

ARVAMUS EUROOPA LIIDU TAASTERAHASTU KOOSKÕLAST EUROOPA LIIDU ALUSLEPINGUTEGA¹

Lugupeetud riigisekretär Taimar Peterkop

Esitame oma seisukoha erakorralise Euroopa majanduse taasterahastu kooskõlast Euroopa Liidu aluslepingutega. Taasterahastu kirjeldamiseks kasutatakse ka nimesid „Next Generation EU“ või „Uue põlvkonna Euroopa Liit.“

Euroopa siseturg on tihedalt integreeritud ning tootmisressursid ja inimesed paiknevad laiali üle Euroopa majanduspiirkonna. Saavutatud on seniolematu integratsioonitase. Euroopas on jõutud ajastuni, mida Victor Hugo kirjeldas 1849 Pariisi rahukongressil, kui päeva „kui ei ole rohkem lahinguvälju peale nende, mis on turgude ning avatud ideedega meelte vahel.“² See kõne peeti üle 170 aasta tagasi. Mitmed Victor Hugo toonased mõtted on saanud tõeks – loodud on Euroopa Parlament, ühisraha ja kaotatud liikmesriikide vahelised sisepiirid. Euroopa Liidu sisene sõda on muutunud sisuliselt võimatuks. Ühe liikmesriigi hea käekäik oleneb teiste liikmesriikide omast ja üks liikmesriik ei saa taastuda teisteta, kahjustamata seejuures siseturu toimimist ning Euroopa Liidu ühtsust. Seetõttu on mõistetav ja avalikes huvides eesmärk tagada võimalikult kiire ja sümmeetriline Euroopa majanduse taastumine. Tänapäevane Euroopa Liidu õigus pigem toetab „Uue põlvkonna Euroopa Liitu“. Saavutatud kokkulepe on vaieldamatult ajalooline tippündmus Euroopa Liidu ajaloos, mistõttu tuleb selle õiguslikul vormistamisel olla eriti hoolas. Õiguslike vaidluste järgnemine kehtestamisele on peaaegu, et garanteeritud.

Taasterahastu on üheks näiteks solidaarsuspõhimõtte rakendamiseks Euroopa Liidu õiguses. **Taasterahastu on hetkel planeeritaval kujul suure tõenäosusega kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega.** Seda eeldusel, et taasterahastu kehtestamisel rakendatakse kõiki nõuetekohaseid menetlusreegleid ja tuginetakse korrektsetele volitusnormidele. Olukord on siiski enneolematu ja nii ka pakutud lahendused. Seetõttu peame olema eriti valvsad ja maandama võimalikke riske hoolsalt.

1. JÄRELDUSED

1. Omavahendite otsusega muudetakse osaliselt Euroopa Liidu senist eelarvepoliitikat ja suurendatakse liikmesriikide kohustusi Euroopa Liidu ees. Samuti võetakse laene finantseerimaks eelarveväliselt kulutusi otse liikmesriikides läbi erinevate programmide. Kui liikmesriigid otsused nõuetekohaselt heaks kiidavad, on muudatus pigem lubatav.

¹ Analüüsi on koostanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna Jean Monnet õppetooli hoidja ja Euroopa õiguse dotsent Dr Carri Ginter. Analüüsi koostamisse olid kaasatud Daniel Kaasik LL.M ja Polina Tšernjak (B.A).

² <http://www.lyc-hugo-marseille.ac-aix-marseille.fr/europe.htm>

2. **Liikmesriigid on Euroopa Liidule andnud vajaliku valdkondliku pädevuse.** Kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega (ELL³ artikkel 5 lg 1 ja 2) võib Euroopa Liit tegutseda üksnes valdkondades, milleks liikmesriigid lepingute peremehena on talle loa andnud. Taasterahastuga planeeritud tegevused puudutavad Ühtekuuluvuspoliitika valdkonda, kus Euroopa Liidul on pädevus toetada harmoonilist arengut ja töötada välja ning rakendada meetmeid majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks (ELTL⁴ artiklid 174-178). Need on olemuslikult Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuses olevad valdkonnad (ELTL artikkel 4 lg 1 ja 4 lg 2 p c).

3. **Arvestades Euroopa Kohtu senist integratsiooni soosivat praktikat on usutav, et taasterahastu rajamine ELTL artiklile 122 loetakse Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevaks.** Seda eeldusel, et väljatoodud küsimustele leitakse usutavad põhjendused. Eelkõige puuduvad hetkel kirjalikud põhjendused ELTL artikli 122 teise lõike asjakohasuse osas. Samuti napib allikaid esimesest lõikest tuleneva Nõukogu pädevuse piiride kohta. Terviksättele tuginemine, ilma täiendavate põhjendusteta, suurendab vaidluste riski sealhulgas suureneb *ultra vires* argumendile tuginevate konstitutsiooniliste kaebuste tõenäosus liikmesriikides. Euroopa Liidu õigusele tuginevaid vaidluste riske vähendab fakt, et taasterahastu vastuvõtmiseks on vajalik *de jure* kõikide liikmesriikide ja *de facto* Euroopa Parlamendi nõusolek. Ajalooliselt on laenude kaasamine rajatud ELTL artikli 352 eelkäiale algse EMÜ asutamislepingu artiklile 235⁵. Seda olukorras, kus ELTL artikli 122 esimese lõike eelkäija oli lepingutes olemas.

4. **Taasterahastu loomisel ei minda vastuollu ELTL artiklist 125 tuleneva liikmesriikide kohustuste tagamise keeluga.** Planeeritud kujul jäävad liikmesriigid vastutama enda ja EL jääb vastutama enda laenude eest. Samuti vastutab iga liikmesriik individuaalselt oma panuse eest EL eelarvesse.

5. **Väljapakutud kujul solidaarsuspõhimõttele rajaneva taasterahastu loomine on suure tõenäosusega kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega** (ELL artikkel 5 lg 1 ja 3). COVID-19 mõjud on üle-euroopalised ja kahjustanud liikmesriike ühtlaselt, mistõttu on ühine tegutsemine tõhusam, kui liikmesriigiti killustatuna. Kui liikmesriigid tegutseksid eraldiseisvana, oleks taastumine ebaühtlane ning tekiks oluline risk majanduse tasakaalust väljalangemiseks ning liikmesriikide majanduste asümmeetriliseks taastumiseks, mis omakorda võiks ohustada Euroopa Liidu püsimist tervikuna. EL majanduse tasakaalus taastumine on kõikide liikmesriikide huvides. Arvamuse andjal puuduvad majanduslikud eriteadmised, mis võimaldaks anda lõplikku hinnangut alternatiivide majanduslikele kaalutlustele.

6. **Taasterahastu on pigem kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega** (ELL artikkel 5 lg 5).

6.1. Eelkõige on olemas ülekaalukas avaliku huvi eesmärk ning pakutud meetmed on selle saavutamiseks sobivad.

6.2. Proportsionaalsuse alakriteeriumite vajalikkuse ja mõõdukuse hindamisel tuleb lõpliku järelduse tegemiseks veenduda, millised on majanduslikud alternatiivlahendused ja kas nende kasutamisel võiks saavutada sarnase positiivse

³ Euroopa Liidu leping.

⁴ Euroopa Liidu Toimimise leping.

⁵ Euroopa Majandusühenduse asutamisleping.

tulemuse. 17.-21. juulil toimunud Ülemkogu materjalidest nähtuvalt on alternatiive põhjalikult kaalutud ja kompromiss saavutatud.⁶

6.3. **Argument, et meede on olemuslikult ajutine, on vaieldav.** Meetme mõjud kestavad eelduslikult aastani 2058. Samas toimub laenude võtmine piiratud aja jooksul.

7. **Omavahendite otsuse nõuetekohasel heakskiitmisel on plaanitav rahastamismehhanism kooskõlas EL aluslepingutest tulenevate piirangutega.** ETL artiklid 310 ja 311⁷ võimaldavad omavahendite otsuse muutmisel suure tõenäosusega ka laenu kasutamist sh liikmesriikidele laenude andmiseks ning eelarveväliste sihtotstarbelise tuluna projektidesse suunamist.

8. **Eelarvetasakaal tagatakse formaalselt.** Eelarvetasakaal tagatakse eelarvetehniliselt selliselt, et laenatud vahendid kantakse kulutusteks eelarveväliselt otse toetusprogrammidesse, mis võimaldab vältida nende kandmist eelarvesse. Nn *external assigned revenue* ehk sihtotstarbeline välistulu on EL eelarves ka varem tuntud lahendus.⁸ Laenu tagasimaksed on omakorda tasakaalustatud liikmesriikide siduva lubadusega teha Euroopa Liidule kättesaadavaks senisest enam omavahendeid. Tuleb tagada, et eelarvetasakaalu tagamine formaalselt ei piiraks liialt intensiivselt Euroopa Parlamendi eelarvepädevust tulevikus, millisel juhul võiks tekkida sisuline vastuolu aluslepingutega.

2. METOODIKA

9. Arvamus tugineb taasterahastu analüüsile EL õiguse primaarsete ja sekundaarsete allikate kontekstis. Esmalt kontrolliti EL vastavate pädevuste olemasolu ja nende paiknevust. Seejärel vajaliku menetluse olemasolu ning õigusliku aluse olemasolu planeeritavale rahastamislahendusele.

10. EL aluslepingute artiklite tähenduse ja sisu avamisel kasutati eelkõige rahvusvahelist teaduskirjandust, artiklite rakendamist varasemalt ja asjakohast Euroopa Kohtu praktikat.

11. 24.07.2020 toimus videosilla vahendusel kohtumine Nõukogu õigusteenistusega, sh õigusteenistuse juhi Alberto DE GREGORIO osavõtul.

3. ANALÜÜSI OBJEKT JA EESMÄRK

12. 2020. aasta aprillis pidas Euroopa Ülemkogu videokonverentsi COVID-19 ja selle tagajärgedega võitlemise teemal.⁹ Konverentsi käigus otsustati teha Euroopa Komisjonile (Komisjon) ülesandeks valmistada ette taastumise fondi/taasterahastu loomise ettepanek COVID-19 kriisiga toimetulekuks. 27.05.2020 esitaski Komisjon vastava [ettepaneku](#) luua Euroopa Liidu taasterahastu.¹⁰ Taasterahastu eesmärk on „toetada vahetuid meetmeid, mis on vajalikud elatusvahendite kaitsmiseks, majanduse uuesti jalule aitamiseks ning kestliku ja vastupanuvõimelise majanduskasvu soodustamiseks“.¹¹ Taasterahastu on „erakorraline ja

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

⁷ Samuti teatud aspektides ETL artikkel 312.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=ET> artikkel 21 lg 2 loetleb sihtotstarbelise välistulu.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/et/meetings/european-council/2020/04/23/>

¹⁰ Euroopa Komisjoni 27.05.2020 teatis.

¹¹ *Ibid*, lk 1.

ajutine hädaolukorra mehhanism“ mahuga 750 miljardit eurot.¹² Taasterahastu rahastamine „tagatakse omavahendite otsusega, mis võimaldab Komisjonil laenata ajavahemikul 2021–2024 võetavate meetmete jaoks liidu nimel kuni 750 miljardit eurot“.¹³ Selliselt kogutud vahenditest „kasutatakse 500 miljardi euro suurust osa taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi toetuskomponendi rahastamiseks ning muude oluliste kriisi- ja taasteprogrammide tugevdamiseks“ (jagatakse liikmesriikidele toetustena) ning „ülejäänud rahalised vahendid summas 250 miljardit eurot tehakse taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendi raames liikmesriikidele kättesaadavaks laenudena“.¹⁴ Taasterahastusse kaasatud vahendid „makstakse tagasi pärast 2027. aastat ja hiljemalt 2058. aastaks“.¹⁵

13. Vastavalt Komisjoni ettepanekule koostas Euroopa Liidu Nõukogu (Nõukogu) taasterahastu loomiseks kaks ettepanekut, mis moodustavad taasterahastu õigusliku ülesehituse:

- [Nõukogu 28.05.2020 otsus](#) Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta (omavahendite otsus) ja
- [Nõukogu 28.05.2020 määrus](#), millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu, et toetada majanduse taastumist pärast COVID-19 pandeemiat (taasterahastu määrus).

14. [Omavahendite otsusega](#) lubatakse esiteks Komisjonil laenata kapitaliturgudelt liidu nimel rahalisi vahendeid kuni summas 750 miljardit eurot (2018. aasta hindades).¹⁶ Kogutud vahendid „eraldatakse kooskõlas [taasterahastuga] liidu programmidele“.¹⁷ Laenatud vahendite „tagasimakseid hakatakse ELi eelarvest tegema alates 2028. aastast“ ning „kõik liidu kohustused, mis tulenevad kavandatavast õigusaktist, makstakse täielikult tagasi 2058. aastaks“.¹⁸ Teiseks muudetakse omavahendite otsusega [Nõukogu 02.05.2018 otsust](#) omavahendite süsteemi kohta, suurendades omavahendite ülemmäära.¹⁹ See on vajalik tagamaks liidul „rahaliste vahendite olemasolu liidu seaduslike kohustuste täitmiseks kolmandate isikute suhtes“.²⁰ Teisisõnu on omavahendite ülemmäära suurendamine vajalik selleks, et „liikmesriigid eraldaksid liidule vahendid, mis on vajalikud selleks, et täita kõnealusest erakorralisest ja ajutisest laenuvõtmisvolitusest tulenevad finantskohustused ja tingimuslikud kohustused“.²¹ Kokkuvõtlikult kehtestatakse omavahendite otsusega seega nii taasterahastut finantseerivate laenude võtmise volitus kui nende laenude tagasimaksmiseks vajalike vahendite olemasolu.

15. Taasterahastu määrusega luuakse taasterahastu, määratletakse ja piiritletakse taasterahastu kohaldamisala ning täpsustatakse taasterahastu suurus (kuni 750 miljardit eurot 2018. aasta hindades) ning selle summa jaotamine liikmesriigiti.²² Kokkuvõtlikult, kui omavahendite otsus loob õigusliku aluse taasterahastu finantseerimiseks, siis taasterahastu määrus loob õigusliku aluse taasterahastu loomiseks ja vahendite liikmesriikidele eraldamiseks.

¹² *Ibid*, lk 14.

¹³ *Ibid*, lk 14.

¹⁴ *Ibid*, lk 15.

¹⁵ *Ibid*, lk 15.

¹⁶ Euroopa Liidu Nõukogu 28.05.2020 omavahendite otsus, lk 2.

¹⁷ *Ibid*, lk 2.

¹⁸ *Ibid*, lk 2.

¹⁹ *Ibid*, lk 3.

²⁰ *Ibid*, lk 3.

²¹ *Ibid*, lk 3.

²² Euroopa Liidu Nõukogu 28.05.2020 taasterahastu määrus, artiklid 1-3. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_en

16. 17. - 21. juulil toimunud Ülemkogul lepiti kokku mitmetes muudatustes, millega muuhulgas vähendati tagastamatute toetuste ja suurendati laenude osakaalu.²³

17. Arvestades taasterahastu pretsedendit suurust ning omavahendite otsusest tulenevaid liikmesriikide suurenevaid kohustusi Euroopa Liidu ees, on loomulik, et taasterahastu on tõstatanud nii poliitilisi kui õiguslikke küsimusi. Analüüs keskendub küsimusele, kas taasterahastu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, eelkõige konkreetsete aluslepingute artiklitega.

4. TAASTERAHASTU ON KOOSKÕLAS ELL ARTIKLIGA 5

18. Kooskõlas pädevuse andmise põhimõttega (ELL artikkel 5 lg 1 ja 2) võib Euroopa Liit tegutseda üksnes valdkondades, milleks liikmesriigid lepingute peremehena on talle loa andnud. Taasterahastuga planeeritud tegevused puudutavad Ühtekuuluvuspoliitika valdkonda, kus Euroopa Liidul on pädevus toetada harmoonilist arengut ja töötada välja ning rakendada meetmeid majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks (ELTL artiklid 174-178). Need on olemuslikult Euroopa Liidu ja liikmesriikide jagatud pädevuses olevad valdkonnad (ELTL artikkel 4 lg 1 ja 4 lg 2 p c).

19. Solidaarsuspõhimõttele rajaneva Taasterahastu loomine väljapakutud kujul on suure tõenäosusega kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega (ELL artikkel 5 lg 1 ja 3). COVID-19 mõjud on üle-Euroopalised ja kahjustanud liikmesriike ühtlaselt neist endist sõltumata, mistõttu on ühine tegutsemine tõhusam, kui liikmesriigiti killustatuna. Kui liikmesriigid tegutseksid eraldiseisvana oleks taastumine ebaühtlane ning tekiks oluline risk majanduse tasakaalust väljalangemiseks, mis omakorda võiks ohustada Euroopa Liidu püsivust tervikuna.

20. Esmapilgul tundub pakutud meede olevat kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega (ELL artikkel 5 lg 5).²⁴ Eelkõige on olemas ülekaalukas avaliku huvi eesmärk ning pakutud meetmed on selle saavutamiseks sobivad. Sobivuse test on olemuselt võrdlemisi leebe kontrollides seda, kas kasutatav meede võib piisava tõenäosusega aidata kaasa soovitava eesmärgi saavutamisele. Vajadus avaliku sektori investeeringute järele majanduses on olemas ning COVID-19 mõjud on selle seadnud ohtu. Eelkõige majandusliku võimekuse ja võimaluste erinevuste tõttu ei ole liikmesriigid võimelised seda ühetaoliselt tagama. Täiendav investeerimislahendus on sobiv selle vajaduse leevendamiseks.

21. Mõnedel EL suurriikidel on oluliselt lihtsam kaasata turult soodsalt kapitali ning seda kasutada oma majanduse elavdamiseks ja ka riigiabiks. Sellega kaasneb strateegiline risk, kus mõne riigi majandus kasvab *de facto* leevendatud riigiabikeskkonna kontekstis ebaproportsionaalselt ja teiste majandus omakorda hääbub pelgalt seoses suutmatusega kaasata taastumiseks vajalikku kapitali sarnastel tingimustel. Asümmeetrilise taastumise korral tekiks oluline ebavõrdsus, mis töötaks vastassuunaliselt EL senise ühtekuuluvuspoliitika eesmärkidega ja nõrgendaks seeläbi EL tervikuna. Struktuuriliste muudatuste nõue finantseerimise eeldusena aitab kaasa reformide läbiviimisele. Sarnaselt viidi eelmise kriisi järgselt läbi olulisi reforme finantssektoris, mis täna aitavad ära hoida

²³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> lk 5-6 A18-A19 ja lk 3 A5-A6.

²⁴ Loe lähemalt näiteks T.Tridimas „*The Principle of Proportionality and its Function in Community Law.*“ Irish Jurist, 1996, new series, Vol. 31 (1996), pp. 83-101.

finantssektori likviidsuskriisi ja suurendada süsteemi vastupanuvõimet. Reformikavade üle planeeritakse ette näha ühtne järelevalve, mis suurendab veelgi reformide edutõenäosust.²⁵

22. Vajalikkuse kriteerium on keerukam ning hõlmab endas erinevate alternatiivsete käitumismudelite võrdlust ja erinevate huvide kaalumist. Samuti tuleb hinnata proportsionaalsust kitsamas tähenduses (*stricto sensu*) ja kontrollida, et isegi muude alternatiivide puudumisel, ei läheks meede isiku suhtes liiga kaugemale (ülemäära range sekkumine võrreldes soovitud positiivse avaliku huvi eesmärgi kaalukusega). Tuleb veenduda, et kõnealusest meetmest saadav „kasu” on suurem kui „kulu”.²⁶

23. Vajalikkuse ja mõõdukuse hindamisel tuleb lõpliku järelduse tegemiseks veenduda, millised on majanduslikud alternatiivlahendused ja kas nende kasutamisel võiks saavutada sarnase positiivse tulemuse või kas nende rakendamisega soovitud eesmärk kaalub üles piirangu negatiivsed mõjud. Nii on võimalik kaaluda, kas tagastamatute toetustega sarnase tulemuse võiks saavutada ka laenude andmisega. Samuti seda, kas ja kui siis milline negatiivne mõju on meetmel pikaajaliselt EL ja liikmesriikide majandustele. Võimalikke alternatiive on välja pakkunud näiteks „*frugal four*“ ehk „säästlik nelik.”²⁷ 17. - 21. juulil toimunud Ülemkogul lepiti kokku mitmetes muudatustes, millega muuhulgas vähendati tagastamatute toetuste ja suurendati laenude osakaalu.²⁸

24. Euroopa Kohus on Euroopa Liidu meetmete proportsionaalsuse kontrollis olnud võrdlemisi paindlik ning usaldanud suuresti institutsioonide laialdast kaalutusõigust.²⁹ Vaieldamatult on tegemist otsustega, mida välja töötades ja rakendades tuleb teha tehnilist laadi valikuid ja keerulisi prognoose ning anda kompleksseid hinnanguid, mistõttu tuleb selles osas tunnistada EL seadusandja ulatuslikku kaalutusõigust.³⁰

25. Üheks proportsionaalsuse kaalutluseks on ka omavahendite otsuses sisalduv keeld kasutada laenatud vahendeid tegevuskulude rahastamiseks ja kohustus kasutada vahendeid ainult COVID-19 kriisi tagajärgedega tegelemiseks.³¹

26. Dokumentatsioonis nimetatakse lahendusi läbivalt ajutisteks, kuid ei saa olla kindel, et süsteemi ajutisus oluliselt proportsionaalsuse testis meetme kasuks kasutatav on.³² Selles, kuidas sisustaks kohtuliku kontrolli korral mõistet „ajutine“ Euroopa Kohus, kindlus puudub. Ühelt poolt on meetmed ajaliselt piiratud ja seotud COVID-19 olukorraga. Nii näeb Ülemkogu kokkuvõtte ette, et laenude võtmine lõpeb 2026. aastal.³³ Teisalt on tagasimakseid

²⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> lk 3 p A5.

²⁶ Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, 2. tr, 2010, Oxford University Press, Oxford, 2010, ptk 3. Kohtujurist PEDRO CRUZ VILLALÓN 14.01.2015 ettepanek *Gauweiler jt*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:7 p 186.

²⁷ <http://investorsnewsblog.com/2020/06/16/frugal-four-warn-pandemic-spending-must-be-responsible/>

²⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> Samas lk 3 p A6.

²⁹ Euroopa Kohtu 16.06.2015 otsus *Gauweiler jt*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, p 66-92.

³⁰ *Ibid*, p 68.

³¹ Piirang sisalduv omavahendite otsusega lisatavas punktis 3a ja

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> lk 3 p A5.

³² Solidaarsusmehhanismide kontekstis on varem ajutiseks peetud paariaastast perioodi. Samas tuleb mõnda, et kohus jaatab olulisust, et ajavahemik oleks piiratud ja arvesse tuleb võtta ka vajaliku aja „piisavust“ eesmärkide saavutamiseks. Euroopa Kohtu [6.9.2017 otsus](#): Slovaki Vabariik, Ungari ja Poola Vabariik vs Euroopa Liidu Nõukogu ECLI:EU:C:2017:631 p 89-103.

³³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> lk 3 p A5.

planeeritud kuni 31.12.2058.³⁴ Omavahendite otsuse seletuskirjas neljal korral sõna „ajutine“ kasutamine ei ole ajutisuse määratlemiseks piisav. Küll aga tuleb nõustuda, et ajutisuse üheks tunnuseks on konkreetse lõpptähtaja olemasolu programmile.

5. TAASTERAHASTU MÄÄRUS ON PIGEM KOOSKÖLAS EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPINGUGA

5.1. Solidaarsuspõhimõtte väljundid EL õiguses

27. U2 laulja Bono on väljendanud: „*Euroopasse kuulumine lubas meil saada paremaks, enesekindlamaks versiooniks iseendist. Sõprade keskel seistes seisame sirgemalt.*“³⁵ Selles väljendub solidaarsus vastastiku võimendamise, mitte ärakasutamise tähenduses. Samas kontekstis lisati Lissaboni lepinguga lepingusättesse olulise laiendina sõnapaar „solidaarsuse vaimus.“

28. Tegemist ei ole kosmeetilise muudatusega, vaid olulise selgitusega kontekstist, milles lepingu artiklit tuleb käsitleda. Kui algselt oli Euroopa projekti tuumaks majanduskoostöö ja lootus seeläbi vältida sõda, on aegade jooksul toimunud lepingumuudatustega järk-järgult liigitud poliitilise liidu suunas ning inimkesksema lähenemiseni vähendades ebavõrdsust liikmesriikide vahel ja aidates naabruspoliitika raames ka teisi riike.³⁶

29. Üheks keskseks kontseptsiooniks on seejuures solidaarsuspõhimõte, mis peegeldub lepingutes läbivalt.³⁷ Nii väljendatakse ELL preambula kuuendas punktis: „Soovides süvendada oma rahvaste vahelist solidaarsust, samal ajal austades nende ajalugu, kultuuri ja traditsioone“. Samuti viitab leping solidaarsusele ühe liidu alusväärtusena artiklis 2 ja selle artikli 3 lg 3 rõhutab ühemõtteliselt, et Liit edendab majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ja liikmesriikide vahelist solidaarsust.

30. Lissaboni lepingu järgselt võib öelda, et solidaarsuspõhimõte on omandanud liidu õiguses keske tähtsuse.³⁸ Esmapilgul võib mõiste „solidaarsus“ tunduda õiguslikus mõttes ambivalentse ja ebaolulisena. EL aluslepingute tähelepanelik analüüs näitab aga, et solidaarsusel rajanevad lepingusätted näevad liidule ette ulatuslikke pädevusi ning liikmesriikidele sama ulatuslikke õigusi, aga ka kohustusi.

31. Avalik arutelu keskendub kohati lubamatule lihtsustusele, justkui seisneks EL sisene abi andmine „tublade liikmesriikide“ poolt ennastalgavale „lõdva eelarvepoliitikaga liikmesriikide“ hädast väljaaitamisele. Solidaarsust ja altruismi ei tohi omavahel segi ajada. Solidaarsus viitab eelkõige huvide ühisele teostamisele ning sisaldab olemuslikult ka vastastikuseid nõudeõigusi.³⁹ Nii aidati eelmise majanduskriisi ajal Kreekat küll osaliselt

³⁴ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 65 rõhutab alaliste lahenduste sobimatust ELTL artikli 122 raamesse.

³⁵ „*Belonging to Europe enabled us to become a better, more confident version of ourselves. We stand a bit taller among friends.*“ <https://www.theneweuropean.co.uk/top-stories/bono-speaks-to-frankfurter-allgemeine-newspaper-about-the-eu-and-europe-1-5671297>

³⁶ Sõja vältimise eesmärk on jätkuvalt Euroopa projekti tuumaks. F. Tschofen „*Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles.*“ Michigan Journal of International Law, Volume 12 Issue 3 lk 471.

³⁷ Loe lähemalt P.Hilpold „*Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the ‘Islands of Solidarity’ with Particular Regard to Monetary Union.*“ Yearbook of European Law, Vol. 34, No. 1 (2015), lk. 257–285.

³⁸ P.Hilpold „*Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU.*“, 42 Legal Issues of Econ. Integration 209 (2015).

³⁹ *Ibid*, lk 262.

altruistlikult, teisalt aga ka egoistlikust vajadusest kaitsta ühisrahasüsteemi.⁴⁰ Sarnase omakasu olulisusele viitab ilmekalt ka nn „*frugal four*“ ehk „säästliku neliku“ seisukoht („*non-paper*“), milles Austria, Madalmaade, Taani ja Rootsi peaministrid tegid omapoolsed ettepanekud COVID-19 kriisi ja taasterahastu kontekstis.⁴¹

„Kuuludes tihedasse ja sügavasse sõprade ja liitlaste ringi võlgne üksteisele. Jagame koos tugevaimat integreeritud turgu. Ühisturu täiel kiirusel taaskäivitamine on ülioluline vabastamiseks meid sellest kriisist. Volvo töötajad Rootsis ja Philipsi töötajad Hollandis sõltuvad Kreeka ja Slovakkia majanduse arengust. Mida tugevamad on Itaalia ja Hispaania majandused, seda parem Taanile ja Austriale. Ja *vice versa*. Oleme selles situatsioonis kõik koos.“

32. Rakendades solidaarsuspõhimõttel rajanevaid mehhanisme, tagavad liikmesriigid niisiis ka iseenda huve, mitte ei tegele lihtsalt ennastsalgava heategevusega. Tagades EL riikide COVID-19 olukorrast sümmeetrilise taastumise, tagame samaaegselt ka maksejõulise klientuuri taastumisele oma toodetele ja teenustele siseturul.

33. Taasterahastu kontekstis soovitakse rakendada ETLT artiklit 122, mis solidaarsusel põhinevalt sisaldab esimeses lõikes Nõukogu õigust kehtestada „majanduslikule olukorrale vastavad meetmed“ Euroopa Parlamenti kaasamata ja teises lõikes finantsabi andmise õigust olukorras, kus liikmesriik on sattunud endast olenematutel põhjustel hätta. Sellisel juhul tuleb tehtud otsusest teavitada Euroopa Parlamenti.

34. Artikli tähendust ja rakendumist on kergem mõista teiste sarnaste lepinguliste mehhanismide kontekstis. Üheks solidaarsusmehhanismi näiteks on ETLT artikkel 222, mis näeb ette liidu sekkumise, kui üht liikmesriiki tabab terrorirünnak või kui ta langeb loodusõnnetuse või inimtegevusest tingitud õnnetuse ohvriks, ning liikmesriikide kohustuse teda abistada.⁴² ELL lepingu 37. lisaks on deklaratsioon ETLT artikli 222 kohta, mis kinnitab, et liidu poolt vastuvõetud meetmed solidaarkohustuse järgimisel kuuluvad täitmisele. Samas sätestasid liikmesriigid enda huvides reservatsiooni, mille kohaselt on neil õigus „valida kõige sobivamad vahendid oma solidaarsuskohustuse täitmiseks nimetatud liikmesriigi suhtes.“ Arvestades asjaolu, et ETLT artikkel 222 näeb ette ka liidule liikmesriikide poolt kättesaadavaks tehtud sõjalisi vahendeid, on liikmesriikide konservatiivsem lähenemine sellele sättele mõistatav.⁴³

35. Teine solidaarsusmehhanismi näide, milleks on ETLT artikli 78 lg 3, on testitud ka Euroopa Kohtus.⁴⁴ Säte näeb ette liidu sekkumise kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike *ootamatu* sissevoolu tõttu hädaolukord. Sarnaselt ETLT artiklile 122 annab see säte nõukogule pädevuse võtta meetmeid, mis konkreetse sätte sõnastuse kohaselt peavad olema ajutised. Selleks vajab nõukogu komisjoni ettepanekut. ETLT artikli 78 lg 3 puhul on nõukogul Euroopa Parlamendiga konsulteerimise kohustus.

36. Lahend aitab lahti mõtestada solidaarsusmehhanismide õiguslikku tähendust, kohus kinnitas, et neid ei võeta vastu seadusandlikus menetluses ja tegemist on „liidu aktiga, mis ei

⁴⁰ *Ibid*, lk 265.

⁴¹ Algselt avaldatud Financial Times <https://www.ft.com/content/7c47fa9d-6d54-4bde-a1da-2c407a52e471>
Kättesaadav: <http://investorsnewsblog.com/2020/06/16/frugal-four-warn-pandemic-spending-must-be-responsible/>

⁴² P. Hilpold „*Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU.*“, 42 Legal Issues of Econ. Integration 209 (2015).

⁴³ Vt ka näiteks ETLT artikkel 143 (endine 119), mida on rakendatud näiteks [määrusega](#) No 332/2002.

⁴⁴ [6. septembri 2017. aasta otsus](#) Slovaki Vabariik, Ungari ja Poola Vabariik vs Euroopa Liidu Nõukogu, C-643/15, ECLI:EU:C:2017:631.

ole seadusandlik akt.“⁴⁵ See omakorda tähendab nõukogule ulatuslikku otsustusvabadust. Nii näiteks puudub sellisel juhul Euroopa Liidu õigusest tulenev rahvusparlamentide kaasamise kohustus.⁴⁶ Sama lahend aitab avada ka meetmete „ajutisuse“ mõistet ning selgitab, et „Akti saab selle sõna tavalises tähenduses „ajutiseks“ kvalifitseerida üksnes juhul, kui selle eesmärk ei ole valdkonda alaliselt reguleerida ja kui see on kohaldatav ainult piiratud aja vältel.“⁴⁷ Seejuures puudub lepinguartiklis konkreetne maksimaalne ajapiirang.

37. Euroopa Liit on ka varem ajaloos raha turgudelt kaasanud. Nii väljastati 1976 EMÜ võlakiri, millest saadud rahaga toetati õlikriisis kannatavaid Itaaliat ja Iirimaa.⁴⁸ Hilisematel aastatel on sarnaselt käitutud toetamaks Prantsusmaad, Kreekat ja Portugali ning 2008/2009 toetamaks Ungarit, Läti ja Rumeeniat.⁴⁹ Algsed otsused rajanesid suuresti toonase EMÜ asutamislepingu artiklil 235, mis andis nõukogule pädevuse võtta vastu otsuseid olukorras, kus EL tegutsemine oli vajalik EL eesmärkide saavutamiseks, kuid lepingus polnud vastavat pädevust sätestatud. Sellisel juhul tegutses nõukogu komisjoni ettepanekul ja konsulteerides Euroopa Parlamendiga.⁵⁰ Vahepealsetel aastatel kandis säte numbrit 308 ning on tänaseks kolinud ELTL artiklile 352, mis kehtib suuresti sarnases sõnastuses, kuid piirab Nõukogu autonoomiat, nõudes Euroopa Parlamendi kaasamist otsustusprotsessi.

Artikkel 352

1. Kui aluslepingutes määratletud poliitika raames osutub aluslepingute mõne eesmärgi saavutamiseks vajalikuks liidu meede ning aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalikke volitusi, võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt vastu kohased sätted. Kui nõukogu võtab asjaomased sätted vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt, teeb nõukogu samuti otsuse ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja **pärast Euroopa Parlamendi nõusoleku saamist.**

38. Euroopa Parlamendi nõusoleku lisamine sättesse viitab lepingute peremeeste soovile suurendada selliste otsuste tegemisel parlamendi demokraatlikku järelevalvet ning piirata Nõukogu vabadust tegutseda parlamendi osaluseta oma äranägemise järgi. Algsete laenude kaasamiste puhul ei kasutatud tänase artikli 122 lg 1 eelkäijat, kuigi säte oli toonase EMÜ redaktsiooni artiklis 103 lg 2 olemas.⁵¹

5.2. ELTL artikli 122 eeldused

39. EL komisjon on pakkunud taasterahastu loomise aluseks ELTL artiklit 122.⁵² Eelnõu viitab õigusliku alusena ELTL artiklile 122 üldiselt ilma lõiku täpsustamata ning eristamata,

⁴⁵ *Ibid*, p 68.

⁴⁶ *Ibid*, p 193. Praktiliselt võib rahvusparlamendi kaasamise kohustus siiski tuleneda liikmesriigi enda sisestest õigusaktidest.

⁴⁷ *Ibid*, p 90-103.

⁴⁸ Horn, Sebastian; Meyer, Josefin; Trebesch, Christoph (2020) : European community bonds since the oil crisis: Lessons for today?, Kiel Policy Brief, No. 136e, Kiel, Institute for the World Economy (IfW). http://hdl.handle.net/10419/215824_lk_2, lk 2, 6 jj.

⁴⁹ *Ibid*. Vt ka nõukogu määrus (EEC) [No. 397/75](#), [76/324/EEC](#), [76/323/EEC](#) ja [76/324/EEC](#) Itaalia ja Iirimaa kohta ning 83/298/EEC Prantsusmaa kohta ning 85/543/EEC Kreeka.

⁵⁰ Loe pikemalt F. Tschofen „*Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles.*“ Michigan Journal of International Law, Volume 12 Issue 3.

⁵¹ „Without prejudice to any other procedures provided for in this Treaty, the Council may, by means of a unanimous vote on a proposal of the Commission, decide on measures appropriate to the situation.“

⁵² Euroopa Komisjoni 28.05.2020 nõukogu määruse ettepanek, millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu, et toetada majanduse taastumist pärast COVID-19 pandeemiat, lk 2.

kas ettepanek põhineb artikli esimesel või teisel või mõlemal lõikel.⁵³ [28.05.2020 nõukogu määruse](#) ettepanekus viidatakse võimalusele kehtestada artikli 122 alusel „majanduslikule olukorrale vastavaid meetmeid liikmesriikidevahelise solidaarsuse vaimus“, vihjates nii oma sõnastuses pigem artikli esimesele lõikele.⁵⁴ Nõukogu õigusteenistus argumenteerib samuti, et õiguslik alus peaks olema pigem ELTL artikli 122 lg 1, kuid ei välista artiklile tuginemist tervikuna.⁵⁵ Teisele lõikele viitavaid põhjendusi dokumentides hetkel ei paista.

40. Kui lõplikud otsused tehakse kasutades jätkuvalt üldist viidet ELTL artiklile 122, tuleb seadusandja tahteks pidada tuginemist artiklile tervikuna. Selliselt peab vastuvõetav õigusakt vastama mõlema lõike eeldustele ning läbima menetluse, mis vastab mõlema lõike nõuetele.

Artikkel 122

1. Ilma et see piiraks muude aluslepingutes sätestatud menetluste kohaldamist, võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja liikmesriikide vahelises solidaarsuse vaimus kehtestada **majanduslikule olukorrale vastavad meetmed**, eriti kui tekib tõsiseid raskusi teatud toodetega varustamisel, eelkõige energeetika valdkonnas.

2. Kui mõni **liikmesriik on raskustes** või kui tal on tõsine oht sattuda suurtesse raskustesse, mida põhjustavad loodusõnnetused või **temast olenematud erandlikud** juhtumid, **voib nõukogu** teatud tingimustel **komisjoni ettepaneku põhjal** anda asjaomasele liikmesriigile liidu finantsabi. Nõukogu eesistuja **teatab** tehtud otsusest **Euroopa Parlamendile**.

41. ELTL artikkel 122 kehtestati sellisel kujul Maastrichti lepinguga, kus regulatsioon eksisteeris varasemalt artikkel 103a kujul ja veelgi varem paiknes EMÜ artikli 103 lõigetes 2 ja 4.⁵⁶ Viimaste muudatuste puhul on ELTL artikli 122 lg 2 sõnastus suuremas osas jäänud samaks. Artikli esimene lõige on aga täienenud.

Artikkel 100 EMÜ ⁵⁷	Artikkel 122 lg 1
1. Ilma et see piiraks muude käesolevas lepingus sätestatud menetluste kohaldamist, võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega teha otsuseid majandusolukorrale vastavate meetmete suhtes, eriti kui tekib tõsiseid raskusi teatud toodetega varustamises.	Ilma et see piiraks muude aluslepingutes sätestatud menetluste kohaldamist, võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja liikmesriikide vahelises solidaarsuse vaimus kehtestada majanduslikule olukorrale vastavad meetmed, eriti kui tekib tõsiseid raskusi teatud toodetega varustamisel, eelkõige energeetika valdkonnas .

42. Sõnad „kvalifitseeritud häälteenamusega“ on asendunud sõnadega „solidaarsuse vaimus“. Lisandunud on laiene „eelkõige energeetika valdkonnas“ ja „käesolevas lepingus“ on laienenud „aluslepinguteks“ mitmuses.

⁵³ Ka nõndanimetatud SURE määruks on sarnaselt umbmäärane viide ELTL artiklile 122 tervikuna, kuid preambulas püütakse vähemalt selgitada jagunemist sätte lõigete vahel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0672&from=en>

⁵⁴ *Ibid*, lk 2.

⁵⁵ Nõukogu õigusteenistus on seisukohal, et aluseks on hoopis ELTL artikkel 122 lg 1.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf> lk 48.

⁵⁶ M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin. *Commentary on the EU: Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, United Kingdom, 23.07.2019, lk 1282.

⁵⁷ https://www.univie.ac.at/RI/eur/20040401/ET_EC_Treaty_Vienna.pdf

5.3. Artikli 122 esimese lõike sisustamine

43. Euroopa Liidu aluslepingutele on omane teatud sätete suhteline üldsõnalisus ning see, et sätted leiavad oma tegelikud piirid ja päästikud Euroopa Kohtu praktikas. Nii on ka ETL artikli 122 esimese lõikega, mis tänases sõnastuses lubab kehtestada „majanduslikule olukorrale vastavaid meetmeid“ ning toob näitena tarnehäired. Viide raskustele „toodetega varustamisega“ on lepingus püsinud aastakümneid ning täienenud veelgi energiavarustuse näitega. Osade allikate põhjal tuleks laiendit „eelkõige energeetika valdkonnas“, mõista pigem nagu „peamiselt energeetika valdkonnas.“⁵⁸ Briti parlamendi juures tegutseva *European Scrutiny Committee* raportist nähtub samuti vihje, et ETL artikli 122 lg 1 rõhuasetus on vähemalt Brittide vaatenurgast tarneraskused ja solidaarsus eelkõige energeetika valdkonnas.⁵⁹ Milleks lisada vastav laiend sättele ja selle lisandumist rahvusparlamentides ulatuslikult arutada, kui see ei aita kuidagi kaasa sätte tähenduse paremale mõistetavusele?

44. Kuna lepingus kasutatakse sõnastust „eriti kui“, on ilmselge, et tegemist ei ole ammendava vaid näitlikustava loeteluga. Selliselt oleks keeleliselt loogiline järeldada, et nõukogu võib kehtestada ka muid meetmeid. Siiski on esmamulje, et „muudel meetmetel“ peaks olema teatud analoogia varustusraskustega. Seda toetab lepingu ajalooline areng. Algses lepingus oli nõukogu pädevus võtta ühehäälselt vastu „meetmeid“ ühemõtteliselt eraldiseisev. Viide võimalikele tarneraskustele oli sätestatud neljandas lõikes ja selgitusega, et sama sätte punktid on kasutatavad ka tarneraskustega tegelemiseks. Hilisemates lepinguversioonides on sätted kokku kombineeritud. Varem eraldiseisnud säte toodi hiljem pädevussätte enda näitlikustavaks laiendiks. Järelikult peab laiend omama tähtsust sätte tõlgendamisel. Vastasel juhul puuduks selle laiendi lisamisel põhisätte juurde näitena sisuline mõte. Samuti puuduks mõte selle laiendi hilisemal täiendamisel fraasiga „eelkõige energeetika valdkonnas.“

45. Hetkel ei sisalda õigusaktide eelnõud viiteid sellele, milles seisneb COVID-19 põhjustatud majanduskriisi analoogia tarnekriisile või energiatarnete tõrkele. Samas on vastavaid põhjendusi võimalik esitada ka hiljem. Igal juhul tuleb vastavad põhjendused avada. On usutav, et Euroopa Kohus lähtuks siinkohal pigem võrdlemisi laiast lähenemisest nõukogu pädevuse jaatamisel.

46. Liikmesriikide vaatenurgast on tähelepanuväärne nõukogule lepinguga antud üldsõnaline pädevus võtta „majanduslikule olukorrale vastavad“ meetmed. Fraas annab ilmselgelt laialdase pädevuse meetme vormi valiku üle.⁶⁰ Samas puuduvad selles igasugused selgesõnalised viited nõukogu sekkumise hädavajalikkusele, olukorra ebataavalisusele ja kiireloomulisusele või sellele, et olukord ei tohi olla tingitud liikmesriigist endast. Samuti ei ole sõnastuses seatud piiranguid võetavate meetmete iseloomule või valikuvabaduse piiridele.

⁵⁸ <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080130/debtext/80130-0009.htm> ; [https://hansard.parliament.uk/Commons/2008-01-30/debates/08013062000002/TreatyOfLisbon\(No2\)](https://hansard.parliament.uk/Commons/2008-01-30/debates/08013062000002/TreatyOfLisbon(No2)) Sir Alan James Carter Duncan KCMG ja oli hiljem Minister of State (Minister for Europe and the Americas) kuni ametist lahkumiseni 22. juulil 2019. Ka parlamentaarne debatt keskendus eelkõige küsimusele, kuidas sisustada „spirit of solidarity between Member States“ tänase artikli 122 lg 1 tähenduses ja esimese ning teise lõike seoste.

⁵⁹ <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmeuleg/1014/1014.pdf> European Scrutiny Committee, 35th Report, Session 2006-07 lk 9 p 24. Samuti V. Federico, „Conclusion: Solidarity as a Public Virtue?“ <http://www.jstor.com/stable/j.ctv941sdc.21> Raamatust „Solidarity as a Public Virtue?: Law and Public Policies in the European Union.“ lk 498.

⁶⁰ Euroopa Kohtu 14.10.1973 otsus *Balkan-Import-Export GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*, [5-73](#) ECLI:EU:C:1976:8, p 18.

47. Grammatilise tõlgenduse korral oleks Euroopa Liidu õigusest tulenevalt Nõukogul Euroopa Parlamenti ja liikmesriikide parlamente kaasamata otsustuspädevus olukorras, kus majanduslik olukord on halb, tavaline või hea.⁶¹ Kõikidel puhkudel on võimalik selgitada võetavate meetmete vastavust majanduslikule olukorrale.

48. Nõukogu õigusteenistus on oma arvamuses lisanud artikli esimese lõike rakendamise eeldustena täiendavaid kriteeriume. Nõukogu õigusteenistus loetleb kriteeriumitena:⁶²

- Olukord on kiireloomuline või erakordne (*urgency or exceptionality*);
- Sellega kaasnevad tõsised raskused (*leading to severe difficulties*);
- Liikmesriikide majanduslikus olukorras (*in the economic situation of the Member States*);
- Meetmed peavad olema vastavad olukorra raskusele (*commensurate to the gravity of the situation*);
- Meetmed peavad olema oma iseloomult majanduslikku laadi (*economic in nature*).⁶³

49. Viimased kaks kriteeriumi on loogiliselt ETL artikli 122 esimesest lõikest tuletatavad. Kolmas kriteerium on olemuslikult kahe vahel, kuid pigem sättest tuletatav. Esimesed kaks kriteeriumi vajavad täpsustamist.

50. Nõukogu õigusteenistus leiab, et ETL artikli 122 lg-t 1 ja lg-t 2 tuleks tõlgendada üksteise valguses ning lähtuda eelkõige artiklil 122 üldisest eesmärgist.⁶⁴ Nõukogu õigusteenistus leiab, et ETL artikli 122 lõiget 1 õigusliku alusena rakendades, peab arvestama „suurte raskuste“ kriteeriumiga, mis selgesõnaliselt on sätestatud hoopis sama artikli teises lõikes. Selline esimese ja teise lõike osaline ühtimine tekitab segadust. Millist tähendust omaks sellisel juhul esimeses lõikes sisalduv viide tarneraskustele? Kuidas mõista seda, et teisest lõikest omab esimese lõike sisustamisel tähtsust küll „suurte raskuste“ kriteerium, aga „liikmesriiki“ ja „finantsabi“ kriteeriumid sarnast tähtsust ei oma?

51. Sisuliselt on õigusteenistuse arvamuses esiletoodud esimese kahe piirangu ainsaks kaasaegseks kirjapandud allikaks õigusteenistuse enda arvamus. See arvamus võib tulevikus kohtupraktikas osutada õigeks, kuid ei ole viimastel aastakümnetel kohtus testimist leidnud, mistõttu võib see osutada ka valeks. Rajades kogu lahenduse sättele, mille rakendamise osas on teadlikkust piiratult, võetakse ka teadlik vaidluste risk.

52. Teatud määral saab tõlgendamisel inspiratsiooni võtta pea 50 aasta vanusest kaasusest, kus [1971](#) aastal kasutas Nõukogu EMÜ toonast artiklit 103 selleks, et tegeleda valuutakursside ajutiste kõikumiste majanduslike tagajärgedega, eelkõige olukordadega, kus kursierinevustest tingituna tekkis teatud anomaaliaid raha liikumisega ning teatud hetkedel tekkis mõnes liikmesriigis seetõttu tugev inflatsioonisurve ning ebamõistlikud muudatused näiteks põllumajandustoodete impordis ja ekspordis osadest liikmesriikidest.⁶⁵ Kaasuses [Balkan-Import-Export](#) kasutati pädevuse kontekstis (arvestades toonast lepingu sõnastust) läbivaldt mõistet „konjunktuurilised meetmed“ ehk „*conjunctural measures*“ viitamaks sättest tõusetuva pädevuse olemusele.⁶⁶ Kohus järeldas, et EMÜ artikli 103 kasutamine oli *olukorra*

⁶¹ Praktikas võivad seda pädevust piirata liikmesriikide sisesed õigusaktid.

⁶² Nõukogu õigusteenistuse arvamus <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf> lk 49.

⁶³ Viitega sellele, et artiklil paikneb ise lepingu jaotises VIII Majandus- ja rahapoliitika.

⁶⁴ Nõukogu õigusteenistuse arvamus <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf> lk 49, viide 69

⁶⁵ Regulation (EEC) No 974/71 of the Council of 12 May 1971.

⁶⁶ Nõukogu õigusteenistuse arvamus <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf>, lk 49 viidatakse kaasusele „Balkan Imports selle numbrit täpsustamata.“ Analüüsi käigus leiti Euroopa Kohtu 14.10.1973 otsus *Balkan-Import-Export GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*, [5-73](#) ECLI:EU:C:1976:8.

tõsidust arvestades põhjendatud kuna ühtse põllumajanduspoliitika raames puudusid sätted, mis võimaldaksid kiireloomulist sekkumist.⁶⁷ Sellest omakorda tuleneb kaudselt eeldus *meetmete ajutisuseks* ning viide vajadusele *eelistada tavapäraseid menetlusi*, kui see on eluliselt võimalik. Samuti rõhutas kohus, et EMÜ artikli 103 teine lõige võimaldab põhimõtteliselt igasuguste meetmete kaalumist nõukogu poolt jäädes loomulikult konkreetse valdkonna piiresse.⁶⁸

53. Artikli 122 esimese lõike fraasiga „*Ilma et see piiraks muude aluslepingutes sätestatud menetluste kohaldamist*” sarnast sõnastust kasutatakse läbivalt erinevates ELTL-i artiklites.⁶⁹ Sõnastuse eesmärk on tagada toimiv ja tõhus terviküsteem ning välistada konkreetse lepinguartikli ülevõimendamist teiste artiklite ulatuse arvelt. Ühte aluslepingu artiklit ei tohi sisustada viisil, mis võtab teistelt aluslepingu artiklitelt nende mõtte ja tähenduse. Eelviidatud *Balkani* kohtulahend toetab kaudselt lähenemist, kus üldjuhul tuleks eelistada tavapäraseid menetlusi ning nõukogu eripädevuse rakendamise eelduseks on ka erakorralised asjaolud.

54. Pädevust andva sätte puhul ei saa jaatada organi ulatuslikku autonoomiat pädevuse sisustamisel (pädevuse pädevus e *kompetenz-kompetenz*). Erandit seadusandlikust tavamenetlusest ei tohi tõlgendada laiendavalt. Vastasel juhul muutuks säte õigussättest „poliitiliseks sätteks“, mida õigus ei piira.⁷⁰ Nii suureneb ka risk, et aluslepinguid muutmata saaks ELTL artikli 122 esimese lõike kaudu viia läbi liikmesriikide pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule, mis ohustaks pädevuse andmise põhimõtet (ELL⁷¹ artikkel 5 lg 1 ja 2) ja võiks tekitada põhiseaduslikke probleeme liikmesriikides.⁷²

55. Vajadust tõlgendada Nõukogu pädevust kitsendavalt toetab ka varasemate laenuprogrammide aluseks olnud ELTL artiklisse 352 sisseviidud muudatus, mis täna nõuab otsuse vastuvõtmiseks Euroopa Parlamendi nõusolekut. On usutav, et selle muudatusega täiendava nõude sisseviimise mõtteks oli soov Nõukogu autonoomiat vähendada.

56. ELTL artikli 122 esimese lõike väga üldise sõnastuse laiendava tõlgenduse korral annaks säte nõukogule ebaproportsionaalsed võimalused otsustada ajaloolise tähtsusega küsimusi kahandades seejuures Euroopa Parlamendi ja ka liikmesriikide parlamentide tähtsust EL otsustusprotsessides.⁷³

57. Seda riski vähendavad mõnevõrra praktilised kaalutlused nagu raskus saavutada nõukogus liikmesriikide üksmeelt vastuolulisemates küsimustes ja liikmesriikide sisesed õigusaktid ja menetlused. Eestis ilmestab võimalikku riski näiteks Riigikogu töö ja kodukorra seaduse § 152¹, mis näeb ette Vabariigi Valitsuse kohustuse esitada Riigikogule seisukohavõtuks Euroopa Liidu „õigusaktide eelnõud.“ Nõukogul on artikli 122 alusel aga pädevus soovi korral otsustada „liidu aktiga, mis ei ole seadusandlik akt.“⁷⁴

58. Vastavaid piiranguid saab kindlamalt tulevikus sisustada Euroopa Kohus oma lahendites. Riskide maandamiseks on hea, kui vastavat kitsendavat tõlgendamist toetavad ka liikmesriigid oma ametlikes seisukohtades, mis on lepingusätte tõlgendamisel asjakohaseks allikaks.

⁶⁷ Ibid p 15.

⁶⁸ Ibid p 17.

⁶⁹ Vt nt ELTL art 18, 19, 22 lg 2, 25, 156, 194 lg 2.

⁷⁰ Vt analoogia korras kriitikat F. Tschofen „*Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles.*“ Michigan Journal of International Law, Volume 12 Issue 3. lk 478.

⁷¹ Euroopa Liidu leping.

⁷² Vt näiteks Riigikohtu 12.02.2012 otsuse nr 3-4-1-6--12 lõik 223.

⁷³ Praktiliselt võivad seda takistada või raskendada liikmesriikide sisesed õigusaktid ja menetlused.

⁷⁴ Vaata allviide 45 ja 60.

5.4. Artikli 122 teise lõike sisustamine

59. ELTL artikli 122 esimene lõige ei ole sobilik õiguslik alus, millest lähtudes võiks liit anda finantsabi liikmesriigile, kes on tõsistes rahalistes raskustes.⁷⁵ Finantsabi andmist reguleerib sama artikli teine lõige, mille relevantsust COVID-19 tagajärgedega võitlemiseks võlakirjade väljastamise kontekstis on rõhutanud ka liidukantsler Angela Merkel.⁷⁶

60. Liit on varasemalt ELTL artikli 122 teise lõike alusel võtnud vastu nõukogu [11.05.2010. aasta määruse \(EL\) nr 407/2010](#), millega luuakse Euroopa finantsstabiilsusmehhanism. Sellest rahastamisvahendist anti liidu finantsabi Portugalile ja Iirimaaale ning eraldati Kreekale üleminekuvahendeid kompensatsioonilaenuks.⁷⁷

61. Artikli rakendamiseks peavad olema täidetud järgmised eeldused:

- liikmesriik on raskustes või on tõsine oht sattuda suurtesse raskustesse;
- raskused on põhjustatud loodusõnnetusest või muudest *liikmesriigist olenematutest* erandlikest juhtumitest;
- komisjon on teinud vastava ettepaneku;
- antakse finantsabi.

62. Esimese eeldusena finantsabi andmiseks peab liikmesriik olema raskustes või liikmesriigil peab olema tõsine oht sattuda suurtesse raskustesse.⁷⁸ Raskusteks, mille võitlemise vastu finantsabi pakutakse võivad olla näiteks eelarvega seotud raskused, likviidsusvaegus ja makromajanduslikud raskused.⁷⁹ Eristada tuleks raskuseid, mis esinesid sõltumata viirusest ja raskuseid, mis on põhjuslikus seoses viiruse ja selle mõjude vähendamiseks võetud meetmetega.

63. Raskuste olemasolu liikmesriikide majandustes on COVID-19 tingimustes objektiivselt tõendatud. 28.05.2020 määruse- ja nõukogu otsuse ettepanekus toob komisjon välja, et juba praegu on kindel, et kriis põhjustab liikmesriikide finants- ja majandussüsteemidele enneolematuid ja kiiret reageerimist nõudvaid probleeme. Komisjoni prognooside kohaselt ELi SKP väheneb sel aastal ligikaudu 7,5%, mis on palju järsem langus kui 2009. aasta ülemaailmse finantskriisi ajal, ning SKP taastub 2021. aastal ainult 6%, samal ajal kui ELi töötuse määr jõuab 2020. aastal tõenäoliselt 9%ni ning suurendada võib ka vaesus ja ebavõrdsus.⁸⁰ Hilisemad prognoosid on veelgi pessimistlikumad. Järelikult, esimene finantsabi andmise eeldus on juba praegu täidetud ning eksisteerib tõsine oht, et raskused muutuvad tulevikus veelgi suuremaks.⁸¹ COVID-19 pandeemia on endaga kaasa toonud märkimisväärsed majandustegevuse häireid, mis kajastuvad sisemajanduse koguprodukti järsus vähenemises ning mõjutavad oluliselt tööhõivet, sotsiaalingimusi, vaesust ja ebavõrdsust. Võimatuks või ülemäära keeruliseks on muutunud mitmete teenuste osutamine. Tarbijanõudlus on vähenenud. Ettevõtjatel on likviidsusprobleeme ja ohus on nende

⁷⁵ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 116.

⁷⁶ <https://www.politico.eu/article/coronavirus-angela-merkel-eu-bonds/>

⁷⁷ Euroopa Komisjoni 28.05.2020 ettepanek: Nõukogu Määrus, millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu, et toetada majanduse taastumist pärast COVID-19 pandeemiat, lk 15, p 1.5.3. Nõukogu 11.05.2010. aasta määrus (EL) nr 407/2010. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eu_investor_presentation_en.pdf

⁷⁸ ELTL art 122 lg 2; Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 65.

⁷⁹ Antonios Vathrakokoilis. *The significance of Article 122 (II) TFEU in state debt crisis in Europe*. International Hellenic University, 07.07.2017, lk 12.

⁸⁰ Määruse ettepaneku lk 1.

⁸¹ Ibid.

maksevõime ja finantsturud on väga volatiilsed. Eriti rängalt on kannatada saanud olulised majandussektorid, nagu turism. Liidu ettevõtjate finantsseisund halveneb jätkuvalt.⁸²

64. Liikmesriigi raskused peavad olema põhjustatud looduõnnetusest või muudest erandlikest juhtumitest.⁸³ Käesoleval juhul me ei pea sisustama looduõnnetuse mõistet, kuivõrd 28.05.2020 nõukogu määruse ettepanekus on praegust enneolematut olukorda ning suurte raskuste tingitust seostatud liikmesriikidest olenematute erandlike juhtumitega ja seda põhjalikult selgitatud.⁸⁴ Erandlike olukordade näiteks võib muuhulgas tuua sõjalisi mõjusid, välispoliitika mõju ja rahutusi. Erialakirjanduses on leitud, et erandliku olukorra alla võib liigitada ka äärmiselt ulatuslik majanduskriis, nagu näiteks 2008 aasta kriis.⁸⁵ Komisjon on majanduslikke raskusi sisustanud kui raskusi, mis on tingitud liikmesriikidest olenematutest erandlikest juhtumitest.⁸⁶ Sellega tuleb nõustuda.

65. Erandlikud juhtumid ei tohi olla tingitud liikmesriigist endast. Liit ei ole kohustatud aitama liikmesriiki, mis on ise käitunud vastutustundetult või hooletult ja sellega kriisi põhjustanud. Antud juhul on raskused tekkinud globaalse majanduskriisi ja COVID-19 tagajärjel. COVID-19 tagajärjed on sümmeetriliselt laastanud EL liikmesriikide majandust ning neid negatiivseid majanduslikke tagajärgi ei põhjustanud liikmesriigid. COVID-19 pandeemia ning selle tagajärgede tekkimist ei ole võimalik omistada ühelegi liikmesriigile. Järelikult on tegemist liikmesriikidest olenematute erandlike juhtumitega.

66. Kuivõrd ELTL artikkel 122 kasutab mõistet „liikmesriik“ ainsuses, on võimalikuks riskiks selle kitsendav tõlgendus, mille kohaselt ei ole säte sobilik kõikide või suure enamuse liikmesriikide abistamiseks. Sellisele võimalusele viitab eelkõige *Pringle* lahendis Euroopa Kohtu poolt väljendatud seisukoht, et ELTL artikkel 122 ei sobinuks õiguslikuks aluseks ESM lepingule selle alalisuse ja territoriaalse ulatuse tõttu. Kohtu sõnul „*Nii käsitletava stabiilsusmehhanismi alalisus kui ka asjaolu, et selle tegevuste eesmärk on tagada finantsstabiilsus kogu euroalal, ei luba liidul kõnesoleval juhul tegutseda EL toimimise lepingu nimetatud sätte alusel.*“⁸⁷

67. Arvestades EL õiguse eesmärgipärase tõlgenduse põhimõtet on usutav, et kohtupraktikas jaatatakse sätte laiendavat tõlgendust lubades meetmeid rakendada enamale, kui ühele liikmesriigile.

68. Nõukogu õigusteenistus leiab, et ELTL artikli 122 teisele lõikele tuginemist takistab see, et taasterahastu lahenduse puhul ei ole tegemist finantsabiga liikmesriikidele. Ollakse seisukohal, et instrumendiga kehtestatakse üldised EL tulu kasutamise mehhanismid.⁸⁸ See argument eeldab mõiste „finantsabi“ kitsast tõlgendamist sisuliselt otsese rahalise süstina vahetult liikmesriigi eelarvesse. Eelarvetehniliselt võib see paika pidada, kuivõrd eelarveliselt ei anna tõepoolest EL raha konkreetsele liikmesriigile vaid konkreetsetele programmidele,

⁸² 28.05.2020 määruse ettepaneku preambula p 2.

⁸³ ELTL art 122 (2) sõnastus; Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 118.

⁸⁴ Määruse ettepaneku lk 2

⁸⁵ Antonios Vathrakokoilis. *The significance of Article 122 (II) TFEU in state debt crisis in Europe*. International Hellenic University, 07.07.2017, lk 14-15.

⁸⁶ Määruse ettepaneku lk 2.

⁸⁷ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 65. Sama lahendi mõjusid selgitab Euroopa Kohtu [12.09.2017](#) otsus *Alexios Anagnostakis*, C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663.

⁸⁸ Vt Nõukogu õigusteenistuse arvamus <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf> lk 48 p 119.

mis omakorda raha kokkulepitud proportsioonides liikmesriikidesse jaotavad.⁸⁹ Sellise tõlgenduse korral oleks ETL artikli 122 teisele lõikele tuginemine välistatud.

69. Üldjuhul lähtutakse EL õiguse tõlgendamisel eelkõige sisust üle vormi. Tõlgendades normi eesmärgipäraselt ei ole usutav, et piirangu eesmärk oli kitsendada finantsabi üksnes otseste rahaliste süstide lubamisele. Eesmärgipärase tõlgenduse korral tuleks vaadata eelarvetechnikast kaugemale ja küsida, kas ülesseatud struktuuri eesmärk on tegelikult anda liikmesriikidele läbi programme finantsabi. Kuigi raha ei eraldata otse liikmesriigile otse vaid vahendatuna erinevate programme kaudu, on raha siiski lõppastmes mõeldud jaotamiseks konkreetsete liikmesriikide toetamiseks.⁹⁰

70. Taasterahastu esilekutsumise lähtekohaks on COVID-19 tõttu tekkinud majanduskriisi lahendamine läbi oluliste rahaliste vahendite kaasamise ning nende eraldamise liikmesriikide majanduste elavdamiseks. Meetmeid kasutatakse seejuures oluliste struktuursete reformide elluviimiseks. Eelarveväliste laenude ja toetuste eraldamine liikmesriikidele läbi erinevate toetusprogrammide saab tegelikult eesmärgist lähtuva tõlgendamise korral liigitada ka liikmesriikidele antavaks finantsabiks, mistõttu langeb see kokku ETL artikli 122 teise lõike eeldustega.⁹¹

5.5. Tuginemine artiklile 122 tervikuna

71. Kui otsustes jäädakse algse lahenduse juurde ja viidatakse ETL artiklile 122 üldiselt ja ei eristata selgelt, kas tuginetakse artikli esimesele või teisele lõikele, annab see ebamäärasus tulevikus strateegilise võimaluse kaitsta vastuvõetud otsuseid mõlema lõike alusel. Täita tuleb teisest lõikest tulenev menetluslik miinimum, milleks on Euroopa Parlamendi teavitamine. Artikli 122 lõigete 1 ja 2 üheaegne rakendamine on võrdlemisi uus praktika. SURE programmi puhul viitab preambula päästikuna vajadusele „reageerida pärast COVID-19 puhangut tekkinud sotsiaal-majanduslikule olukorrale“ täpsustamata seejuures, kuidas see ETL artikli 122 lg 1 rakendamist täpselt õigustab.⁹² SURE programmi õiguspärasuse kohtulikku kontrolli toimunud ei ole.

72. Arvestades Euroopa Kohtu senist integratsiooni soosivat praktikat on usutav, et taasterahastu rajamine ETL artiklile 122 loetakse Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevaks. Seda eeldusel, et väljatoodud küsimustele leitakse usutavad põhjendused. Siiski on ETL artiklile 122 tuginemine seotud riskidega. Esimese lõike kohaldatavuse jaatamise korral tuleb tagada selgete piiride olemasolu Nõukogu pädevusele välistamiseks selle menetluse osatähtsuse tõusu teiste menetluste ja institutsioonide arvelt olukordades, kus see ei ole asjaoludest tulenevalt hädavajalik. Teise lõike puhul tuleb veenduda, et mõistet „liikmesriik“ saab tõlgendada laiendavalt ning mõistet „finantsabi“ ei tõlgendata kitsendavalt. Vastava praktika puudumisel ei saa jõuda kindla järelduseni sätte sobivuse osas.

73. Riski, et Euroopa Kohus tunnistaks taasterahastu EL õigusega vastuolus olevaks vähendavad veelgi elulised kaalutlused. Euroopa Liidu õiguse kontekstis saaksid esmasteks vaidlustajateks olla liikmesriigid ja Euroopa Liidu institutsioonid. Paketi vastuvõtmiseks on

⁸⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> lk 5 A-14.

⁹⁰ Vt näiteks taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/QANDA_20_949 „Uuest taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendist antakse ulatuslikku rahalist toetust liikmesriikide reformidele ja investeringutele...“ Vt samuti Määruse lk 1.

⁹¹ Vaata näiteid muudest „finantsabi“ näidetest <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/91/financial-assistance-to-eu-member-states>

⁹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0672&from=en> preambula p 1.

vaja kõikide liikmesriikide nõusolekut ning eelarve kinnitamise kontekstis on tagatud ka Euroopa Parlamendi *de facto* vetoõigus. 1969. aasta Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 31 lõige 3(b), et lepingu tõlgendamisel arvestatakse ka „lepingu kohaldamise edaspidist praktikat, mis kehtestab osalisriikide kokkuleppe selle tõlgendamise suhtes“, mistõttu toetab ühehäälneline heakskiit artikli sobilikkust volitusnormina.⁹³ Arvestades liikmesriikides hetkel aktuaalset debatti Euroopa Liidu institutsioonide pädevuste piiride üle, on riskid tõsisteks õigusvaidlusteks siiski reaalsed.⁹⁴

74. Kui taasterahastu ei peaks mahtuma ELTL artikli 122 raamesse, tuleks õigusliku alusena kõne alla ELTL artikkel 352, mis näeb ette Euroopa Parlamendi kaasamise sisulisse otsustusprotsessi.

5.6. 28.05.2020 nõukogu määruse ettepaneku kooskõla ELTL artikliga 125

75. ELTL artikli 122 teise lõike rakendamine peab toimuma austades teisi aluslepingute sätteid ning nendega harmoonias. Selliselt ei tohi ühte sätet laiendada nii, et ta sekkuks oluliselt teise sätte mõjuulatusse vaid leida tuleb mõistlik tasakaal. Eelkõige on asjakohane analüüsida kooskõla ELTL majanduspoliitikat käsitleva peatüki artikliga 125 ja analoogia korras vaadelda ELTL artiklit 123.

76. ELTL artiklid 123 ja 125 on oma sisult ennetavad ja nende eesmärk on võimalikult ulatuslikult vähendada riigivõlakriiside ohtu ja suurendada liikmesriikide vastutustunnet eelarvepoliitika ajamisel.⁹⁵ ELTL Artikli 122 rakendamisel ei tohi minna vastuolu ELTL artiklist 125 (endine EMÜ⁹⁶ artikkel 103) tulenevate piirangutega. Artikleid 122 ja 125 ei tuleks vaadata omavahelises hierarhias.⁹⁷ Nad ei ole omavahel alluvussuhtes vaid neid tuleb kohaldada harmooniliselt vastavalt Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud tõlgenduspõhimõtetele. Seetõttu tuleb volitusnormidele tuginemisel nende eeldused sisustada viisil, mis ei lähe vastuollu ELTL artiklist 125 tuleneva keeluga.⁹⁸ Lepingusätete sisustamisel ja seejärel rakendamisel tuleb arvestada teiste sätetega ja õiguse aluspõhimõtetega, mh proportsionaalsuse põhimõttega.

Artikkel 125

1. Liit ei kanna vastutust ega võta enda peale liikmesriikide keskvalitsuste, regionaalsete, kohalike või muude avaliku võimu organite, teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühingute *kohustusi*; eelõeldu ei piira vastastikuste finantstagatiste andmist konkreetse projekti ühiseks teostamiseks. Liikmesriik ei kanna vastutust ega võta enda peale teiste liikmesriikide keskvalitsuste, regionaalsete, kohalike või muude avaliku võimu organite, teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühingute *kohustusi*; eelõeldu ei piira vastastikuste finantstagatiste andmist konkreetse projekti ühiseks teostamiseks.

⁹³ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12863800>.

⁹⁴ Vaata näiteks Saksa konstitutsioonikohtu 5.05.2020 lahendit asjas [2 BvR 859/15](#), [2 BvR 980/16](#), [2 BvR 2006/15](#), [2 BvR 1651/15](#).

⁹⁵ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 59.

⁹⁶ Euroopa Majandusühenduse asutamisleping (ELTL ajalooline eelkäia).

⁹⁷ Antonios Vathrakokoilis. *The significance of Article 122 (II) TFEU in state debt crisis in Europe*. International Hellenic University, 07.07.2017, lk 27.

⁹⁸ EMÜ 103 teises lõikes oli ettenähtud reeglite täpsustamine Nõukogu ja Euroopa Parlamendi koostöös. Hiljem asendati see parlamendiga konsulteerimise kohustusega, mis andis nõukogule senisest vabamad käed.

2. Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga täpsustada vajaduse korral määratlused artiklites 123 ja 124 ning käesolevas artiklis sätestatud keelu kohaldamiseks.

77. ELTL 125 on rahaliidu raames sisuliselt ühte konkreetset liiki solidaarsust keelav säte ehk nn „*no-bailout clause*“ ehk lunastuskeeld.⁹⁹ Sarnase iseloomuga on ka ELTL artikkel 123, mis puudutab Euroopa ja liikmesriikide keskpankadele rakenduvaid piiranguid. ELTL artikkel 125 kujutab endast liidu vastutuse piirangut liikmesriigi ees olukorras, kus liikmesriigi valitsus on käitunud finantsiliselt vastutustundetult.

78. ELTL artiklis 125 ette nähtud keeld toodi Euroopa Ühenduste (EÜ) asutamislepingusse Maastrichti lepinguga lisatud artiklis 104b (hiljem EÜ artikkel 103).¹⁰⁰ Sätte eesmärk on tagada, et liikmesriigid järgiksid usaldusväärset eelarvepoliitikat. ELTL artikkel 125 kohustab liikmesriike laenu võtmisel järgima turuloogikat, mis peaks neid innustama eelarvedistsipliini säilitama. Sellise distsipliini säilitamine aitab kaasa liidu tasandi kõrgema eesmärgi saavutamisele ehk rahaliidu finantsstabiilsuse säilitamisele.¹⁰¹ ELTL artikli 122 olemasolu on iseenesest tõendiks sellest, et ELTL artikli 125 keeld ei ole absoluutne ning ei välista finantsabi andmist, kui sellist. Kompromiss mõistlikule tasakaalule nn lunastuskeelu (*no-bailout*) põhimõttele saavutati Maastrichti läbirääkimiste käigus.¹⁰²

79. Euroopa Kohus käsitles ELTL artiklite 122 ja 125 suhet 27.11.2012 [Pringle](#) lahendis.¹⁰³ Otsuse tekstist võib järeldada justkui oleks ELTL artikli 122 teise lõike rakendamise üheks eelduseks antava abi ajutusis („*Nii käsitletava stabiilsusmehhanismi alalisus kui ka asjaolu, et selle tegevuste eesmärk on tagada finantsstabiilsus kogu euroalal, ei luba liidul kõnesoleval juhul tegutseda EL toimimise lepingu nimetatud sätte alusel.*“).¹⁰⁴ Vastupidine - lai artikli 122 tõlgendus oleks vastuolus ELTL artikliga 125. Euroopa Kohus rõhutas, et artikli rakendamise eelduseks on ettenägematu ja ajutise iseloomuga olukorra esinemine ja ainult sellise olukorra esinemine annab aluse *ad hoc* finantsabi pakkumisele.¹⁰⁵ Euroopa Kohus pidas vastavat sätet Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) kontekstis ebasobivaks, kuivõrd ESM stabiilsusmehhanismi rajati alalisena ja tagamaks finantsstabiilsust kogu euroalal.¹⁰⁶

80. Muuhulgas märkis Euroopa Kohus, et ELTL artikkel 125 ei piira finantstagatiste andmist liikmesriikide poolt. Nii võimaldab ELTL artikli 122 teine lõige EL-le pädevuse pakkuda liikmesriigile finantsabi.¹⁰⁷ Euroopa Kohtu loogika on veenev. Kui ELTL artikkel 125 keelaks liidul ja liikmesriikidel igasuguse finantsabi andmise, ei saaks ELTL artikli 122

⁹⁹ P.Hilpold „*Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the ‘Islands of Solidarity’ with Particular Regard to Monetary Union.*“ Yearbook of European Law, Vol. 34, No. 1 (2015), lk 276

¹⁰⁰ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 134.

¹⁰¹ *Ibid*, p 135.

¹⁰² Rosa M. Lastra, Jean-Victor Louis. *European Economic and Monetary Union: History Trends, and Prospects.* Yearbook of European Law, 27.03.2013, lk 100-101.

¹⁰³ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

¹⁰⁴ *Ibid*, p 65 ja A. Dimopoulos. *Taming the Conclusion od Inter Se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty.* Yearbook of European Law, 25.11.2015, lk 292.

¹⁰⁵ *Ibid*, p 65, 131 ja A. Dimopoulos, lk 292.

¹⁰⁶ *Ibid*, p 65. Euroopa Stabiilsusmehhanismi kohta C. Ginter „*Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty.*“ European Constitutional Law Review, 9 (2), 335–354.

¹⁰⁷ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 118.

teine lõige loogiliselt eksisteerida. Kohtu sõnul sellisel juhul „oleks ELTL artikkel 122 pidanud täpsustama, et see kehtestab erandi ELTL artiklist 125.“¹⁰⁸

81. ELTL artikli 123 kohaselt on keelatud EKP ja liikmesriikide keskpankade arvelduslaenu või muud tüüpi laenuvõimalused liidu ja liikmesriikide avaliku võimu organitele või avalik-õiguslikele isikutele, samuti on keelatud osta neilt otse võlakohustusi.¹⁰⁹ ELTL artiklis 123 ette nähtud keeld sätestati EÜ asutamislepingu artiklis 104, mis lisati Maastrichti lepinguga (hiljem EÜ artikkel 101). ELTL artikkel 123 puhul on tegemist liidu majandusliku ja rahanduse juhtimise süsteemide nurgakiviga.¹¹⁰ Artikkel 123 tagab keskpankade sõltumatust ning ESCB (Euroopa keskpankade süsteemi) peamist eesmärki, ehk hindade stabiilsust.¹¹¹

82. ELTL artikkel 125 kohustab liikmesriike laenu võtmisel järgima turuloogikat, mis peaks neid innustama järgima eelarvedistsipliini. Artiklis 125 sisaldub sisuliselt sellise finantsabi keeld, mis oma olemuselt võib vähendada abi saava liikmesriigi valmidust teostada usaldusväärset eelarvepoliitikat. Erialakirjanduses on seda seostatud ka antisolidaarsuse elemendiga.¹¹²

83. Sätte tegelik tähendus selgub tõlgendamise teel tasakaalustades erinevaid eesmärke ja väärtusi, mis on omakorda tihedas seoses solidaarsuspõhimõttega.¹¹³ Kui ELTL artikli 125 eesmärk oleks keelata liidul ja liikmesriikidel anda teistele liikmesriikidele mis tahes vormis finantsabi, oleks solidaarsus välistatud.¹¹⁴ Sellise ultrakonservatiivse ELTL artikli 125 tõlgenduse välistavad ka ELTL artiklid 122 ja 123.¹¹⁵ Kui ELTL artikkel 125 keelaks liidul või liikmesriikidel teisele liikmesriigile igasuguse, isegi kaudse finantsabi andmise, oleks ELTL artikkel 122 sõnastatud erandina ELTL artiklist 125.¹¹⁶ Seni, kuni liikmesriik vastutab ise oma kohustuste eest võlausaldajate ees, ei keela ELTL artikkel 125 ühel või mitmel liikmesriigil anda teisele liikmesriigile finantsabi.¹¹⁷

84. Kaudseid majanduslikke seoseid ei saa loomulikult eitada. Siiski toetab Euroopa Kohtu praktika, et ELTL artiklit 125 (ja 123) saab tõlgendada taasterahastusöbralikult. Kohtulahendis [Weiss](#) tõstatati küsimus, kas keskpanga poolt rajatud avaliku sektori varade järelturult ostmise kavaga kaasa toodud riskid vajadusele mõnda keskpanka teiste poolt rekapiitalseerida võiksid minna vastuollu artiklitega 125 ja 123 ning kohus pidas sellist probleemipüstitust hüpoteetiliseks, kuigi teatud majanduslikud mõjud teoreetiliselt esineda võisid.¹¹⁸ Kohtuasjas [Gauweiler](#) seati kahtluse alla Euroopa keskpankade süsteemi õigus vastu võtta riigivõlakirjade järelturult ostmise programmi.¹¹⁹ Kohus rõhutas, et lepingu säte

¹⁰⁸ *Ibid*, p 130-131.

¹⁰⁹ *Ibid*, p 123.

¹¹⁰ M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin. *Commentary on the EU: Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, United Kingdom, 23.07.2019, lk 1285.

¹¹¹ *Ibid*.

¹¹² P. Hilpold. *Understanding Solidarity within EU Law: Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, Yearbook of European Law, 27.11.2015, lk 276.

¹¹³ *Ibid*, lk 280

¹¹⁴ *Ibid*.

¹¹⁵ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 131.

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 137; A. Dimopoulos. *Taming the Conclusion of Inter Se Agreements between EU Member States: The Role of the Duty of Loyalty*. Yearbook of European Law, 25.11.2015, lk 292.

¹¹⁸ Euroopa Kohtu 11.12.2018. otsus *Weiss jt*, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, p 159-167.

¹¹⁹ Euroopa Kohtu 16.06.2015. otsus *Gauweiler jt*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

sisaldab küll riikidele finantsabi andmise keeldu, kuid ei välista võimalust osta sellise riigi võlausaldajatelt selle riigi poolt varem emiteeritud väärtpapereid seni kuni tema sekkumisel ei ole samasugust mõju nagu riigivõlakirjade omandamisel otse, kuivõrd sellega seatakse kahtluse alla ETL artikli 123 lõikes 1 sätestatud keelu tõhusus.¹²⁰ Sarnaselt ETL artiklile 125 on keelu eesmärgiks innustada liikmesriike järgima usaldusväärset eelarvepoliitikat.¹²¹ Olemuslikult tõusetub sellest EL institutsioonide kohustus jälgida oma tegevuses proportsionaalsuse kaalutlusi. Selle kohustuse rikkumisel võib nende sekkumine ühel hetkel muutuda liialt intensiivseks ja muutuda ETL artikli 123 ja artikli 125 eesmärgist möödahiilimiseks.¹²²

85. ETL artikli 122 teise lõike rakendamine ei oleks vastuolus ETL artikli 125 eesmärgiga. Plaanide kohaselt jääb EL laenuandjate ees vastutavaks iseenda kohustuste eest ning laenuandjad ei saa pöörata oma nõudeid liikmesriikide vastu.¹²³ Liikmesriigid omakorda jäävad EL ees vastutavaks oma enda laenude eest. Võlakohustused on formaaljuriidiliselt eraldatud ega segune. Seejuures jääb olukord sarnaseks olemasolevaga, kus liikmesriigid vastutavad EL eelarve ees oma enda osa ulatuses ega taga eelarve finantseerimist mõne teise liikmesriigi asemel. Lisaks sätestatakse täiendavad piirangud tagamaks, et liikmesriigi kohustused jääksid lõppastmes talle ettenähtud piiridesse.¹²⁴

6. OMAVAHENDITE OTSUS ON KOOSKÖLAS EUROOPA LIIDU TOIMIMISE LEPINGUGA

86. [Omavahendite otsuse](#) seletuskirjas on selgitatud, et: „Erandlik majanduslik ja sotsiaalne olukord eeldab erandlikke meetmeid, et toetada majanduse taastamist ja suurendada vastupanuvõimet. Nende eesmärkide saavutamiseks peab liit varustama end vajalike vahenditega ja võtma asjakohased meetmed, et tegeleda COVID-19 pandeemiast tulenevate probleemidega. Seepärast on asjakohane, et osa vajalikust rahastusest oleks võimalik kaasata kapitaliturgudelt võetud laenude abil. Need laenud makstakse tagasi, kui liit on tagasi majanduskasvu teel.“¹²⁵ Eelnõudes pakutud lahendus on olemuslikult uudne ning väärrib tähelepanelikku analüüsi. Nii ulatuslikku, peamiselt laenudel põhinevat ja sihtotstarbelise välistulu vormis liikmesriikidele otse suunatud meetet EL ajaloos varem ei ole olnud. Sisuliselt soovitakse rahastada tänaseid kulutusi tuleviku tulude arvelt.

87. Omavahendite otsusega muudetakse [Nõukogu 02.05.2018 otsust](#) Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta¹²⁶ selliselt, et suurendatakse omavahendite ülemmäära,¹²⁷ antakse Komisjonile volitus laenata kapitaliturgudelt liidu nimel rahalisi vahendeid summas kuni 750 miljardit eurot,¹²⁸ sätestatakse mainitud laenude tagasimaksmise kord liidu

¹²⁰ *Ibid*, p 95-97 ja 101. Vaata ka A Hinarejos, „THE COURT OF JUSTICE OF THE EU AND THE LEGALITY F THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM“ Source: The Cambridge Law Journal , July 2013, Vol. 72, No. 2 (July 2013), pp. 237-240

¹²¹ Euroopa Kohtu 16.06.2015. otsus *Gauweiler jt*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400 p 100.

¹²² *Ibid*, p 101 ja 109.

¹²³ Vt analoogia korras Euroopa Kohtu 27.11.2012. otsus *Thomas Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, p 141.

¹²⁴ Piirang sisaldub omavahendite otsusega lisatavas punktis 3a ja <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> lk 4 p A10.

¹²⁵ Euroopa Liidu Nõukogu 28.05.2020 omavahendite otsus, lk 2.

¹²⁶ Euroopa Liidu Nõukogu 02.05.2018 otsus omavahendite süsteemi kohta.

¹²⁷ Euroopa Liidu Nõukogu 28.05.2020 omavahendite otsus, lõik (3) ja lõik (4), artikkel 3c.

¹²⁸ *Ibid*, lõik (4), artikkel 3b(1).

üldeelarvest¹²⁹ ning pannakse liikmesriikidele kohustus teha Komisjonile kättesaadavaks vajalikud vahendid juhuks kui eelarvesse kantud assigneeringutest ei piisa selleks, et liit saaks täita mainitud laenudest tulenevaid kohustusi.¹³⁰ Seejuures lisatakse otsusele põhjendused (13a)-(13k), mis käsitlevad nimelt COVID-19 kriisi ning taasterahastu loomisest tulenevaid liidu kohustusi.¹³¹ Põhjendus (13f) selgitab omavahendite ülemmäära ajutise suurendamise vajadust järgnevalt: „Liidule tuleb eraldada ja teha kättesaadavaks vahendid, mis on vajalikud selleks, et ta saaks täita kõik erakorralisest ja ajutisest laenuvõtmisvõitusest tulenevad finantskohustused ja tingimuslikud kohustused asjaomasel aastal ja igas olukorras kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 310 lõikega 4 ja ELi toimimise lepingu artikliga 323.“¹³² Lisaks sellele, et omavahendite otsusega antakse Komisjonile õigus võtta laenu, nähakse seal ette ka laenude tagasimaksmine (eelarveline kulu) aastatel 2028 kuni 2058 (hiljemalt) ning tagasimaksevõime tagamiseks suurendatakse omavahendite ülemmäära (luuakse eelarvesse vajaduspõhiselt täiendavaid tulusid). Sisuliselt tähendab viimane maksimumsumma kehtestamist, mida liit võib nõuda, et liikmesriigid teeksid liidule asjaomasel aastal selle kulude rahastamiseks kättesaadavaks. Olemasoleva informatsiooni alusel ei ole põhjust kahelda, et omavahendite otsus on kooskõlas artikli 310 lõigetega 3 ja 4.¹³³ Samuti tagab omavahendite otsusega sätestatud laenude tagasimaksmise süsteem liidu eelarve tasakaalu.

88. Komisjon on seisukohal, et taasterahastu ning sh omavahendite otsus on kooskõlas ELTL-iga, täpsemalt ELTL artiklitega 310 ja 311¹³⁴ Samale järeldusele on jõudnud ka Nõukogu õigusteenistus.¹³⁵

Artikkel 310

1. Kõik liidu tulu- ja kuluartiklid võetakse arvesse igaks eelarveaastaks koostatavates kalkulatsioonides ja näidatakse ära eelarves.

Liidu aastaelarve kinnitavad Euroopa Parlament ja nõukogu vastavalt artiklile 314.

Eelarve tulud ja kulud peavad olema tasakaalus.

2. Eelarves näidatud kulud kinnitatakse *aastaseks eelarveperioodiks* vastavalt artiklis 322 osutatud määrusele.

3. Eelarves näidatud kulutuste tegemiseks on vaja eelnevalt vastu võtta õiguslikult siduv liidu õigusakt, mis annab õigusliku aluse liidu tegevusele ja asjakohase kulutuse tegemisele kooskõlas artiklis 322 osutatud määrusega, välja arvatud selles ettenähtud erandid.

4. Eelarvedistsipliinist kinnipidamiseks ei võta liit vastu ühtegi õigusakti, mis võib eelarvet märgatavalt mõjutada, *sealjuures tagamata, et sellisest õigusaktist tulenevat kulu saab rahastada liidu omavahendite piires* ja kooskõlas artiklis 312 osutatud mitmeaastase finantsraamistikuga.¹³⁶

¹²⁹ *Ibid*, lõik (4), artikkel 3b(2).

¹³⁰ *Ibid*, lõik (5).

¹³¹ *Ibid*, lõik (2).

¹³² *Ibid*, lõik (2), põhjendus (13f).

¹³³ Vt ka https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024.

¹³⁴ Vt https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024.

¹³⁵ Nõukogu õigusteenistuse arvamus, lk 7-40.

¹³⁶ Mitmeaastane finantsraamistik kehtib vähemalt viieks aastaks ja otsus tehakse Nõukogu poolt ühehäälselt pärast Euroopa Parlamendi nõusoleku saamist (ELTL artikkel 312), mis tagab liikmesriikidele sisuliselt vetoõiguse.

5. Eelarvet täidetakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega. Liikmesriigid teevad liiduga koostööd, et tagada eelarvesse kavandatud assigneeringute kasutamine kooskõlas selle põhimõttega.

6. Liit ja liikmesriigid võitlevad pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu kooskõlas artikliga 325.

89. Artikkel 310 sai oma praeguse kuju Lissaboni lepinguga, kuid vastavad põhimõtted olid sätestatud ka varasemates liidu aluslepingutes (Lissaboni lepingu artikkel 268, vrd Maastrichti lepingu artiklid 199 ja 201a). Artikkel 310 lõike 1 kohaselt peavad liidu eelarve tulud ja kulud olema tasakaalus.¹³⁷ Artikkel 310 lõike 4 kohaselt tuleb tagada eelarvedistsipliin, ehk antud juhul tagada, et taasterahastust tulenevaid liidu kohustusi saab rahastada liidu omavahendite piires.

90. Komisjon on selgitanud, et taasterahastusse laenudega kogutud vahendid kujutavad endast sihtotstarbelisi välistulusid (*external assigned revenue*), mis ei ole omavahendid ega kajastu liidu eelarves.¹³⁸ Samas kajastuvad liidu eelarves alates 2028. aastast taasterahastu finantseerimiseks võetud laenude tagasimaksud. Kuivõrd taasterahastust tehtavad väljamaksud (sisuliselt taasterahastu „kulud“) ning taasterahastu finantseerimiseks võetud laenud (taasterahastu „tulud“) ei kajastu liidu eelarves, siis ei mõjuta sellised erakorralised tulud ka eelarve tasakaalu. Niisiis pakutakse taasterahastu puhul formaalset lahendust, kus Euroopa Liit võtab laenu, aga kuna saadud raha suunatakse eelarveväliselt otse programmidele, ei kajastu tehing eelarves selle tasakaalu kahjustavalt. Selliselt saadakse justkui tehnilise lahendusega mööda eelarvetasakaalu nõudest. Lihtsustatult öeldes on tegemist kulutatava annetusega laenu arvelt, mida Euroopa Liit laenusajana justkui polegi saanud. Nii on komisjon varem selgitanud Euroopa Parlamendile oma arusaama artikli 310 tähendusest rõhutades, et ELTL artikkel 310 keelab EL eelarvekulude rahastamist laenude arvel ei keela aga laene, millega rahastatakse rahalisi toetusi liikmesriikidele.¹³⁹

91. Laenu võtmine kulutuste tegemiseks on pigem uudne. Ometi kohustub Euroopa Liit selle annetuse tulevikus laenusajana kinni maksma. See muudab laenu eelarvevälisuse mõnevõrra veidraks. Eelarveliselt justkui on olemas kohustus, kuid kas on olemas vastav vara?

92. Omavahendite otsuse eelnõust jääb mulje, et vastava varana arvestatakse omavahendite otsusesse artiklis 6 lg 4 lisatav liikmesriikide kohustus teha laenude maksmiseks komisjonile kättesaadavaks selleks vajalikud vahendid. Ka Nõukogu õigusteenistus on liidu tekkivatele kohustustele vastava vara olemasolu vältimatuks eelduseks pidanud¹⁴⁰ ning näeb, et liikmesriikide lubadus eelarvet tulevikus finantseerida on „usaldusväärne ja kindel vara“ tagamaks eelarveneutraalsust.¹⁴¹ Võib vaielda, kas omavahendite otsusega liikmesriikidele pandavad kohustused on varana (sisuliselt tagatisena) võrreldavad nt otseste nõudeõigustega konkreetselt nende liikmesriikide vastu, kellele liit on varasemalt laenu andnud või laenuandjalt otse saadava laenurahaga. Ometi on fakt, et liikmesriikide panuste määra proportsionaalselt ja siduvalt ja sihtotstarbeliselt suurendatakse, mida võib õiguslikult käsitleda varana. Tuues analoogia ESM kontekstiga, võib lahendus olla

¹³⁷ Sama tasakaalunõue kajastub ka finantsmääruse artiklis 17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=ET>

¹³⁸ Vt https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024

¹³⁹ Asepresident Georgieva vastus parlamendi küsimusele. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005201-ASW_EN.html

¹⁴⁰ Nõukogu õigusteenistuse arvamus, punktid 38 ja 39.

¹⁴¹ Nõukogu õigusteenistuse arvamus, punkt 44 jj.

õiguslikult „hallis alas“, aga siiski objektiivselt vajalik.¹⁴² Seejuures ei ole tegemist garantiiga võlausaldaja ees, kuivõrd võlausaldajal ei teki otsest nõudeõigust liikmesriigi vastu.

93. On küsitav, kas laenude eelarves mittekajastamine on alati harmoonias ELTL artikli 310 eesmärkidega. Artikkel 310 kaitseb muuhulgas nõukogu ja Euroopa Parlamendi eelarvepädevust.¹⁴³ Kui eelarv välised finantseerimislahendused muutuvad liiga ulatuslikuks, võivad need tulevikus piirata nõukogu ja parlamendi eelarvepädevusi ning teatud hüpoteetilise piiri ületamisel ei pruugi nõukogul ega Euroopa Parlamendil olla enam reaalselt otsustusvabadust, kuivõrd rahavood on eelarv väliste mehhanismidega seotud.

94. Olemasoleva informatsiooni piires on eelarvetasakaalu nõude formaalne täitmine pigem vastuvõetav ning riive Euroopa Parlamendi pädevustele kompenseeritakse läbi Euroopa Parlamendi kaasatuse eelarvega seotud otsuste vastuvõtmisele. Iseenesest peab eelarve olema iga-aastaselt tasakaalus ja pakutud lahendus selle formaalselt tagab. Samuti on fakt, et ajalooliselt on Euroopa Liit ka varem laenu võtnud ja teeb seda ka praegu.¹⁴⁴

95. Artiklist 310 ei tulene laenukeeldu, kui sellist vaid üksnes nõue, et eelarve peab jääma tasakaalu. Komisjon on viidanud, et taasterahastu näol on tegemist uudse lähenemisega liidu kulude katteks. Kohati on arvatud, justkui oleks laenude arvelt liidu kulutuste finantseerimine lausa keelatud, kuna see rikkuvat liidu eelarve tasakaalu põhimõtet.¹⁴⁵ Liidu eelneva praktika alusel on ei ole siiski põhjust kahelda, et laenu kasutamine on põhimõtteliselt lubatav. Seda kinnitab fakt, et laenu on liikmesriikidele laenamise eesmärgiga ka varem võetud.¹⁴⁶ Olemasolevaid aluslepinguid saab tõlgendada selliselt, et korrektsete otsuste olemasolul võib liit võtta laenu.

96. Seni on laenude puhul lähtunud nn *back-to-back* eeldusest. Lihtsustatult – laenu ei kajastata eelarves tuluna, kuna see suunatakse eelarv väliselt konkreetsesse programmi. Samal põhjusel ei kajastata laenu edasisuunamist eelarveliselt kuluna. Laen liikmesriikidele edasilaenamise eesmärgil peaks eelarve seisukohalt olema neutraalne ja eelarvetasakaal säilima. Laen tagastamatute toetuste andmiseks on komplitseeritum. Muret tekitab olukord, kus raha kantakse liikmesriigile edasi ilma tagasimaksumisest.

97. Suunates laenu sihtotstarbelise välistuluna otse projektidesse peaks lahendus olema formaalselt kooskõlas keeluga finantseerida laenust EL eelarvelisi kulutusi. Iseenesest on eelarv väline välistulu sihtotstarbeline suunamine ka täna lubatud. Laenude tagasimaksmine laenuandjatele on planeeritud liidu omavahenditest ja tagatud omavahendite otsusega. Kuigi eelarvetehniliselt on selline lahendus pigem lubatav, on see siiski olemuslikult lähedal laenamisele eelarvekulude katmiseks. Pikas plaanis kaasneb sellise lähenemisega ELTL artikli 310 eesmärkide saavutamise ohtu sattumine.¹⁴⁷ Tänapäevase seisuga on kasutatud lahendus pigem õiguspärane.

¹⁴² A. Hinarejos, „THE COURT OF JUSTICE OF THE EU AND THE LEGALITY OF THE EUROPEAN STABILITY MECHANISM“ Source: The Cambridge Law Journal, July 2013, Vol. 72, No. 2 (July 2013), lk 240.

¹⁴³ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs „Legal options for an additional EMU fiscal capacity“ lk 13. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO_NT%282013%29474397_EN.pdf

¹⁴⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/eu-borrower_en ja https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eu_investor_presentation_en.pdf

¹⁴⁵ Vt nt <https://www.ceps.eu/next-generation-eu/>.

¹⁴⁶ Vt https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/eu-borrower/funding-characteristics-eu_en.

¹⁴⁷ <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2020-AK-310708.pdf> lk 26 kohaselt „External assigned revenue must, therefore, remain additional or complementary in nature in order to avoid deconstructing the system of own resources and the regular budgetary mechanisms, in circumvention of the

98. ELTL artikkel 311 on sõnastatud järgnevalt:

Artikkel 311

Liit varustab end oma eesmärkide saavutamiseks ja poliitika elluviimiseks vajalike vahenditega.

Eelarvet rahastatakse täielikult omavahenditest, ilma et see piiraks muid tulusid.

Nõukogu võtab seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga ühehäälselt vastu otsuse, millega määratakse kindlaks liidu omavahendite süsteemi suhtes kohaldatavad sätted. Nende sätetega võidakse kehtestada uusi omavahendeid või tunnistada kehtetuks mõni olemasolev. Nimetatud otsus jõustub alles pärast seda, kui liikmesriigid on selle kooskõlas oma põhiseadusest tulenevate nõuetega heaks kiitnud.

Nõukogu sätestab seadusandliku erimenetluse kohaselt määruste abil liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed selles ulatuses, mis on ette nähtud kolmanda lõigu alusel vastu võetud otsuses. Nõukogu teeb otsuse pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.

99. ELTL artikkel 311 sai oma praeguse kuju Lissaboni lepinguga, kuid vastavad põhimõtted olid sätestatud ka varasemates liidu aluslepingutes (Lissaboni lepingu artikkel 269, vrd Maastrichti lepingu artikkel 201). Lissaboni lepinguga lisati uuendusena praeguse artikli 311 lõige 1. Artikli 311 esimene lõige annab liidule õiguse ennast varustada oma eesmärkide saavutamiseks ja poliitika elluviimiseks vajalike vahenditega, mis antud juhul seisneb taasterahastu finantseerimises selliselt, et oleks võimalik adekvaatselt reageerida COVID-19 kriisile. ELTL artikli 311 teine lõige ei välista seejuures taasterahastu finantseerimist laenuga. Artikli kolmas lõige sätestab menetluse, millega määratakse kindlaks liidu omavahendite suhtes kohaldatavad sätted ja Nõukogu õigusteenistus on põhjendanud, et taasterahastu loomiseks vastuvõetav omavahendite otsus mahub selle piiridesse.¹⁴⁸ Selliselt ei teki hetkel märkimisväärset kahtlust, et omavahendite otsus on ELTL artikliga 311 kooskõlas. Oluline on, et liidu omavahendite süsteemi suhtes kohaldatavad sätted võetakse vastu ühehäälselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Selline korraldus tagab omavahendite otsuse demokraatliku legitiimsuse.

100. Omavahendite otsuse ühehäälnine vastuvõtmine omab rahvusvahelise õiguse kohaselt tähtsust ka EL aluslepingute tõlgendamisel. Nimelt ütleb 1969. aasta Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 31 lõige 3(b), et lepingu tõlgendamisel arvestatakse ka „lepingu kohaldamise edaspidist praktikat, mis kehtestab osalisriikide kokkuleppe selle tõlgendamise suhtes“.¹⁴⁹ Seetõttu on oluline, et laenu võimalust ettenägev omavahendite otsus võetakse vastu ühehäälselt ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga. Selliselt on laenu võtmise võimalikkust jaatav dokument tunnustatud kõigi ELi toimimise lepingu osaliste poolt ja kujutab endast rahvusvahelise õiguse kohaselt olulist lepingu tõlgendamise vahendit. Niisiis võib usutavalt väita, et omavahendite otsus (ning ühtlasi ka taasterahastu määrus) kujutavad endast lepingupoolte ühtset arusaama lepingu tõlgendamise suhtes.

applicable procedures.“ Kõhklusi on väljendanud nt Helsinki Ülikooli professor Päivi Leinö, „Next Generation EU. Breaking a taboo or breaking the law?“ <https://www.ceps.eu/next-generation-eu/>.

¹⁴⁸ Nõukogu õigusteenistuse arvamus, punkt 103.

¹⁴⁹ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/12863800>.

7. MILLEL HOIDA TÄHELEPANU

Kuivõrd akadeemiline ja õiguslik debatt taasterahastuga seotud küsimustes ei ole jõudnud veel täiel määral käivituda, on meie seisukohad esmased ja esitatud arvestades hetkel olemasolevat allikmaterjali. Eelmise kriisi kogemus näitab, et Euroopa Liidu kriisimehhanismidele on ajalooliselt omane see, et tekstid, muudatused ja ettepanekud tekivad sellise kiirusega, et ka tähelepanelikult jälgijal on võimatu veenduda süsteemi kui terviku koherentsuses ja kooskõlas EL õigusega.

Õiguskantsler Allar Jõksi sõnul: „Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ülistamisel ei tasu mõõdotunnet ja eestlaslikku ettevaatlikkust minetada.¹⁵⁰ Pole põhjust olla eurosclerosis aga ettevaatlik tuleb olla ka eurofooriaga.¹⁵¹“

2020 väljapakutud „Uue põlvkonna Euroopa Liit“ elluviimise üle otsustamisel peame tähelepanelikult jälgima, et täidetak kõik menetluslikud nõuded ja ei mindaks liikmesriikide abitamisel pillavaks. Samas on üheselt mõistetav, et Euroopa ühtne taastumine on Euroopa Liidu ja Eesti strateegiline huvi. Seetõttu tuleb keskenduda suures pildis olulistele märgatavatele alateemadele, milleks on veenduda, et pakatile valitakse lepingust sobiv õiguslik alus, hoiduda liialt suure vabaduse andmisest Nõukogule teha olulisi otsuseid ilma Euroopa Parlamenti ja rahvusparlamente kaasamata ja veenduda, et menetluse käigus ei toimu täiendavat pädevuste loovutamist Euroopa Liidule ilma sellekohase teadliku valikuta.

Lugupidamisega

Dots. Dr. Carri Ginter

Jean Monnet õppetooli hoidja

¹⁵⁰ 27.09.2007 XI Riigikogu Verbatim record <http://stenogrammid.riigikogu.ee/en/200709271000>

¹⁵¹ Vt F. Tschofen „Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts Between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles.“ Michigan Journal of International Law, Volume 12 Issue 3. lk 471.

Nõukogu otsustusõigus hädaolukorras

Norm	Otsustusõiguse eeldused	Teised puudutatud organid	Erinevused
<p>ARTIKKEL 78 LG 3</p> <p>Kui ühes või mitmes liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta komisjoni ettepaneku põhjal vastu ajutisi meetmeid asjaomase liikmesriigi või asjaomaste liikmesriikide toetamiseks. Nõukogu teeb otsuse pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga.</p>	<p>Ühte või mitut liikmesriiki tabab:</p> <ul style="list-style-type: none"> kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevool. 	<p>→ Nõukogu teeb otsuse komisjoni ettepanekul.</p> <p>→ Nõukogu konsulteerib Euroopa Parlamendiga.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Igasugused ajutised meetmed, mitte ainult finantsabi.
<p>ARTIKKEL 122 LG 1</p> <p>Ilma et see piiraks muude aluslepingutes sätestatud menetluste kohaldamist, võib nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja liikmesriikide vahelises solidaarsuse vaimus kehtestada majanduslikule olukorrale vastavad meetmed, eriti kui tekib tõsiseid raskusi teatud toodetega varustamisel, eelkõige energeetika valdkonnas.</p>	<p>Otsuse võib teha:</p> <ul style="list-style-type: none"> juhul, kui see ei piira muudes aluslepingutes sätestatud menetluste kohaldamist; peamiselt tarneraskuste puhul. 	<p>→ Nõukogu teeb otsuse komisjoni ettepanekul.</p> <p>→ Euroopa Parlamenti ei kaasata.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sõnaselged eeltingimused puuduvad (puuduvad viited, et eelduseks oleks õnnetus või hädaolukord). Kohaldub eriti juhul, kui toodetega varustamisel on raskusi energeetika valdkonnas.
<p>ARTIKKEL 122 LG 2</p> <p>Kui mõni liikmesriik on raskustes või kui tal on tõsine oht sattuda suurtesse raskustesse, mida põhjustavad loodusõnnetused või temast</p>	<p>Liikmesriiki tabavad raskused, mis on põhjustatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> loodusõnnetusest; riigist olenematutest 	<p>→ Nõukogu teeb otsuse komisjoni ettepanekul.</p> <p>→ Nõukogu eesistuja teatab tehtud otsusest Euroopa Parlamendile.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Määratakse liidu finantsabi, teisi meetmeid ei kohaldata. Vaid finantsraskuste

<p>olenematud erandlikud juhtumid, võib nõukogu teatud tingimustel komisjoni ettepaneku põhjal anda asjaomasele liikmesriigile liidu finantsabi. Nõukogu eesistuja teatab tehtud otsusest Euroopa Parlamendile.</p>	<p>erandlikest juhtumitest.</p>		<p>ületamiseks.</p>
<p>ARTIKKEL 222</p> <p>Kui liikmesriiki tabab terrorirünnak või kui ta langeb loodusõnnetuse või inimtegevusest tingitud õnnetuse ohvriks, tegutsevad liit ja selle liikmesriigid üheskoos solidaarselt. Liit mobiliseerib kõik tema käsutuses olevad vahendid, kaasa arvatud liikmesriikide poolt kättesaadavaks tehtud sõjalised vahendid, selleks et:</p> <p>a) - hoida liikmesriikide territooriumil ära terrorismiohtu;</p> <p>- kaitsta demokraatlikke institutsioone ja tsiviilelanikke terrorirünnaku eest;</p> <p>- abistada liikmesriiki tema poliitiliste organite taotlusel tema territooriumil terrorirünnaku korral;</p> <p>b) abistada liikmesriiki tema poliitiliste organite taotlusel tema territooriumil loodus- või inimtegevusest tingitud õnnetuse korral.</p>	<p>Liikmesriiki tabab:</p> <ul style="list-style-type: none"> • terrorirünnak; • loodusõnnetus; • inimtegevusest tingitud õnnetus. 	<p>→ Nõukogu teeb otsuse komisjoni ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ühisel ettepanekul.</p> <p>→ Nõukogu abistab poliitika- ja julgeolekukomitee.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliseeritakse kõik liidu käsutuses olevad vahendid, k.a sõjalised. • Terrorismiohu ennetamiseks ning õnnetuste tagajärgedega tegelemiseks.

<p>ARTIKKEL 352</p> <p>Kui aluslepingutes määratletud poliitika raames osutub aluslepingute mõne eesmärgi saavutamiseks vajalikuks liidu meede ning aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalike volitusi, võtab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist ühehäälselt vastu kohased sätted. Kui nõukogu võtab asjaomased sätted vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt, teeb nõukogu samuti otsuse ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendi nõusoleku saamist.</p>	<p>Otsuse võib teha juhul, kui:</p> <ul style="list-style-type: none">• meede on vajalik aluslepingutes määratletud eesmärgi saavutamiseks;• aluslepingutes ei ole sätestatud selleks vajalike volitusi;• olemas on Nõukogu ühehäälneline heakskiit JA• Euroopa Parlament on andnud nõusoleku.	<p>→ Nõukogu teeb otsuse komisjoni ettepanekul.</p> <p>→ Nõukogul peab olema Euroopa Parlamendi nõusolek.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Vajalik Nõukogu ühehäälneline heakskiit.• Vajalik Euroopa Parlamendi nõusolek.• Vaid nende otsuste jaoks, mille kohta pole aluslepingutes vajalike volitusi sätestatud.
---	--	---	---

Artikkel 123 ja 125 (Keelusätted)

Norm	Kehtivuse piirid	Erandid
<p>ARTIKKEL 123</p> <p>Keelatud on Euroopa Keskpanga või liikmesriikide keskpankade (edaspidi "riikide keskpangad") arvelduslaenud või mingit muud tüüpi laenuvõimalused liidu institutsioonidele, organitele või asutustele, liikmesriikide keskkvalitsustele, regionaalsetele, kohalikele või muudele avaliku võimu organitele, teistele avalik-õiguslikele isikutele või riigi osalusega äriühingutele, samuti on keelatud Euroopa Keskpangal või riikide keskpankadel osta neilt otse võlakohustusi.</p>	<p>Keeld kehtib, kui tegemist on:</p> <ul style="list-style-type: none">• liidu institutsiooni, organi või asutusega;• liikmesriigi keskkvalitsuse või regionaalse, kohaliku või muu avaliku võimu organiga;• teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühinguga.	<p>Keeld ei kohaldu:</p> <ul style="list-style-type: none">• avaliku sektori krediitiasutuste suhtes, mida riigi keskpangad ja Euroopa Keskpank kohtlevad keskpangapoolse reservidega varustamise seisukohalt võrdsetel alustel erakrediitiasutustega.
<p>ARTIKKEL 125</p> <p>Liit ei kannu vastutust ega võta enda peale liikmesriikide keskkvalitsuste, regionaalsete, kohalike või muude avaliku võimu organite, teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühingute kohustusi; eelõeldu ei piira vastastikuste finantstagatiste andmist konkreetse projekti ühiseks teostamiseks. Liikmesriik ei kannu vastutust ega võta enda peale teiste liikmesriikide keskkvalitsuste, regionaalsete, kohalike või muude avaliku võimu organite, teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühingute kohustusi; eelõeldu ei piira vastastikuste finantstagatiste andmist konkreetse projekti ühiseks teostamiseks.</p>	<p>Vastutus on välistatud, kui tegemist on:</p> <ul style="list-style-type: none">• liikmesriigi keskkvalitsuse või regionaalse, kohaliku või muu avaliku võimu organiga;• teiste avalik-õiguslike isikute või riigi osalusega äriühinguga.	<p>Eeltoodu ei piira:</p> <ul style="list-style-type: none">• vastastikuste finantstagatiste andmist konkreetse projekti ühiseks teostamiseks nii liikmesriikide kui ka liidu ning liikmesriigi vahel.

Tartu Ülikooli õigusteaduskonna järeldused Euroopa Liidu taasterahastu kooskõlast Euroopa Liidu aluslepingutega seisuga

22.07.2020

Taasterahastu on üheks näiteks solidaarsuspõhimõtte rakendamisest Euroopa Liidu õiguses. **Taasterahastu on hetkel planeeritaval kujul suure tõenäosusega kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega.** Seda eeldusel, et taasterahastu kehtestamisel rakendatakse kõiki nõuetekohaseid menetlusreegleid ja tuginetakse korrektsetele volitusnormidele.

TUGEVUSED	MUREKOHAD
<p>Liikmesriigid on Euroopa Liidule vajalikud pädevused andnud:</p> <ul style="list-style-type: none">• ELL art 5 lg 1 ja 2 (pädevuse andmise põhimõtte) – EL võib tegutseda valdkonnas, milleks riigid on loa andnud.• Tegemist on Ühtekuuluvuspoliitka valdkonnaga --> ETL art 174-178.• Olemuselt EL ja liikmesriikide jagatud pädevuse valdkonnad --> ETL art 4 lg 1 ja 4 lg 2 p c.	<p>Enne lõplike otsuste vastuvõtmist tuleb põhjalikult kaaluda ja põhjendada konkreetse otsuse vastuvõtmise aluseks oleva volitusnormi valikut. Otsuse rajamist ETL artiklele 122 tervikuna eeldab täpsemaid kaalutlusi:</p> <ul style="list-style-type: none">• Artikli 122 lg 1 järgi on Nõukogul justkui üldsõnaline pädevus võtta „majanduslikule olukorrale vastavad meetmed.“ See kriteerium on määratlematult lai ning tõlgendades seda liberaalselt tekib tõsine oht, et Nõukogul tekib <i>de facto</i> iseenda pädevuse laiendamise võimalus viidates üldsõnaliselt „majanduslikule olukorrale“, mis ei pea sätte sõnastuse järgi olema isegi halb või erakordne. ETL artikli 122 esimese lõike väga üldise sõnastuse laiendava tõlgenduse korral annaks sätte nõukogule ebaproportsionaalsed võimalused otsustada ajaloolise tähtsusega küsimusi kahandades seejuures Euroopa Parlamendi ja ka liikmesriikide parlamentide tähtsust EL otsustusprotsessides. Seetõttu tuleb tagada konkreetsete piirangute olemasolu vastava sätte rakendamisele. Turvalisem oleks tugineda mõlemale lõikele korraga.• Täpsemalt tuleb avada vastava lõike rakendamise eeldused ja põhistada olukorra analoogia sättes toodud näidetega.• Tuginedes ETL artiklele 122 üldiselt, peab olema valmis selgitama ka lõike kaks eelduste esinemist.• Kui ETL artikkel 122 peaks ära langema, saaks õigusliku alusena kasutada ajalooliselt testitud ETL artiklit 352 (algse EMÜ artikkel 235), mis näeb ette Euroopa Parlamendi kaasamise otsustusprotsessi.
Taasterahastu loomisel ei esine vastuolu ETL art 125 tuleneva liikmesriikide	Nõukogu pädevus võib sattuda kahtluse alla, sest art 122 lg 2 näeb kohaldamise

<p>kohustuste tagamise keeluga:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liikmesriigid jäävad vastutama enda laenude ja EL jääb vastutama enda laenude eest. • Samuti vastutab liikmesriik oma panuse eest EL eelarvesse. 	<p>eeldusena ette „<i>kui mõni liikmesriik on raskustes</i>” ja Nõukogu õigusteenistus leiab, et taasterahastu ei ole käsitletav, kui „liidu finantsabi“ liikmesriigile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Pringle</i> kohtuotsusest näib, et säte sobib pigem üksikute liikmesriikide aitamiseks, mitte kogu euroala või enamike liikmesriikide probleemide lahendamiseks. Sellisel juhul puuduks nõukogul vajalik pädevus. • Eesmärgipärase tõlgenduse põhimõtte kohaselt on siiski usutav, et aktsepteeritakse ka suurema arvu liikmesriikide aitamist. Näitena ei ole ka finantsstabiilsusmehhanismi rakendamine piiratud ühe liikmesriigiga. • Eesmärgipärase tõlgenduse korral saab taasterahastut tõlgendada finantsabina liikmesriigile. Kui jaatada eelarveformaalset tõlgendust, et tegemist ei ole finantsabiga vaid Euroopa Liidu programmide rahastamisega, ei saa ETL artikli 122 teisele lõikele taasterahastu vastuvõtmisel tugineda.
<p>Taasterahastu on pigem kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega (ELL art 5 lg 5):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eelkõige on olemas ülekaalukas avaliku huvi eesmärk. • Pakutud meetmed on eesmärgi saavutamiseks sobivad. • 17.-21. juulil toimunud Ülemkogu raames toimus põhjalik alternatiivide kaalumine. 	<p>Proportsionaalsuse alakriteeriumite (vajalikkuse ja mõõdukuse) hindamisel tuleb arvesse võtta, et argument, et meede on olemuslikult ajutine, on vaieldav:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mõjud kestavad eelduslikult aastani 2058. • Samas on meetmel konkreetne lõpp ning laenude võtmine on ette nähtud lühiajaliseks perioodiks.
<p>Väljapakutud kujul solidaarsuspõhimõttele rajaneva taasterahastu loomine on suure tõenäosusega kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega (ELL art 5 lg 1 ja 3):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mõjud üle-Euroopalised ehk ühine tegutsemine tõhusam, kui killustatult. • Kui riigid tegutseksid eraldi, oleks taastumine ebaühtlane ning tekiks majanduse tasakaalust väljalangemise oht. 	
<p>Plaanitav rahastamismehhanism on pigem kooskõlas EL aluslepingutest</p>	

<p>tulenevate piirangutega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ELTL art 310 ja 311 võimaldavad omavahendite otsuse muutmisel suure tõenäosusega ka laenu kasutamist sh liikmesriikidele laenude andmiseks ning eelarvvälise sihtotstarbelise tuluna projektidesse suunamist. • Taasterahastu finantseerimiseks võetud laenud ning taasterahastust tehtavad väljamaksed ei kajastu liidu eelarves, mistõttu on täna formaalselt tagatud ELTL art 310 sätestatud eelarve tasakaalu printsiip. 	
<p>Arvestades võimaliku kohtumenetluse ajalist kestvust on tõenäoline, et suur osa programmist on kohtulahendi ajaks juba ellu viidud, mis vähendab paratamatult tõenäosust, et kohus tunnustaks lahenduse Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks. Samuti vähendab riske fakt, et paketi vastuvõtmine vajab <i>de facto</i> Euroopa Parlamendi heakskiitu.</p>	
<p>Eelarvetasakaal on formaalselt tagatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eelarvetasakaal tagatakse eelarvetehniliselt selliselt, et laenatud vahendid kantakse kulutusteks eelarvväliselt otse toetusprogrammidesse, mis võimaldab vältida nende eelarvesse kandmist. • <i>External assigned revenue</i> ehk sihtotstarbeline välistulu on EL eelarves ka varem tuntud lahendus. • Laenu tagasimaksed on omakorda tasakaalustatud liikmesriikide siduva lubadusega teha Euroopa Liidule kättesaadavaks senisest enam omavahendeid. 	