



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

20. jaanuar 2022*

Apellatsioonkaebus – Institutsiooniline õigus – Kodanikualgatus – Määrus (EL) nr 211/2011 – Artikli 4 lõike 2 punkt b – Kavandatud kodanikualgatus registreerimine – Tingimus, mille kohaselt ei tohi kavandatud kodanikualgatus jääda ilmselgelt välja Euroopa Komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks – Otsus (EL) 2017/652 – Kodanikualgatus „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ – Osaline registreerimine – ELL artikli 5 lõige 2 – Pädevuse andmise põhimõte – ELTL artikkel 296 – Põhjendamiskohustus – Võistlevuse põhimõte

Kohtuasjas C-899/19 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 4. detsembril 2019 esitatud apellatsioonkaebus,

Rumeenia, esindajad: E. Gane, L. Lițu, M. Chicu ja L.-E. Bațagoi,

apellant,

teised pooled menetluses:

Euroopa Komisjon, esindajad: I. Martínez del Peral, H. Stancu ja H. Krämer, hiljem I. Martínez del Peral ja H. Stancu,

kostja esimeses kohtuastmes,

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

menetlusse astuja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: kolmanda koja president K. Jürimäe neljanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud S. Rodin (ettekandja) ja N. Piçarra,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

* Kohtumenetluse keel: rumeenia.

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Rumeenia palub oma apellatsioonkaebuses, et tühistataks Euroopa Liidu Üldkohtu 24. septembri 2019. aasta kohtuotsus Rumeenia vs. komisjon (T-391/17, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2019:672), millega Üldkohus jättis rahuldamata tema hagi nõudega tühistada komisjoni 29. märtsi 2017. aasta otsus (EL) 2017/652, milles käsitletakse kavandatud kodanikualgatus „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (ELT 2017, L 92, lk 100; edaspidi „vaidlusalune otsus“).

Õiguslik raamistik

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

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

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

[...]

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

[...]

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

3 Määruse (EL) nr 211/2011 artiklis 1 on sätestatud:

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

4 Selle määruse artikli 2 kohaselt:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

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

[...]

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

5 Määruse artikli 4 lõigetes 1–3 on sätestatud:

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

Osutatud teave kantakse ühes liidu ametlikus keeles komisjoni selleks otstarbeks loodud veebipõhisesse registrisse („register“).

Korraldajad annavad registrile pidevalt uuendatud teavet kavandatud kodanikualgatuse toetus- ja rahastamisallikate kohta ja vajaduse korral avaldavad selle oma veebisaidil.

Pärast seda, kui lõikele 2 vastav registreerimine on kinnitatud, võivad korraldajad kanda kavandatud kodanikualgatuse registrisse teistes liidu ametlikes keeltes. Kavandatud kodanikualgatuse tõlkimise eest teistesse liidu ametlikes keeltesse vastutavad korraldajad.

Komisjon loob kontaktpunkti, kus antakse teavet ja abi.

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

[...]

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

[...]

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

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

Vaidluse taust ja vaidlusalune otsus

- 6 Vaidlustatud kohtuotsuse põhjal võib vaidluse tausta kokku võtta järgmiselt.
- 7 15. juulil 2013 esitas Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (kodanikualgatus „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ kodanike komitee) komisjonile kavandatud Euroopa kodanikualgatus (edaspidi „kodanikualgatus“) „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (edaspidi „kavandatud EKA“).
- 8 Komisjon jättis 13. septembri 2013. aasta otsusega C(2013) 5969 (final) kavandatud EKA registreerimise taotluse rahuldamata põhjusel, et kodanikualgatus väljus ilmselgelt nende volituste piirest, mille alusel võib ta esitada liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks.
- 9 Kodanikualgatus „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ kodanike komitee esitas hagi Üldkohtule, kes 3. veebruari 2017. aasta kohtuotsusega *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe vs. komisjon* (T-646/13, EU:T:2017:59) tühistas otsuse C(2013) 5969 (final) põhjusel, et komisjon oli rikkunud oma põhjendamiskohustust.
- 10 Komisjon võttis 29. märtsil 2017 vastu vaidlusaluse otsuse, millega kavandatud EKA registreeriti.
- 11 Selle otsuse põhjenduses 2 on kavandatud EKA eset kirjeldatud järgmiselt:
„[Liitu kutsutakse] üles parandama rahvus- ja keelevähemusse kuuluvate isikute kaitset ning tugevdama liidus kultuurilist ja keelelist mitmekesisust.“
- 12 Otsuse põhjenduses 3 on kavandatud EKA eesmärk sõnastatud järgmiselt:
„[Liitu kutsutakse] üles võtma vastu õigusakte, millega parandada rahvus- ja keelevähemusse kuuluvate isikute kaitset ning tugevdada liidus kultuurilist ja keelelist mitmekesisust. [Need aktid hõlmavad] poliitikameetmeid piirkondlike ja vähemuskeelte, hariduse ja kultuuri, regionaalpoliitika, osaluse, võrdõiguslikkuse, audiovisuaal- ja muu meediasisu ning piirkondliku (riigi) toetuse valdkonnas.“
- 13 Sama otsuse põhjenduses 4 märgitakse, et kavandatud EKA lisas on konkreetselt nimetatud 11 liidu õigusakti, mille kohta sisuliselt soovitakse, et komisjon teeks ettepaneku.
- 14 Vaidlusaluse otsuse põhjendustest 6–9 nähtub, et komisjon registreeris kavandatud EKA nimetatud liidu õigusaktidest üheksa puhul, tuues põhjenduseks, et neid õigusakte puudutav ettepanek ei jää määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b tähenduses ilmselgelt väljapoole

tema volitusi esitada aluslepingute rakendamiseks liidu õigusakti ettepanek. Mis puudutab seevastu kahte ülejäänud liidu õigusakti, millele kavandatud EKAs viidatakse, siis järeltas komisjon, et see ettepanek jääb ilmselgelt välja tema volituste ulatusest osutatud sätte tähenduses.

- 15 Vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikes 2 on loetletud üheksa õigusakti ettepanekut, millele kavandatud EKAs viidatakse ja millele võib koguda toetusavaldusi.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

- 16 Üldkohtu kantseleisse 28. juunil 2017 saabunud hagiavaldusega esitas Rumeenia hagi, milles palus vaidlusaluse otsuse tühistada.
- 17 Oma hagi põhjenduseks esitas Rumeenia kaks väidet, millest esimese kohaselt rikuti ELL artikli 5 lõiget 2 ja määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b ning teise kohaselt ELTL artikli 296 teist lõiku.
- 18 Vaidlustatud kohtuotsuses leidis Üldkohus esiteks, et komisjon ei rikkunud ühtegi õigusnormi, kui ta registreerimise etapis leidis, et vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikes 2 osutatud ettepanekud õigusaktide vastuvõtmiseks ei jää ilmselgelt väljapoole tema volitusi esitada aluslepingute rakendamiseks õigusakti ettepanek. Teiseks leidis Üldkohus, et komisjon esitas vaidlusaluses otsuses õiguslikult piisavalt need põhjendused, mille alusel ta otsustas kavandatud EKA osaliselt registreerida.
- 19 Seetõttu jättis Üldkohus hagi põhjendamata tõttu rahuldamata, ilma et ta oleks teinud otsust Rumeenia esitatud hagi vastuvõetavuse kohta.

Poolte nõuded

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

Apellatsioonkaebus

- 23 Oma apellatsioonkaebuse põhjenduseks esitab Rumeenia kolm väidet, millest esimene puudutab liidu pädevust käsitlevate aluslepingute sätete rikkumist, teine ELTL artikli 296 teise lõigu rikkumist ja kolmas menetlusnormide rikkumist Üldkohtu poolt menetluse suulises osas.

Esimene väide, et on rikutud liidu pädevust käsitlevaid aluslepingute sätteid

Poolte argumendid

- 24 Esimeses väites heidab Rumeenia Üldkohtule sisuliselt ette, et viimane rikkus liidu pädevust käsitlevate aluslepingute sätete tõlgendamisel õigusnormi, kui ta järeldas, et komisjon ei rikkunud ühtegi õigusnormi, leides, et määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b sätestatud tingimus on käesoleval juhul täidetud.
- 25 Esimesena vaidleb Rumeenia vastu vaidlustatud kohtuotsuse punktis 47 esitatud Üldkohtu järeldusele, et kavandatud EKA eesmärk on nii tagada rahvus- ja keelevähemusse kuuluvate isikute õiguste austamine kui ka tugevdada kultuurilist ja keelelist mitmekesisust liidus. See liikmesriik leiab vastupidi, et selle algatuse peamine eesmärk on rahvus- ja keelevähemusse kuuluvate isikute õiguste kaitse ning et liidul ei ole selleks pädevust. Ta viitab nende aspektidega seoses esimeses kohtuastmes esitatud hagiavalduse punktidele 59–63.
- 26 Teisena väidab Rumeenia, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51–56 õigusnormi, kui ta võrdsustas ELL artiklis 2 sätestatud liidu väärtused liidu pädevusvaldkonda kuuluva konkreetse tegevuse või eesmärgiga, mille tulemusel oleks komisjonil õigus esitada konkreetseid õigusakte, mille peamine eesmärk on rahvus- ja keelevähemusse kuuluvate isikute õiguste kaitse ning kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse tugevdamine liidus.
- 27 Nõnda rikkus Üldkohus esiteks ELL artikli 5 lõikes 2 sätestatud pädevuse andmise põhimõtet ja teiseks Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud põhimõtteid, mis puudutavad liidu õigusakti vastuvõtmiseks sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramist.
- 28 Mis puudutab esiteks pädevuse andmise põhimõtte rikkumist, siis osutab Rumeenia ELL artikli 5 lõikest 2 ja ELTL artikli 2 lõikest 6 tulenevale keerukale süsteemile, mis liidu pädevuse teostamiseks aluslepingutega loodi. Selle põhimõtte kohaselt tegutseb liit vaid siis, kui on täidetud teatavad tingimused, eelkõige tingimus, et kõnealune valdkond peab kuuluma ühte ELTL artiklites 3–6 nimetatud liidu pädevusvaldkondadest ning nende eesmärkide raamesse, mis on aluslepingutes iga vastava valdkonna jaoks seatud.
- 29 On siiski ilmne, et ELL artiklis 2 sätestatud liidu väärtused ei kajastu aluslepingute liidu pädevust käsitlevates peatükkides ning nad ei mängi mingit rolli liidu konkreetsete eesmärkide ja tegevuste hindamisel. Rumeenia hinnangul on need väärtused liidu õigusaktide ettepanekute kontekstis üksnes lähtepunktiks ning neid ei tohi segi ajada liidu konkreetsete pädevusvaldkondade või eesmärkidega. Seda järeldust kinnitab määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b sõnastus, mis eristab seoses hindamisega, mille komisjon peab kavandatud kodanikualgatuste registreerimiseks läbi viima, ühelt poolt volitusi ja eesmarke ning teiselt poolt väärtusi.
- 30 Siit järeldub, et Üldkohus eiras liidu esmases õiguses ette nähtud pädevuse andmise süsteemi, kui ta võrdsustas liidu väärtused üldisel viisil liidu konkreetsete eesmärkidega, nii et komisjonil oleks õigus esitada konkreetsete õigusaktide ettepanekuid, mis on mõeldud täiendama liidu tegevust, et tagada ELL artiklis 2 sätestatud väärtuste järgimine. Rumeenia sõnul on selleks aga vähemalt vajalik, et liidu eesmarke ja erinevaid meetmeid käsitlevad eeskirjad puudutaksid selgelt liidu väärtusi. Käesoleval juhul see nii ei ole, sest vähemusse kuuluvate isikute õiguste austamist ei mainita üheski aluslepingute sättes, mis käsitleb liidu pädevust, poliitikaid, eesmarke ja tegevust.

- 31 Üldkohtu analüüs laiendab *de iure* liidu pädevust, muutes liidu väärtustele viitamisega liidu pädevuse eset ja eesmärgi.
- 32 Ühtlasi rikub see analüüs määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus. Nimelt tuleneb 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsuse Izsák ja Dabis vs. komisjon (C-420/16 P, EU:C:2019:177) punktidest 61 ja 62, et komisjon peab selles sättes ette nähtud registreerimistingimuse täitmise hindamisel piirduma analüüsimisega, kas objektiivselt võttes saab abstraktselt kavandatud meetmeid, mis on välja pakutud, aluslepingute alusel võtta.
- 33 Mis puudutab teiseks nende Euroopa Kohtu praktikast tulenevate põhimõtete rikkumist, mis käsitlevad liidu õigusakti vastuvõtmiseks sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramist, siis väidab Rumeenia, et see kindlaksmääramine on põhiseadusliku tähtsusega küsimus. Sellega seoses on eelkõige vaja kindlaks määrata otsene seos liidu õigusakti ja aluslepingute selle sätte vahel, mis annab liidule õiguse see õigusakt vastu võtta. Samuti peab õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu.
- 34 Seega saab ettepaneku võtta vastu liidu õigusakt, mille eesmärk on tagada rahvus- ja keelevähemusse kuuluvate isikute õiguste austamine ning tugevdada kultuurilist ja keelelist mitmekesisust liidus, teha ainult aluslepingute sellise sätte alusel, mis annab liidule õiguse selles valdkonnas ja peamiselt sel eesmärgil tegutseda. Selline säte aga puudub.
- 35 Ühest küljest ei ole liidul rahvusvähemusse kuuluvate isikute õigustega seoses mingit pädevust.
- 36 Teisest küljest on liidul ELTL artikli 167 lõigete 1 ja 4 kohaselt kultuurilise mitmekesisuse tugevdamisel toetamise, koordineerimise ja täiendamise pädevus. See säte ei saa olla aluseks sellise liidu õigusakti vastuvõtmisele, mille ainus või peamine eesmärk on kultuuriline mitmekesisus.
- 37 Neil asjaoludel rikkus Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 56 õigusnormi.
- 38 Rumeenia järeldab, et õiguslikud alused, mida Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses analüüsis, ei ole kavandatud EKA tegeliku eesmärgi seisukohast asjakohased, mistõttu ei saa ükski neist Euroopa Kohtu asjakohast praktikat arvestades olla õige õiguslik alus.
- 39 Kolmandana leiab Rumeenia, et arvestades Üldkohtu toime pandud õigusnormi rikkumist, ei ole vajalik ega asjakohane analüüsida vaidlustatud kohtuotsuse punktides 60–71 toodud Üldkohtu arutluskäiku vaidlusala otsuse artikli 1 lõikes 2 osutatud üheksast õigusakti ettepanekust igäühe kohta eraldi. Rumeenia väidab sellegipoolest, et vaidlustatud kohtuotsus on nimetatud punkte sisaldavas osas ekslik ning tõstab „näitena“ esile teatud vead, mis Üldkohus selles tegi.
- 40 Rumeenia väidab selles kontekstis sisuliselt, et kavandanud EKA korraldajate välja pakutud keele, hariduse ja kultuuriga seotud meetmete, regionaalpoliitikat puudutavate meetmete ja kodakondsuseta isikuid käsitleva õigusakti puhul jättis Üldkohus arvesse võtmata kogu kohustusliku ja täiendava teabe, mis korraldajad olid esitanud. Kui nimetatud teavet oleks arvesse võetud, oleks Üldkohtul tulnud järeldada, et nende meetmete võtmiseks puudub aluslepingutes igasugune alus.
- 41 Komisjon ja Ungari väidavad, et apellatsioonkaebuse esimene väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

- 42 Esimeses väites heidab Rumeenia Üldkohtule sisuliselt ette, et viimane rikkus õigusnormi, kui ta otsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 43–72, et komisjon võis vaidlusaluses otsuses põhjendatult järeldada, et määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b sätestatud tingimus on käesoleval juhul täidetud.
- 43 Kõigepealt tuleb meenutada, et määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punkti b kohaselt registreerib komisjon kavandatud kodanikualgatus, kui see „ei jää ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt komisjon on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks“.
- 44 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale peab komisjon, kellele on kavandatud kodanikualgatus esitatud, kooskõlas kodanikualgatusete taotletavate eesmärkidega, s.o eelkõige julgustada kodanike osalust ja muuta liit ligipääsetavamaks – nagu need on ette nähtud määruse nr 211/2011 põhjendustes 1 ja 2 –, tõlgendama ja kohaldama seda registreerimise tingimust nii, et oleks tagatud kodanikualgatusete lihtne kasutatavus (vt selle kohta 12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 49, ja 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus *Izsák ja Dabis vs. komisjon*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 53).
- 45 Järelikult, üksnes juhul, kui kavandatud kodanikualgatus jääb selle eset ja eesmarke arvestades – nagu need tulenevad kohustuslikust ja võimalikust täiendavast teabest, mida korraldajad on määruse nr 211/2011 II lisa alusel esitanud – ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille alusel võib ta esitada liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks, on komisjonil õigus keelduda nimetatud määruse artikli 4 lõike 2 punkti b alusel kavandatud kodanikualgatusete registreerimisest (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 50, ja 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus *Izsák ja Dabis vs. komisjon*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 54).
- 46 Lisaks tuleneb kohtupraktikast samuti, et hindamaks, kas määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud registreerimise tingimus on täidetud, peab komisjon piirduma analüüsimisega, kas objektiivselt võttes saab abstraktselt kavandatud meetmeid, mis on kavandatud kodanikualgatuses välja pakutud, aluslepingute alusel võtta (vt selle kohta 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus *Izsák ja Dabis vs. komisjon*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 62).
- 47 Siit järeldub, et kui pärast kodanikualgatusete korraldajate esitatud kohustusliku ja võimaliku täiendava teabe põhjal tehtud esmast analüüsi ei tuvastata, et kavandatud kodanikualgatus jääb ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, peab see institutsioon selle ettepaneku registreerima, kui määruse nr 211/2011 artikli 4 lõikes 2 sätestatud muud tingimused on täidetud.
- 48 Mis puudutab esimesena Rumeenia argumente, millega ta vaidles vastu vaidlustatud kohtuotsuse punktis 47 esitatud Üldkohtu järeldusele, siis tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu kodukorra artikli 168 lõike 1 punktist d ja artikli 169 lõikest 2 tuleneb, et apellatsioonkaebuses tuleb näidata täpselt selle kohtuotsuse kritiseeritavad osad, mille tühistamist nõutakse, samuti seda nõuet konkreetselt põhjendavad õiguslikud argumendid. Euroopa Kohus on sellega seoses korduvalt leidnud, et apellatsioonkaebus on vastuvõetamatu, kui see piirdub Üldkohtule juba esitatud väidete ja argumentide, sealhulgas otseselt selle kohtu poolt tagasi lükatud asjaoludel põhinevate väidete ja argumentide kordamisega, ilma et see sisaldaks argumentatsiooni, mis konkreetselt viitaks Üldkohtu otsuses väidetavalt sisalduvale õigusnormi rikkumisele. Nimelt kujutab selline apellatsioonkaebus endast tegelikult nõuet, mille eesmärk on lihtsalt saavutada Üldkohtule

esitatud hagiavalalduse uuesti läbivaatamine, mis aga ei kuulu apellatsioonimenetluses Euroopa Kohtu pädevusse (vt eelkõige 15. juuni 2017. aasta kohtuotsus Hispaania vs. komisjon, C-279/16 P, ei avaldata, EU:C:2017:461, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 49 Siit järeldub, et Rumeenia argument, mis puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkti 47, tuleb ilmselge vastuvõetamatus tõttu tagasi lükata, kuna ta ei ole seda argumenti kuidagi põhjendanud ja viitab vaid Üldkohtule esitatud hagiavalaldusele.
- 50 Teisena heidab Rumeenia Üldkohtule sisuliselt ette seda, et viimane võrdsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51–56 ELL artiklis 2 sätestatud liidu väärtused liidu pädevusvaldkonda kuuluva konkreetse tegevuse või eesmärgiga ning võimaldas seega komisjonil esitada õigusakte, mille peamine eesmärk on rahvus- ja keelevähemustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse ning kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse tugevdamine liidus.
- 51 Need vaidlustatud kohtuotsuse punktid on jätkuks selle kohtuotsuse punktides 47 ja 50 esitatud kokkuvõttele eesmärkidest, mida taotleti kavandatud kodanikualgatus ja selle lisas viidatud liidu õigusaktidega.
- 52 Eeskätt meenutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 51, et vastavalt ELL artiklile 2 on vähemuste õiguste austamine üks väärtustest, millel liit rajaneb, ja et ELL artikli 3 lõike 3 neljas lõik sätestab, et liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust, ning meenutas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 52, et mis puudutab täpsemalt kultuurilise mitmekesisuse tugevdamist, siis on ELL artikli 167 lõikes 4 sätestatud, et aluslepingute teiste sätete kohaselt tegutsedes võtab liit arvesse erinevaid kultuuriaspekte eriti selleks, et respektierida ja edendada oma kultuuride mitmekesisust.
- 53 Üldkohus kinnitas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 53, et sellest siiski ei järeldu, et komisjon tunnustas vaidlusaluse otsusega liidu üldist seadusandlikku pädevust vähemusrahvustesse kuuluvate isikute õiguste kaitse valdkonnas, vaid üksnes see, et vähemuste õiguste austamist ning kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse tugevdamist kui liidu väärtusi ja eesmärke tuleb arvesse võtta liidu tegutsemisel valdkondades, mida kavandatud EKA hõlmab.
- 54 Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 54–56 märkis Üldkohus veel, et Rumeenia ei sea kahtluse alla liidu pädevust võtta vastu õigusakte vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikes 2 loetletud õigusaktides viidatud konkreetsetes tegevusvaldkondades, et saavutada EL toimimise lepingu asjasse puutuvate sätetega taotletavad eesmärgid. Üldkohus leidis, et seega ei takista põhimõtteliselt miski komisjonil esitada õigusaktide ettepanekuid, mis on mõeldud täiendama liidu tegevust tema pädevusvaldkondades, et tagada ELL artiklis 2 nimetatud väärtuste järgimine ning ELL artikli 3 lõike 3 neljandas lõigus ette nähtud rikkalik kultuuriline ja keeleline mitmekesisus.
- 55 Nõnda – vastupidi Rumeenia väidetele – ei võrdsustanud Üldkohus väärtusi, millel liit rajaneb, liidu konkreetsete eesmärkidega, mis võimaldavad liidul võtta vastu õigusakte, ega laiendanud liidu pädevust sedavõrd, et liit saaks ilma õigusliku aluseta võtta vastu õigusakte liidu väärtuste järgimise tagamiseks. Seevastu otsustas Üldkohus selles suhtes õigusnormi rikkumata, et kui liidu õigusaktid rajanevad nõuetekohaselt õiguslikul alusel, võib nende eesmärk olla ka selliste liidu väärtuste järgimine nagu vähemuste õiguste ning kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse austamine.

- 56 Lisaks tuleb rõhutada, et arvestades käesoleva kohtuotsuse punktis 46 viidatud kohtupraktikat, ei mõjuta see esmane analüüs selle õigusakti õigusliku aluse hindamist, mis võidakse kodanikualgatuse tulemusena ja komisjoni ettepanekul vastu võtta.
- 57 Kolmandana, kuivõrd Rumeenia väidab oma esimese väite raames üldiselt, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 60–71 esitatud Üldkohtu analüüs vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikes 2 osutatud üheksa õigusakti ettepaneku kohta on ekslik, ent piirdub vaid näidetena teatud Üldkohtu hinnangute vaidlustamisega ja kordab sellele kohtule juba esitatud argumente, siis ei vasta need argumendid käesoleva kohtuotsuse punktis 48 märgitud vastuvõetavuse nõuetele, kuna tegelikult on tema eesmärk lihtsalt saavutada nende argumentide uuesti läbivaatamine.
- 58 Seega tuleb need argumendid vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.
- 59 Eeltoodut arvestades tuleb apellatsioonkaebuse esimene väide osaliselt vastuvõetamatuse ja osaliselt põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Teine väide, et on rikutud ELTL artikli 296 teist lõiku

Poolte argumendid

- 60 Teises väites leiab Rumeenia sisuliselt, et Üldkohus tõlgendas ebaõigesti ELTL artikli 296 teist lõiku, mis näeb ette komisjoni põhjendamiskohustuse.
- 61 Sellega seoses heidab ta Üldkohtule esimesena ette viimase seisukohta, et käesolevas asjas ei ole kohaldatav Euroopa Kohtu ja Üldkohtu praktika, mille kohaselt on põhjendamiskohustuse järgimine veelgi tähtsam juhul, kui liidu institutsioonidel on ulatuslik kaalutulusõigus.
- 62 Üldkohus leidis ekslikult, et komisjonil ei ole kavandatud kodanikualgatuse registreerimisel ulatuslikku kaalutulusõigust. Igal juhul ei saa Rumeenia sõnul komisjon üksnes selleks, et tagada kodanikualgatuse lihtne kasutatavus, registreerida algatusi, mis ei vasta määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktides a–d sätestatud tingimustele. Ta rõhutab lisaks, et komisjoni otsus kavandatud kodanikualgatuse registreerimise kohta on lõplik otsus ning seega ei saa komisjon piirduda kavandatud kodanikualgatuse puhtformaalse kontrollimisega.
- 63 Teisena leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88 ekslikult, et komisjon võib piirduda sellega, et toob välja üldiselt valdkonnad, milles liidu õigusakte võib vastu võtta, märkimata ära sealjuures asjaolu, et kavandatud EKAs viidatud meetmete eesmärk on rahvus- ja keelevähemustesse kuuluvate isikute kaitse parandamine ning liidu kultuurilise ja keelelise mitmekesisuse tugevdamine.
- 64 Selline põhjendus ei ole aga piisav, et huvitatud isik saaks kindlaks teha, kas asjaomane otsus on piisavalt põhjendatud või kas selles võib esineda viga, mis võimaldab vaidlustada selle kehtivust. Sellise põhjenduse ebapiisavus on eriti problemaatiline käesoleval juhul, kui arvestada asjaolu, et vaidlusalune otsus erineb tunduvalt varem tehtud otsusest, s.o käesoleva kohtuotsuse punktis 8 mainitud otsusest C(2013) 5969 (final), sealhulgas seoses kavandatud EKA osalise registreerimise võimalusega.

- 65 Rumeenia sõnul järeldub sellest, et Üldkohus leidis vääralt, et põhjendamiskohustust on täidetud, kuna komisjon ei esitanud vaidlusaluse otsuse ülesehituses olulist tähtsust omavaid õiguslikke kaalutlusi ja muutis ka oluliselt oma seisukohta, jättes täpsustamata, millised olid need muutused, mis võisid olla tema seisukoha muutmise põhjuseks.
- 66 Komisjon ja Ungari väidavad, et apellatsioonkaebuse teine väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

- 67 ELTL artiklist 296 tulenevat põhjendamiskohustust käsitleva väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab põhjendus vastama asjaomase akti laadile ning sellest peab selgelt ja üheselt selguma akti andnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel mõista võetud meetme põhjuseid ja pädeval kohtul teha kontrolli (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 68 Nagu väljakujunenud kohtupraktikast samuti ilmneb, tuleb põhjendamise nõuet hinnates arvestada juhtumi asjaolusid. Ei ole nõutud, et põhjenduses oleks esile toodud kõik asjasse puutuvad faktilised ja õiguslikud asjaolud, kuna kontrollides akti põhjenduse vastavust ELTL artikli 296 nõuetele, tuleb lisaks akti sõnastusele arvestada akti konteksti ja kõiki asjasse puutuva valdkonna õigusnorme (12. septembri 2017. aasta kohtuotsus *Anagnostakis vs. komisjon*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 69 Esimesena leiab Rumeenia, et Üldkohus tegi komisjonil lasuva põhjendamiskohustuse ulatuse kindlaksmääramisel vea, kui ta leidis, et sellel institutsioonil ei ole määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 kohasel kavandatud kodanikualgatuse registreerimisel ulatuslikku kaalutlusõigust kohtupraktika tähenduses, mis tuleneb eelkõige 21. novembri 1991. aasta kohtuotsusest *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438, punkt 14).
- 70 Sellega seoses otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 84, et komisjonil ei ole kavandatud kodanikualgatuse registreerimisel ulatuslikku kaalutlusõigust, kuna määruse nr 211/2011 artikli 4 lõikes 2 on sätestatud, et komisjon „registreerib“ niisuguse kavandatud kodanikualgatuse, kui selle määruse artikli 4 lõike 2 punktides a–d sätestatud tingimused on täidetud, see tähendab muu hulgas siis, kui kavandatud kodanikualgatus ei jää ilmselgelt välja komisjoni volituste ulatusest, mille kohaselt ta on pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku aluslepingute rakendamiseks. Kui aga esmane analüüs näitab selgelt, et viimati nimetatud tingimus ei ole täidetud, „keeldub“ komisjon kavandatud kodanikualgatuse registreerimisest, nagu see on ette nähtud määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus.
- 71 Nii otsustades ei rikkunud Üldkohus ühtegi õigusnormi. Nimelt näitavad kindla kõneviisi oleviku kasutamine määruse nr 211/2011 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 ning registreerimise tingimuste loetlemine lõike 2 punktides a–d, et komisjonil ei ole kavandatud kodanikualgatuse registreerimisel ulatuslikku kaalutlusõigust, vaid vastupidi, ta on kohustatud kodanikualgatuse registreerima, kui see algatus vastab kõigile neile tingimustele.
- 72 Kuna juba ainuüksi see kaalutlus näitab komisjoni ulatusliku kaalutlusõiguse puudumise kohta tehtud Üldkohtu järelduse õigsust, ei ole vaja analüüsida käesoleva kohtuotsuse punktis 62 esitatud Rumeenia argumente, millega sisuliselt vaidlustatakse sama järelduse põhistamiseks vaidlustatud kohtuotsuse punktis 85 esitatud põhjendus. Nimelt, isegi kui eeldada, et see argumentatsioon on põhjendatud, ei too see kaasa vaidlustatud kohtuotsuse tühistamist.

- 73 Teisena heidab Rumeenia Üldkohtule ette, et viimane leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88, et põhjendamiskohustusega ei ole vastuolus asjaolu, et komisjon „piirdub sellega, et toob välja [...] üldiselt“ valdkonnad, milles liidu õigusakte võib vastu võtta.
- 74 Sellega seoses tuleb märkida, et vaidlustatud kohtuotsuse selles punktis leidis Üldkohus sisuliselt, et komisjon täidab põhjendamiskohustuse, kui ta toob üldiselt välja valdkonnad, milles liidu õigusakte võib vastu võtta ja mis vastavad valdkondadele, kus kodanikualgatuse korraldajad õigusaktide esitamist nõuavad.
- 75 Ent esiteks, vastupidi sellele, mida näib väitvat Rumeenia, toob selline põhjendus välja põhjused, miks komisjon leiab, et kavandatud EKA võib kuuluda tema volituste piiresse, mille kohaselt on ta pädev esitama liidu õigusakti ettepaneku.
- 76 Teiseks ei ole komisjoni ülesanne kavandatud kodanikualgatuse registreerimise etapis kontrollida, kas on esitatud tõendeid kõigi viidatud asjaolude kohta või kas algatuse põhjendused ja kavandatud meetmed on piisavad. Komisjon peab määruse nr 211/2011 artikli 4 lõike 2 punktis b ette nähtud registreerimise tingimuse täitmise hindamisel piirduma analüüsimisega, kas objektiivselt võttes saab abstraktselt kavandatud meetmeid, mis on välja pakutud, aluslepingute alusel võtta (vt selle kohta 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Izsák ja Dabis vs. komisjon, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punkt 62).
- 77 Seega ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui ta sisuliselt leidis, et vaidlusaluse otsuse asjakohane põhjendus ei olnud ebapiisav.
- 78 Lisaks tuleb käesoleva kohtuotsuse punktides 67 ja 68 meenutatud kohtupraktikast tulenevaid põhjendamise nõudeid arvestades tõdeda, et vaidlusaluse otsuse põhjendus võimaldas Rumeenial ilmselgelt teada saada põhjused, miks komisjon leidis, et kavandatud EKA ja täpsemalt selle otsuse artikli 1 lõikes 2 välja pakutud õigusaktid ei jää ilmselgelt väljapoole tema volitusi, ning nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsusest, liidu kohtul kõnealust otsust kontrollida.
- 79 Eeltoodut arvestades tuleb teine väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Kolmas väide, et Üldkohus rikkus menetluse suulises osas menetlusnorme

Poolte argumendid

- 80 Kolmandas väites leiab Rumeenia, et eelkõige menetluse suulises osas rikkus Üldkohus mitmel korral menetlusnormi.
- 81 See liikmesriik meenutab Üldkohtu menetluse käiku ja eeskätt kohtuistungit, mis Rumeenia taotlusel Üldkohtus peeti, ning viitab muu hulgas kohtuistungit ettekandes käsitletud konkreetsetele küsimustele ning Üldkohtu võetud menetlust korraldavatele meetmetele. Rumeenia märgib samuti, et kohtuistungil toimunud arutelud, sealhulgas Üldkohtu poolt kohtuistungil otse esitatud küsimused, puudutasid üksnes neid hagi aspekte, mis on seotud hagi vastuvõetavusega ning toetusavalduste kogumise, kontrollimise ja tõendamise hetkeseisu või kavandatud Euroopa kodanikualgatuse komisjonile esitamisega.

- 82 Seetõttu leiab Rumeenia, et kui 7. märtsi 2019. aasta kohtuotsuse Izsák ja Dabis vs. komisjon (C-420/16 P, EU:C:2019:177) asjakohasuse küsimus, mida käsitleti menetluse kirjalikus ja suulises osas, välja arvata, ei toimunud poolte vahel viimati nimetatud menetlusetapis võistlevat kohtuvaidlust paljude hagi sisuliste aspektide üle, millel vaidlustatud kohtuotsus põhineb. See staadium peaks aga olema mõeldud kohtuasja peamiste küsimuste selgitamiseks ja nende üle arutlemiseks, et kohtuasi lahendada. Kuigi Üldkohus otsustas käesoleval juhul nimetatud menetlusstaadiumi avada, muutis ta selle täiesti sisutuks, kuna ta võttis suuliselt menetluselt selle korraldusega seotud menetluslikud tagatised.
- 83 Komisjon ja Ungari väidavad, et apellatsioonkaebuse kolmas väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

Euroopa Kohtu hinnang

- 84 Kolmandas väites kinnitab Rumeenia sisuliselt, et peamiste küsimuste üle, millel vaidlustatud kohtuotsus põhineb, ei toimunud menetluse suulises osas võistlevat kohtuvaidlust.
- 85 Sellega seoses tuleb meenutada, et üldjuhul kätkeb võistlevuse põhimõte endas menetluse poolte õigust võtta seisukoht kõigi asjaolude ja dokumentide suhtes, millel kohtulahend põhineb, ning vaielda kohtus esitatud tõendite ja märkuste ning kohtu omal algatusel tõstatatud õiguslike väidete üle, millele kohus kavatseb oma lahendis tugineda. Et täita nõudeid, mis on seotud õigusega õiglasele kohtulikule arutamisele, on oluline, et pooled saaksid võistlevalt vaielda nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude üle, mis on menetluse tulemuse suhtes määravad (vt selle kohta 2. detsembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa jt, C-89/08 P, EU:C:2009:742, punktid 52 ja 56).
- 86 Käesoleval juhul on selge, et Üldkohus võttis vaidlustatud kohtuotsuses seisukoha ainult Rumeenia esitatud väidete suhtes, mille üle said pooled Üldkohtu menetluse kirjalikus ja suulises osas võistlevalt vaielda. Seega ei saa Üldkohtule ette heita võistlevuse põhimõtte rikkumist põhjusel, et ta ei esitanud iga tõstatatud argumendi kohta konkreetseid küsimusi.
- 87 Lisaks ei ole Rumeenia toonud välja ühtegi menetluse tulemuse seisukohalt olulist asjaolu, millest ta ei saanud teada ja mille kohta ta ei saanud esitada oma seisukohta ei Üldkohtu menetluse kirjalikus ega suulises osas.
- 88 Järelikult tuleb kolmas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.
- 89 Kuna ühegi apellandi esitatud väitega ei saa nõustuda, tuleb apellatsioonkaebus tervikuna rahuldamata jätta.

Kohtukulud

- 90 Kodukorra artikli 184 lõikes 2 on ette nähtud, et kui apellatsioonkaebus on põhjendamatu, otsustab kohtukulude jaotuse Euroopa Kohus.
- 91 Kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuse suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

- 92 Kuna Rumeenia on kohtuvaidluse kaotanud ja komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb Rumeenia kohtukulud jätta tema enda kanda ja mõista temalt välja komisjoni kohtukulud.
- 93 Kodukorra artikli 184 lõikes 4 on sätestatud, et kui esimeses astmes menetlusse astuja ei ole ise apellatsioonkaebust esitanud, saab temalt apellatsioonimenetluse kohtukulud välja mõista üksnes juhul, kui ta on osalenud Euroopa Kohtu menetluse kirjalikus või suulises osas. Kui nimetatud pool osaleb menetluses, võib Euroopa Kohus jätta tema kohtukulud tema enda kanda.
- 94 Kuna Ungari osales Euroopa Kohtu menetluses, tuleb käesoleva juhtumi asjaoludel jätta Ungari kohtukulud tema enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

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

Allkirjad