[…]

9. Kui komisjon leiab, et artikli 4 tingimused on täidetud ja et liikmesriigi poolt lõike 5 kohaselt ette pandud parandusmeetmed, ei anna piisavat vastust komisjoni teates esitatud järeldustele, esitab ta ühe kuu jooksul alates liikmesriigi märkuste saamisest või juhul, kui märkusi ei tehtud,

põhjendamatu viivituseta ja igal juhul ühe kuu jooksul pärast lõikes 7 kehtestatud tähtaja saabumist, nõukogule ettepaneku asjakohaseid meetmeid käsitleva rakendusotsuse kohta. Ettepanekus esitatakse konkreetsed põhjused ja tõendid, mis on komisjoni järelduse aluseks.

10. Nõukogu võtab käesoleva artikli lõikes 9 osutatud rakendusotsuse vastu ühe kuu jooksul alates komisjoni ettepaneku saamisest. Erandlike asjaolude korral võib rakendusotsuse vastuvõtmise perioodi maksimaalselt kahe kuu võrra pikendada. Selleks et tagada õigeaegse otsuse tegemine, kasutab komisjon, kui ta peab seda asjakohaseks, oma õigusi, mis tal on ELi toimimise lepingu artikli 237 alusel.

11. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega komisjoni ettepanekut muuta ja muudetud teksti rakendusotsusega vastu võtta“.

C. Määrus (EÜ) nr 1049/2001 [4]

13. Artiklis 4 („Erandid“) on märgitud:

„[…]

2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

[…]

– kohtumenetlust ja õigusnõustamist;

[…]

välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

3. Keelatakse juurdepääs dokumendile, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

[…]“.

II. Menetlus Euroopa Kohtus

14. Ungari palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul: [5]

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

[5] Ungari taotles Euroopa Kohtu põhikirja artikli 16 kolmanda lõigu alusel kohtuasja määramist suurkojale.

– tühistada määrus 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks;

– teise võimalusena tühistada määruse 2020/2092 järgmised sätted: artikli 4 lõige 1 ja lõike 2 punkt h, artikli 5 lõigete 2 ja 3 eelviimane ja viimane lause ning artikli 6 lõiked 3 ja 8;

– mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt ja Euroopa Liidu Nõukogult.

15. Parlament ja nõukogu paluvad Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Ungarilt.

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

17. Nõukogu palus 12. mail 2021 kodukorra artikli 151 lõike 1 alusel Euroopa Kohtul jätta Ungari hagiavalduse ja selle lisa A.3 teatavad lõigud arvesse võtmata, kuna need tsiteerisid nõukogu õigustalituse avaldamata arvamust või viitasid sellele. Euroopa Kohus otsustas 29. juunil 2021 selle artikli lõike 5 alusel, et menetlusküsimus lahendatakse koos sisuliste küsimustega kohtuotsuses.

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

19. Oma ettepanekus käsitlen kõigepealt nõukogu tõstatatud menetlusküsimust. Seejärel toon esile määruse 2020/2092 väljatöötamise ja vastuvõtmise õigusliku konteksti. Lõpuks analüüsin Ungari üheksat tühistamisväidet.

III. Menetlusküsimus

20. Nõukogu palub Euroopa Kohtul „jätta arvesse võtmata hagiavalduse ja selle lisade, eelkõige lisa A.3, lõigud, milles on viidatud nõukogu õigustalituse 25. oktoobri 2018. aasta arvamuse (nõukogu dokument 13593/18) (edaspidi „arvamus“) sisule või seda tsiteeritud või kajastatud selles arvamuses tehtud analüüsi, ja eelkõige lõigud [punktidest 21, 22, 164 ja 166]“.

21. Ungari palub Euroopa Kohtul jätta nõukogu taotlus rahuldamata ja teise võimalusena kohustada teda arvamuse esitama.

22. Pean alustuseks täpsustama, et nõukogu ei nõua sellise arvamuse *toimikust eemaldamist*, mida Ungari oma hagiavaldusele sellisena lihtsalt ei lisanud. Seega ei saa rääkida niisuguse dokumendi toimikust eemaldamisest, mida ei ole toimikusse lisatud. Nagu nähtub kodukorra artikli 151 alusel esitatud taotluse sõnastusest, piirdub nõukogu taotlus sellega, et hagiavalduse ja selle lisade osi, milles on nimetatud arvamust tsiteeritud või sellele viidatud, *ei võetaks arvesse*.

23. Kõikidele liidu riikidele ja komisjonile on nõukogu liikmetena või määruse 2020/2092 vastuvõtmiseni viinud seadusandlikus menetluses osalejatena see arvamus kättesaadav.

24. Lisaks tehti selle arvamuse olemasolu ajakirjanduses teatavaks[6] ja selle sisu on internetis kättesaadav. Nõukogu otsustas siiski säilitada selle konfidentsiaalsuse ja jättis rahuldamata teatavad määruse nr 1049/2001 alusel esitatud juurdepääsutaotlused, avaldades ainult selle arvamuse punktid 1–8.[7]

25. Tegemist on seega paradoksiga, kuna kõigil selle menetluse pooltel oli õiguspärane juurdepääs dokumendile ja ainult Euroopa Kohtule ei ole see ametlikult teada. Selles kontekstis on nõukogu taotlus pigem üllatav[8] ega kattu Euroopa Kohtule esitatud dokumentide toimikust eemaldamise *klassikaliste* juhtudega, mida on mainitud selle kohtu praktikas.

26. Ungari hagiavalduses ja selle lisades esinevad:

– arvamuse ühe osa tsitaat lisas 3 esitatud dokumendi *Non-paper from Hungary* punktis 4 komisjoni 9. novembri 2018. aasta ettepaneku kohta, mille alusel võeti vastu määrus 2020/2092;

– viited arvamusele, mis näivad selle sisu kordavat, kuid mille kohta ma ei saa kindlaks teha, kas need kajastavad seda sõna-sõnalt või on Ungari antud ümbersõnastuses (hagiavalduse punktid 22 ja 164 ning lisa 3 punktid 2–7 ja 9); ning

– lihtsalt viited arvamusele Ungari konkreetsetes argumentides (hagiavalduse punktid 21 ja 166).

27. Enne menetlusküsimuse sisulist käsitlemist näib mulle sobilik kirjeldada asjakohaseid õigusnorme ja Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitlevad liidu institutsioonide dokumentidele, eelkõige nende õigustalituste arvamustele juurdepääsu, nende avalikustamist ja neile kohtus tuginemist.

A. Liidu institutsioonide dokumentidele juurdepääsu ja neile kohtus tuginemise eeskirjad

28. Füüsiliste ja juriidiliste isikute juurdepääsu liidu institutsioonide dokumentidele reguleerib määrus nr 1049/2001. Selle eesmärk on tagada võimalikult laiaulatuslik juurdepääs ning seepärast on selle artikli 2 lõikes 1 kehtestatud üldpõhimõttena õigus tutvuda kõikide liidu dokumentidega, ehkki teatud tingimustel ja piirangutega.[9]

29. Määruse nr 1049/2001 artiklis 4 (eespool viidatud) on ette nähtud erandid dokumentidega tutvumise õigusest, mida kohandatakse avaliku või erahuvi põhjustel. Nende erandite hulgas on nimetatud niisugustele dokumentidele juurdepääsu keeldu:

– mille avaldamine kahjustaks „kohtumenetlust ja õigusnõustamist“ […], välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve“;

6 *Político* 29. oktoobri 2018 väljaande artikkel.

7 Nõukogu poolt numbriga ST 13593 2018 INIT identifitseeritud dokument. Punktid 1–8 sisaldavad sissejuhatust ning õigusliku raamistiku ja faktiliste asjaolude ülevaadet, kuid ei sisalda õiguslikku analüüsi. Need on alates 18. detsembrist 2020 avalikud: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/en/pdf. Vt selle kohta Üldkohtu 21. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Pech *vs.* nõukogu (T-252/19, EU:T:2021:203, punktid 2–4).

8 Samalaadse taotlusega on tulnud tegemist teha Üldkohtul. 20. mai 2020. aasta kohtumäärus Nord Stream 2 *vs.* parlament ja nõukogu (T-526/19, EU:T:2020:210), milles on praegu pooleli apellatsioonimenetlus, milles on kohtujurist Bobek esitanud 6. oktoobri 2021. aasta ettepaneku Nord Stream 2 *vs.* parlament ja nõukogu (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

9 „Kõigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid“.

– mille „institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve".

30. Määrust nr 1049/2001 kohaldatakse ainult dokumentidega tutvumise taotluste suhtes, mille on esitanud füüsilised või juriidilised isikud, mitte liikmesriigid. Mis nõukogu seadusandlikesse aktidesse puutub, siis on liikmesriikidel selle institutsiooni koostatud dokumendid loogiliselt võttes olemas.

31. Piiratud juurdepääsuga dokumentide avalikustamise või avaldamise korral peavad liikmesriigid siiski taotlema luba, mis on nõukogu puhul ette nähtud tema kodukorras.[10] Selle II lisa sisaldab nõukogu dokumentidele üldsuse juurdepääsu erinorme, mis viitavad määrusele nr 1049/2001.[11]

32. Viidet määruse nr 1049/2001 sätetele täiendavad nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise suunised.[12] Nende suuniste punktis 5 on sätestatud, et märget „LIMITE" kandvate dokumentide puhul kehtib vastavalt ELTL artiklile 339 ja nõukogu kodukorra artikli 6 lõikele 1 ametisaladuse pidamise kohustus, lisaks tuleb neid dokumente töödelda kooskõlas asjaomaste liidu õigusaktidega, eelkõige määrusega nr 1049/2001.

33. Märkega „LIMITE" dokumentidele juurdepääsu kohta on nõukogu suuniste punktides 20–22 seatud dokumentide avalikustamise tingimuseks nõukogu eelnev luba.[13]

B. Kohtupraktika institutsioonide õigustalituste arvamustele juurdepääsu ja nendele kohtus tuginemise kohta

34. Euroopa Kohtu praktika on peamiselt välja kujunenud olukordades, kus füüsilised ja juriidilised isikud on taotlenud juurdepääsu institutsioonide dokumentidele ja viimased on keeldunud neile seda võimaldamast.

[10] Nõukogu 1. detsembri 2009. aasta otsus, millega võetakse vastu nõukogu kodukord (ELT 2009, L 325, lk 35). Selle artikli 6 lõikes 2 on sätestatud, et „[n]õukogu või COREPER võib kohtumenetluses lubada esitada koopia või väljavõtte nõukogu dokumendist, mida ei ole veel tehtud üldsusele kättesaadavaks, kooskõlas dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevate sätetega".

[11] Artikkel 5: „Kui liikmesriik edastab taotluse nõukogule, käsitletakse seda määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklite 7 ja 8 ning käesoleva lisa asjaomaste sätete kohaselt. Kui juurdepääs dokumentidele keelatakse täielikult või osaliselt, teatatakse taotlejale, et võimalik kordustaotlus tuleb esitada otse nõukogule".

[12] Nõukogu 10. aprilli 2018. aasta teatis nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise kohta, kättesaadav aadressil https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/et/pdf.

[13] Punkt 20: „LIMITE-dokumente ei tohi avaldada, kui vastavasisulist otsust pole teinud selleks nõuetekohaselt volitatud nõukogu ametnikud, liikmesriigi ametiasutus (vt punkt 21) või vajadusel nõukogu kooskõlas määrusega (EÜ) nr 1049/2001 ning nõukogu kodukorraga".
Punkt 21: „Muude ELi institutsioonide või asutuste töötajad peale nõukogu ei tohi ilma esmalt nõukogu peasekretariaadiga konsulteerimata otsustada LIMITE-dokumentide avalikustamise üle. Liikmesriikide ametiasutuste töötajad konsulteerivad vastavalt määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklile 5 nõukogu peasekretariaadiga enne kõnealuse otsuse tegemist, välja arvatud juhul kui on selge, et dokumenti võib avalikustada".
Punkt 22: „LIMITE-dokumentide sisu võib avalikustada üksnes nõukogu poolt heaks kiidetud turvalistel veebilehekülgedel või veebipõhistel platvormidel või kaitstud ligipääsu alusel (nt delegaatide portaali kaudu)".

35. Selle kohtupraktika raames kohaldas ja tõlgendas Euroopa Kohus määrust nr 1049/2001 konkreetselt seoses liidu institutsioonide õiguslike arvamustega tutvumise taotlustega. Sellel määrusel on teatav „suundanäitav väärtus huvide kaalumisel, mis on nõutav dokumendi toimikust kõrvaldamise taotluse lahendamiseks" Euroopa Kohtus pooleliolevas kohtuasjas. [14]

36. Euroopa Kohus on seisukohal, et „[määruse nr 1049/2001 artiklis 4 kajastatud] avaliku huviga, mille kohaselt peavad institutsioonid saama kasutada oma õigustalituste täiesti sõltumatult antud arvamusi, läheks vastuollu see, kui möönda, et selliseid sisedokumente võib Euroopa Kohtus toimuvas vaidluses esitada, ilma et asjaomane institutsioon oleks selleks loa andnud või kohus selle esitamist nõudnud […]" [15].

37. Seda mõtteliini järgides on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes õigusnõustamise kohta ette nähtud erandi eesmärk „kaitsta institutsiooni huvi küsida õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus". [16]

38. Nõukogu peab selle erandi kohaldamisel, mida tuleb tõlgendada kitsalt, [17] viima läbi kolmeetapilise analüüsi, mille käsitlemist on üksikasjalikult selgitatud kohtuotsuses Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (punktid 37–47):

– „Esmalt peab nõukogu kindlaks tegema, kas dokument, mille avalikustamist taotletakse, on ikka seotud õigusnõustamisega".

– „Seejärel peab nõukogu kontrollima, kas kõnealuse dokumendi nende osade avalikustamine, mille kohta on sedastatud, et need käsitlevad õiguslikku arvamust, „kahjustaks [seda] kaitset[, mis peab sellele arvamusele olema tagatud]" […]. Selle huvi kahjustamise ohule saab tugineda siis, kui ohtu võib mõistlikult ette näha ja see ei ole ainult oletuslik".

– „Lõpuks, kui nõukogu leiab, et dokumendi avalikustamine kahjustaks õigusnõustamise kaitset, nagu see on siin määratletud, on ta kohustatud [kolmandaks] kontrollima, kas avalikustamine on ülekaaluka üldise huvi tõttu sellegipoolest põhjendatud, vaatamata sellele, et see kahjustab tema võimalust küsida õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus". [18]

39. Kogu selles menetluses tuleb arvesse võtta põhimõttelisi avaldusi, mille esitas Euroopa Kohus kohtuotsuses ClientEarth *vs.* komisjon: [19]

– „[M]äärus nr 1049/2001 kajastab oma põhjenduse 1 kohaselt ELL artikli 1 teises lõigus väljendatud tahet tähistada uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises, kus otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik".

14 31. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Sloveenia *vs.* Horvaatia (C-457/18, EU:C:2020:65; edaspidi „kohtuotsus Sloveenia *vs.* Horvaatia", punkt 67) ja 14. mai 2019. aasta kohtumäärus Ungari *vs.* parlament (C-650/18, ei avaldata, EU:C:2019:438; edaspidi „kohtumäärus Ungari *vs.* parlament", punktid 9, 12 ja 13).

15 Kohtuotsus Sloveenia *vs.* Horvaatia (punkt 66), milles on viidatud kohtumäärusele Ungari *vs.* parlament (punktid 8 ja 9).

16 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374; edaspidi „kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu", punkt 42).

17 *Ibidem*, punkt 36.

18 Vt selle kohta kohtuotsused Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (punktid 38–44); 3. juuli 2014. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* in't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 96) ja kohtumäärus Ungari *vs.* parlament (punkt 11).

19 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punktid 73–75) ja kohtumäärus Ungari *vs.* parlament (punkt 13).

– „See liidu põhieesmärk kajastub esiteks ka ELTL artikli 15 lõikes 1, mille kohaselt teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused oma tööd võimalikult avalikult, kusjuures seda avatuse põhimõtet kinnitavad ka ELL artikli 10 lõige 3 ja ELTL artikli 298 lõige 1, ning teiseks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 42, kus on sätestatud õigus tutvuda dokumentidega".

– „Määruse nr 1049/2001 põhjendusest 2 nähtub, et läbipaistvus võimaldab tagada liidu institutsioonidele suurema legitiimsuse ning tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Võimaldades mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, aitab see suurendada kodanike usaldust".

40. „Avatuse" (läbipaistvuse) nõue ei pruugi siiski olla piisav, et õigustada hagi lisana esitatud institutsiooni arvamuse jätmist kohtutoimikusse, kui esineb teatud riske. Üks neist on kohustada institutsiooni „võtma avalikult seisukoha arvamuse suhtes, mis oli ilmselgelt mõeldud sisekasutuseks, [mis] tooks aga vältimatult kaasa negatiivsed tagajärjed [institutsiooni] huvile küsida õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav arvamus". [20]

41. Lisaks võimaldaks dokumendi toimikusse jätmisega nõustumine juhul, kui institutsioon ei ole lubanud seda avalikustada, hoida kõrvale juurdepääsu taotlemise menetlusest, mis on kehtestatud määrusega nr 1049/2001. [21]

42. Institutsioonide *seadusandlikes menetlustes esitatud* arvamuste kohta on Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud palju ulatuslikumat dokumentidega tutvumise õigust ja vastavat suuremat avalikustamise kohustust.

43. Nagu on märgitud kohtuotsuses Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu, lükkas Euroopa Kohus tagasi „õigustused", millele see institutsioon tugines, et oma õigustalituse arvamus seadusandliku ettepaneku kohta toimikust kõrvaldada. Nõukogu oli väitnud, et selle arvamuse avalikustamine „võib […] tekitada kahtlust asjaomase õigustloova akti seaduslikkuses" ja see seaks ohtu „tema õigustalituse sõltumatuse". [22]

44. Vastuseks nendele argumentidele märkis Euroopa Kohus:

– mis esimesse puutub, siis „just läbipaistvus neis asjades, mis võimaldab mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, annab institutsioonidele suurema legitiimsuse Euroopa kodanike silmis ja suurendab kodanike usaldust. Teabe ja arutelude puudumine võib kodanikel tekitada kahtlusi mitte ainult mõne eraldiseisva õigusakti seaduslikkuse suhtes, vaid tegelikult pigem ka selle suhtes, kas otsustamisprotsess tervikuna on seaduslik". [23]

– Mis teise puutub, siis etteheidetud oht (õigustalituse sõltumatuse ohustamine) ei saa olla puhthüpoteetiline ega kattu huviga vältida võimalikku survet selle talituse antud arvamuste sisu mõjutamiseks. [24]

45. Eespool esitatud kaalutlustest „tuleneb, et määrus nr 1049/2001 kehtestab üldreeglina kohustuse avalikustada nõukogu õigustalituse arvamused, mis on seotud õigusloomemenetlusega". See ei takista siiski „spetsiifilise õigusliku arvamuse avalikustamisest

[20] Kohtuotsus Sloveenia *vs.* Horvaatia (punkt 70).

[21] Kohtumäärus Ungari *vs.* parlament (punkt 14) ja kohtuotsus Sloveenia *vs.* Horvaatia (punkt 68).

[22] Kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (punkt 54).

[23] *Ibidem*, punkt 59.

[24] *Ibidem*, punktid 62–66.

keeldumist õigusnõustamise kaitsele tuginedes, kui see on antud küll õigusloomemenetluse käigus, kuid puudutab eriti tundlikku küsimust või on eriti laia ulatusega ja väljub õigusloomemenetluse raamidest“. [25]

C. Nõukogu taotluse analüüs

46. Nõukogu taotluses tuleb eristada kahte osa.

47. Esimene puudutab taotlust eemaldada toimikust hagiavalduse lisa 3, milles on nn *Non-paper from Hungary* komisjoni ettepaneku kohta, mille alusel võeti vastu määrus 2020/2092. Selles *Non paper*is on õigustalituse arvamuse ühe lõigu sõnasõnaline tsitaat ning viited sellele arvamusele, mis *näivad* selle sisu kordavat.

48. Kuna *Non-paper from Hungary* on dokument, mille koostas ja esitas Ungari määruse 2020/2092 vastuvõtmiseks järgitud seadusandliku menetluse käigus, siis ei ole liidu institutsioonide dokumentidele juurdepääsu eeskirjad sellele kohaldatavad.

49. Seega ei takista miski Ungaril dokumendi koostajast riigina seda Euroopa Kohtus toimuvas menetluses esitada, kuigi see sisaldab otseseid või kaudseid nõukogu õigustalituse arvamuse tsitaate.

50. Nõukogu taotluse teises osas palub see institutsioon Euroopa Kohtul jätta arvesse võtmata Ungari hagiavalduse lõigud, milles on viidatud, tsiteeritud või kajastatud arvamuses tehtud analüüsi.

51. Taotluse rahuldamine oleks sellistel juhtudel vastuvõetav ainult arvamuse sisu tsiteerimise osas, mitte aga hagiavalduse punktide osas, mis ainult langevad selle arvamuse sisuga kokku. Liidu seadusandliku akti kehtivust vaidlustaval riigil on täielik õigus kaitsta oma seisukohti, sõltumata sellest, kas need langevad kokku selle akti vastuvõtmiseni viinud menetluses koostatud dokumentide sisuga.

52. Kui Ungari oleks esitanud nõukogule taotluse arvamusega tutvumiseks, oleks võinud põhimõtteliselt kohaldada selle institutsiooni kodukorda, mille artikli 6 lõikes 2 on sätestatud, et nõukogu võib *lubada* „esitada koopia või väljavõtte nõukogu dokumendist, mida ei ole veel tehtud üldsusele kättesaadavaks, kooskõlas dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevate sätetega“.

53. Nõukogu dokumentide puhul, mis kannavad märget „LIMITE“, nagu käesoleval juhul, on nõukogusiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentide töötlemise suuniste punktis 5 sätestatud, et neid peetakse ELTL artikli 339 ja nõukogu kodukorra artikli 6 lõike 1 alusel ametisaladusega kaitstuks, kusjuures ühtlasi tuleb neid töödelda kooskõlas asjaomaste liidu õigusaktidega, eelkõige määrusega nr 1049/2001. Mis puudutab nendele LIMITE-dokumentidele juurdepääsu, siis on nõukogu suuniste punktides 20 ja 21 seatud nende avaldamise tingimuseks nõukogu eelnev luba.

54. Ungaril oleks vaja olnud seda sama nõukogu eelnevat luba selleks, et lisada vaidlusalune arvamus lisana oma hagiavaldusele, kuna see dokument kannab märget LIMITE ja nõukogu on selle avaldanud väga piiratult ning jättis rahuldamata mitme üksikisiku taotluse sellega

[25] *Ibidem*, punktid 68 ja 69.

tutvuda.[26] Nagu ma juba märkisin, kui oleks lubatud vahet tegemata lisada toimikusse dokumenti, kui institutsioon ei ole lubanud seda avalikustada, oleks lihtne hoida kõrvale dokumendile juurdepääsu taotlemise menetlusest, mis on kehtestatud määrusega nr 1049/2001.[27]

55. Kokkuvõttes on selle juhtumi ühel või teisel viisil lahendamiseks oluline meeles pidada Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb seadusandlikus menetluses koostatud õiguslike arvamuste kasutamist ja mis nõuab kolmeetapilist analüüsimist, mida ma juba nimetasin.[28]

56. Mis selle analüüsi esimesse etappi puutub, siis ei ole kahtlust, et tegemist on (nõukogu õigustalituse) *õigusliku arvamusega* – asjaolu, mida pooled ei eita.

57. Selle analüüsi teises etapis tuleb hinnata, kas selle konkreetse arvamuse avalikustamine *kujutab endast nõukogu õigusnõustamise kaitsele mõistlikult ettenähtavat, mitte ainult oletuslikku ohtu*.

58. Selleks et hinnata, kas käesoleval juhul on selline oht olemas, lähtun eeldusest, et Ungaril oleks vaja olnud nõukogu luba selle arvamuse *kasutamiseks* Euroopa Kohtu menetluses.

59. Minu arvates oleks see sama luba vajalik juhul, kui tahetakse *lisada* oma hagiavaldusse tekstilõike dokumendist, mis kannab märget LIMITE, mida nõukogu säilitab piiratud juurdepääsuga dokumendina, nagu käesoleval juhul, tingimusel et need lõigud muudaksid selle täieliku sisu või olulise osa sellest praktikas avalikuks.

60. Kui nõukogu ei ole eelnevat luba andnud, võiks liikmesriik sellest nõudest kõrvale hoida, et avalikustada ja esitada kohtus selle institutsiooni konfidentsiaalseid dokumente: piisaks sellest, et ta ei esitaks neid tõendavate dokumentidena oma hagiavalduse lisas, vaid lisaks nende dokumentide sisu hagiavaldusse.

61. Nende kaalutluste põhjal võivad olla asjakohased järgmised asjaolud:

– arvamus (välja arvatud selle kaheksa esimest lõiku, mis on lihtsalt ülevaatlikud, mitte analüütilised ja mis on avalikustatud) on sisedokument, mis kannab märget „LIMITE“, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise nõue;

– Ungaril on arvamuse tekst seaduslikult olemas, kuna ta on liikmesriik. Ta sai selle seega hoidmata kõrvale nõukogu kodukorrast, mille II lisa artikkel 5 näeb ette, et liikmesriigid taotlevad sellelt institutsioonilt juurdepääsu üksnes dokumentidele, mida nende käsutuses ei ole;

– nõukogu ei olnud kohustatud oma õigustalituse arvamuse kohta avalikult seisukohta võtma, kuna ta sai vastata Ungari hagiavaldusele, ilma et tal oleks vaja olnud sellele arvamusele sõnaselgelt hinnangut anda;[29]

[26] Üks neist nõukogu keelavatest otsustest on see, mille Üldkohus tühistas 21. aprilli 2021. aasta kohtuotsusega Pech *vs.* nõukogu (T-252/19, EU:T:2021:203).

[27] Kohtumäärus Ungari *vs.* parlament (punkt 14) ja kohtuotsus Sloveenia *vs.* Horvaatia (punkt 68). Nagu ma samuti selgitasin, viitavad nõukogu kodukord ja selle dokumentidele juurdepääsu üldsuunised määrusele nr 1049/2001.

[28] Käesoleva ettepaneku punkt 38.

[29] Kohtuistungil ei pidanud nõukogu oma õigustalituse arvamuse kohta arvamust avaldama.

– „kohtumenetluses esitamise“ all ei saa mõista hagiavalduses esitatud üksnes kaudseid viiteid arvamuse lõikudele. Ainult siis, kui need viited oma ulatuselt võrduvad arvamuse enda ilma loata avalikustamisega, võiks väita, et püütakse nõukogult loa küsimise kohustusest kõrvale hoida;

– nagu ma juba märkisin, on Ungaril täielik õigus esitada oma õiguslikud argumendid, isegi kui need langevad kokku nõukogu õigustalituse argumentidega, mis on sellele liikmesriigile teada, kuna ta osales määruse 2020/2092 väljatöötamise menetluses.

62. Ma ei arva seega, et esineb mõistlikult ettenähtav ja mitte ainult oletuslik oht nõukogu õiguslike arvamuste kaitsele. Kui aga see nii oleks ja kui analüüsi teine etapp oleks läbitud, tuleks kolmandaks veel kaaluda, kas esineb *ülekaalukas üldine huvi*, mis õigustab nõukogu õigustalituse arvamuse lõikudele tehtud otseste ja kaudsete viidete toimikusse jätmist.

63. Nagu ma järgnevalt selgitan, on käesoleval juhul see ülekaalukas üldine huvi olemas, sõltumata asjaolust, et Ungaril on oma huvi, et nõukogu taotlus jäetaks rahuldamata ning et viited arvamusele, mis toetavad tema väidet määruse 2020/2092 (väidetava) kehtetuse kohta, jäetaks alles.

64. Ülekaalukas huvi, mis käesolevas asjas õigustaks nõukogu õigustalituse arvamuse lõikudele tuginemist kohtus ja nende avalikustamist, on seadusandliku menetluse läbipaistvus.

65. Tuletan meelde, et juurdepääs nõukogu dokumentidele, kui ta toimib seadusandjana, suurendab õigusloomemenetluse läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab demokraatiat, võimaldades kodanikel kontrollida seadusandliku akti aluseks võetud teavet.[30]

66. Veelgi enam, läbipaistva seadusandliku menetluse raames tuleb esitada kõik põhjendatud õiguslikud arvamused teatava ettepaneku poolt või vastu, mis annavad kaasseadusandjatele (kes otsuse eest lõppastmes vastutavad) ja kodanikele üldiselt hinnangu andmise alused, mis on hädavajalikud selle ettepaneku hindamiseks.

67. See on võimalik vaid siis, kui avaldatud õiguslikud arvamused on üldsusele teatavaks tehtud just selleks, et võimaldada „mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, [mis] annab institutsioonidele suurema legitiimsuse Euroopa kodanike silmis ja suurendab kodanike usaldust“.[31]

68. Nende kaalutluste põhjal, millega ma täielikult nõustun, otsustas Euroopa Kohus, et üldjuhul kehtib *kohustus* õigusloomemenetlusega seotud õiguslikud arvamused avalikustada.[32] Selle kohustuse teine pool on see, et nende arvamuste puhul ei ole lubatud need „üldiselt […] salastada“.[33]

30 Kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (punkt 67).

31 *Ibidem*, punkt 59. Samas punktis on lisatud: „Teabe ja arutelude puudumine võib kodanikel tekitada kahtlusi mitte ainult mõne eraldiseisva õigusakti seaduslikkuse suhtes, vaid tegelikult pigem ka selle suhtes, kas otsustamisprotsess tervikuna on seaduslik“.

32 Kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu (punktid 68 ja 71).

33 *Ibidem*, punkt 57.

69. See kohustus ei ole siiski absoluutne. Konkreetselt see „ei takista siiski spetsiifilise õigusliku arvamuse avalikustamisest keeldumist õigusnõustamise kaitsele tuginedes, kui see on antud küll õigusloomemenetluse käigus, kuid puudutab eriti tundlikku küsimust või on eriti laia ulatusega ja väljub õigusloomemenetluse raamidest“. [34]

70. Vaidlusalune arvamus koostati seadusandliku menetluse raames, mille eesmärk oli võtta vastu määrus 2020/2092. Nõukogu ei ole minu arvates põhjendanud, et tegemist on „eriti tundliku“ arvamusega, isegi kui sellel määrusel on vaieldamatu mõju liidule ja selle liikmesriikidele.

71. Eriti tundlik peab olema õigusliku arvamuse sisu. Seda silmas pidades saab ainult arvamust, mis – isegi kui see puudutab olulist seadusandlikku meedet –sisaldab eriti delikaatseid andmeid (näiteks reserveeritud või salajaste materjalide kohta), käsitada *tundlikuna*, kuid mitte siis, kui see sisaldab lihtsalt hinnangut aluslepingute tõlgenduslikele aspektidele, nagu seda on selle meetme õiguslikud alused.

72. Nõukogu ei põhjenda minu arvates ka seda, et arvamus on „eriti laia ulatusega ja väljub õigusloomemenetluse raamidest“.

73. Kuigi kohtuotsuse Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu selline väljend ei ole väga selge (kuna õiguslikud arvamused seadusandliku ettepaneku kohta piirduvad põhimõtteliselt selle kehtivuse või puuduste analüüsimisega, minemata kaugemale), leian, et see käib arvamuste kohta, mis ei ole seetõttu, et need lähevad kaugemale niisuguse õigusnormi sisust, mis võidakse vaidlustada, asjakohased kohtumenetluse jaoks, milles neid tahetakse esitada.

74. Seega peab seadusandliku menetluse läbipaistvus käesoleval juhul peale jääma hüpoteetilisele riskile (siin tõendamata), et nõukogu õigusnõustamine jääb ilma nõuetekohase kaitseta või et tema õigustalitusel raskendatakse anda „aus, objektiivne ja kõikehõlmav“ [35] arvamus, mille need omadused tagab pealegi selle talituse töötajate professionaalsus ning mida nõukogu peab kaitsma.

75. Eespool öeldut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta nõukogu täiendav taotlus rahuldamata.

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

76. Selleks et määruse 2020/2092 tingimuslikkuse mehhanismi paremini mõista, on vaja peatuda: a) selle vastuvõtmisel järgitud seadusandlikul menetlusel; ja b) liidu õiguses juba ette nähtud analoogsetel mehhanismidel, millele lisandub nüüd selle määrusega kehtestatud mehhanism.

A. Määruse 2020/2092 vastuvõtmisel järgitud seadusandlik menetlus

77. Määruse 2020/2092 väljatöötamine oli iseäranis keerukas ja selles järgitud õigusloomeprotsess aitab seda õigesti tõlgendada. [36]

34 *Ibidem*, punkt 69.

35 *Ibidem*, punkt 64.

36 Vt Louis, J.-V., „Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union“, *Cahiers de droit européen*, 2020, nr 1, lk 3–20; ja Baraggia, A. ja Bonelli, M., „Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges“, *German Law Journal*, ajakirjanduses.

78. Selle määruse ajendit tuleb otsida liidu püüdest parandada oma vahendeid, mis on suunatud sellele, et tagada, et liikmesriigid austavad õigusriigi põhimõtteid. Seda liidu väärtust, mis on sätestatud ELL artiklis 2, ohustavad mõne liikmesriigi hiljutised praktikad, nagu on parlament ja komisjon korduvalt rõhutanud. Mõned nendest riikidest on peamised liidu eelarvest vahendite saajad. [37]

79. Õigusriigi põhimõtete rikkumistele vastu seismiseks on liidu käsutuses piiratud hulk õiguslikke vahendeid:

– ELL artikli 7 mehhanismi eesmärk on tuvastada „ilmset ohtu, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi“ või et „mõni liikmesriik rikub oluliselt ja jätkuvalt“ neid samu väärtusi, nähes ette ühe või teise tuvastamisega kaasnevad tagajärjed. Mehhanismi toimivust *pärsib* see, et teisel nendest juhtudest on vaja Euroopa Ülemkogu ühehäälset otsust;

– komisjoni (ELTL artikkel 258) või teise liikmesriigi (ELTL artikkel 259) esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagid võimaldavad tuvastada, kas liikmesriik on rikkunud mõnda aluslepingutest tulenevat kohustust.

80. 2014. aastal võttis komisjon vastu teatise „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik“ „õigusriigi tõhusaks ja järjekindlaks kaitsmiseks kõigis liikmesriikides. Selle raamistiku eesmärk on tegeleda olukorraga, kus õigusriik on süsteemselt ohustatud, ja lahendada see“. [38]

81. Uue raamistiku eesmärk oli „lahendada tulevikus õigusriigile ohtlik olukord mõnes liikmesriigis enne, kui tekivad Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 ettenähtud menetluse käivitamist nõudvad tingimused. Seega on uus raamistik ette nähtud praeguse tühimiku täitmiseks. See ei ole Euroopa Liidu lepingu artiklis 7 sätestatud menetluse alternatiiviks, vaid pigem ennetab ja täiendab seda“. [39]

82. Komisjon ajakohastas 2019. aastal oma strateegiat ja lõi Euroopa õigusriigi mehhanismi. [40] See mehhanism põhineb tihedal dialoogil riiklike ametiasutuste ja sidusrühmadega ning tagab läbipaistvuse ja hõlmab kõiki liikmesriike objektiivsel ja erapooletul alusel. Komisjon koostab nende andmetega aastaaruande, mis sisaldab iga liikmesriigi hindamist. [41]

[37] Ungari on 25 424 713 942 euroga aastate 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku üks peamistest liidu struktuurifondide saajatest elaniku kohta (2532 eurot elaniku kohta) ja riigis liidu kaasrahastatavate riiklike investeeringute suure protsendiga vastavalt komisjoni andmetele, mis on kättesaadavad aadressil https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU. Poola Vabariik tõuseb esile kui üks peamisi liidu struktuurifondidest kasusaajaid, kuna ta sai aastate 2014–2020 mitmeaastasest finantsraamistikust 89 990 274 817 eurot (2262 eurot elaniku kohta) vastavalt komisjoni andmetele, mis on kättesaadavad aadressil https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL.

[38] 11. märtsi 2014. aasta dokument COM(2014) 158 (final), komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik.

[39] Nõukogu õigustalituse 27. mai 2014. aasta arvamus nr 10296/14 kritiseerib seda komisjoni teatist, märkides, et õigusriigi põhimõtte järgimise suhtes võivad institutsioonid tegutseda ainult EL artiklis 7 sätestatud menetluse raames või kui selleks on olemas muu materiaalõiguslik eripädevus.

[40] Dokument COM(2019) 163 (lõplik), komisjoni 3. aprilli 2019. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule: Õigusriigi edasine tugevdamine liidus. Hetkeseis ja võimalikud edasised sammud; Dokument COM(2019) 343 (lõplik), komisjon 17. juuli 2019. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Õigusriigi tugevdamine liidus. Tegevuskava.

[41] Vt aastate 2020 ja 2021 kohta 30. septembri 2020. aasta dokument COM(2020) 580 (lõplik), komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta. Õigusriigi olukord Euroopa Liidus; ning 20. juuli 2021. aasta dokument COM(2021) 700 (lõplik), komisjon teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: 2021. aasta aruanne õigusriigi kohta. Õigusriigi olukord Euroopa Liidus.

83. Selles kontekstis esitas komisjon 2018. aasta mais ettepaneku võtta vastu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises. [42]

84. Ettepanek tekitas nõukogu õigustalituses teatavat skepsist. Kontrollikoda tegi teatavad soovitused selle sisu parandamiseks, [43] olles eelnevalt rõhutanud, et ettepanekul on kaheldav õiguslik alus, ettepanekus sõnastatud kriteeriumid on ebatäpsed, see annab komisjonile väga laia kaalutlusruumi ja kaldub kõrvale ELL artiklis 7 sätestatud menetlusest.

85. Pärast keerukat seadusandlikku menetlust jõudis Euroopa Ülemkogu 2020. aasta juulis kokkuleppele [44], et kiita heaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027 ja Euroopa taastamiskava Next Generation EU (edaspidi „Plan Next Generation EU“). Kokkuleppes oli märgitud, et „kehtestatakse tingimuslikkuse kord eelarve kaitsmiseks ja kava Next Generation EU“.

86. Vaatamata sellele kokkuleppele jäid kaks kaasseadusandjat endiselt erinevatele vaatekohtadele küsimuses, milliseks määrus 2020/2092 lõpuks kujuneb:

– parlamendi eesmärk oli kaitsta õigusriiki eelarve kaudu, samas kui nõukogu soovis kaitsta liidu eelarvet õigusriigi nõuete järgimise kaudu;

– parlament toetas määruse laia kohaldamist, samas kui nõukogu soovis seda piirata, nõudes otsest seost õigusriigi põhimõtte rikkumise ja liidu eelarvele tekkiva konkreetse negatiivse mõju vahel. [45]

87. Need kaks kaasseadusandjat saavutasid 5. novembril 2020 konsensuse teksti suhtes, mis muudeti kergete viimistlustega määruseks 2020/2092, mis jõustus 1. jaanuaril 2021.

88. Ungari ja Poola Vabariik vaidlesid kaasseadusandjate kokku lepitud tekstile vastu ja isegi kui nad ei saanud takistada selle vastuvõtmist, kuna selle õiguslik alus on ELTL artikli 322 lõige 1, mis näeb ette kvalifitseeritud häälteenamuse, ähvardasid nad takistada mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 ja kava Next Generation EU vastuvõtmist, mille heakskiitmiseks oli seevastu nõutav liikmesriikide ühehäälsus.

89. Ummikseis kõrvaldati Euroopa Ülemkogus 2020. aasta detsembris, mille järeldustesse lisati määruse 2020/2092 ulatuse ja kohaldamise osas saavutatud „kompromiss“. [46]

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

43 Vt kontrollikoja arvamus nr 1/2018 komisjoni 2. mai 2018. aasta ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus liidu eelarve kaitsmise kohta õigusriigi üldiste puuduste korral liikmesriikides (ELT 2018, C 291, lk 1).

44 21. juuli 2020. aasta dokument EUCO 10/20, lisa, punktid 22 ja 23, Euroopa Ülemkogu järeldused.

45 Vt Rubio, E., *Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like*?, Institut Jacques Delors Policy Brief, oktoober 2020; Dimitrovs, A., ja Droste, H., „Conditionality Mechanism: What's In It?“, *VerfBlog*, 2020/12/30, https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/.

46 Dokument EUCO 22/20, punkt 2, Euroopa Ülemkogu 11. detsembri 2020. aasta järeldused. Vt nendele järeldustele osaks saanud kriitika Beramdane, A., „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?“, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, nr 1, lk 155; Scheppele, K. L., Pech, L. ja Platon, S., „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law“, *VerfBlog*, 2020/12/13, https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/; ja Alemanno, A. ja Chamon, M, „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It“, *VerfBlog*, 2020/12/11, https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/, kelle arvates toimis Euroopa Ülemkogu *ultra vires*.

90. Kuigi Euroopa Ülemkogul ei ole selles valdkonnas seadusandlikke volitusi, kinnitavad tema järeldused määruses 2020/2092 sätestatud menetluslikke ja sisulisi tagatisi liikmesriikidele ning annavad paljude selle elementide tähenduse ja ulatuse tõlgenduse (mida võiks pidada lubatavaks, arvestades, kes on selle andnud, kuigi mittesiduvaks). Tuletan igal juhul meelde, et määruse 2020/2092 tõlgendamine on Euroopa Kohtu ülesanne.

91. Euroopa Ülemkogu järeldustest nähtub, et uue määruse „kohaldamisel tuleb täielikult järgida [ELL] artikli 4 lõiget 2, nimelt austada liikmesriikide rahvuslikku identiteeti, mis on omane nende poliitilistele ja põhiseaduslikele põhistruktuuridele, pädevuse andmise põhimõtet ning samuti objektiivsuse, mittediskrimineerimise ja liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõtet“.

92. Konsensuselemendid, mida Euroopa Ülemkogu kordab, on eelkõige järgmised:[47]

– Määruse eesmärk on kaitsta liidu eelarvet, sealhulgas kava Next Generation EU, selle usaldusväärset finantsjuhtimist ja liidu finantshuve.[48]

– Määruse alusel tingimuslikkuse mehhanismi kohaldamine on objektiivne, õiglane, erapooletu ja faktidel põhinev, tagades nõuetekohase menetluse, mittediskrimineerimise ja liikmesriikide võrdse kohtlemise;

– Eesmärgiga tagada nende põhimõtete austamine kavatseb komisjon töötada välja ja võtta vastu suunised selle kohta, kuidas ta määrust kohaldab, sealhulgas oma hindamise läbiviimise metoodika. Sellised suunised töötatakse välja liikmesriikidega tihedalt konsulteerides. Kui seoses määrusega peaks esitatama tühistamishagi, võetakse suunised lõplikul kujul vastu pärast Euroopa Kohtu otsust, et lisada neisse kõik sellisest otsusest tulenevad asjakohased elemendid.[49]

– Mehhanismi alusel võetavad meetmed peavad olema proportsionaalsed õigusriigi põhimõtte rikkumiste mõjuga liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele ning põhjuslik seos selliste rikkumiste ja liidu finantshuvidele tulenevate negatiivsete tagajärgede vahel peab olema piisavalt otsene ja nõuetekohaselt tõendatud.

– Määruses sätestatud käivitavaid tegureid tuleb mõista ja kohaldada ühesuguste elementide lõpliku loeteluna ning see ei tohi olla avatud erinevat laadi teguritele või sündmustele. Määrus ei ole seotud üldiste puudustega.[50]

– Mehhanismi kohaldamine on teiste liidu õiguses ette nähtud menetluste suhtes subsidiaarne ja seda rakendatakse juhul, kui muud menetlused ei võimalda liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta.

47 Vt üksikasjalik analüüs väljaandes Editorial Comments, „Compromising (on) the general Contionality Mechanism and the rule of law's“, *Common Market Law Review*, 2021, nr 2, lk 267-284.

48 See kinnitus kaldub käsitama määrust eelarve tingimuslikkuse instrumendina, mis erineb õigusriigi kaitsemehhanismist.

49 Parlament väljendas oma vastuseisu sellele kompromissile ja kritiseeris komisjoni selle eest, et ta nõustus vajadusega töötada välja määruse 2020/2092 kohaldamise suunised ja seadma nende vastuvõtmise sõltuvusse Euroopa Kohtu otsusest, mis tehakse tühistamishagide kohta, mis võidakse nimetatud määruse peale esitada. Vt Euroopa Parlamendi 8. juuli 2021. aasta resolutsioon liidu eelarve kaitsmiseks kehtestatud üldise tingimuslikkuse korra kohaldamise suuniste koostamise kohta (2021/2071(INI)). 2021. aasta detsembris ei olnud suuniseid veel vastu võetud, mistõttu on määruse kohaldamine *de facto* peatatud.

50 Vt viimati nimetatud kinnituse kohta käesoleva ettepaneku 53. joonealune märkus.

93. Selle Euroopa Ülemkogu „kompromissiga“ vabastasid Ungari ja Poola Vabariik mitmeaastase finantsraamistiku ja kava Next Generation EU oma vetost ning määrus 2020/2092 võeti lõpuks vastu nõukogus 14. detsembril 2020 ja parlamendis 16. detsembril 2020.[51]

94. Määruse 2020/2092 kohaldamisala vähendamist eelarve täitmise ja õigusriigi põhimõtete rikkumise vahel „piisavalt otsese“ seose nõudega „tasakaalustati“ mingil määral selle rahastamise tingimuslikkuse mehhanismi kohaldamisega rahalistele vahenditele, mille eraldab liit määruse (EL) 2020/2094 alusel kehtestatud kava Next Generation EU kaudu liikmesriikidele.[52] Lisaks kohaldatakse määrust 2020/2092 nii õigusriigi põhimõtete „üldiste“ kui ka „konkreetsete“ rikkumiste suhtes.“[53]

95. Määruse 2020/2092 kohaldamine (või kohaldamata jätmine) tekitab siiski komisjoni ja parlamendi vahel jätkuvalt institutsioonilisi konflikte.[54]

B. Rahastamise tingimuslikkuse mehhanismid liidu õiguses

96. Liidul on eelarve, mis annab talle vajalikud vahendid oma eesmärkide saavutamiseks ja oma poliitika elluviimiseks. Seda eelarvet rahastatakse omavahenditest, ilma et see piiraks muid tulusid (ELTL artikkel 311), vastavalt nõukogu otsusega kehtestatud sätetele.[55] Eelarve on liidu õiguse rahastu, mis väljendab igal aastal finantsalase solidaarsuse põhimõtet[56] ja millel on põhiseaduslik tähtsus.

97. Liidu aastaeelarve tulud ja kulud määratakse kindlaks ELTL artiklis 312 osutatud mitmeaastase finantsraamistikuga. Mitmeaastane finantsraamistik tagab liidu kulutuste korrastatud kujunemise liidu omavahendite piires. Praegu kehtib mitmeaastane finantsraamistik 2021–2027,[57] milles on kavas suurendada omavahendeid 0,6%, lisaks rahalistele vahenditele, mis eraldatakse taasterahastu vastuvõtmisega selleks, et toime tulla COVID-19 finantstagajärgedega.[58]

51 Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2020. aasta resolutsioon mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027), institutsioonidevahelise kokkuleppe, Euroopa Liidu taasterahastu ja õigusriigi toimimist käsitleva määruse kohta (2020/2923(RSP)), eriti punkt 4.

52 Nõukogu 14. detsembri 2020. aasta määruse, millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu COVID-19 kriisi järgse taastumise toetuseks (ELT 2020, L 433I, lk 23), põhjendus 7. Vt ka määruse 2021/241 artikkel 8.

53 Määruse 2020/2092 põhjenduse 15 kohaselt „[võivad] [õ]igusriigi põhimõtete rikkumised, eelkõige need, mis mõjutavad avaliku sektori asutuste nõuetekohast toimimist ja tõhusat kohtulikku kontrolli, […] liidu finantshuve tugevasti kahjustada. See kehtib nii õigusriigi põhimõtete üksikute rikkumiste puhul, aga veel enam rikkumiste puhul, mis on laialt levinud või mis on tingitud avaliku sektori asutuste korduvast tegevusest või tegevusetusest või selliste asutuste poolt vastu võetud üldistest meetmetest“. Tuleb tähele panna, et Euroopa Ülemkogu 11. detsembri 2020. aasta järelduste kohaselt „määrus ei ole seotud üldiste puudustega“. See järeldus ei ole kooskõlas selles põhjenduses märgituga ega saa seega mõjutada määruse 2020/2092 tõlgendamist.

54 20. oktoobril 2021 palus Euroopa Parlamendi president selle institutsiooni õigustalitusel valmistada ette hagi Euroopa Komisjoni vastu määruse 2020/2092 kohaldamata jätmise tõttu. Selle tegevusetushagi alusel alustati kohtuasja C-657/21, Euroopa Parlament *vs.* komisjon, mille menetlemine on Euroopa Kohtus pooleli.

55 Mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 puhul on tegemist nõukogu 14. detsembri 2020. aasta otsusega (EL, Euratom) 2020/2053, mis käsitleb Euroopa Liidu omavahendite süsteemi ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus 2014/335/EL, Euratom (ELT 2020, L 424, lk 1).

56 Vt Lenaerts, K. ja Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne“, *Cahiers de droit européen*, 2021, nr 2, lk 307–417.

57 Nõukogu 17. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2093, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027 (ELT 2020, L 433I, lk 11).

58 See õigusakt annab komisjonile erandkorras õiguse võtta kapitaliturgudel ajutiselt liidu nimel laene, mille väärtus on maksimaalselt 750 000 miljonit eurot, millest maksimaalselt 360 000 miljonit eurot antakse laene ja maksimumsumma 390 000 miljonit eurot kulude katmiseks, kusjuures need kaks summat on mõeldud üksnes COVID-19 kriisi tagajärgede vastu võitlemiseks. Nagu ma märkisin oma 18. märtsi 2021. aasta ettepanekus Saksamaa *vs.* Poola (C-848/19, EU:C:2021:218, 43. joonealune märkus), on tegemist suurima solidaarsuspüüdlusega, mida liit on oma ajaloos teinud.

98. Liidu eelarve täitmise eest vastutab vastavalt ELTL artikli 317 esimesele lõigule komisjon. Ta on kohustatud seda tegema „koostöös liikmesriikidega omal vastutusel ja määratud assigneeringute piires kooskõlas [ELTL] artikli 322 alusel kehtestatud määruste sätetega ning võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid. Liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada nende assigneeringute kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt.“ [59]

99. ELTL artikli 310 lõikes 6 on sätestatud, et „[l]iit ja liikmesriigid võitlevad pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu kooskõlas artikliga 325“.

100. Finantsmääruses [60] on ette nähtud, et komisjon võib liidu eelarvet täita otseselt, kaudselt ja liikmesriikidega jagatud täitmise kaudu. Praktikas täidab komisjon enam kui 70% eelarvest vastavalt finantsmääruse artiklis 63 sätestatule liikmesriikidega jagatud täitmise kaudu. Selle jagatud täitmise raames täidavad liikmesriikide ametiasutused volituse alusel liidu eelarve vahendite rakendamiseks vajalikke ülesandeid komisjoni järelevalve all. [61]

101. Selle eelarve täitmise raames, mis toimub komisjoni ja liikmesriikide vahel jagatud korras, loodi finantsmääruse ja muude liidu erieeskirjade kohaldamisalasse kuuluvad tingimuslikkuse mehhanismid.

102. Tingimuslikkuse korrad eelarve nõuetekohase haldamise kaitsmiseks peegeldavad ulatuslikumat tingimuslikkuse kasutamise nähtust nii liidu õiguses kui ka teistes riikides (sealhulgas föderaalsetes õigussüsteemides) [62] ja rahvusvahelistes organisatsioonides, nagu rahvusvaheline Valuutafond või Maailmapank.

103. Liidu õiguses on tingimuslikkus loomulikult kohaldatav uute riikide ühinemisele, mille puhul tuleb järgida nn *Kopenhaageni kriteeriume*, ning see on tavaline praktika liidu välissuhetes, kuivõrd arenguabi sõltub sama loomulikult inimõiguste valdkonnas kehtivate nõuete järgimisest. [63]

59 ELTL artikli 310 lõikes 5 on korratud, et „[e]elarvet täidetakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega. Liikmesriigid teevad liiduga koostööd, et tagada eelarvesse kavandatud assigneeringute kasutamine kooskõlas selle põhimõttega“.

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

61 Finantsmääruse artiklis 63 on märgitud, et „[k]ui komisjon täidab eelarvet jagatult, delegeeritakse eelarve täitmisega seotud ülesanded liikmesriikidele. Liidu vahendite haldamisel järgivad komisjon ja liikmesriigid usaldusväärse finantsjuhtimise, läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtet ning tagavad liidu meetme nähtavuse. Sel eesmärgil täidavad komisjon ja liikmesriigid oma vastavat kontrolli- ja auditeerimiskohustust ning võtavad endale sellest tuleneva käesolevas määruses sätestatud vastutuse. Valdkondlikes normides tuleb kehtestada täiendavad sätted“.

62 Ameerika Ühendriikides kasutasid föderaalasutused suhetes osariikide ja kohalike omavalitsusüksustega rahastamise tingimuslikkust, et seada föderaaleelarve vahendite andmine sõltuvusse eelkõige rassierialduse keelust hariduses ja töökeskustes, palga alammäära kehtestamisest, sõltumatu avaliku halduse asutuse asutamisest või kogu riigi kiirteedel maksimaalse kiiruse kindlaksmääramisest. Föderaalse rahastamise tingimuslikkuse alus on Ameerika põhiseaduse artikli 1 jao 8 klausel 1 (the Spending clause of the Constitution), mis annab kongressile võimu „to lay and collect Taxes, […] to […] provide for the […] general Welfare of the United States“). Ameerika Ühendriikide kõrgeim kohus on kehtestanud selle tingimuslikkuse kasutamise nõuded, muu hulgas kohtuotsustes *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987), ja *NFIB v. Sebelius*, 567 U.S. 519 (2012). Vt Yeh, Brian T., *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, aadressil https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf; ja Margulies, P., „Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement“, *Wash. & Lee L. Rev*. 2018, lk 1507.

63 Vt Viță, V., „Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, lk 116–143.

104. Liikmesriikide ja liidu institutsioonide vahelistes sisesuhetes kasutati tingimuslikkust muu hulgas majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse rahastutes ning eelarve haldamises.[64]

105. Ilma et loetelu oleks ammendav, võib uues määruses struktuurifondide ühiseeskirjade kohta aastatel 2021–2027 ära tuua järgmised rahastamise tingimuslikkuse näited:[65]

– Keskkonna- ja kliimanõuetega seotud tingimuslikkus, mis on ette nähtud artiklis 6 („Kliimaeesmärgid ja kliimamuutustega kohanemise mehhanism“) ja artikli 9 lõikes 4.

– Fondide rakendamisel põhiõiguste kaitse ja põhiõiguste hartale vastavuse „horisontaalsete põhimõtete“ (artikkel 9) järgimisel põhinev tingimuslikkus.

– Artiklis 15 („Eeltingimused“) ja III lisas ette nähtud tingimuslikkus, mis on seotud konkreetsete eesmärkidega.[66] Nimetatud lisa sisaldab „horisontaalseid eeltingimusi, mida kohaldatakse kõikide erieesmärkide suhtes, ning nende tingimuste täitmise hindamiseks vajalikud kriteeriumid“. III lisa sisaldab tõhusaid riigihanketuru seiremehhanisme; vahendeid ja suutlikkust riigiabi eeskirjade tõhusaks rakendamiseks; põhiõiguste harta tõhusat kohaldamist ja rakendamist; ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (EIÕK) rakendamist ja kohaldamist vastavalt nõukogu otsusele 2010/48/EÜ.[67] Kui need tingimused ei ole täidetud, võib komisjon riigi tehtud kulutuste hüvitamise peatada.

– Makromajanduslik tingimuslikkus, mis on ette nähtud artiklis 19 („Meetmed fondide tulemuslikkuse sidumiseks usaldusväärse majandusjuhtimisega“). Selle sättega antakse nõukogule komisjoni eelneva ettepaneku põhjal volitus peatada liikmesriigi ühe või mitme kava kõik või osa kulukohustused või maksed: i) kui kõnealune liikmesriik ei võta piisavaid parandusmeetmeid või ei tegutse määruse (EL) nr 1176/2011[68] alusel kindlaks määratud ülemäärase tasakaalustamatuse vältimiseks; ii) kui komisjon järeldab, et liikmesriik ei ole võtnud meetmeid määruse (EÜ) nr 332/2002[69] alusel, ning otsustab liikmesriigile antud finantsabi mitte lubada; ja iii) kui nõukogu leiab, et liikmesriik ei järgi määruse (EL) nr 472/2013[70] artiklis 7 osutatud makromajanduslikku kohandamisprogrammi või meetmeid, mis on nõutavad ELTL artikli 136 lõike 1 alusel vastu võetud nõukogu otsusega.

64 Vt Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles, 2018.

65 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ning Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid (ELT 2021, L 231, lk 159; edaspidi „aastate 2021–2027 ühissätete määrus“). See määrus tugevdab tingimuslikkuse mehhanisme, mis on mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 jaoks juba ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT 2013, L 347, lk 320).

66 Lisaks sisaldab IV lisa „ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi suhtes kohaldatavaid soodsaid eritingimusi […]“.

67 26. novembri 2009. aasta otsus Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni puuetega inimeste õiguste konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2010, L 23, lk 35).

68 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta (ELT 2011, L 306, lk 25).

69 Nõukogu 18. veebruari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 332/2002, millega liikmesriikide maksebilansi toetamiseks luuakse keskmise tähtajaga rahalise abi süsteem (EÜT 2002, L 53, lk 1).

70 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 472/2013, millega tugevdatakse majanduse ja eelarve järelevalvet euroala liikmesriikide üle, millel on või võivad tekkida tõsised raskused finantsstabiilsuse tagamisel (ELT 2013, L 140, lk 1).

106. Samamoodi lubavad aastate 2021–2027 ühissätete määruse artiklid 96 ja 97 komisjonil vastavalt katkestada maksetähtaja või peatada maksete tegemise liikmesriikidele, kui esineb eeskirjade eiramist või tõsiseid puudusi või komisjon on esitanud ELTL artikli 258 kohaselt põhjendatud arvamuse seoses rikkumismenetlusega küsimuse kohta, mis ohustab kulude seaduslikkust ja korrektsust. Kui tekivad sellised olukorrad, võib komisjon artikli 104 kohaselt teha ka tagantjärele finantskorrektsiooni, vähendades fondide abi programmile.

107. Tingimuslikkuse mehhanismid on olemas ka liidu rahastamisvahendite suhtes kohaldatavates valdkondlikes eeskirjades. Need on näiteks:

– Määruse (EL) 2021/241[71] artiklis 10 ette nähtud makromajanduslik tingimuslikkus, aastate 2021–2027 ühissätete määruse artikliga 19 sarnastel tingimustel. Struktuurifondide makromajanduslik tingimuslikkus kantakse üle taaste- ja vastupidavusrahastule, mis on Euroopa Liidu taasterahastu peamine finantsinstrument, mis võeti vastu määrusega 2020/2094 mitmeaastase finantsraamistiku täienduseks, et tulla toime COVID-19 finantstagajärgedega. Seda rahastut rakendab komisjon eelarve otsese täitmise korras vastavalt ELTL artikli 322 alusel vastu võetud asjakohastele eeskirjadele, eelkõige finantsmäärusele ja määrusele 2020/2092.

– Määruse (EL) 2021/1148[72] artiklis 4 ette nähtud tingimuslikkus inimõiguste õigusnormide järgimise tagamiseks Euroopa integreeritud piirihalduses.

– Inimõiguste ja keskkonnaeesmärkide järgimisele suunatud tingimuslikkus, mis on ette nähtud määruse (EL) 2021/1229,[73] mis käsitleb õiglase ülemineku mehhanismi osana loodavat avaliku sektori laenurahastut, artiklis 4.

– Määruse (EL) nr 1307/2013[74] artiklites 43–47 ette nähtud kliima- ja keskkonnatingimuslikkus põllumajandustootjatele ÜPP raames otsetoetuste maksmiseks.

108. Neid tingimuslikkuse mehhanisme on mitmeid, aga kõigi nende loogika on ühine: liidu eelarvest makse saamise abikõlblikkuse tingimuseks on seatud, et tuleb täita teatavaid horisontaalseid nõudeid, mis on erinevad ja täiendavad võrreldes nõuetega, mis on otseselt ette nähtud selles Euroopa fondis, millest makset tehakse.[75]

109. Määrusega 2020/2092 kehtestatud rahastamise tingimuslikkus on eelarve täitmise osas seotud õigusriigi põhimõtete järgimisega, mis on „väga oluline kaitsmaks teisi [ELL artiklis 2 nimetatud] põhiväärtusi“.[76] Horisontaalset tingimust peavad liikmesriigid täitma liidu eelarve täitmisel.

71 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu (ELT 2021, L 57, lk 17).

72 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. juuli 2021. aasta määrus, millega luuakse integreeritud piirihalduse fondi osana piirihalduse ja viisapoliitika rahastu (ELT 2021, L 251, lk 48).

73 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuli 2021. aasta määrus, mis käsitleb õiglase ülemineku mehhanismi osana loodavat avaliku sektori laenurahastut (ELT 2021, L 274, lk 1).

74 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (ELT 2013, L 347, lk 608).

75 Näiteks on sellistest struktuurifondidest nagu ERF või ESF maksete saamise tingimuseks, et liikmesriik peab täitma makromajandusliku tasakaalu nõudeid.

76 Määruse 2020/2092 põhjendus 6.

110. Rahastamise tingimuslikkus eeldab solidaarsuse ja vastutuse vahelist seost. Liit kannab oma eelarve vahendid üle liikmesriikidele, tingimusel et neid kulutatakse vastutustundlikult, mis tähendab, et seda tuleb teha kooskõlas liidu selliste väärtustega nagu õigusriigi väärtus. Ainult juhul, kui eelarve täitmisel järgitakse liidu väärtusi, valitseb liikmesriikide vahel piisav vastastikune usaldus liidu enda varustamisel tema eesmärkide saavutamiseks vajalike rahaliste vahenditega.

111. Kõigile on teada, et sellel tingimuslikkuse tehnika uuel mõõtmel on tagajärjed, mis mõjutavad oluliselt liidu suhteid liikmesriikidega. Tingimuslikkuse mehhanismi tulemusel on liidu institutsioonidel tugevdatud volitused selleks, et saavutada seda, et liikmesriigid järgiksid liidu õiguse väärtusi, kui nad osalevad liidu eelarve haldamises.

112. Rahastamise tingimuslikkuse tehnika kasutamine teisese õiguse normides peab aga olema kooskõlas esmase õiguse nõuetega ja kuuluma liidule antud pädevusse.

113. Tänaseni on Euroopa Kohtu praktikas käsitletud eelkõige keskkonnanõuetega seotud tingimuslikkust põllumajandustootjatele otsetoetuste[77] maksmisel ja makromajanduslikku tingimuslikkust, mida käsitleti soosivalt kohtuotsuses Pringle.[78]

114. Viimati nimetatud kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et tingimuslikkus on sobiv mehhanism selleks, et saavutada liidu õiguse järgimine ja riikide majanduspoliitika koordineerimiseks liidu institutsioonide võetud meetmete järgimine. Samuti märkis kohus, et Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESM asutamisleping)[79] artiklis 3, artikli 12 lõikes 1 ja artikli 13 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud makromajanduslik tingimuslikkus tagab, et ESMi tegevus on kooskõlas eelkõige ELTL artikliga 125 ja liidu võetud koordineerimismeetmetega.[80]

115. Käesolev kohtuasi ja kohtuasi C-157/21 annavad Euroopa Kohtule võimaluse arendada edasi kohtupraktikat rahastamise tingimuslikkuse kohta, laiendades seda vahendile, millega liidu institutsioonid edendavad liidu eelarve kaitsmise eesmärgil ELL artiklis 2 sätestatud õigusriigi väärtuse järgimist liikmesriikides.

116. Nende kaalutluste põhjal käsitlen Ungari valitsuse esitatud järjestikuste tühistamisväidete analüüsi.

77 Kohtupraktikast, mis käsitleb keskkonnanõuetega seotud tingimuslikkust põllumajandustootjatele otsetoetuste maksmisel, võib nimetada 27. jaanuari 2021. aasta kohtuotsust De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71, punktid 31–41) ja 25. juuli 2018. aasta kohtuotsust Teglgaard ja Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597, punktid 42 jj). 7. augusti 2018. aasta kohtuotsuses Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637, punkt 39) on märgitud, et „[v]astavalt viimati nimetatud määruse artiklile 93 on maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise standardid nõuetele vastavuse eeskirjade osa, mida selle määruse artikli 91 kohaselt tuleb järgida, kuna vastasel korral määratakse haldussanktsioon. Standardid kehtestatakse riigi tasandil, on loetletud sama määruse II lisas ja käsitlevad eelkõige keskkonna valdkonda“.

78 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus (C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 69): „[…] Rangete tingimustega, millele on finantsabi andmine allutatud vastavalt ELTL artikli 136 – säte, mida EL toimimise lepingu muutmine puudutab – lõikele 3, püütakse tagada, et mehhanism järgib oma tegevuses liidu õigust, sealhulgas meetmeid, mida liit on võtnud liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimisel“.

79 Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping, sõlmitud Brüsselis 2. veebruaril 2012 järgmiste riikide vahel: Belgia Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Itaalia Vabariik, Küprose Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Malta, Madalmaade Kuningriik, Austria Vabariik, Portugali Vabariik, Sloveenia Vabariik, Slovaki Vabariik, Soome Vabariik.

80 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punktid 111 ja 112). Punktid 154–156 puudutasid komisjoni tegevust ESMi lepingu raames selleks, et tagada finantsabiga seotud tingimuslikkus. Samad viited tehti 20. septembri 2016. aasta kohtuotsuses Mallis ja Malli *vs.* komisjon ja EKP (C-105/15 P, EU:C:2016:702, punkt 54).

V. Esimene hagi väide: määruse 2020/2092 õigusliku aluse puudumine või sobimatus

A. Poolte argumendid

117. Ungari valitsus on seisukohal, et kuigi ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a annab liidu seadusandjale pädevuse võtta vastu finantseeskirju liidu eelarve täitmiseks, ei sisalda määrus 2020/2092 eelarve- ega finantssätteid.

118. Järelikult ei ole määruse 2020/2092 õiguslik alus õige ja liit ei ole pädev vastu võtma selle sisuga teisese õiguse normi.

119. Määrus 2020/2092 lubab komisjonil ja nõukogul määratleda õigusriigi mõiste ja tegevuse, mis on vastuolus liidu selle väärtusega kehtestatud nõuetega. Heakskiidetud mehhanism lubab kehtestada karistusi, mis mõjutavad liikmesriigi põhistruktuure, mille suhtes liidul pädevus puudub.

120. ELTL artikkel 322 seda tegevust ei hõlma ja on seega ebasobiv õiguslik alus määrusele 2020/2092, mille kohaldamisala on vastuolus ELL artiklis 7 sätestatud menetlusega.

121. Ungari valitsus toob lisaks esile erinevused määruse 2020/2092 ja liidu teiste finants- ja eelarve-eeskirjade vahel, mis on vastu võetud ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a alusel.

122. Määruse 2020/2092 elementide hulgas, mis on vastuolus ELTL artikliga 322, viitab Ungari valitsus esiteks huvide konfliktidele liidu rahaliste vahendite jaotamisel. Määrus 2020/2092 ei sisalda liikmesriikide suhtes ühtegi menetlusnormi, mis käsitleks huvide konflikte ja nende kõrvaldamiseks eeskirjade kehtestamist, võimaldades nii võtta nende riikide suhtes meetmeid täpsustamata rikkumiste alusel, mis lähevad finantsmääruses ette nähtud nõuetest kaugemale.

123. Lisaks kohustab määruse 2020/2092 artikli 5 lõige 2 liikmesriike toetusesaajate kaitsmiseks rahastama oma eelarvest programme, millest liit oma rahalised vahendid tagasi võtab. See säte ei ole kooskõlas liidu eelarve täitmise eeskirjadega ja kujutab endast sanktsiooni liikmesriigile, kes rikub õigusriigi nõudeid.

124. Ungari valitsuse väitel ei saa ELTL artikkel 322 olla liikmesriigi eelarvele kohustuste kehtestamise alus, kuna see võimaldab vastu võtta üksnes liidu eelarve täitmist puudutavaid eeskirju.

125. Parlament ja nõukogu vaidlevad Ungari valitsuse argumentidele vastu ja leiavad, et ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a on määruse 2020/2092 sobiv õiguslik alus.[81]

126. Nende kahe institutsiooni sõnul on määrusega 2020/2092 kehtestatud eelarvenõuetele vastavuse (rahastamise) tingimuslikkuse mehhanism, mille eesmärk on tagada õigusriigi nõuete järgimine kooskõlas muude liidus juba olemasolevate tingimuslikkuse mehhanismidega. Määruse eesmärgi ja sisu analüüs tõendavad seda.

[81] Kordamise vältimiseks lähtun edaspidi eeldusest, et kohtuistungil osalenud riigid (mõistagi peale Ungari ja Poola Vabariigi) ning komisjon jagavad parlamendi ja nõukogu seisukohti.

B. Õiguslik hinnang

127. Kõigepealt meenutan Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikat esmases õiguses õiguslike aluste valimise kohta teisese õiguse normide vastuvõtmiseks:[82]

– „Liidu õigusakti õigusliku aluse valik peab põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige selle õigusakti eesmärk ja sisu. Kui õigusakti kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, see tähendab peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus“.[83]

– „Peale selle […] [võib] sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramisel […] arvesse võtta uue õigusakti õiguslikku konteksti, eelkõige kui sellest kontekstist võib saada selgust õigusakti eesmärkide kohta“.[84]

– Kui ühtlustamisakt on juba vastu võetud, „ei saa liidu seadusandjalt võtta võimalust kohandada seda akti vastavalt sellele, kuidas on muutunud asjaolud või arenenud edasi teadmised, arvestades et tema ülesanne on tagada aluslepinguga tunnustatud üldiste huvide kaitse“.[85]

128. Vastavalt sellele kohtupraktikale võimaldab määruse 2020/2092 eesmärgi ja sisu analüüs kindlaks teha, kas ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a on selle vastuvõtmiseks sobiv õiguslik alus, kas see oleks pidanud olema erinev või kas liit ei ole pädev seda määrust vastu võtma.

1. Määruse 2020/2092 eesmärk

129. Määruse 2020/2092 artikli 1 kohaselt on selle määruse eesmärk kehtestada „[…] vajalikud normid liidu eelarve kaitseks juhul, kui liikmesriikides esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi“.

130. Mitmes määruse 2020/2092 põhjenduses on välja toodud õigusriigi järgimise ja liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise vaheline seos.

– Põhjenduses 7 on märgitud, et „[m]illal iganes liikmesriigid täidavad liidu eelarvet, […] on õigusriigi austamine oluline eeltingimus [ELTL] artiklis 317 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimiseks“.

– Põhjenduses 8[86] on märgitud, et liikmesriigid saavad usaldusväärse finantsjuhtimise tagada ainult siis, kui avaliku sektori asutused tegutsevad kooskõlas seadusega, kui pettuste eest võetakse kriminaalvastutusele ja kui haldusotsuste üle on tõhus kohtulik kontroll.

82 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-626/18, EU:C:2020:1000, punktid 43–47); 8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* parlament ja nõukogu (C-620/128, EU:C:2020:1001, punktid 38–42) ja 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035).

83 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 31).

84 *Ibidem*, punkt 32.

85 *Ibidem*, punkt 38.

86 „Liikmesriigid saavad usaldusväärse finantsjuhtimise tagada ainult siis, kui nende avaliku sektori asutused tegutsevad kooskõlas seadusega, kui kelmusi ja pettusi, sealhulgas maksupettusi, maksudest kõrvalehoidmist, korruptsiooni, huvide konflikti või muid õigusrikkumisi uurivad tulemuslikult uurimisasutused ja prokuratuur ning kui avaliku sektori asutuste, sealhulgas õiguskaitseasutuste meelevaldsete või ebaseaduslike otsuste üle saavad teha tõhusat kohtulikku kontrolli sõltumatud kohtud ja Euroopa Liidu Kohus“.

– Põhjenduses 9[87] on rõhutatud, kui tähtis on kohtute ja uurimisasutuste sõltumatus ametiasutuste õigusvastaste ja meelevaldsete otsuste korral, mis võivad kahjustada liidu finantshuve.

– Põhjenduses 13 on korratud, et „on olemas selge seos õigusriigi austamise ja liidu eelarve tõhusa täitmise vahel kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega".

– Põhjenduses 15 on rõhutatud, et „[õ]igusriigi põhimõtete rikkumised, eelkõige need, mis mõjutavad avaliku sektori asutuste nõuetekohast toimimist ja tõhusat kohtulikku kontrolli, võivad liidu finantshuve tugevasti kahjustada".

131. Nende põhjenduste kohaselt, mis on määruse 2020/2092 regulatiivosaga vaieldamatult kooskõlas, näib mulle, et selle määruse eesmärk on luua erimehhanism liidu eelarve nõuetekohase täitmise tagamiseks, kui liikmesriik rikub õigusriigi põhimõtteid ja ohustab seeläbi liidu rahaliste vahendite usaldusväärset haldamist või tema finantshuve.

132. Mulle näib, et ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a valimine määruse 2020/2092 õiguslikuks aluseks on selle eesmärgiga kooskõlas.[88]

133. Parlament ja nõukogu väidavad, et vaidlusaluse määruse eesmärk on see, mis nähtub nendest põhjendustest. Nad vaidlevad vastu Ungari valitsuse analüüsile, mille kohaselt on määruse 2020/2092 eesmärk lisada õigusriigi kaitseks juba ette nähtud menetlusele[89] täiendav menetlus, ilma et esmases õiguses oleks selleks õiguslikku alust.

134. Määruse 2020/2092 põhjendus 14 näib kontekstiväliselt tõlgendatuna tõepoolest toetavat Ungari valitsuse seisukohta, kuna selles on märgitud, et „[k]äesolevas määruses sätestatud kord *täiendab* neid instrumente, kaitstes liidu eelarvet selliste õigusriigi põhimõtete rikkumiste vastu, mis mõjutavad selle usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset".

135. See ilmne vastuolu määruse 2020/2092 põhjenduste loogikas võib olla tingitud määruse seadusandliku menetluse käigust. Nagu ma juba selgitasin, kajastas komisjoni algne ettepanek ettenähtud mehhanismis rahastamise tingimuslikkust vähemal määral ning see puudutas rohkem õigusriigi kaitset. Nõukogu vastuseisu tõttu muudeti määruse 2020/2092 lõpptekst rahastamise tingimuslikkuse vahendiks, mille raames õigusriigi kaitse on horisontaalne tingimus, mida riigid peavad eelarve täitmisel järgima.

136. Seetõttu tuleb üksikasjalikult analüüsida määruse 2020/2092 sisu, et teha kindlaks, kas „seadusandlik lõpptoode" on tõepoolest rahastamise tingimuslikkuse mehhanism nagu teised, mis on liidu õigusega kehtestatud. Kui see oleks nii, oleks ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a sobiv õiguslik alus, kuna see määrus oleks eelarve täitmist reguleeriv norm.

87 „Kohtusüsteemi sõltumatus ja erapooletus peaks olema alati tagatud ning uurimisasutused ja prokuratuur peaksid olema suutelised oma ülesandeid nõuetekohaselt täitma. Kohtusüsteemi ning uurimisasutusi ja prokuratuuri tuleks toetada piisavate rahaliste ja inimressurssidega ning menetlustega, mis aitavad neil tõhusalt toimida ja täiel määral austada õigust õiglasele kohtumenetlusele, sealhulgas õigust kaitsele. Lõplikud kohtuotsused tuleks tõhusalt täita. Need tingimused peavad olema täidetud, et tagada miinimumkaitse avaliku sektori asutuste õigusvastaste ja meelevaldsete otsuste vastu, mis võivad kahjustada liidu finantshuve".

88 Vt Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, lk 131, kes on seisukohal, et „ELTL artikkel 322 on enam kui piisav õiguslik alus selle [rahastamise] tingimuslikkuse kehtestamiseks, mis on pealegi juba olemas õigusriigi spetsiifilise olulise sisu osas […]".

89 Euroopa õigusriigi kaitse mehhanism, Euroopa Liidu õigusemõistmise tulemustabel, liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus ja ELL artiklis 7 sätestatud menetlus.

137. Vastasel juhul, nagu väidab Ungari valitsus, oleks tegemist pigem õigusriigi kaitse vahendiga, millel on eelarvega seotud varjund ja mille jaoks ELTL artikkel 322 ei paku sobivat õiguslikku alust ning mille kehtestamiseks puudub liidul pädevus.

138. Minu arvates on määruse 2020/2092 eesmärk tagada tingimuslikkuse mehhanismi kaudu liidu eelarve usaldusväärne täitmine, kui liikmesriigis rikutakse õigusriigi põhimõtteid ja see seab ohtu liidu rahaliste vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise.

139. Määruse 2020/2092 eesmärk tervikuna on seega kaitsta liidu eelarvet konkreetsetes olukordades, mis ohustavad selle nõuetekohast täitmist ja kujutavad endast õigusriigi põhimõtte rikkumisi. Seega ei ole selle eesmärk kaitsta õigusriiki sanktsioonimehhanismi abil.

140. Sellest seisukohast on määruse 2020/2092 ese sarnane finantsmääruse omaga, mille õiguslikuks aluseks ELTL artikli 322 valimist ei ole vaidlustatud.

141. Parlament, nõukogu ja komisjon avaldasid selle vastuvõtmise ajal koostatud ühisavalduses tegelikult soovi lisada määruse 2020/2092 sisu finantsmäärusesse, kui seda muudetakse. [90]

142. Nagu märgib nõukogu, tuleneb Euroopa seadusandja otsus kehtestada õigusakt, mille eesmärk on tagada liidu eelarve nõuetekohane täitmine õigusriigi põhimõtete rikkumise korral, tema kaalutlusõigusest õigusloomemenetluses.

143. Igal juhul ei või niisugust otsust nimetada ilmselgelt ebasobivaks. Õigusriigi põhimõtete järgimine võib olla väga oluline avaliku sektori rahanduse nõuetekohaseks toimimiseks ja eelarve õigesti täitmiseks. [91]

144. Kokkuvõttes näib mulle, et õigusriigiga seotud rahastamise tingimuslikkuse mehhanismi loomine on loogiline seadusandlik valik ja vastavuses esmase õigusega.

2. Määruse 2020/2092 sisu

145. Hinnates küsimust, kas määrus 2020/2092 kuulub ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse, on Euroopa Kohtu praktika kohaselt tingimata vaja analüüsida selle sisu.

146. See analüüs võimaldab kontrollida, kas määruse 2020/2092 elemendid on tõeliste rahastamise tingimuslikkuse mehhanismide elemendid (võttes arvesse liidu õiguses juba eksisteerivaid), ja seega kindlaks teha, kas ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a annab sellele sobiva õigusliku aluse.

90 Selle ühisavalduse sisu on järgmine: „Ilma et see piiraks komisjoni algatusõigust, lepivad Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kokku kaaluda käesoleva määruse sisu lisamist Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrusesse (EL, Euratom) 2018/1046 (edaspidi „finantsmäärus“) selle järgmisel läbivaatamisel“. Vt selle tekst, mis on lisatud 14. detsembri 2020. aasta dokumendile COM(2020) 843 (final), komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, mis on esitatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 294 lõike 6 alusel ning milles käsitletakse nõukogu seisukohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks) vastuvõtmise kohta.

91 Vt selle kohta kontrollikoja arvamus nr 1/2018 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. mai 2018. aasta määrus liidu eelarve kaitsmise kohta, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises (ELT 2018, C 291, lk 1, punktid 10 ja 11).

a) Meetmete võtmise tingimused määruse 2020/2092 menetluses

147. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et „[k]ui artikli 6 kohaselt tehakse kindlaks, et liikmesriigis esineb õigusriigi põhimõtte rikkumisi, mis piisavalt otseselt mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset, võetakse asjakohaseid meetmeid".

148. Menetluse pooled on selle sätte tõlgendamise osas erinevatel seisukohtadel:

– Ungari valitsus väidab, et sellega on kehtestatud kolmeetapiline menetlus, mille käigus tuleb kindlaks teha: a) õigusriigi põhimõtte rikkumine; b) suur ja piisavalt otsene oht liidu eelarve usaldusväärsele haldamisele või liidu finantshuvide kaitsele; ja c) sellega toimetulekuks vajalike proportsionaalsete meetmete võtmise vajalikkus. Tema arvates ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a kui õiguslik alus esimest nendest etappidest ei kata.

– Parlament ja nõukogu ei nõustu selle tõlgendusega ning leiavad, et menetlus koosneb ainult kahest etapist: a) tõendamine, et liikmesriik on toime pannud õigusriigi põhimõtte rikkumise, mis toob otseselt kaasa suure ohu liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvide kaitsele; ja b) selle tõkestamiseks meetmete võtmine. Seega kohaldatakse tingimuslikkust üksnes õigusriigi põhimõtete niisuguste rikkumiste suhtes, mis mõjutavad otseselt liidu eelarve täitmist ja mis on teatava raskusastmega.

149. See viimane määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 1 tõlgendus on minu arvates asjakohane. Rahastamise tingimuslikkus piirdub õigusriigi põhimõtete selliste rikkumistega, millel on eelarve täitmisega piisavalt otsene seos ja mis kahjustavad või ähvardavad oluliselt kahjustada liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset.

150. Sellele järeldusele viib *grammatiline* tõlgendus, kuna määruse 2020/2092 artikli 4 lõige 1 nõuab piisavalt otsest seost õigusriigi põhimõtte rikkumise ja eelarve täitmise vahel. Ainult nii saab tingimuslikkuse mehhanismi käivitada, mistõttu määrus 2020/2092 ei vasta mitte kõigile õigusriigi põhimõtte rikkumistele, vaid nendele, mis on otseselt seotud eelarve täitmisega.

151. Samamoodi, kuigi määruse 2020/2092 artikli 2 punktis a on õigusriik määratletud, siis kehtib see määratlus ainult „käesolevas määruses". On tõsi, et selles sättes on „õigusriik" määratletud üldiselt (ELL artiklis 2 sätestatud väärtusena) ja avatult, sest see seostab seda allpool toodud põhimõtetega, kuid kordan, et see on piiratud ulatusega, mida ma just rõhutasin.

152. Samal viisil on määruse 2020/2092 artiklis 3 loetletud teatavad õigusriigi põhimõtte rikkumise näitajad „käesoleva[…] määruse[…] [tähenduses]".

153. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 1 *süstemaatiline* tõlgendamine koostoimes selle määruse teiste artiklitega viib mind samuti järeldusele, et rahastamise tingimuslikkust kohaldatakse üksnes õigusriigi põhimõtte raskete rikkumiste suhtes, mis mõjutavad otseselt liidu eelarve täitmist.

154. Määruse 2020/2092 artiklis 3 näitena nimetatud viited „õigusriigi põhimõtete rikkumisele" on selle määruse artikli 4 lõikes 2 piiratud liikmesriikide ametiasutuste tegevusvaldkondadega, mis on otseselt seotud liidu eelarve täitmisega.

155. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõikes 2 sätestatud juhtumid vastavad kas eelarve täitmise eriülesannetele või üldtegevusele niivõrd, kuivõrd need eeldavad eelarve täitmisega seotud tegevuse kontrollimist.

156. On tõsi, et teatavad määruse 2020/2092 [92] artikli 4 lõikes 2 nimetatud üldised tegevused eraldi võetuna ei tohiks iseenesest mõjutada liidu eelarve täitmist ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a tähenduses ega ole automaatselt seotud usaldusväärse finantsjuhtimisega [93] või liidu finantshuvide kaitsmisega.

157. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõikega 2 on aga selliste üldist laadi tegevuste ulatust piiratud nii, et need on üksnes tegevused, mida viivad ellu liikmesriikide ametiasutused ja mis on seotud eelarve täitmisega. Nii on see:

– uurimisasutuste ja prokuratuuri tegevuse puhul, mida selle raames kohaldatakse ainult „liidu õiguse rikkumiste uurimisele ja nende eest süüdistuse esitamisele, mis on seotud liidu eelarve täitmise või liidu finantshuvide kaitsmisega“ (punkt c);

– tõhusa kohtuliku kontrolli puhul, kui seda tehakse liikmesriikide asutuste tegevuse või tegevusetuse suhtes, mis ise on seotud liidu eelarve täitmisega (sama lõike punktide a, b ja c kohaselt) (punkt d);

– pettuste, korruptsioonijuhtude ja muude liidu õiguse rikkumiste ärahoidmise ja nende eest karistuste määramise puhul, mis on taas seotud „liidu eelarve täitmise või liidu finantshuvide kaitsmisega“ (punkt e).

158. Mis puutub lõppklauslisse (punktis h), mis käsitleb „muud olukorda või ametiasutuste tegevust“, siis võib see kuuluda määruse 2020/2092 kohaldamisalasse üksnes siis, kui see on seotud „liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega“. Lõppklausel ei laiene seega tegevusele, mis ei ole seotud eelarve täitmisega.

159. Minu arvates on meetod, mida seadusandja on kasutanud vaidlusaluse mehhanismi kohaldamisala ja kohaldamise tingimuste kindlaksmääramiseks, sobiv, kuna see näeb eelarve nõuetekohase täitmise *horisontaalse* tingimusena ette õigusriigi põhimõtete järgimise.

160. Nende põhimõtete rasked rikkumised, mis võimaldavad kohaldada tingimuslikkuse mehhanismi, on rikkumised, mis tulenevad liidu eelarve täitmise tegevusest või riigi ametiasutuste üldisest tegevusest, mis puudutab otseselt eelarve täitmist.

161. Igal juhul nõuab määruse 2020/2092 artikli 6 lõige 9, et komisjon esitaks konkreetsed põhjused ja konkreetsed tõendid õigusriigi põhimõtete raske rikkumise kohta, mis on otseselt seotud eelarve täitmisega. Ainult nii võib võtta rikkumise toime pannud liikmesriigi suhtes sobivaid meetmeid.

92 Punktid c („uurimisasutuste ja prokuratuuri nõuetekohane toimimine“), d („tõhus kohtulik kontroll, mida teevad sõltumatud kohtud“) ja e („selliste kelmuste ja pettuste, sealhulgas maksupettuste, korruptsioonijuhtude või muude liidu õiguse rikkumiste ärahoidmine ja nende eest karistuste määramine“).

93 Finantsmääruse artikli 2 punkti 59 kohaselt tähendab „usaldusväärne finantsjuhtimine“ – „eelarve täitmine kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõttega“.

162. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 1 *teleoloogiline* tõlgendamine ja *ajalooline* tõlgendamine panevad mind samuti järeldama, et rahastamise tingimuslikkust kohaldatakse ainult õigusriigi põhimõtte raskete rikkumiste suhtes, mis mõjutavad otseselt liidu eelarve täitmist.

163. Sellega seoses kordan, kui kasulik on võtta arvesse määruse 2020/2092 vastuvõtmiseni viinud seadusandliku menetluse käiku.

164. Nagu ma juba märkisin, oli komisjoni algne ettepanek pigem orienteeritud õigusriigi kaitsele ja kajastas vähem mehhanismi seda aspekti, mis puudutab rahastamise tingimuslikkust. Nõukogu sekkumise tõttu sai määruse 2020/2092 lõpptekst muuta selgemini rahastamise tingimuslikkuse vahendiks, mille raames on õigusriigi kaitse horisontaalne tingimus, mida peavad riigid eelarve täitmisel järgima.

165. Seadusandliku akti väljatöötamisel oli võtmetähtsusega element see, et määruse 2020/2092 artikli 4 lõikesse 1 lisati nõue, et eelarve täitmise ja õigusriigi põhimõtete rikkumise vahel peab olema *piisavalt otsene*[94] seos.[95]

166. Selle elemendi sissetoomine, mida on teatud õigusteoorias[96] tugevalt kritiseeritud, tähendab komisjoni algse ettepaneku kohaldamisala teatavat vähendamist. Rahastamise tingimuslikkuse mehhanism on lõppversioonis tihedalt seotud liidu eelarve täitmisega, et mitte rikkuda ELL artiklit 7 ja võimaldada, et normatiivakt võiks sobida ELTL artikli 322 õiguslikule alusele.[97]

167. *Piisavalt otsene* seos tagab, et tingimuslikkuse mehhanism ei toimi õigusriigi põhimõtte mis tahes raske rikkumise suhtes, vaid piirdub ainult nende sedalaadi rikkumistega, mis on eelarve täitmisega tihedalt seotud.[98] Komisjon peab selle seose tuvastama enne parandusmeetmete ettepaneku tegemist ning selle tõendamises ei ole mingit automaatsust, kui raske õigusriigi põhimõtete rikkumine ka ei oleks.

168. Määruse 2020/2092 põhjenduses 10 on rõhutatud seda seost, kui seal on kinnitatud, et „on olemas selge seos õigusriigi austamise ja liidu eelarve tõhusa täitmise vahel kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega“.

169. Kokkuvõttes viib määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 1 tõlgendamine grammatiliste, süstemaatiliste, teleoloogiliste ja ajalooliste kriteeriumide alusel mind mõttele, et see määrus kehtestab rahastamise tingimuslikkuse mehhanismi, mida kohaldatakse ainult õigusriigi põhimõtete raskete rikkumiste korral, millel on otsene mõju liidu eelarve täitmisele. Selliselt mõistetuna on ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a määruse 2020/2092 piisav õiguslik alus.

94 6. novembri 2014. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, punktid 68 ja 69) käsitab toetust saava liikmesriigi poolt liidu õiguse väidetava rikkumise ja taotletava toetuse vahelise seose vajalikkust elemendina, mis võimaldab komisjonil määrata liikmesriigile struktuurifondide maksete peatamise.

95 Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, lk 133, rõhutab samuti, et määruse 2020/2092 tõlgendamise võti on „piisavalt otsese“ puutumuse nõue.

96 Kirjastus *European Papers*, 2020, nr 5, lk 1101–1104 kvalifitseerib nõude tõendada, et õigusriigi põhimõtte rikkumine puudutab eranditult liidu finantshuvide kaitset komisjoni jaoks *probatio diabolica*'ks. Ta lisab, et see nõue „will présumably render inoperative the Conditionality Mechanism“ ja määrus 2020/2092 „appears to be doomed to fail“, kui seda kohaldatakse ainult riikide tegevusele, mis kahjustab liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist.

97 Euroopa Ülemkogu 10. ja 11. detsembri 2020. aasta järelduste punkti 2 alapunktis e on korratud, et „põhjuslik seos selliste rikkumiste ja liidu finantshuvidele tulenevate negatiivsete tagajärgede vahel peab olema piisavalt otsene ja nõuetekohaselt tõendatud. Ainuüksi selle tuvastamisest, et õigusriigi põhimõtte rikkumine on aset leidnud, ei piisa mehhanismi käivitamiseks“.

98 Euroopa Ülemkogu 10. ja 11. detsembri 2020. aasta järelduste punkti 2 alapunkti h läheb määruse tekstist kaugemale, märkides, et „[k]ui sellist teavet ja selliseid leide, [millel põhineb komisjoni hinnang,] olenemata nende päritolust, kasutatakse määruse kohaldamise eesmärgil, tagab komisjon, et nende asjakohasuse ja kasutamise kindlaksmääramisel lähtutakse eranditult määruse eesmärgist kaitsta liidu finantshuve“.

170. Seda väidet ei sea kahtluse alla Ungari valitsuse argument (väidetava) vastuolu kohta huvide konflikti käsitlevate finantsmääruse sätete (artikkel 61)[99] ja määruse 2020/2092 artikli 3 punkti b vahel, milles on kvalifitseeritud viiteks õigusriigi põhimõtete rikkumisele muu hulgas see, et riigisisesed ametiasutused ei suuda tagada „huvide konflikti puudumist".

171. Nagu märgib nõukogu, on määruse 2020/2092 kohaldamine võrreldes teiste liidu finantseeskirjade kohaldamisega subsidiaarne. Määruse 2020/2092 artikli 6 lõikes 1 on ette nähtud, et komisjon rakendab mehhanismi, „välja arvatud juhul, kui ta leiab, et muud liidu õigusaktides sätestatud menetlused võimaldaksid liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta".[100]

172. See tähendab, et finantsmääruse artiklis 61 ette nähtud huvide konflikti lahendamise menetlust kohaldatakse erijuhtudel ja et määruses 2020/2092 ette nähtud korda rakendatakse üksnes siis, kui liidu eelarve täitmises osaleva liikmesriigi asutuse tegevus on eriti raske huvide konfliktide tõttu kahjustatud.

b) Määruse 2020/2092 menetluses meetmete võtmise kriteeriumid

173. Ungari valitsuse sõnul on meetmed, mida liidu institutsioonid võivad määruse 2020/2092 alusel võtta, tegelikult pigem õigusriigi eeskirjade rikkumise eest ette nähtud sanktsioonid kui tõelised liidu eelarve kaitsemeetmed. Seetõttu ei ole ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a õigusliku alusena sobiv.

174. See tuleneb tema sõnul määruse 2020/2092 põhjendusest 18 ja artikli 5 lõikest 3, milles on sätestatud nende meetmete kohandamise kriteeriumid lähtuvalt pigem rikkumisest endast (st selle laadist, kestusest, raskusastmest ja ulatusest, lisaks liikmesriigi „tahtlusele") kui liidu eelarve kaitsest.

175. Nõukogu ja parlament väidavad vastu, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõige 3 kehtestab kriteeriumide hierarhia, mille hulgas rõhutatakse proportsionaalsust ja „õigusriigi põhimõtete rikkumiste tegelikku või potentsiaalset mõju liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele". Mis puudutab „õigusriigi põhimõtete rikkumiste laadi, kestust, raskusastet ja ulatust", siis need on subsidiaarse hindamise tegurid. Rikkumise toime pannud riigi tahtluse kriteeriumil, mida on mainitud põhjenduses 18, ei ole normatiivset väärtust.

176. Minu arvates ei lange määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 ja põhjenduse 18 sõnastus täielikult kokku. Näib, et viimases peetakse meetmete vastuvõtmisel kriteeriumi „mõju liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele" subsidiaarseks.

[99] Finantsmääruse artikli 61 lõikes 3 on sätestatud, et „[l]õike 1 kohaldamisel mõistetakse huvide konfliktina olukorda, kui lõikes 1 osutatud finantsjuhtimises osaleja või muu isiku ülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist ohustavad perekonna-, emotsionaalsete, poliitiliste või rahvuslike sidemete või majanduslike huvidega seotud põhjused või mis tahes muud põhjused, mis tulenevad otsestest või kaudsetest isiklikest huvidest".

[100] Euroopa Ülemkogu 11. detsembri 2020. aasta järelduste punkti 2 alapunktis d on leitud, et „[m]ehhanismi kohaldamisel võetakse arvesse selle subsidiaarset olemust. Meetmete võtmist mehhanismi alusel kaalutakse üksnes siis, kui muud menetlused, mis on sätestatud liidu õiguses, sealhulgas ühissätete määruse, finantsmääruse või aluslepingutes ette nähtud rikkumismenetluste alusel, ei võimalda liidu eelarvet tulemuslikumalt kaitsta".

177. Arvan sellegipoolest, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 süstemaatilisest tõlgendamisest saab järeldada, et meetmete võtmine peaks eelkõige juhinduma proportsionaalsusest ja õigusriigi põhimõtete rikkumiste tegelikust või potentsiaalsest mõjust liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele. Meetmete olemus, mis ei lange kokku õigusriigi põhimõtete rikkumise eest määratud sanktsioonide omaga, jääb seega muutumatuks. [101]

178. Rikkumise toime pannud riigi poolt õigusriigi põhimõtete rikkumise laadi, kestust, raskust ja ulatust saab kasutada ainult selleks, et määrata kindlaks selle riigi tegevuse mõju liidu eelarve täitmisele.

179. Selle tõlgenduse kohaselt kuulub määruse 2020/2092 artikli 5 lõige 3 ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a kohaldamisalasse, kuna selles ette nähtud meetmed on – kordan – eelarve korrigeerimise meetmed, mitte aga rikkumise toime pannud liikmesriigi suhtes kohaldatavad sanktsioonid.

180. Ungari valitsus kahtleb, kas määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 viimase lause sisu („meetmed peavad olema võimalikult suures ulatuses suunatud rikkumistest mõjutatud liidu tegevusele“) on selle õigusliku alusega kooskõlas. Seega on lubatud *rist*tingimuslikkus, mis läheb kaugemale sellest, mis puudutab liidu eelarve kaitset.

181. Nõukogu selgitus, mis tugineb proportsionaalsuse põhimõttele, on minu arvates veenev. Rahastamise *rist*tingimuslikkuse erakorraline lubamine on seletatav asjaoluga, et liikmesriikide ametiasutuste teatavad õigusriigi põhimõtete rikkumised võivad mõjutada väga suurt hulka sektoreid ja oleks ebaproportsionaalne võtta finantskorrektsioonimeetmeid kõigis neis sektorites. Nagu nõukogu kohtuistungil väitis, on võimalikud ka juhud, kus õigusriigi põhimõtete rikkumistest saadakse teada pärast liidu teatavate rahastamisprogrammide täielikku rakendamist ja mille suhtes ei ole finantskorrektsioon teostatav. Sellisel juhul võib korrektsioon mõjutada teisi käimasolevaid rahastamisprogramme, et tagada tingimuslikkuse mehhanismi tõhusus. [102]

182. Selliselt mõistetuna ei kõrvalda see rahastamise *rist*tingimuslikkuse erakorraline lubamine (millega kaasneb võimalus mitte laiendada korrektsiooni kõikidele sektoritele, mida õigusriigi põhimõtete rikkumine puudutab, või laiendada seda kehtiva liidu eelarve kuludele) mehhanismi eelarvelist laadi ja on kooskõlas ELTL artikliga 322.

c) Määruse 2020/2092 menetluses meetmete lõpetamise kriteeriumid

183. Määruse 2020/2092 artikli 7 lõiked 1 ja 2 näevad ette meetmete lõpetamise riigi taotlusel või komisjoni ettepaneku põhjal, kui nende võtmise tingimused on ära langenud.

184. See tähendab, et selleks, et rahastamise tingimuslikkust puudutavad parandusmeetmed jääksid kehtima, on tingimata vaja, et liidu eelarve täitmisele avaldatav mõju või oht püsib.

[101] Vt analoogia alusel Euroopa Kohtu praktika, milles on sedastatud, et „[…] eeskirjade eiramise tõttu alusetult saadud soodustuse tagastamise kohustus ei ole mitte sanktsioon, vaid lihtsalt selle tagajärg, et on tuvastatud, et ei ole järgitud liidu õigusnormide kohaseid soodustuse saamise tingimusi, mistõttu on saadud soodustus alusetu“ (1. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 64) ja 26. mai 2016. aasta kohtuotsus Județul Neamț ja Județul Bacău (C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

[102] Kui Euroopa Kohus selle lähenemisega ei nõustu, kuna esineb nõrk seos õigusriigi põhimõtte rikkumisega, peaks ta tühistama ainult määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 lõpuosast lõik „võimalikult suures ulatuses“ (mis ei ole oluline), nii et selle sõnastus piirdub sätestamisega, et „meetmed peavad olema suunatud rikkumistest mõjutatud liidu tegevusele“.

185. Nagu kinnitab nõukogu, lõpetatakse parandusmeetmed juhul, kui mõju eelarve täitmisele on lakanud, isegi kui liikmesriik rikub õigusriigi põhimõtteid jätkuvalt. Nagu Euroopa Parlament kohtuistungil märkis, ei ole sanktsioonide puhul meetmete lõpetamine võimalik.

186. See näitab (tegelikult kinnitab), et tingimuslikkuse mehhanism kohaldab finantskorrektsioone, mitte õigusriigi põhimõtete rikkumise eest määratavaid sanktsioone.

d) Toetusesaajate kaitse määruse 2020/2092 menetluses

187. Määruse 2020/2092 artikli 5 lõige 2 [103] tõlgendatuna lähtuvalt selle põhjendusest 19 kehtestab tagatise liidu eelarvest rahastatavate rahastamisprogrammide lõplikele adressaatidele või toetusesaajatele.

188. Rahastamise tingimuslikkuse meetmete võtmine juhul, kui riik rikub õigusriigi põhimõtteid, ei tohi seada ebasoodsasse olukorda lõplikke rahaliste vahendite saajaid, kes peavad vahendeid jätkuvalt saama. Lisaks peab riik komisjoni regulaarselt teavitama sellest, kas see kohustus on täidetud.

189. Ungari valitsus on seisukohal, et asjaomane liikmesriik peab finantskorrektsiooni korral toetusesaajatele raha maksmise enda kanda võtma ja peab seda tegema oma eelarvest. Määrus 2020/2092 paneb seega riikidele nende riigieelarve osas kohustusi, mida ELTL artikkel 322 ette ei näe.

190. Nõukogu väidab vastu, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõikel 2 on deklaratiivne mõju ning see ei pane liikmesriigile täiendavaid kohustusi lisaks „kohaldatavates valdkonnapõhistes õigusnormides“ kindlaksmääratud kohustustele. Tegelikult on sellega vaid lisatud üks viis kontrollida, kas valdkonnapõhistes õigusnormides juba olemas olevaid kohustusi täidetakse, et kaitsta liidu eelarvest rahaliste vahendite saajaid finantskorrektsioonide korral.

191. Minu arvates tuleb Ungari valitsuse argumendid tagasi lükata, sest määruse 2020/2092 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud toetusesaajate kaitse on tüüpiline ja loogiline meede liidu eelarve vahendite jagatud haldamises.

192. Nagu on täpsustatud määruse 2020/2092 põhjenduses 19, on „jagatud eelarve täitmise raames komisjonilt liikmesriikidele tehtavad maksed […] juriidiliselt sõltumatud riigiasutuste poolt toetusesaajatele tehtavatest maksetest“.

193. Sellest eeldusest järeldub, et määruse 2020/2092 alusel võetud meetmed ei mõjuta „toetusesaajatele tehtavate maksete jaoks vajalike vahendite kättesaadavust vastavalt kohaldatavates valdkonnapõhistes õigusnormides ja finantsreeglites sätestatud maksetähtaegadele. […] [K]äesolevas määruses sätestatud kohustused lõplike vahendite saajate või toetusesaajate ees on osa kohaldatavast liidu õigusest, kui rahastamiseks kasutatakse eelarve jagatud täitmist“.

194. Arvestades seda, et komisjoni maksed liikmesriigile on lahus liikmesriikide korraldusasutuste maksetest liidu eelarvest rahastatavatest programmidest ja fondidest toetuse saajatele, on loogiline kehtestada üldreeglina riikidele kohustus säilitada maksed toetusesaajatele, sealhulgas liidu poolt vastu võetud finantskorrektsiooni korral.

[103] Vt käesoleva ettepaneku punktis 11 ära toodud tekst.

195. Lisaks kaotaks finantskorrektsioon oma tõhususe, kui liikmesriigi ametiasutused võiksid abisaajatelt nõuda saadud rahaliste vahendite tagastamist või kui asjaomaseid vahendeid neile ei makstaks, kui liidu institutsioonid on heaks kiitnud nende eelarvet kaitsva meetme, kuna toime on pandud õigusriigi põhimõtete rikkumine, mis mõjutab eelarve haldamist.

196. Nendel juhtudel peab liidu institutsioonide poolt vastu võetud finantskorrektsiooni kulud kandma rikkumise toime pannud liikmesriik ning neid ei tohi edasi kanda vahendite saajatele, kes ei ole selle rikkumisega seotud.[104]

197. Finantskorrektsioonide mõju võib edasi kanda liikmesriigi füüsiliste ja juriidiliste isikute kahjuks ainult siis, kui nemad on vastutavad liidu eelarve vahendite eraldamist reguleerivate liidu õigusnormide rikkumise eest, mida – kordan – määruse 2020/2092 kohaldamisel ei esine.

198. Seevastu juhul, kui rikkumiste eest vastutavad liikmesriigi ametiasutused, peavad nad vastutama tagajärgede eest, mis kaasnevad nende endi tegudega, mille tõttu tuli parandusmeetmed[105] võtta, nagu see on määruse 2020/2092 rakendamisel.

199. Sama loogikat järgib 2021.–2027. aasta ühissätete määruse artikkel 103, reguleerides liikmesriikide kohaldatavaid finantskorrektsioone.[106] Lõplike toetusesaajate kaitse on ette nähtud ka määruse (EL) nr 1306/2013[107] artiklis 11.

200. Lõppkokkuvõttes kuulub määruse 2020/2092 artikli 5 lõikega 2 lõplikele toetusesaajatele kehtestatud tagatis raskusteta rahastamise tingimuslikkuse mehhanismi alla ja on seotud liidu eelarve täitmisega, mistõttu annab ELTL artikkel 322 sellele piisava katte.

201. Leian seega, et esimene hagi väide tuleb tagasi lükata.

VI. Teine hagi väide: ELL artikli 7 rikkumine ning ELL artikli 4 lõike 1, ELL artikli 5 lõike 1, ELL artikli 13 lõike 2 ja ELTL artikli 269 rikkumine nende sätete kogumis

202. Oma teises hagi väites kaebab Ungari valitsus kahe aluslepingute rikkumise üle:

– ELL artikli 7 rikkumine;

– ELTL artikli 269 ja ELL artikli 13 lõikes 2 sätestatud institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte rikkumine.

104 Toetusesaajate kaitseks tugineb nõukogu nende omandatud õiguste ja õiguspärase ootuse kaitsele ning põhimõttele, et kohustuse rikkumisele reageerimine ei või kaasa tuua muud rikkumist.

105 Euroopa Kohus on ERFi fondide haldamise kohta otsustanud, et see peab nii olema ka juhul, kui summade tagasinõudmine ei ole võimalik, „[…] kui on kindlaks tehtud, et see võimatus on tekkinud selle liikmesriigi vea või hooletuse tagajärjel“ (1. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Elme Messer Metalurgs (C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 71)).

106 Vt finantskorrektsioone käsitlevate varasemate õigusnormide ja kohtupraktika kohta Guillem Carrau, J., „Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales“, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018, nr 51, lk 281–319.

107 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT 2013, L 347, lk 549). Selle artiklis 11 on märgitud: „Käesoleva määrusega ettenähtud rahastamisega seotud maksed makstakse toetusesaajatele välja täies ulatuses, kui liidu õiguses ei ole sõnaselgelt sätestatud teisiti“.

203. Viidates väidetavale ELL artikli 7 rikkumisele, seostab Ungari valitsus seda ELL artikli 4 lõikes 1 ja ELL artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõttega, kuna õiguslik alus, millel määrus 2020/2092 põhineb, ei ole sobiv. Kuivõrd selles korratakse seega esimese tühistamisväite argumente, viitan ma sellele, mida ma nende kohta juba esitasin.

A. Teise väite esimene osa: ELL artikli 7 rikkumine

1. Poolte argumendid

204. Ungari valitsus väidab, et määruse 2020/2092 menetlus on ainult ELL artiklis 7 ette nähtud menetluse konkreetne rakendamine, mis ei ole selle sätte ega ühegi teise esmase õiguse sätte kohaselt lubatud. Selle menetluse kolmest etapist kaks langevad kokku ELL artiklis 7 ette nähtud mehhanismi kahe etapiga, mille käivitamise tingimused on rangemad kui need, mida kohaldatakse vaidlustatud määruse alusel meetmete vastuvõtmisele.

205. Ungari valitsuse sõnul langeb määruse 2020/2092 eesmärk kokku ELL artikli 7 eesmärgiga, kuna selle eesmärk on karistada õigusriigi põhimõtete rikkumiste eest sanktsioonide kehtestamisega. See näitab tema arvates, et puudub tõeline tingimuslikkuse mehhanism; puudub tegelik seos õigusriigi põhimõtete rikkumise ja liidu eelarve vahel; meetmed on seotud pigem õigusriigi rikkumisele kohaldatavate meetmetega kui liidu eelarvega; olulise tegurina võetakse arvesse liikmesriigi tahtlust ning meetmete lõpetamine on seotud rikkumiste lõppemisega.

206. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele kaalutlustele vastu, väites, et määruse 2020/2092 mehhanism on ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusest sõltumatu, taotleb erinevaid eesmärke ja seda reguleerivad erinevad normid. Selle eesmärk on kaitsta liidu eelarvet, mitte karistada õigusriigi põhimõtete rikkumiste eest. Meetmete vastuvõtmise tingimused ja nende liigitus erinevad ELL artiklis 7 sätestatud tingimustest.

2. Õiguslik hinnang

207. Selleks et teha kindlaks, kas määrusega 2020/2092 kehtestatud menetlus on kooskõlas ELL artikliga 7, tuleb kõigepealt selgitada, kas viimati nimetatud säte on liidu õiguskorras ainus vahend õigusriigi väärtuse kaitsmiseks.

a) ELL artikkel 7 ei ole ainus vahend õigusriigi kaitseks

208. Minu arvates ei lubaks ELL artikkel 7 liidu seadusandjal kehtestada teiseste õigusnormidega teistsugust analoogset, ehkki vähem rangete sisuliste ja menetlusnõuetega mehhanismi, millel oleks sama eesmärk kaitsta õigusriiki ja millega kohaldataks samasuguseid sanktsioone.

209. See aga ei tähenda, et õigusriigi kaitse saab tagada *üksnes* ELL artikliga 7.[108] Miski ei takista seda kaitset anda muude õigusaktidega kui ELL artikkel 7, tingimusel et selle õigusakti olulised omadused erinevad selle artikli omadest.

[108] Vt selle kohta Martín Rodríguez, P., *op. cit.*, lk 99–101.

210. Õigusriigi põhimõtetel on, nagu rõhutab nõukogu, liidu õiguskorras struktuuriline väärtus, mistõttu nende rikkumine võib seda õiguskorda oluliselt mõjutada.[109] Nii on Euroopa Kohus eelkõige oma kohtupraktikas, mis käsitleb kohtusüsteemi sõltumatust[110] ning Euroopa vahistamismäärust ja üleandmismäärust,[111] rõhku asetanud ELL artikli 2 väärtustele ja tunnustanud lisaks ELL artiklile 7 teisese õiguse normide sobivust nende kaitsmiseks. Õigusriigi kaitsega põhjendas ta ka kolmandate riikide õigust esitada tühistamishagi.[112]

211. Mis puutub vahistamismäärusesse ja üleandmismäärusesse, siis kui Euroopa Ülemkogu ja nõukogu ei ole teinud ELL artiklis 7 nimetatud otsuseid, kuid on tõendeid, mis näitavad süsteemseid või üldisi vigu seoses kohtuvõimu sõltumatusega vahistamismääruse teinud liikmesriigis, võib vahistamismäärust täitev õigusasutus nende määruste täitmisest keelduda juhul, kui on mõjuvad põhjused ja põhjendatud alust arvata, et isiku sellele liikmesriigile üleandmisel on tagaotsitaval tegelik oht, et rikutakse tema harta artikli 47 teise lõiguga tagatud põhiõigust õiglasele kohtulikule arutamisele.[113]

212. Seega näib, et niisugustel juhtudel kasutab Euroopa Kohus ühte õigusriigi põhimõtetest selleks, et teha kindlaks erand tagaotsitava vahistamisest ja üleandmisest, kasutamata selleks ELL artiklis 7 sätestatud menetlust.

213. Sama kehtib ka nende riigisiseste kohtute sõltumatuse kaitse kohta, kes peavad kohaldama liidu õigust ja kelle kaitsmise on Euroopa Kohus enda peale võtnud, apelleerides taas õigusriigi väärtusele,[114] isegi kui ELL artiklit 7 ei ole kasutatud.

214. ELL artiklis 2 sätestatud väärtuste austamine liikmesriigis on tingimus selleks, et nimetatud liikmesriik saaks kasutada talle aluslepingute kohaldamisest tulenevaid õigusi. Liikmesriik ei saa seega muuta oma õigusnorme nii, et see vähendaks õigusriigi väärtuse kaitset, mida on täpsustatud eelkõige ELL artiklis 19. Liikmesriigid peaksid selle väärtuse suhtes vältima kohtute korraldust käsitlevates õigusnormides mis tahes tagasilangusi selle väärtuse osas, hoidudes vastu võtmast norme, mis võivad kahjustada kohtunike sõltumatust.[115]

[109] Vt Rossi, L.S., „La valeur juridique des wleurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, nr 3, lk 639–657.

[110] Euroopa Kohus kinnitab, et „liit koondab endasse riike, kes vabalt ja vabatahtlikult jagavad ELL artiklis 2 nimetatud ühiseid väärtusi, austavad neid ja kohustuvad neid edendama. Täpsemalt ilmneb ELL artiklist 2, et liit rajaneb sellistel väärtustel nagu õigusriik, mis on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitseb muu hulgas õiglus. Sellega seoses tuleb märkida, et liikmesriikide ja sealhulgas nende kohtute vastastikune usaldus tugineb põhieeldusele, et liikmesriigid jagavad teatud hulka liidu aluseks olevaid ühiseid väärtusi, nagu on selles artiklis täpsustatud" (vt selle kohta 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kohtunike distsiplinaarkord) (C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 50); 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, punktid 42 ja 43) ja 18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România" jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 160).

[111] 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Openbaar Ministerie (vahistamismääruse teinud õigusasutuse sõltumatus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punktid 57 ja 58) ja 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punktid 71 ja 72). Euroopa Kohus apelleerib õigusriigi põhimõtte kaitsele, et identifitseerida seda tüüpi määruste täitmisest keeldumise täiendav põhjus.

[112] 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus Venezuela *vs.* nõukogu (mõju kolmandale riigile) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punktid 48–50).

[113] 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Openbaar Ministerie (vahistamismääruse teinud õigusasutuse sõltumatus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punkt 69).

[114] 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kohtunike distsiplinaarkord) C-791/19 P, EU:C:2021:596, punkt 58) ja 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 51).

[115] Euroopa Kohtu sõnadega on „[k]ohtute sõltumatuse nõue, mis on õigusemõistmise ülesandele omane, […] õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele ja põhiõiguse õiglasele menetlusele olemuslik osa, mis on ülimalt tähtis, et tagada kõikide liidu õigusega isikutele antud õiguste ja ELL artiklis 2 osutatud liikmesriikide ühiste väärtuste, eeskätt õigusriigi väärtuse kaitse". 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola (kohtunike distsiplinaarkord) (C-791/19, EU:C:2021:596, punktid 51 ja 58); 20. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 51) ja 18. mai 2021. aasta kohtuotsus Asociația „Forumul Judecătorilor din România" jt (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 162).

215. Need näited õigusriigi väärtuse kaitset käsitlevast Euroopa Kohtu kohtupraktikast näitavad, et liidu institutsioonide kehtestatud eeskirjad, mille eesmärk on reageerida teatavates valdkondades (ja mitte tingimata ELL artikli 7 mehhanismi kaudu) selle väärtuse rikkumiste vastu, mis mõjutavad eelarve haldamist, on esmase õigusega kooskõlas.

216. Kui sellised rikkumised mõjutavad liidu eelarve täitmist liikmesriikide poolt, leian, et miski ei takista liidu seadusandjal selle eelarve säilitamiseks heaks kiita normi (nagu määrus 2020/2092), ilma et see oleks ELL artikliga 7 vastuolus või hoiaks selle kohaldamisest kõrvale.

b) ELL artiklis 7 sätestatud menetluse võrdlemine määruse 2020/2092 menetlusega

217. Määruse 2020/2092 analüüs aitab selgitada, kas selles ette nähtud menetlus vastab tegelikule rahastamise tingimuslikkuse mehhanismile, mis on kooskõlas liidu õiguses juba olemas olevate mehhanismidega, või pigem vahendile, mille eesmärk on karistada õigusriigi põhimõtete rikkumise eest, nagu on sätestatud ELL artiklis 7.

218. Selle analüüsi viisin läbi seoses määruse 2020/2092 õigusliku alusega eelmise tühistamisväite analüüsimisel. Järeldan sellest, et Ungari valitsuse argumendid tingimuslikkuse olemuse kohta, mille eesmärk on tema arvates pigem võidelda õigusriigi põhimõtete rikkumiste vastu kui kaitsta liidu eelarvet, tuleb tagasi lükata.

219. Ma täiendan nüüd oma arutluskäiku viitega Euroopa Kohtu praktikale, mis käsitleb rahastamise tingimuslikkuse mehhanismide[116] ja liikmesriigi kohustuste rikkumise hagide erinevusi, mille seosed annavad analoogia alusel mõned käesoleva kohtuasja jaoks kehtivad hindamise alused. Need menetlused on üksteisest sõltumatud, kuna neil on erinevad eesmärgid ja neid reguleerivad erinevad normid.

220. Need erinevused on muu hulgas järgmised:

– ELTL artikli 258 alusel esitatud hagide raames on komisjonil vabadus menetlust mitte jätkata, kui liikmesriik on väidetava rikkumise lõpetanud, millega ei ole tegemist näiteks EAGGFi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse puhul, kus komisjonil ei ole kaalutlusõigust, mis võimaldaks tal kulude jagamise eeskirjadest erandeid teha.[117]

– EAGGFi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse raames on komisjon kohustatud kohaldama finantskorrektsiooni, kui kulutused, mille rahastamist taotletakse, ei ole tehtud kooskõlas liidu õigusnormidega. Selline korrektsioon väldib, et summad, mida ei ole kasutatud vaidlusaluste liidu õigusnormidega taotletava eesmärgi rahastamiseks, jääksid EAGGFi kanda, ega kujuta seega endast sanktsiooni.[118]

– Liidu struktuurifondidest liikmesriikide meetmete jaoks antava rahalise abi peatamise või vähendamise menetlused erinevad ELTL artiklis 258 ette nähtud menetlusest, mille üksikasjalikke eeskirju ei ole järgitud. Kui komisjon otsustab liikmesriigi kohustuste rikkumise

[116] Nagu EAGGFi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus või struktuurifondide abi peatamise või tühistamise menetlused.

[117] 11. jaanuari 2001. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon (C-247/98, EU:C:2001:4, punkt 13) ja 7. veebruari 1979. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon (15/76 ja 16/76, EU:C:1979:29, punktid 27 ja 28).

[118] Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse eesmärk on kontrollida mitte ainult kulude tegelikkusele vastavust ja nõuetele vastavust, vaid ka ühisest põllumajanduspoliitikast tulenevate finantskohustuste korrektset jaotust liikmesriikide ja liidu vahel. Vt 11. jaanuari 2001. aasta kohtuotsus Kreeka *vs.* komisjon (C-247/98, EU:C:2001:4, punktid 13 ja 14).

menetlust mitte algatada või loobuda selle jätkamisest, ei tähenda see, et tal ei ole võimalik liidu abi liikmesriigi meetmele peatada või vähendada, eelkõige siis, kui üks või mitu tingimust, millele see rahastamine pidi vastama, ei ole täidetud. Selleks peab komisjon võtma vastu otsuse, mis võtaks kindlasti arvesse ELTL artikli 258 alusel algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust või sellise rikkumise tuvastamist Euroopa Kohtu poolt.[119]

– Vastupidi liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamisele on otsus liidu rahastamine peatada või seda vähendada selle adressaadi huve kahjustav akt, mille saab vaidlustada liidu kohtule esitatud hagiga.[120]

221. Seda kohtupraktikat on kasutatud selleks, et muuta õiguspäraseks tingimuslikkuse tingimused, mis seovad liidu rahaliste vahendite maksmise selliste horisontaalsete kohustuste järgimisega nagu riigisiseste fondide juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohane toimimine, mis aitavad kaasa liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele. Sama kehtib ka süsteemsete vigade kohta liidu eelarvet täitvate liikmesriikide ametiasutuste tegevuses.[121]

222. Seda kohtupraktikat arvestades tuleb kontrollida, kas ELL artikli 7 mehhanism erineb määrusega 2020/2092 kehtestatud mehhanismist.

223. Mis puudutab *meetmete võtmist*, siis on ELL artikli 7 kohaselt nõutav, et liikmesriik tuvastab ELL artikli 2 väärtuste olulise ja jätkuva rikkumise. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõikes 1 on siiski osutatud üksnes õigusriigi põhimõtete rikkumisele liikmesriigi poolt, mis kahjustab või ähvardab otseselt ja oluliselt mõjutada usaldusväärset eelarve finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset.

224. ELL artiklis 7 ette nähtud künnis on rangem kui määruses 2020/2092 sätestatud piirmäär, kuna selles nõutakse mõne artikli 2 väärtuse (mitte ainult õigusriigi põhimõtte) olulist ja jätkuvat rikkumist.

225. ELL artikkel 7 ei nõua piisavalt otsest seost liidu õiguse konkreetse valdkonnaga, mida seevastu nõutakse määruses 2020/2092, kus on nõutud õigusriigi põhimõtete rikkumise seost liidu eelarve täitmisega. Määruse 2020/2092 kohaldamine on seega palju piiratum kui ELL artikli 7 kohaldamine.

226. Määruse 2020/2092 mehhanism sarnaneb meetmete võtmise tingimuste osas teiste rahastamise tingimuslikkuse ja eelarve täitmise vahenditega, mitte ELL artikli 7 mehhanismiga. Sarnasus nende vahenditega, mitte aga selle mehhanismiga avaldub näiteks järgmises:

– finantsmäärus, mille artikli 131 lõige 3 lubab rahaliste vahendite maksmise peatada, kui on tõendatud või on vaja kontrollida, et juriidilise kulukohustuse täitmisel on toimunud eeskirjade eiramine, pettus või kohustuste rikkumine, või kui eeskirjade eiramine, pettus või kohustuste rikkumine seavad kahtluse alla liidu vahendeid haldava isiku või üksuse sisekontrollisüsteemide usaldusväärsuse või tõhususe või alustehingute seaduslikkuse ja nõuetekohasuse;

119 25. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus Komninou jt *vs.* komisjon (C-167/06 P, EU:C:2007:633, punkt 52); 11. juuli 1996. aasta kohtumäärus An Taisce ja WWF UK *vs.* komisjon (C-325/94 P, ei avaldata, EU:C:1996:293, punkt 23). Vt ka Üldkohtu 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, (T-65/10, T-113/10 ja T-138/10, EU:T:2013:93, punkt 109).

120 11. juuli 1996. aasta kohtumäärus An Taisce ja WWF UK *vs.* komisjon (C-325/94 P, ei avaldata, EU:C:1996:293, punkt 24).

121 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-406/19 P, EU:C:2020:276, punktid 49 ja 50) ja 15. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus Taani *vs.* komisjon (C-417/12 P, EU:C:2014:2288, punktid 81–83).

– 2021.–2027. aasta ühissätete määrus, mis näeb samalaadsetel tingimustel ette võimaluse maksed peatada (artikli 97 lõige 1) ja teha finantskorrektsioone (artikli 104 lõige 1).

227. Samuti määruse nr 2021/241 makromajandusliku tingimuslikkuse puhul võetakse selle määruse artikli 10 kohaselt parandusmeetmed siis, „[k]ui nõukogu otsustab kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 126 lõigetega 8–11, et liikmesriik ei ole oma ülemäärase eelarvepuudujäägi korrigeerimiseks tõhusaid meetmeid võtnud, välja arvatud juhul, kui ta on kindlaks teinud tõsise majandussurutise olemasolu kogu liidus […]“.

228. Mis *meetmete liiki* puutub, siis taas läheneb määrus 2020/2092 rohkem finantsmääruses ja teistes liidu eeskirjades ette nähtud tingimuslikkuse mehhanismidele kui ELL artiklis 7 nimetatud menetlusele.

229. ELL artikli 7 lõikes 3 on ette nähtud, et nõukogu võib otsustada peatada „teatavad õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest kõnealuse liikmesriigi suhtes“. Sellel alusel nõukogu kasutuses olevad meetmed lähevad oluliselt kaugemale nendest, mis on seotud liidu eelarve täitmisega ja mis on ette nähtud määruse 2020/2092 artikli 5 lõikes 1.[122] Viimased (muu hulgas programmide, kulukohustuste ja maksete peatamine) on liidu eelarve täitmise õigusele tüüpilised meetmed.

230. *Meetmete valiku kriteeriumid* määruses 2020/2092 vastavad üldiselt liidu finantseeskirjade kriteeriumidele ja kalduvad kõrvale menetlusest, mis on ette nähtud ELL artiklis 7, mille lõikes 3 on sätestatud, et nõukogu võtab meetmete vastuvõtmisel arvesse nende võimalikke tagajärgi füüsiliste ja juriidiliste isikute õigustele ja kohustustele.

231. Selles küsimuses viitan määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 analüüsile, mille ma esitasin eelmise väite raames seoses proportsionaalsuse põhimõtte kui meetmete kohandamise kriteeriumiga koos kriteeriumidega, mis puudutavad eeskirjade eiramise laadi, raskust ja sagedust, ning koos kriteeriumiga, mis puudutab eiramiste finantstagajärgi liidu eelarvele.

232. Ka liidu finantseeskirjades on samad kriteeriumid ja kriteerium, mis puudutab seost kulutuste seaduslikkusega.[123] Taaste- ja vastupidavusrahastu makromajandusliku tingimuslikkuse menetlus hõlmab lisaks proportsionaalsuse nõudele ka muid spetsiifilisi, sotsiaalset või majanduslikku laadi kriteeriume.[124]

233. *Meetmete lõpetamise* kohta täpsustab ELL artikli 7 lõige 4, et nõukogu võib otsustada lõike 3 alusel võetud meetmeid muuta või need kehtetuks tunnistada, kui meetmete aluseks olnud olukord muutub.

[122] Ühe või mitme programmi heakskiitmise peatamine või peatamise muutmine; kulukohustuste peatamine; kulukohustuste vähendamine, muu hulgas finantskorrektsioonide tegemise või muudesse rahastamisprogrammidesse ümberpaigutamise kaudu; eelmaksete vähendamine; maksetähtaegade arvestamise katkestamine, ja maksete peatamine.

[123] 2021.–2027. aasta ühissätete määruse põhjenduses 60 on märgitud, et liidu finantshuvide ja eelarve kaitse meetmetes (maksetähtaegade katkestamine, vahemaksete peatamine ja finantskorrektsioonide kohaldamine), „peaks [komisjon] järgima proportsionaalsuse põhimõtet, võttes arvesse õigusnormide rikkumiste olemust, raskust ja sagedust ning nende finantsmõju liidu eelarvele“.

[124] Määruse nr 2021/241 artikli 10 lõikes 4 on märgitud, et „[k]ulukohustuste või makse peatamise ulatus ja määr peab olema proportsionaalne, selle puhul tuleb tagada liikmesriikide võrdne kohtlemine ja võtta arvesse liikmesriigi majanduslikku ja sotsiaalset olukorda, eelkõige tööpuuduse määra ning vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse taset liikmesriigis võrreldes liidu keskmisega ning peatamise mõju liikmesriigi majandusele“.

234. Määruse 2020/2092 artikli 7 lõiked 1 ja 2 kohaldavad sarnast kriteeriumi, mis on aga seotud sellega, et õigusriigi põhimõtete rikkumine mõjutab liidu eelarve usaldusväärset täitmist. Ainult sellisel juhul sõltub finantskorrektsiooni meetmete lõpetamine sellest, et liikmesriik lõpetab sellised rikkumised. [125]

235. Sama loogika on määruse 2021/241 artikli 10 lõikes 6. Liidu üldised finantseeskirjad järgivad meetmete lõpetamiseks ajutise peatamise või ajutise finantskorrektsiooni korral sama skeemi. [126]

236. Kokkuvõttes on määruses 2020/2092 ette nähtud mehhanism meetmete võtmise tingimuste, meetmete liikide, valikukriteeriumide ja meetmete lõpetamise kriteeriumide poolest lähedane liidu finantseeskirjadele ja erineb ELL artiklis 7 ette nähtud menetlusest.

237. Ma leian seega, et hagi teise väite esimene osa tuleb tagasi lükata.

B. Hagi teise väite teine osa: institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte ja ELTL artikli 269 rikkumine

1. Poolte argumendid

238. Ungari valitsuse sõnul rikub määrus 2020/2092 Euroopa Kohtu pädevuse osas ELL artikli 13 lõikes 2 ette nähtud institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet ja ELTL artiklit 269.

239. Ungari valitsus leiab, et määruse 2020/2092 menetlus, mis on lihtsam, kiirem ja tõhusam kui ELL artiklis 7 ette nähtud menetlus, et karistada õigusriigi põhimõtete rikkumise eest, muudab selle aluseks olevat institutsioonidevahelist tasakaalu ja seega ELL artikli 13 menetlust asjaomase liikmesriigi kahjuks. Lisaks näeb see ette Euroopa Kohtu poolse piiramatu kontrolli, mis on palju intensiivsem kui ELTL artiklis 269 sätestatud kontroll.

240. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu. Määruse 2020/2092 menetlus ei riku institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, kuna see menetlus on sarnane sellega, mida kasutatakse teistes liidu finantseeskirjades. Lisaks ei peaks ELTL artiklis 269 ette nähtud Euroopa Kohtu kontrolli piirang rahastamise tingimuslikkuse mehhanismidele laienema.

2. Õiguslik hinnang

241. Ungari valitsus esitab kaks põhjust, miks tuleks määrus 2020/2092 tühistada: a) ELL artikliga 7 samaaegse otsustamismenetluse loomine, mis kahjustaks selle artikli ja ELL artikli 13 lõikega 2 kehtestatud institutsioonidevahelist tasakaalu; ja b) asjaolu, et Euroopa Kohtu piiramatu kohtulik kontroll määruse 2020/2092 alusel võetud meetmete üle on vastuolus ELTL artiklis 269 ette nähtud palju piiratuma kontrolliga.

[125] Praktikas peab liikmesriik loobuma liidu eelarve vahenditest või lõpetama õigusriigi põhimõtete rikkumised, mis mõjutavad liidu eelarve täitmist.

[126] Vt finantsmääruse artikli 63 lõike 8 lõpuosa.

a) Määruse 2020/2092 otsustusmenetlus võrreldes ELL artikli 7 omaga

242. ELL artikliga 7 kehtestatakse otsuste vastuvõtmiseks range süsteem, mis sisaldab spetsiifilisi hääletamisviise.[127] Menetlused erinevad sõltuvalt sellest, kas on tuvastatud ELL artikli 2 väärtuste olulise rikkumise oht või tegelik rikkumine.

243. Esimesel juhul (rikkumise oht):

– Ettepanek vastab ühele kolmandikule liikmesriikidest, Euroopa Parlamendile või komisjonile.

– Nõukogu võib pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist oma liikmete neljaviiendikulise häälteenamusega järeldada ilmset *ohtu*, et mõni liikmesriik rikub oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi. Enne sellise järelduse tegemist kuulab nõukogu kõnealuse liikmesriigi ära ja võib sama korra kohaselt otsustades anda talle soovitusi.

244. Teisel juhul (tegelik rikkumine):

– Euroopa Ülemkogu võib ühe kolmandiku liikmesriikide või komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt tuvastada, et liikmesriik *on* oluliselt ja jätkuvalt *rikkunud* artiklis 2 osutatud väärtusi, olles eelnevalt palunud sellel liikmesriigil esitada oma seisukohad.

– Kui see on tuvastatud, võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega otsustada, et teatud õigused, mis tulenevad aluslepingute kohaldamisest, peatatakse asjaomase liikmesriigi suhtes. Nõukogu võib kvalifitseeritud häälteenamusega teha hiljem otsuse võetud meetmeid muuta või need kehtetuks tunnistada, kui nende kehtestamise tinginud olukord muutub.

245. ELL artikkel 7 näeb seega ette nõukogus kaks hääletust: üks nelja viiendikulise häälteenamusega ja teine kvalifitseeritud häälteenamusega ning teise, ühehäälse hääletamise Euroopa Ülemkogus, ilma et asjaomane liikmesriik saaks selles osaleda. See on fakultatiivne menetlus, milles ei ole ette nähtud tähtaegu selle eri etappides. See toimub peamiselt nõukogus, välja arvatud põhjendatud ettepaneku esitamine ühe kolmandiku liikmesriikide, parlamendi või komisjoni poolt.

246. Määrus 2020/2092 erineb sellest skeemist ja sarnaneb ELTL artiklis 258 osutatud menetlustega:

– Algatusõigus on ainult komisjonil, kes algatab menetluse, kui ta tuvastab, et on põhjendatud alust arvata, et määruse 2020/2092 artikli 4 tingimused on täidetud.

– Komisjon saadab liikmesriigile „kirjaliku teate, milles on esitatud tema järelduse aluseks olevad faktilised asjaolud ja konkreetsed põhjused“ (artikli 6 lõige 1).

– Komisjoni määratud tähtaja jooksul „edastab [liikmesriik] nõutava teabe […] ja võib esitada selle kohta märkusi“, milles ta võib „teha ettepaneku võtta komisjoni teates esitatud järeldusele reageerimiseks parandusmeetmeid.“ (artikli 6 lõige 5).

[127] ELL artikli 7 lõikes 5 on sätestatud, et „[k]äesoleva artikli kohaldamisel Euroopa Parlamendis, Euroopa Ülemkogus ja nõukogus kasutatav hääletamise kord määratakse kindlaks [ELTL] artiklis 354“.

– Komisjon hindab saadud teavet ja liikmesriigi märkusi ning parandusmeetmete sobivust. Kui komisjon „kavatseb teha [nõukogule] ettepaneku, annab ta enne liikmesriigile võimaluse esitada ühe kuu jooksul oma märkused, eelkõige kavandatavate meetmete proportsionaalsuse kohta“ (artikli 6 lõiked 6 ja 7).

– Kui komisjon jääb oma kavatsuse juurde, saadab ta nõukogule rakendusotsuse ettepaneku, esitades konkreetsed põhjused ja tõendid, millele ta oma järeldustes tugineb (artikli 6 lõige 9).

– Nõukogu võtab vastu komisjoni ettepaneku rakendusotsuse või võib kvalifitseeritud häälteenamusega seda muuta „ja muudetud teksti rakendusotsusega vastu võtta“ (artikli 6 lõige 11).

247. Seega on määruses 2020/2092 tegemist komisjoni juhitava esialgse etapiga, mis hõlmab kahte tsüklit asjaomase liikmesriigiga konsulteerimiseks, analoogselt liikmesriigi kohustuste rikkumise hagide menetlusega. Menetlus on komisjonile kohustuslik ning kõigis etappides kehtivad tähtajad. Nõukogus toimub kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine, milles asjaomane liikmesriik osaleb.

248. Võrreldes ELL artiklis 7 sätestatud menetlusega on määruses 2020/2092 sätestatud menetlus vähem jäik ja võimaldab eespool väljendatud sõnastuses parandusmeetmete võtmist lihtsamini.

249. Nõukogu väidab, et see menetlus järgib institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet ja on sarnane sellega, mida kasutatakse teiste liidu eelarvealaste aktide puhul ELTL artikli 317 teise lõigu ja ELTL artikli 291 lõike 2 alusel.

250. See argument põrkub aga kahe probleemiga, mis on seotud rakendusvolituste andmisega nõukogule ja Euroopa Ülemkogu sekkumisega erakorralistes olukordades.

251. Rakendamisvolituste andmine nõukogule on seotud „[määruse 2020/2092] alusel võetavate meetmete finantsmõju tähtsus[ega]“.[128] Ei ole aga kindel, kas see on kooskõlas ELTL artikliga 317, mille kohaselt täidab liidu eelarvet koostöös liikmesriikidega ainult komisjon omal vastutusel.

252. Kas niisugune õigustloov akt nagu määrus 2020/2092, mille õiguslik alus on ELTL artikli 322 lõike 1 punkt a ja millega kehtestatakse liidu eelarve täitmise finantseeskirjad, võib anda nõukogule pädevuse neid eeskirju rakendada? Sellele küsimusele aitab vastata Euroopa Kohtu praktika.[129] Nagu nõukogu kohtuistungil väitis, on võimalik eristada eelarve täitmist kitsas tähenduses (kulukohustuste täitmine), mis on komisjonile ülesandeks tehtud ELTL artikliga 317, ja eelarve täitmist laiemas tähenduses, nagu on ette nähtud artikli 322 lõike 1 punktis a, kui see puudutab eelarve koostamise ja täitmisega seotud finantseeskirju. Viimased piiravad komisjoni hilisemat tegevust kulukohustuste täitmisel. Mis puudutab neid finantseeskirju, siis ei ole ELTL artiklis 322 ette nähtud reservatsiooni komisjoni kasuks. Nõukogu osalemine eelarve vastuvõtmise ja kohaldamise finantseeskirjade rakendamises ELTL artikli 291 alusel on seega mõeldav, kui see sekkumine on põhjendatud,[130] nagu on käesolevas asjas tehtud määruse 2020/2092 põhjenduses 20.

128 Määruse 2020/2092 põhjendus 20.

129 Vt 24. oktoobri 1989. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (16/88, EU:C:1989:397, punktid 15–18).

130 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et „nõukogu peab rakendatava akti laadist ja sisust lähtudes nõuetekohaselt põhjendama, miks kaldutakse kõrvale eeskirjast, et rakendusmeetmete võtmise volitused on tavaliselt komisjonil [1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus National Iranian Oil Company *vs.* nõukogu (C-440/14 P, EU:C:2016:128), punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika].“

253. ELTL artikkel 291, mis kuulub EL toimimise lepingu jao „Liidu õigusaktid“ alla, näeb ette:

– selle lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid kõik riigisisese õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks;

– selle lõike 2 kohaselt „kui õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende õigusaktide alusel rakendamisvolitused komisjonile või nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel nõukogule“.

254. See säte lubab anda nii komisjonile kui ka nõukogule normatiivse rakenduspädevuse, mis muidu oleks liikmesriikidel. Üks erijuhte, mille puhul võib nõukogule pädevuse andmiseks nõuda ühtseid rakendustingimusi, on eelarve täitmise juhtum, mida tuleb mõista laias tähenduses.

255. Nagu väidab nõukogu, annavad talle ka muud liidu finantseeskirjad eelarve täitmise ülesandeid. Nii on see aastate 2021–2027 ühissätete määruse artikli 19 lõigete 6, 7, 8, 11 ja 13 puhul, mis annavad nõukogule pädevuse võtta sellega kehtestatud makromajandusliku tingimuslikkuse mehhanismi raames vastu rakendusmeetmeid. Sama kehtib ka määruse nr 2021/241 kohta, mille kohaselt:

– „[k]omisjoni ettepanek kulukohustuste peatamise otsuseks loetakse nõukogu poolt vastuvõetuks, välja arvatud kui nõukogu lükkab ühe kuu jooksul alates komisjoni ettepaneku esitamisest sellise ettepaneku rakendusakti kaudu kvalifitseeritud häälteenamusega tagasi“ (artikli 10 lõige 3);

– „[k]omisjoni ettepanekul kiidab nõukogu liikmesriigi poolt […] esitatud taaste- ja vastupidavuskavale […] antud hinnangu rakendusotsusega heaks“ (artikkel 20).

256. Seega võib möönda, et määruses 2020/2092 ette nähtud rahastamise tingimuslikkuse mehhanism vastab ühele nendest „nõuetekohaselt põhjendatud erijuh[tude]st“, mis lubab nõukogule rakendusvolitusi anda.

257. Mis puudutab Euroopa Ülemkogu osalemisse määruse 2020/2092 otsustamismenetluses, siis see on ette nähtud vaid põhjenduses 26,[131] kuid seda ei ole lisatud määruse regulatiivossa (kuigi seda on mainitud Euroopa Ülemkogu 2020. aasta detsembris võetud kohustuses). Kuna põhjendused peavad lühidalt põhjendama akti resolutsiooni edasist sisu (st selle regulatiivosa), ei ole neil õiguslikku toimet, kui need lähevad sellest funktsioonist kaugemale.[132]

[131] Vastavalt määruse 2020/2092 põhjendusele 26 „[…] menetluse puhul tuleks järgida objektiivsuse, mittediskrimineerimise ja liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõtet ning see tuleks viia läbi erapooletult ja tõenditele tuginedes. Kui asjaomane liikmesriik leiab erandjuhul, et neid põhimõtteid on oluliselt rikutud, võib ta paluda Euroopa Ülemkogu eesistujal võtta see küsimus järgmisel Euroopa Ülemkogu kohtumisel arutusele. Sellisel erandjuhul ei tuleks seni, kuni Euroopa Ülemkogu pole küsimust arutanud, meetmeid puudutavat otsust teha. See protsess ei kesta reeglina kauem kui kolm kuud alates sellest, kui komisjon oma ettepaneku nõukogule esitas“.

[132] Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et liidu õigusakti põhjendustel ei ole siduvat õigusjõudu ning nendele ei saa tulemuslikult tugineda selle akti sätetest kõrvale kaldumiseks või nende sätete selliseks tõlgendamiseks, mis on ilmselgelt vastuolus nende sõnastusega. Vt selle kohta 4. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Marine Harvest *vs.* komisjon (C-10/18 P, EU:C:2020:149, punkt 44); 2. aprilli 2009. aasta kohtuotsus Tyson Parketthande (C-134/08, EU:C:2009:229, punkt 16) ning 10. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 76).

258. See Euroopa Ülemkogu sekkumine (mis toimub *hädapidurina* määruse 2020/2092 otsustusmenetluses) ei järgiks esmast õigust, kui sellel oleksid siduvad õiguslikud tagajärjed,[133] kuna ükski aluslepingute norm ei anna talle selliseid volitusi.[134]

259. Komisjon nõustub Euroopa Ülemkogu sekkumisega, kuna sellega nähakse ette „poliitiline arutelu, mis ei hõlma ametlikku sammu menetluses ega Euroopa Ülemkogu kaasamist eelarve täitmisse, ning see ei tohiks muuta mehhanismi ebatõhusaks, kuna see ei mõjuta nõukogu otsustusõigust ega komisjoni rolli".[135]

260. Seega ja eeldusel, et Euroopa Ülemkogu *poliitilist* sekkumist ei ole ette nähtud määruse 2020/2092 regulatiivosas ega ei ta ei saa osaleda selles ette nähtud otsustamismenetluses, muutuvad Ungari valitsuse vastuväited Euroopa Ülemkogu sekkumise kohta tulemusetuks.

b) ELTL artikli 269 võimalik rikkumine

261. Ungari valitsuse arvates alluvad määruse 2020/2092 meetmed Euroopa Kohtu täielikule kohtulikule kontrollile, kes võib teha otsuse vastu võetud otsuste sisulistes küsimustes, mitte ainult „menetlusnormide järgimise" kohta. ELTL artikli 269 alusel, aga saab Euroopa Ülemkogu või nõukogu poolt ELL artikli 7 raames vastu võetud õigusakte vaidlustada ainult menetlusnormide järgimise osas.

262. Selle väiteosa kaudne eeldus on, et määruse 2020/2092 mehhanism kattub tegelikult ELL artikli 7 omaga. Seni esitatud põhjustel olen arvamusel, et see eeldus ei ole õige, mis seab kahtluse alla Ungari valitsuse hilisema argumentatsiooni tervikuna.

263. Kohtuliku kontrolli kahetasandilisus ühel juhul (ELTL artikkel 263) ja teisel juhul (ELTL artikkel 269) on vaieldamatu, kuna Euroopa Kohtul:

– säilib üldine pädevus kontrollida nende õigusaktide seaduslikkust, mille võtavad komisjon ja nõukogu vastu määruse 2020/2092 alusel ja mille peale esitatakse tühistamishagi. See tuleneb eelkõige ELTL artiklist 263 (parandusmeetmete võtmise otsuste puhul) ja ELTL artiklist 265 (mis puudutab komisjoni võimalikku tegevusetust menetluse käigus);

– on Euroopa Ülemkogu või nõukogu poolt ELL artikli 7 alusel vastu võetud aktide peale on esitatud tühistamishagi korral ELTL artikli 269 kohaselt *piiratud* pädevus, nii et ta saab kontrollida ainult menetlusnormide rikkumist, mitte rikkumisi sisulistes küsimustes.

133 Õiguslikku mõju ei ole ka Euroopa Ülemkogul tehtud kompromissil, mida on kajastatud dokumendis EUCO 22/20, Euroopa Ülemkogu 11. detsembri 2020. aasta järeldused punkti 2 alapunktis j, milles on kinnitatud: „Kui asjaomane liikmesriik esitab määruse põhjenduses 26 nimetatud taotluse, võtab Euroopa Ülemkogu eesistuja selle küsimuse Euroopa Ülemkogu kohtumisel arutusele. Euroopa Ülemkogu püüab jõuda küsimuses ühisele seisukohale".

134 Vt selle kohta 6. septembri 2017. aasta kohtuotsus Slovakkia ja Ungari *vs.* komisjon (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 148), milles on öeldud: „Teiseks võimaldab ELTL artikli 78 lõige 3 nõukogul võtta meetmeid kvalifitseeritud häälteenamusega, mida nõukogu vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel tegigi. Institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõte keelab Euroopa Ülemkogul muuta seda hääletusreeglit seeläbi, et ta kehtestab nõukogule ELTL artikli 68 alusel tehtud järeldustes ühehäälse hääletamise nõude".

135 14. detsembri 2020. aasta dokument COM(2020) 843 (final), komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, mis on esitatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 294 lõike 6 alusel ning milles käsitletakse nõukogu seisukohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks) vastuvõtmise kohta, lk 3.

264. Euroopa Kohus täpsustas ELL artiklis 7 sätestatud menetluse mõnda aspekti 3. juuni 2021. aasta kohtuotsuses Ungari *vs.* parlament.[136] Ta tuvastas nimelt:

– ELTL artiklis 269 on silmas peetud ainult nõukogu ja Euroopa Ülemkogu akte, mis on vastu võetud ELL artiklis 7 ette nähtud menetluses, mitte aga parlamendi otsuseid, mis on vastu võetud sama artikli alusel.[137]

– Nende parlamendi resolutsioonide suhtes kehtib „üldi[ne] pädevus[…], mis on Euroopa Liidu Kohtule ELTL artikliga 263 antud liidu institutsioonide õigusaktide seaduslikkuse kontrollimiseks".[138]

– Kuna ELTL artikkel 269 sisaldab Euroopa Kohtu üldise pädevuse piirangut, tuleb seda tõlgendada kitsalt.[139]

265. Arvestades eelkõige nende kahe menetluse vahelisi erinevusi, ei takista miski seda, et komisjoni ja nõukogu õigusaktide suhtes kohaldatakse vastavalt määrusele 2020/2092 Euroopa Kohtu täielikku õiguspärasuse kontrolli (st ilma piiranguteta) ELTL artikli 263 alusel, mitte enam ELTL artikli 269 alusel, mida kohaldatakse erandkorras ainult ELL artikli 7 kohaselt vastu võetud aktide suhtes.

266. Seega tuleb hagi teise väite teine osa tagasi lükata.

VII. Hagi kolmas väide: õiguskindluse põhimõtte rikkumine

A. Poolte argumendid

267. Ungari valitsus väidab, et mõiste „õigusriik", millel määrus 2020/2092 põhineb, on abstraktne, seda ei saa liidu õiguses ühetaoliselt määratleda ning seda tuleb iga liikmesriigi õiguskorras täpsustada. Määruse 2020/2092 artikli 2 punkt a laiendab tema sõnul seda mõistet ja kahjustab õiguskindlust.

268. Lisaks on Ungari valitsuse arvates „aspekte", milles on õigusriigi mõistet täpsustatud määruse 2020/2092 artikli 4 lõikes 2 (mis kirjeldab teatavaid valdkondi, kus rikkumised on võimalikud), väljendatud lahtiselt ja abstraktselt, rikkudes õiguskindluse nõudeid.

269. Sama eeskirjade eiramine laieneb ka teistele määruse 2020/2092 sätetele (artikli 4 lõige 1 ja lõike 2 punkt h; artikli 5 lõige 3; artikli 6 lõiked 3 ja 8), mis tekitab suurt õiguskindlusetust.

270. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu, leides, et mõiste „õigusriik" määruse 2020/2092 kohaldamiseks on kehtiv ja vastab õiguskindluse nõudele ning teistele tingimuslikkuse mehhanismi kohaldamise tingimustele.

136 (C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 30).

137 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* parlament (C-650/18, EU:C:2021:426, punkt 32).

138 *Ibidem*, punkt 33.

139 *Ibidem*, punkt 31.

B. Õiguslik hinnang

271. Tuletan alustuseks meelde, et Euroopa Kohus on seisukohal, et:

– õiguskindluse põhimõte „nõuab […] ühelt poolt, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed, ning teiselt poolt, et nende kohaldamine oleks õigussubjektidele ettenähtav, eriti kui need võivad üksikisikutele ja ettevõtjatele kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi. Nimetatud põhimõte nõuab esmajoones seda, et õigusnormid võimaldaksid asjasse puutuvatel isikutel täpselt teada oma kohustuste ulatust, mida need õigusnormid neile ette näevad, ja neil isikutel oleks võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning toimida neile vastavalt“;[140]

– seda põhimõtet „tuleb eriti rangelt järgida siis, kui tegemist on õigusnormidega, mis võivad tekitada rahalisi kohustusi“;[141]

– „Ometi, kui õigusnormile on omane teatud ebaselguse aste selle mõtte ja ulatuse osas, tuleb […] kontrollida [kas] õigusakt on nii ebaselge, et see takistab sel liikmesriigil jõuda piisava kindlusega selgusele vaidlustatud määruse ulatuse või mõtte osas tekkinud kahtlustes“;[142]

– õiguskindluse põhimõtte nõudeid ei tohi tõlgendada nii, et nende kohaselt „tuleb abstraktset õigusmõistet sisaldavas normis ära märkida erinevad konkreetsed olukorrad, mil normi kohaldada, kuna seadusandja ei saa kõiki selliseid olukordi ette kindlaks määrata“;[143]

– õiguskindluse nõude järgimist tuleb kaaluda teiste avalike huvidega.[144]

272. Kuigi ELL artiklis 2 sätestatud õigusriigi mõiste liidu väärtusena on lai, ei takista miski liidu seadusandjal täpsustada seda konkreetses materiaalses valdkonnas, nagu eelarve täitmise valdkond, selleks et kehtestada rahastamise tingimuslikkuse mehhanism.

273. Õigusriigi mõistel on liidu õiguskorras autonoomne tähendus. Seda mõistet ei saa jätta piiritleda liikmesriikide riigisisestes õiguskordades ohu tõttu, mida see kujutaks selle mõiste ühetaolisele kohaldamisele. Kuigi seda mõistet ei ole seni süstemaatiliselt seadusandlikult välja arendatud, ei takista see tõenäoliselt liidu enda pädevuse valdkondades seda teha.

274. Euroopa Kohtu praktika on aidanud kaasa õigusriigi väärtuse arengule, nagu ma juba täpsustasin seoses selle mõjuga tõhusale kohtulikule kaitsele või kohtusüsteemi sõltumatusele. Nende juhiste abil saab liidu seadusandja täpsustada seda väärtust teisese õiguse normides. Nii on seda tehtud määruses 2020/2092.

275. Õiguspärasuse kontrolli raames peab Euroopa Kohus kontrollima, kas määruse 2020/2092 artikli 2 punktis a sisalduv mõiste „õigusriik“ ning rikkumise kaudsed tõendid (artikkel 3) ja näited sellest tulenevate põhimõtete rikkumise kohta (artikli 4 lõige 2) vastavad õiguskindluse põhimõtte nõuetele.

140 29. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Banco de Portugal jt (C-504/19, EU:C:2021:335, punkt 51).

141 *Ibidem*, punkt 52.

142 14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-110/03, EU:C:2005:223, punkt 31).

143 20. juuli 2017. aasta kohtuotsus Marco Tronchetti Provera jt (C-206/16, EU:C:2017:572, punkt 42).

144 30. aprilli 2020. aasta kohtuotsus Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, punkt 45).

276. Määruse 2020/2092 artikli 2 punktis a on määratletud kolm elementi:

– õigusriik on ELL artiklis 2 sätestatud liidu väärtus;

– see hõlmab seitset õiguspõhimõtet: seaduslikkuse põhimõte, mis tähendab läbipaistvat, demokraatlikku, pluralistlikku ja aruandekohustusega menetlust; õiguskindluse põhimõte; täitevvõimu omavoli keelu põhimõte; tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, mis hõlmab juurdepääsu õigusemõistmisele sõltumatus ja erapooletust kohtus, ka põhiõiguste asjus; võimude lahususe põhimõte, ning diskrimineerimiskeelu põhimõte ja seaduse ees võrdsuse põhimõte;

– neid põhimõtteid tuleb tõlgendada „nii, et arvestatakse teiste ELi lepingu artiklis 2 sätestatud väärtuste ja põhimõtetega“.

277. See määratlus, mis – kordan – on kehtestatud üksnes määruse 2020/2092 eesmärgil, kordab ELL artikli 2 mõistet ja arendab seda edasi seadusandja poolt esitatud seitsme põhimõtte nimetamisega. Need tuginevad Euroopa Kohtu praktikale ja komisjoni töödele,[145] mis omakorda sõltuvad õigusriigi elementidest, mille on tuvastanud rahvusvahelised instantsid, nagu Veneetsia komisjon.[146]

278. Õigusriigi iseloomustamine eespool nimetatud põhimõtete alusel vastab selguse, täpsuse ja ettenähtavuse miinimumnõuetele, mida õiguskindluse põhimõte nõuab. Liikmesriigid on piisavalt teadlikud sellest tulenevatest kohustustest, seda enam, et enamik neist loetakse Euroopa Kohtu praktikas välja arendatuteks.

279. Need põhimõtted on küll paratamatult teatava abstraktsiooniastmega ja seadusandjal ei ole võimalik kindlaks teha kõiki olukordi, millal neid kohaldatakse. Selline asjaolu, mis on ühine igale õigusnormile, mis kujutab teoreetiliselt võimalikku õiguspõhimõtet, ei kahjusta iseenesest õiguskindluse nõudeid. Tõlgendaja töö on täpsustada selle kohaldamist konkreetsel juhul.

280. See, et määruse 2020/2092 artiklis 3 on määratletud teatavad viited „õigusriigi põhimõtete rikkumisele“ (kohtute sõltumatuse ohustamine, avaliku sektori asutuste õigusvastaste või meelevaldsete otsuste eest karistuste puudumine või õiguskaitsevahendite kättesaadavuse ja tõhususe piiramine), annab tunnistust seadusandja pingutusest õigusriigi põhimõtete kohaldamise lihtsustamiseks ja õiguskindluse suurendamiseks.

281. Sama kehtib ka määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 2 kohta, mis sisaldab näidisloetelu teguritest, mis võivad kaasa tuua õigusriigi põhimõtete rikkumise.

282. Selle loetelu eesmärk on piiritleda õigusriigi põhimõtete rikkumised, mille suhtes võib võtta määruses 2020/2092 sätestatud tingimuslikkuse meetmeid, kui esineb otsene seos liidu eelarve täitmisega.

283. Selle loetelu punktis h on nimetatud „muu olukord või ametiasutuste tegevus seoses liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega“. Nagu ma juba märkisin, on nende lisamine loogiline ja selle sõnastuse lai ulatus ei mõjuta õiguskindlust rohkem

145 Dokument COM(2014) 158 (final), komisjoni teatis „ELi uus õigusriigi tugevdamise raamistik“, I lisa.

146 Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia komisjon).

kui mis tahes muu samalaadne klausel. See klausel on kohustuslik seetõttu, et on võimatu koostada ammendavat kataloogi liikmesriikide meetmetest, mis võivad liidu eelarve täitmisel õigusriigi põhimõtteid rikkuda.

284. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 2 kohaselt piirdub selle kohaldamine liidu materiaalõigusliku pädevuse valdkonnaga, näiteks liidu eelarve täitmisega. Seega tagab direktiiv liikmesriikidele õiguskindluse, võimaldades neil eelnevalt teada saada, milliste nende tegevuse „aspektide“ puhul kehtib rahastamise tingimuslikkus õigusriigi põhimõtete rikkumise tõttu, mis piirdub ainult liidu eelarve täitmisega.

285. Suhteliselt määratlemata mõistete kasutamine määruse 2020/2092 artikli 4 lõikes 2 ei põhjusta minu arvates õiguskindluse põhimõttega vastuolus olevat mitmetimõistetavust. Komisjoni kasutatud mõisted on teistes liidu õigusnormides, eelkõige finantsvaldkonnas, laialdaselt kasutatud mõisted. Nende täiendav selgitamine on komisjoni[147] ja nõukogu halduspraktika töö määruse 2020/2092 rakendamisel Euroopa Kohtu hilisema kontrolli all.

286. Ungari valitsus lisab nendele, mida ma eespool analüüsisin, teisi määruse 2020/2092 artikleid, mis tema arvates samuti rikuvad õiguskindluse põhimõtet.

287. Esiteks viitab ta määruse 2020/2092 artikli 4 lõikele 1, mis näeb ette parandusmeetmed juhuks, kui „liikmesriigis esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi, mis piisavalt otseselt mõjutavad või tekitavad tõsise riski, et mõjutavad liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset […]“.

288. Ungari valitsuse arvates laiendaks võimalus võtta meetmeid tõsise ohu korral määruse 2020/2092 kohaldamist ebakindlatele või tõendamata olukordadele. Lisaks volitaks see komisjoni tegema ettepaneku võtta omavolilisi meetmeid, mis on liidu eelarve täitmisest eraldiseisvad ja mis on vastuolus õiguskindluse nõuetega.

289. Ma ei arva siiski, et nende argumentidega saaks nõustuda. Meetmete sätestamine mitte ainult õigusriigi põhimõtete tuvastatud rikkumise puhuks, mis on otseselt seotud liidu eelarve täitmisega, vaid ka tõsise ohu esinemise korral, ei too kaasa mingit õiguskindlusetust.

290. Nagu ma oma vastuses kaebuse neljandale väitele selgitan, on liidu finants- ja eelarvesätetes tavapärane, et võetakse arvesse nii juba toime pandud süütegusid kui ka tõsist ohtu või ähvardavat tõsist ohtu, et esineb rikkumisi.

291. Kui järgida Ungari valitsuse seisukohta, oleks mis tahes õigusnormis raske pidada faktiliseks juhtumiks riski või ähvardavat riski, mis on mõisted, mis viitavad iseenesest tulevikule tingimustel, mida ei saa üldse ette näha.[148]

292. Teiseks kordab Ungari valitsus, et määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 2 punktis h viidatud „muu olukord või ametiasutuste tegevus seoses liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise või liidu finantshuvide kaitsmisega“ on vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Ma juba selgitasin, miks ma selle argumendiga ei nõustu.

147 Kohtuistungil andis komisjon teada, et ta töötab välja suuniste eelnõu määruse 2020/2092 kohaldamise hõlbustamiseks meetodil, mida kasutatakse laialdaselt teistes valdkondades (näiteks riigiabi valdkonnas).

148 ELL artikkel 7 käsitleb „ohtu, et […] riku[takse] oluliselt artiklis 2 osutatud väärtusi“.

293. Kolmandaks leiab Ungari valitsus, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõige 3 rikub õiguskindluse põhimõtet, kuna selles ei ole nõuetekohaselt täpsustatud nende parandusmeetmete liiki ja ulatust, mida võidakse liikmesriigi suhtes võtta, ning kuna see ei taga otsest seost nende meetmete ja õigusriigi põhimõtete rikkumise vahel.

294. Tuletan meelde, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõige 3 lubab võtta meetmeid, mis on proportsionaalsed õigusriigi põhimõtete rikkumiste tegelike või potentsiaalsete tagajärgedega liidu eelarve usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele. Meetmete heakskiitmiseks tuleb kaaluda nende põhimõtete rikkumise laadi, kestust, raskust ja ulatust.

295. Ma ei näe selles meetmete liigi ja ulatuse kindlaksmääramise viisis mingit vastuolu õiguskindluse põhimõttega. Nagu märgib parlament, põhineb rahastamise tingimuslikkuse mehhanismi tõhusus komisjonile antud pädevusel teha ettepanek parandusmeetmete võtmiseks, mis vastavad iga juhtumi eripärale. Igal juhul peab komisjon põhjendama ja põhistama meetmeid, mille ta nõukogule välja pakub, ning need meetmed alluvad Euroopa Kohtu kohtulikule kontrollile.

296. Mis puutub rikkumise ja parandusmeetmete vahel otsese seose (hüpoteetilisse) puudumisse seetõttu, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 viimase lause kohaselt „peavad [meetmed] olema *võimalikult suures ulatuses* suunatud rikkumistest mõjutatud liidu tegevusele“,[149] siis tundub Ungari valitsuse argument mulle taas väheveenev.

297. Ma ei näe selles sättes mingit vastuolu õiguskindluse põhimõttega, sest on olukordi, kus ei ole võimalik ette näha, millised on rikkumistele kõige sobivamad vastused. On loogiline, et komisjonil ja nõukogul on võimalus võtta parandusmeetmeid, sealhulgas juba nimetatud tingimustel *rist*meetmeid,[150] kui need seda asjakohaselt õigustavad, kusjuures Euroopa Kohus võib seda hiljem kontrollida.

298. Neljandaks väidab Ungari valitsus, et määruse 2020/2092 artikli 6 lõiked 3 ja 8 rikuvad õiguskindluse põhimõtet, sest nendes ei ole piisavalt täpselt määratletud teavet, mida komisjon peab oma hinnangutes kaaluma.

299. Ka see argument tuleb siiski tagasi lükata. Komisjon peab tõendama õigusriigi põhimõtete rikkumist ning nende parandusmeetmete proportsionaalsust, mida ta peab nende rikkumiste heastamiseks sobivaks. Selles osas näib mulle loogiline, et komisjon võib koguda teavet kõigist kättesaadavatest allikatest, nagu on märgitud määruse 2020/2092 artikli 6 lõikes 3. Kui rikkumise toime pannud riik arvab, et see teave ei ole õige, on tal enne seda, kui komisjon teeb nõukogule meetmete kohta ettepaneku, võimalik kasutada kahte konsultatsioonivooru.

300. Esitatud põhjustel tuleb hagi kolmas väide tagasi lükata.

VIII. Määruse 2020/2092 mitme sätte osalise tühistamise väited

301. Hagi neljanda kuni üheksanda väitega palub Ungari valitsus tühistada määruse 2020/2092 mitmed sätted, tuginedes argumentidele, mis suures osas kordavad argumente, mis on esitatud ühes kolmest esimesest tühistamisväitest.

149 Kohtujuristi kursiiv.

150 Käesoleva ettepaneku punkt 181 ja 102. joonealune märkus.

302. Euroopa Kohtu hinnangul on liidu õigusakti *osaline* tühistamine võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist nõutakse, saab ülejäänud aktist eraldada. See eraldatavuse nõue ei ole täidetud, kui õigusakti osalise tühistamisega muudetakse akti sisu. [151]

303. Selle kohtupraktika kohaselt on vastuvõetamatu Ungari valitsuse hagi neljas väide, millega ta palub tühistada määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 1, kuna see säte vastab määruse sisule osas, milles sellega kehtestatakse parandusmeetmete võtmise tingimused õigusriigi põhimõtete rikkumise korral, millel on otsene seos liidu eelarve täitmisega. Ilma selle artiklita ei saaks määrust 2020/2092 kohaldada.

304. Sama arutluskäik kehtib seitsmenda ja kaheksanda väite kohta, millega Ungari valitsus palub tühistada määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3, millega on kehtestatud parandusmeetmete võtmise kriteeriumid. Rahastamise tingimuslikkuse mehhanism, milles ei ole võimalik võtta parandusmeetmeid, kuna puuduvad kriteeriumid, oleks kasutu, mistõttu on see artikkel vaidlustatud määruse rakendamiseks põhiline.

305. Igal juhul analüüsin ma kõiki osalise tühistamise väiteid, sealhulgas neid kolme, mis tunduvad mulle vastuvõetamatud, juhuks kui Euroopa Kohus peaks leidma, et neid tuleb analüüsida sisuliselt.

A. Hagi neljas väide: määruse 2020/2092 artikli 4 lõige 1

1. Poolte argumendid

306. Ungari valitsuse sõnul rikub määruse 2020/2092 artikli 4 lõige 1 proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtteid osas, milles see lubab võtta parandusmeetmed tõsise ohu korral usaldusväärsele finantsjuhtimisele või liidu finantshuvidele.

307. Ta lisab, et sellise võimaluse lubamine, mida ei ole liidu muudes finantseeskirjades ette nähtud, vabastaks komisjoni kohustusest viia läbi objektiivne hindamine, et tõendada õigusriigi põhimõtete rikkumise seost liidu eelarve täitmisega.

308. Parlament ja nõukogu vaidlevad nendele argumentidele vastu.

2. Õiguslik hinnang

309. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõige 1 lubab parandusmeetmete võtmist, kui „liikmesriigis esineb õigusriigi põhimõtete rikkumisi, mis piisavalt otseselt […] *tekitavad tõsise riski*, et mõjutavad liidu eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või liidu finantshuvide kaitset“. [152]

310. Liidu muud finantseeskirjad näevad ette analoogsed meetmed nii olukordades, kus rikkumised on toimunud, kui ka olukordades, kus esineb rikkumise oht. Need on näiteks:

– finantsmääruse artikli 63 lõike 2 teine ja neljas lõik käsitlevad liidu ja liikmesriikide vahel jagatud juhtimist ning kehtestab riikidele tehingute representatiivsete või riskipõhiste valimite

[151] 11. detsembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, punktid 105 ja 106) ja 24. mai 2005. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-244/03, EU:C:2005:299, punktid 12 ja 13).

[152] Kohtujuristi kursiiv.

eelnevad kontrollid, sealhulgas kohapealsed kontrollid. Lisaks „teostab [komisjon] oma riskianalüüsi raames ja valdkondlike normide kohaselt järelevalvet liikmesriikides kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide üle. Komisjon [võtab] oma auditeerimistöös […] arvesse valdkondlike normide kohaselt hinnatud riski taset“;

– aastate 2021–2027 ühissätete määruse artiklis 104 on sätestatud, et „[k]omisjon teeb finantskorrektsioone, vähendades fondidest programmile makstavat toetust, kui ta on jõudnud järeldusele, et esineb tõsine puudus, mis ohustab fondidest programmile juba antud toetust“;

– finantsmäärusega (artiklid 135–143) loodi varajase avastamise süsteem, et välistada liidu eelarvest rahaliste vahendite eraldamise taotlejatele ja toetusesaajatele, kes on olukorras, mis kujutab tõsist ohtu liidu finantshuvidele.

311. Ainult juba toimunud (liidu õigusnormide) rikkumiste, aga mitte rikkumise toimumise tõsise ohu arvesse võtmine oleks vastuolus liidu eelarve usaldusväärse finantsjuhtimisega, mida nõuab ELTL artikkel 317. Usaldusväärne finantsjuhtimine tähendab juba toime pandud rikkumiste kõrvaldamist, aga ka seda, et kaalutakse ohte (kui need on tõsised ja usutavad), et need rikkumised tekivad ja toovad kaasa soovimatuid rahalisi tagajärgi.

312. Euroopa Kohtu praktika kinnitab tõsise ohu kriteeriumi kasutamist, et võtta liikmesriikide suhtes finantskorrektsioone või muid liidu eelarve kaitse meetmeid, kui liikmesriigid teevad ebapiisavaid kontrolle, ilma et oleks vaja tõendada tegelikku ja tõelist kahju.[153]

313. Otseselt eelarve täitmisega seotud õigusriigi põhimõtte raske rikkumise ohu hindamine parandusmeetmete võtmise kriteeriumina näib mulle määruses 2020/2092 eriti asjakohane, arvestades tingimuslikkuse mehhanismi horisontaalset laadi.

314. Ainuüksi riikide ametiasutuste üldised puudused seoses õigusriigi põhimõtete järgimisega eelarve osas võivad kujutada endast ohtu eelarve usaldusväärsele haldamisele ja liidu finantshuvidele.

315. Määruse 2020/2092 artikli 4 lõige 1 käsitleb olukorda, kus esineb oht, mis mõjutab *tõsiselt* liidu eelarvet või finantshuve. Seega vastab see proportsionaalsuse põhimõtte nõuetele, kuna riskiolukorras reageerimise meetmed peavad olema vastavad riski tugevusele ja selle mõjule eelarvele või liidu finantshuvidele. Nii kinnitab seda määruse 2020/2092 artikli 5 lõige 3.

316. Erinevalt sellest, mida väidab Ungari valitsus, ei ole sätestatud mingisugust riski eeldust, mis hajutab seose õigusriigi põhimõtete rikkumise ja liidu eelarve täitmise vahel. Komisjon ei ole mingil hetkel vabastatud oma kohustusest tõendada ähvardavat ohtu või ohu olemasolu, mis – ma rõhutan – peab olema tõsine, tegelik ja mitte puhthüpoteetiline.

317. Neil asjaoludel on määruse 2020/2092 artikli 4 lõige 1 kooskõlas õiguskindluse põhimõttega, mistõttu tuleb hagi neljas väide tagasi lükata.

153 7. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon (C-153/01, EU:C:2004:589, punktid 66 ja 67).

B. Hagi viies väide: määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 2 punkt h

318. Ungari valitsus leiab, et määruse 2020/2092 artikli 4 lõike 2 punktis h ei ole täpselt määratletud, millisel juhul võidakse toime panna õigusriigi põhimõtete rikkumine. Viidates muude täpsustusteta „muule olukorrale või ametiasutuste tegevusele“, rikub see säte tema sõnul õiguskindluse põhimõtet.

319. See väide tuleb tagasi lükata kolmandale väitele antud vastuses esitatud põhjustel.

C. Hagi kuues väide: määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 2 rikkumine

1. Poolte argumendid

320. Ungari valitsus leiab, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõikes 2 sätestatud volitus (sisuliselt, et liikmesriik, kelle suhtes meetmeid võetakse, jätkab programmide lõplike toetusesaajate rahastamist):

– on vastuolus selle määruse õigusliku alusega, kuna kohustus lasub liikmesriikide eelarvetel;

– rikub eelarvepuudujääki käsitlevaid liidu õigusnorme ja liikmesriikide võrdsuse põhimõtet.

321. Parlament ja nõukogu vaidlevad sellele argumentatsioonile vastu, korrates, nagu nad tegid juba hagi esimese väite raames, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõikega 2 ei ole kehtestatud ühtegi täiendavat kohustust võrreldes juba olemasolevate kohustustega ning see on hädavajalik selleks, et tagada õigustatud isikute omandatud õiguste kaitse. Nad rõhutavad lisaks, et eelarvepuudujääki puudutavate eesmärkide saavutamise eest vastutab liikmesriik vastavalt oma seadusandlikele valikutele, ilma et see piiraks kohustust järgida liidu eeskirju (sealhulgas määrust 2020/2092 ennast).

2. Õiguslik hinnang

322. Määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 2 kooskõla kohta ELTL artikli 322 lõike 1 punkti a õigusliku alusega võtsin juba seisukoha hagi esimese väite analüüsimisel.

323. Mis puudutab selle sätte kooskõla (vastuolu) liidu eeskirjadega, mis käsitlevad ülemäärase eelarvepuudujäägi kontrolli, siis ma ei nõustu Ungari valitsuse analüüsiga.

324. Iga liikmesriik (eriti, kui ta ei kuulu euroalasse) on võimeline välja töötama ja kontrollima oma eelarveid, milles ta peab jälgima ainult liidu õigusega kehtestatud piire. Määrus 2020/2092 ei piira liikmesriikide vabadust valida neis piirides oma eelarvevahendeid ja avalikke kulusid.

325. Selle eelarvepädevuse teostamisel kannab liikmesriik tõepoolest määruse 2020/2092 alusel määratud finantskorrektsioonide kulud ja eelkõige kulud, mis tulenevad kohustusest jätkata programmi lõplike toetusesaajate rahastamist.

326. Mis puudutab seda, et *suurtel* liikmesriikidel on (väidetavalt) kergem seda kohustust täita, siis kui määrusega 2020/2092 pannakse kõigile riikidele ühesugune kohustus jätkata lõplike toetusesaajate rahastamist, siis ei ole see liikmesriikide võrdsusega vastuolus.

327. Lisaks on liikmesriigi rahastamine liidu eelarvest üldjuhul seotud selle liikmesriigi majandusliku kaaluga ja rahvaarvuga kui asjakohaste teguritega. Riigid, kellel on väiksem majanduslik koormus ja rahvaarv, saavad liidu programmidest toetust vastavalt nende eriomadustele. Finantskorrektsioonid õigusriigi põhimõtete rikkumise eest mõjutavad neid järelikult samal määral.

328. Asjaolu, et riik, sõltumata oma majanduslikust kaalust ja rahvaarvust, on liidu vahendite netomaksja või netosaaja, seda olukorda ei muuda. Loogiliselt on liidu eelarvest netosaajad proportsionaalselt rohkem seotud rahastamise tingimuslikkuse mehhanismiga kui netomaksjad, kuid see asjaolu on vältimatu ega too kaasa liikmesriikidevahelist diskrimineerimist.

329. Seega tuleb hagi kuues väide tagasi lükata.

D. Hagi seitsmes väide: määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 eelviimane lause

330. Ungari valitsus on seisukohal, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 kolmas lause (mille kohaselt „võetakse nõuetekohaselt arvesse õigusriigi põhimõtete rikkumiste laadi, kestust, raskusastet ja ulatust“) on vastuolus määruse õigusliku aluse ja ELL artikliga 7. Ta väidab, et see säte ei ole seotud liidu eelarve või finantshuvidega ja lisaks puudub sellel ka õiguskindluse põhimõttega nõutav täpsus.

331. Need argumendid tuleb tagasi lükata esimese ja kolmanda väite analüüsi raames esitatud põhjustel.

E. Hagi kaheksas väide: määruse 2020/2029 artikli 5 lõike 3 viimane lause

332. Ungari valitsus väidab, et määruse 2020/2092 artikli 5 lõike 3 viimane lause („meetmed peavad olema võimalikult suures ulatuses suunatud rikkumistest mõjutatud liidu tegevusele“) ei taga, et konkreetselt tuvastatud õigusriigi põhimõtete rikkumise ja nende meetmete vahel on otsene seos. Tema hinnangul rikub see säte nii proportsionaalsuse kui ka õiguskindluse põhimõtet.

333. See väide tuleb tagasi lükata samade argumentide alusel, mis on esitatud esimese ja kolmanda väite käsitlemisel.

F. Hagi üheksas väide: määruse 2020/2092 artikli 6 lõiked 3 ja 8

334. Ungari valitsus leiab, et määruse 2020/2092 artikli 6 lõiked 3 ja 8 (mille kohaselt komisjon peab arvesse võtma „kättesaadavatest allikatest saadud asjakohast teavet, sealhulgas liidu institutsioonide, muude asjakohaste rahvusvaheliste organisatsioonide ja tunnustatud institutsioonide otsuseid, järeldusi ja soovitusi“) rikuvad õiguskindluse põhimõtet, kuna nendes ei ole viited ja allikad, mida tuleb kasutada, piisavalt määratletud.

335. See väide tuleb tagasi lükata kolmanda väite käsitlemisel esitatud kaalutlustel.

IX. Kohtukulud

336. Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna parlament ja nõukogu on nõudnud kohtukulude väljamõistmist Ungarilt, kes on kohtuvaidluse kaotanud, siis tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

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

X. Ettepanek

338. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Jätta nõukogu täiendav taotlus, mitte arvesse võtta Ungari hagiavalduse ja selle lisade lõike, eelkõige lisa A.3, milles on viidatud nõukogu õigustalituse 25. oktoobri 2018. aasta arvamuse (nõukogu dokument 13593/18) sisule või seda tsiteeritud või kajastatud selles arvamuses tehtud analüüsi, rahuldamata.

2. Lükata tagasi esimene, teine ja kolmas väide, mille Ungari esitas tühistamishagis Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2020. aasta määruse (EL, Euratom) 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks, peale ja milles nõutaks selle määruse tühistamist.

3. Tunnistada hagi neljas, seitsmes ja kaheksas väide vastuvõetamatuks ning lükata tagasi hagi viies, kuues ja üheksas väide, milles palutakse teise võimalusena tühistada määruse 2020/2092 artikli 4 lõige 1, artikli 4 lõike 2 punkt h, artikli 5 lõige 2, artikli 5 lõike 3 eelviimane lause, artikli 5 lõike 3 viimane lause ja artikli 6 lõiked 3 ja 8.

4. Jätta Ungari kohtukulud tema enda kanda ning mõista temalt välja Euroopa Parlamendi ja nõukogu kohtukulud.

5. Jätta Euroopa Komisjoni, Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Iirimaa, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Poola Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.