



Vastuivõtmise kuupäev : 30/04/2026



Published ID	: Avis 1/26
Document number	: 12
Register number	: 1366138
Date of lodgment	: 29/04/2026
Date of entry in the register	: 30/04/2026
Type of document	: Request for an Opinion
e-Curia lodgment reference	: Document DC241891
File number	: 1
Person lodging document	: Van Gestel Hugo (R367230) Parlement

SJ-0070/26
D(2026)3807

25. märts 2026

EUROOPA LIIDU KOHTU PRESIDENDILE JA LIIKMETELE

ARVAMUSETAOTLUS,

mille on esitanud kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 11

EUROOPA PARLAMENT,

keda esindavad õigusteenistuse direktor Andrea MRÁZ-ANDROVIČOVÁ, õigusteenistuse juhataja Anders NEERGAARD, õigusteenistuse liikmed Dominique MOORE, Anna POSPÍŠILOVÁ PADOWSKA ja Hugo VAN GESTEL PETIT, kellele saab teavet edastada e-Curia kaudu või vajaduse korral aadressil Euroopa Parlament, õigusteenistus, büroo ADENAUER 13T013, L-2929 Luxembourg,

ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Lõuna-Ameerika lõunaosa ühisturu, Argentina Vabariigi, Brasiilia Liitvabariigi, Paraguay Vabariigi ja Uruguay Idavabariigi vahelise kavandatava **partnerluslepingu** (edaspidi „partnerlusleping“) ning Euroopa Liidu ja samade osaliste vahelise kavandatava **kaubanduse vahelepingu** (edaspidi „vaheleping“) kooskõla kohta aluslepingutega ja eelkõige järgmiste küsimuste kohta:

- *Kas partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevad nõukogu otsused on kooskõlas aluslepingutest tulenevate menetlusnõuetega, eriti ELi toimimise lepingu artikliga 217, artikli 218 lõigetega 2, 4, 6 ja 8, võttes arvesse ELi lepingu artikli 4 lõiget 3 ja artikli 13 lõiget 2?*
- *Kas vahelepingu 21. peatükis ja partnerluslepingu 29. peatükis sätestatud nn tasakaalustamismehhanism on kooskõlas aluslepingutega ja vajadusega tagada ELi*

Euroopa Parlamendi arvamuse taotlus

õiguskorra autonoomia, eriti ELi toimimise lepingu artiklitega 11, 168, 169 ja 191 ning harta artiklitega 35, 37 ja 38?

- *Kas vahelepingu ja partnerluslepingu sätted on kooskõlas liidu ettevaatuspõhimõttega, nagu see on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 ja nagu seda on edasi arendatud Euroopa Kohtu praktikas ning mis on aluseks ELi toimimise lepingu artiklitele 168, 169 ja 191 ja harta artiklitele 35, 37 ja 38? Eelkõige, kas vahekohtule antud pädevus hinnata seda, kuidas EL kõnealust põhimõtet kohaldab, on kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega?*

*

* *

SISUKORD

I. SISSEJUHATUS.....	4
II. FAKTILISED ASJAOLUD JA MENETLUS	4
III. ÕIGUSRAAMISTIK	12
IV. ELi-MERCOSURi LEPINGUD	14
V. ÕIGUSLIK ANALÜÜS.....	18
VI. JÄRELDUS.....	39
LISADE LOETELU.....	40

I. SISSEJUHATUS

1. Euroopa Parlament võttis 21. jaanuaril 2026 vastu resolutsiooni, „millega taotletakse Euroopa Kohtu arvamust selle kohta, kas ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Lõuna-Ameerika lõunaosa ühisturu, Argentina Vabariigi, Brasiilia Liitvabariigi, Paraguay Vabariigi ja Uruguay Idavabariigi vaheline kavandatav partnerlusleping ning ühelt poolt Euroopa Liidu ning teiselt poolt Lõuna-Ameerika lõunaosa ühisturu, Argentina Vabariigi, Brasiilia Liitvabariigi, Paraguay Vabariigi ja Uruguay Idavabariigi vaheline kavandatav kaubanduse vaheleping on aluslepingutega kooskõlas“ (**Lisa 1**).¹
2. Euroopa Parlament taotleb seetõttu kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikega 11 Euroopa Kohtult arvamust kahe kavandatava lepingu (edaspidi „partnerlusleping“² ja „vaheleping“³) kooskõla kohta aluslepingutega.

II. FAKTILISED ASJAOLUD JA MENETLUS

a) 1995. aasta piirkondadevahelise koostöö raamleping

3. 15. detsembril 1995. aastal allkirjastasid Madridis ühelt poolt Euroopa Ühendus ja selle liikmesriigid ning teiselt poolt Mercosur ja selle lepinguosalistes *piirkondadevahelise koostöö raamlepingu*, mida selle põhjendustes kirjeldati kui *ettevalmistust läbirääkimiste pidamiseks piirkondadevahelise assotsieerimislepingu üle*.⁴
4. Raamlepingu artikli 2 kohaselt on lepingu eesmärk tugevdada lepinguosalistes vahelisi suhteid ja *töötada välja tingimused, mis võimaldaksid luua piirkondadevahelise ühenduse*.
5. Sel eesmärgil hõlmab raamleping kaubandus- ja majandusküsimusi, koostööd integratsiooni ja muudes vastastikust huvi pakkuvates valdkondades, et tihendada suhteid lepinguosalistes ja nende asjaomaste institutsioonide vahel.

¹ Euroopa Parlamendi 21. jaanuari 2026. aasta resolutsioon Euroopa Kohtult arvamuse küsimise kohta Euroopa Liidu ja Mercosuri vahelise kavandatava ELi-Mercosuri partnerluslepingu ja kaubanduse vahelepingu kooskõla kohta aluslepingutega (2026/2560(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0008_ET.html.

² ELT L, 2026/186, 27.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2026/186/oj.

³ ELT L, 2026/184, 27.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2026/184/oj.

⁴ Piirkondadevahelise koostöö raamleping ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ja teiselt poolt Lõuna-Ameerika lõunaosa ühisturu ja selle lepinguosalistes vahel, EÜT L 69, 19.3.1996, lk 4–22, kättesaadav aadressil: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/1996/205/oj/eng.

6. Pärast Euroopa Parlamendi arvamuse saamist⁵ võttis nõukogu 22. märtsil 1999. aastal vastu otsuse raamlepingu sõlmimise kohta⁶.
7. Raamleping jõustus 1. juulil 1999 ja kehtib ka praegu. Seega moodustab see tausta läbirääkimistele, mida on üle 25 aasta peetud partnerluslepingu ja vahelepingu üle, mis peaksid raamlepingu asendama.

b) Läbirääkimiste alustamine 1999. aastal

8. Nõukogu võttis 13. septembril 1999 vastu läbirääkimisjuhised ja andis komisjonile loa alustada läbirääkimisi ELi ja Mercosuri vahelise *piirkondadevahelise assotsieerimislepingu* üle.⁷ Näib, et läbirääkimisjuhiseid ei ole ametlikult avalikult kättesaadavaks tehtud.⁸ Nendes viidatakse sõnaselgelt ja läbivalt ***assotsieerimislepingule***, mis peaks olema tasakaalustatud ja laiaulatuslik ning Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Mercosuri ja selle osalisriikide vaheline ainulaadne kohustus („*équilibré, global et constituera un engagement unique*“). Samuti oli läbirääkimisjuhiste alusel läbiräägitava peamise assotsieerimislepingu kestust ja jõustumist käsitlevate lõppsätete raames ette nähtud vaheleping („*accord intérimaire*“), mis pidi katma Euroopa Ühenduse pädevusse kuuluvaid *assotsieerimislepingu* osasid ja jääma jõusse üksnes seni, kuni jõustub assotsieerimisleping.⁹
9. 1999. aastal võttis nõukogu läbirääkimisjuhised vastu sel ajal kohaldamisele kuulunud aluslepingute sätete kohaselt, mis puudutasid *assotsieerimislepinguid*, **ühehäälse otsusega**.¹⁰

⁵ EÜT C 166, 10.6.1996, lk 40.

⁶ 1999/279/EÜ: Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta otsus Euroopa Ühenduse nimel piirkondadevahelise koostöö raamlepingu sõlmimise kohta ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Lõuna-Ameerika lõunaosa ühisturu ja selle lepinguosaliste vahel, EÜT L 112, 29.4.1999, lk 65–84, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1999/279/oj>.

⁷ Vt üldasjade nõukogu 13. septembri 1999. aasta istungi pressiteadet 10621/99 (Presse263): *Nõukogu kiitis heaks läbirääkimisjuhised, mis käsitlevad Mercosuriga kavandatavat piirkondadevahelist assotsieerimislepingut, mis peaks asendama 1995. aasta piirkondadevahelise koostöö raamlepingu. Heakskiitmisega vormistati 21. juunil nõukogus saavutatud poliitiline konsensus, eelkõige kohaldamisala ja läbirääkimiste ajakava puudutavas osas.*

⁸ Siiski on need tundmatu allika poolt veebis kättesaadavaks tehtud ja meedias laialdast kõlapinda leidnud, vt: <https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ue-mercotur-mandat-sep-1999.pdf>.

⁹ Assotsieerimislepingu sätted, mis kuuluvad EÜ pädevusse, on hõlmatud vahelepinguga, mis sõlmitakse EÜ ja Mercosuri (ja vajaduse korral selle osalisriikide) vahel. Kaubanduse vaheleping jääb assotsieerimislepingu jõustumiseni jõusse („Il est envisagé que les dispositions de l'accord d'association qui relèvent de la compétence de la CE fassent l'objet d'un accord intérimaire conclu par la CE et le Mercosur (et, au besoin, les Etats qui y sont parties). L'accord intérimaire restera en vigueur jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de l'accord d'association.“).

¹⁰ Näib siiski, et nõukogu ei avaldanud otsust, millega anti komisjonile luba alustada läbirääkimisi.

c) „Assotsieerimislepingu“ „kaubandust käsitleva osa“ ning „poliitikat ja koostööd käsitlevate osade“ üle peetavate läbirääkimiste lõpule viimine 2024. aasta lõpuks

10. 22. mail 2018. aastal võttis nõukogu vastu Euroopa Liidu kaubanduslepingute üle läbirääkimiste pidamist ja sõlmimist käsitlevad järeldused, milles on märgitud, et nõukogu „teeb [...] üksikjuhtumipõhiselt otsuse lepingute jagamise kohta. Olenevalt nende sisust, peaksid assotsieerimislepingud olema segalepingud. Praegu läbiräägitavad lepingud, näiteks Mehhiko, Mercosuri ja Tšiiliga, jäävad segalepinguteks.“¹¹
11. 29. juunil 2019. aastal viisid komisjon ja Mercosuri riigid lõpule läbirääkimised ELi-Mercosuri lepingu *kaubandust käsitlevate osade* üle.
12. 2020. aasta juulis viidi samuti lõpule läbirääkimised *poliitikat ja koostööd käsitlevate osade* üle.
13. Teadlased, ametiühingud, põllumajandustootjad, keskkonnakaitse ja põlisrahvaste õigustega tegelevad valitsusvälised organisatsioonid ning ELi liikmesriikide valitsused ja parlamendid väljendasid muret Mercosuri lepingu tagajärgede pärast. Seetõttu jõudsid nii Euroopa Parlament kui ka komisjon seisukohale, et Mercosuri lepingut sellisel kujul heaks kiita ei saa.
14. Pärast täiendavaid läbirääkimisvoore teatas komisjon 6. detsembril 2024. aastal, et ta on jõudnud kokkuleppele „tõhustatud partnerluses“ ja avaldas lisaks eelmisele, 2019. aasta tekstile veel täiendava läbiräägitud teksti, mis puudutas kaubandust käsitlevat osa. Täiendava läbiräägitud tekstiga viidi vaidluste lahendamist käsitlevasse peatükki sisse mehhanism, millele avalikus arutelus viidatakse kui *tasakaalustamismehhanismile*.

d) Komisjoni 3. septembri 2025. aasta ettepanekud võtta vastu otsused kahe eraldi lepingu, st partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta

15. Komisjon edastas 3. septembril 2025 nõukogule kaks ettepanekut¹², mis käsitlesid ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Lõuna-Ameerika lõunaosa

¹¹ Nõukogu järeldused ELi kaubanduslepingute üle läbirääkimiste pidamise ja sõlmimise kohta, Brüssel, 22. mai 2018, dok. 9120/18, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9120-2018-INIT/et/pdf>.

¹² Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus [ELi ja Mercosuri riikide] vahelise partnerluslepingu Euroopa Liidu nimel allakirjutamise ja ajutise kohaldamise kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0356&qid=1772724828863>. Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus [ELi ja Mercosuri riikide] vahelise partnerluslepingu Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0357&qid=1772724828863#>.

ühisturu, Argentina Vabariigi, Brasiilia Liitvabariigi, Paraguay Vabariigi ja Uruguay Idavabariigi vahelise **partnerluslepingu** allakirjutamist ja sõlmimist. Samal päeval saatis komisjon nõukogule veel kaks ettepanekut¹³, mis käsitlesid ühelt poolt Euroopa Liidu ning teiselt poolt Lõuna-Ameerika lõunaosa ühisturu, Argentina Vabariigi, Brasiilia Liitvabariigi, Paraguay Vabariigi ja Uruguay Idavabariigi vahelise **kaubanduse vahelepingu** allakirjutamist ja sõlmimist.

16. Komisjon tegi ettepaneku lisada vahelepingu ajutist kohaldamist käsitlev otsus üksnes **lepingu sõlmimist käsitleva otsuse eelnõusse, mitte allakirjutamist käsitlevasse otsusesse, nagu tavaliselt.**¹⁴ Tegelikult tundus sel ajal, et ainult *ühe või mitme*¹⁵ Lõuna-Ameerika partneri puhul võib olla vajalik ajutine kohaldamine, tänu millele saaks lepingut ajutiselt kohaldada ka siis, kui kõik partnerid vahelepingut ühel ja samal ajal ei ratifitseeri, arvestades, et EL otsustaks ELi õiguse kohase ainupädevuse tõttu lepingu ratifitseerida blokina. Komisjoni ettepaneku kohaselt oleks seega olnud Euroopa Parlamendil võimalus otsustada vahelepingu sõlmimisele nõusoleku andmise üle enne selle ajutist kohaldamist.
17. Vahelepingut esitleti kui ajutist lepingut, mis partnerluslepingu jõustumisel asendataks sellega. Partnerlusleping hõlmas poliitika- ja koostöövaldkonda ning kaubanduse valdkonda, samas kui vaheleping käsitles ainult kaubandust, kusjuures vahelepingu raames võetud kohustused on samad nagu partnerluslepingu kaubandust käsitlevas osas. Kuna ühine kaubanduspoliitika (ELi toimimise lepingu artikkel 207) ja ühine transpordipoliitika (ELi toimimise lepingu artikli 91 lõige 1 ja artikli 100 lõige 2) on ELi ainupädevuses, võimaldaks Mercosuri lepingu kaheks jagamine vahelepingu sõlmida *liidu ainupädevusse kuuluva lepinguna*. Selle lepingu võib sõlmida nõukogu pärast seda, kui ta on saanud Euroopa Parlamendi nõusoleku. Seevastu partnerluslepingut esitletakse segalepinguna ning lisaks Euroopa Parlamendi nõusolekule peavad selle ratifitseerima kõik 27 liikmesriiki enne, kui nõukogu saab vastu võtta lepingu sõlmimist käsitleva otsuse.

¹³ Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus [ELi ja Mercosuri riikide] vahelise kaubanduse vahelepingu Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0338&qid=1772724828863#>. Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus [ELi ja Mercosuri riikide] vahelise kaubanduse vahelepingu Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0339&qid=1772724828863>;

¹⁴ Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus [vahelepingu] Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta, COM(2025) 339 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Et/TXT/?uri=celex%3A52025PC0339>.

¹⁵ Vt vahelepingu artiklit 23.3.

18. On selge, et komisjon esitas samal ajal nii partnerluslepingu kui ka vahelepingu sõlmimist ja allakirjutamist käsitlevad otsused osana *paketist*.

e) Nõukogu 9. jaanuari 2026. aasta otsused partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta

19. 9. jaanuaril 2026 võttis nõukogu vastu kaks otsust, millega anti nii kaubanduse vahelepingu kui ka partnerluslepingu allakirjutamiseks luba. Mõlemal otsusel oli sama õiguslik alus, mis oli komisjoni asjaomastel ettepanekutel, ja need võeti vastu kirjaliku menetluse raames **kvalifitseeritud häälteenamusega**.

20. Oluline on seejuures märkida, et nõukogu muutis komisjoni ettepanekuid vahelepingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta, viies ajutist kohaldamist käsitlevad sätted lepingu sõlmimist käsitleva otsuse eelnõust üle **allakirjutamist**¹⁶ käsitleva otsuse eelnõusse, muutes seeläbi mõlema otsuse eelnõusid.

21. Sellest muudatusest andis komisjon Euroopa Parlamendile teada, mida võiks mõista kui sellega nõustumist, ja ühtlasi teatas komisjon, et tal on endiselt kavatsus anda parlamendile võimalus võtta vastu oma seisukoht nõusoleku andmise kohta enne võimalikku ajutist kohaldamist ning et ajutise kohaldamise eesmärk oli arvestada võimalusega, et Lõuna-Ameerika partnerid on ajutiseks kohaldamiseks valmis eri aegadel.¹⁷ Tuleb märkida, et ELi toimimise lepingu artikli 293 kohaselt saab nõukogu komisjoni ettepanekut muuta ühehäälselt, mis muudaks oluliselt esimese küsimuse aluseks olevaid asjaolusid. Samas on Euroopa Parlament teadlik ka võimalusest, et komisjon võis ise oma ettepanekut muuta, et nõukogu saaks kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 293 otsustada kvalifitseeritud häälteenamusega, kuigi parlament peab tunnistama, et tal ei ole selget teavet selle kohta, et komisjon niisuguse muudatuse tegi.

f) Partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamine 17. jaanuaril 2026

22. 17. jaanuaril 2026 allkirjastas Euroopa Komisjon, kes esindas Euroopa Liitu, partnerluslepingu ja vahelepingu Paraguays Asunciónis.

¹⁶ Nõukogu 9. jaanuari 2026. aasta otsus (EL) 2026/183 [vahelepingu] allakirjutamise ja selle ajutise kohaldamise kohta, ELT L, 2026/183, 27.2.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/183/oj>.

¹⁷ Seda kinnitas peadirektor Sabine Weyand e-kirjas, mis puudutas ELi-Mercosuri kaubanduse vahelepingu ajutist kohaldamist ja mis saadeti parlamendi rahvusvahelise kaubanduse komisjoni (INTA) liikmetele 25. novembril 2025.

g) Nõukogu taotlused saada Euroopa Parlamendi nõusolek vahelepingu ja partnerluslepingu sõlmimiseks

23. Nõukogu saatis 19. jaanuaril 2026 kaks kirja, milles ta taotles ka Euroopa Parlamendi nõusolekut vahelepingu (**lisa 2**) ja partnerluslepingu (**lisa 3**) sõlmimiseks.

h) Komisjoni 2026. aasta veebruari teade ajutise kohaldamise kavatsusega jätkamise kohta

24. Komisjoni president teatas 27. veebruaril 2026, et kuna Argentina ja Uruguay on *ELI-Mercosuri lepingu* ratifitseerinud ning ilmselt ratifitseerivad selle peatselt Brasiilia ja Paraguay, läheb komisjon edasi ajutise kohaldamise kavatsusega.¹⁸
25. Kuigi komisjoni presidendi teadaandes osutatakse üldiselt *ELI-Mercosuri lepingule*, siis näib, et Argentina ja Uruguay parlamendid ratifitseerisid mõlemad 26. veebruaril 2026 just vahelepingu (mitte partnerluslepingu).¹⁹
26. Brasiilia Senat viis vahelepingu ratifitseerimise lõpule 4. märtsil 2026.²⁰ Paraguay Saadikutekoda viis vahelepingu ratifitseerimise lõpule 17. märtsil 2026.²¹ Seega on kõik neli Lõuna-Ameerika partnerit pärast oma parlamentide poolset heakskiitu vahelepingu nüüdseks ratifitseerinud.

i) Kodanikuühiskonna ja mõnede liikmesriikide väljendatud mured

27. Mitu liikmesriiki ja kodanikuühiskonna esindajad väljendasid samal ajavahemikul muresid Mercosuri lepingu teatavate aspektide pärast. Põllumajandustootjad on mures selle pärast, et selliste põllumajandustoodete odav import, mis ei vasta sama rangetele (tootmis)nõuetele nagu Euroopa tooted, kahjustab tõsiselt Euroopa põllumajanduse elujõulisust. Valitsusvälised organisatsioonid on väljendanud muret selle pärast, et lepingutega stimuleeritakse kaubandust ja tootmist, kuid seejuures ei tagata piisavaid kaitsemeetmeid keskkonna (eelkõige raadamise eest) ja põliselanike kaitseks. Pärast seda, kui esitati ettepanekud võtta vastu otsused allakirjutamise ja sõlmimise kohta, tõstatati

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/statement_26_500.

¹⁹ Vaata Uruguay parlamendi veebisaiti: <http://www.diputados.gub.uy/proyectos/acuerdo-interino-de-comercio-entre-el-mercado-comun-del-sur-la-republica-argentina-la-republica-federativa-de-brasil-la-republica-del-paraguay-y-la-republica-oriental-del-uruguay-por-una-parte-y-l/>. Vt ka Argentina Senati veebisaiti: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/34.25/CD/PL>.

²⁰ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/172821>.

²¹ Paraguay Senat kiitis vahelepingu heaks 4. märtsil 2026 ja Paraguay Saadikutekoda 17. märtsil. Vt: <https://www.diputados.gov.py/plenaria/260317SO/index.htm>.

menetlusküsimus. Tegelikult on alates läbirääkimisjuhiste vastuvõtmisest 1999. aastal valitsenud üldine eeldus, et vastu võetakse üks leping ja et see on ELi toimimise lepingu artikli 217 kohane *assotsieerimisleping*, mis oleks lisaks segaleping. Kui komisjon tegi ettepaneku kasutada teistsugust struktuuri, väljendati kahtlusi, kas sellist muudatust on õiguslikult võimalik teha.

28. 18. septembril 2019 võttis Austria parlamendi Euroopa Liidu asjade allkomisjon vastu kaks arvamust, milles kutsuti valitsust üles väljendama ELi organites vastuseisu Mercosuri lepingu sõlmimisele ja võtma kõik meetmed selle sõlmimise tõkestamiseks.²²
29. Põllumajandussektor on korduvalt väljendanud vastuseisu Mercosuri lepingule, korraldades muu hulgas põllumajandustootjate proteste. Need suured meeleavaldused jõudsid mitmel korral Brüsselisse, muu hulgas 18. detsembril 2025²³ ja 8. jaanuaril 2026²⁴, ja Strasbourgi 21. jaanuaril 2026.²⁵
30. Prantsusmaal võtsid nii rahvuskogu kui ka senat vastu mitu resolutsiooni, millega oldi vastu sellisel kujul Mercosuri lepingu ratifitseerimisele, muu hulgas võttis rahvuskogu 27. novembril 2025 vastu resolutsiooni, milles väljendas vastuseisu lepingule ja osutas vajadusele esitada Euroopa Kohtule taotlus lepingu kaheks jagamise, tasakaalustamismehhanismi ja ettevaatuspõhimõtte kohta.²⁶ Sarnaseid muresid väljendas 16. detsembril 2025 senat, kes märkis eelkõige seda, et Euroopa Komisjoni otsus jagada leping kaheks, mis ei ole ilmselgelt kooskõlas nõukogu 1999. aasta läbirääkimisjuhistega, mida kinnitati üle 2018. aastal, tekitab küsimuse, kas see on kooskõlas ühelt poolt ELi toimimise lepingu artikliga 218 ning teiselt poolt ELi lepingu artiklites 4 ja 13 sätestatud pädevuse jaotuse, institutsioonidevahelise tasakaalu ja lojaalse koostöö põhimõtetega.

²² Austria parlamendi dokument XXVI.SE U/2, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVI/SEU/2/imfname_767020.pdf, ja Austria parlamendi dokument XXVI.SE U/1, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVI/SEU/1/imfname_767037.pdf.

²³ Euronews, „Farmers block roads in Brussels to protest EU-Mercosur free trade deal“ (Põllumajandustootjad blokeerivad Brüsselis teid, et protestida ELi-Mercosuri vabakaubanduslepingu vastu) (18. detsember 2025), <https://www.euronews.com/2025/12/18/farmers-block-roads-in-brussels-to-protest-eu-mercotur-free-trade-deal>.

²⁴ The Brussels Times, „Farmers protests to block traffic in Belgium on Thursday and Friday“ (Põllumajandustootjad takistavad Belgias liiklust neljapäeval ja reedel), <https://www.brusselstimes.com/1908857/farmers-protests-to-block-traffic-in-belgium-on-thursday-and-friday-tbtb>.

²⁵ Euractiv, „Mercosur vote makes Strasbourg a chance to win over Europe’s farmers“ (Mercosuri hääletus annab Strasbourgile võimaluse võita põllumajandustootjate poolehoid), <https://www.euractiv.com/news/mercotur-vote-makes-strasbourg-a-chance-to-win-over-europes-farmers/>.

²⁶ Assemblée Nationale, 27 novembre 2025, T.A. n° 182, « Petite loi », *Résolution invitant le Gouvernement de la République française à s’opposer à l’adoption de l’accord commercial entre l’Union européenne et le Mercosur* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/117t0182_texte-adoptee-seance.pdf.

(„la décision de la Commission européenne de scinder l'accord, en ce qu'elle n'est manifestement pas conforme aux directives de négociation émises par le Conseil en 1999 et réitérées en 2018, soulève des interrogations quant à sa compatibilité avec l'article 218 du TFUE, d'une part, et les principes de répartition des compétences, d'équilibre entre les institutions et de coopération loyale, consacrés aux articles 4 et 13 du traité sur l'Union européenne, d'autre part“). Tasakaalustamismehhanismiga seoses väljendati muresid selle kohta, et see ei vasta WTO rikkumiseta kaebuste lahendamise mehhanismile, et see võib anda alust erinevateks tõlgendusteks ja pärssida liidu tahet võtta vastu või jätta jõusse õigusakte ning et sellega võidakse seada kahtluse alla kooskõla liidu õiguskorra autonoomia põhimõtetega. Lisaks väideti, et Mercosuri lepinguga võidakse piirata ettevaatuspõhimõtte tulemuslikku kohaldamist. Senat nõudis, et valitsus küsiks Euroopa Kohtult arvamust.²⁷

31. Austria, Prantsusmaa, Ungari, Iirimaa ja Poola valitsused on samuti väljendanud oma vastuseisu.
32. Samuti on eri valitsusvälised organisatsioonid ja mõned akadeemilised ringkonnad väljendanud seoses Mercosuri lepinguga kahtlusi, sealhulgas õiguslikke vastuväiteid. Need küsimused tõstatati ka komisjoniga peetud arutelude käigus Euroopa Parlamendis. Põllumajandussektoris, mõnede liikmesriikide parlamentides ja valitsustes, valitsusvälistes organisatsioonides ja teadlaste seas esile kerkinud mured näitavad rahulolematust kodanikuühiskonna selles osas, millele Euroopa Parlament Euroopa kodanike esindajana erilist tähelepanu pöörab. Mõned kahtlused on seotud asjaoluga, kas Mercosuri leping on aluslepingutega kooskõlas. Neid õiguslikke küsimusi tuleb seega enne kavandatavate lepingute, st vahelepingu ja partnerluslepingu sõlmimist põhjalikult hinnata.

j) Parlamendi otsus küsida Euroopa Kohtult arvamust

33. Eespool toodut arvesse võttes otsustas Euroopa Parlament 21. jaanuaril 2026 küsida Euroopa Kohtu arvamust selle kohta, kas kavandatavad lepingud on aluslepingutega kooskõlas (**lisa 1**).

²⁷ Sénat, 16 décembre 2025, *Résolution européenne visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour empêcher la ratification de l'accord avec le Mercosur* adoptée en application de l'article 88-4 de la Constitution, <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=StqptbdP34DvYaTK3B5KjBAdJ0o8MHhuT0Ztvk9TTx8=>.

III. ÕIGUSRAAMISTIK

a) Euroopa Liidu leping

34. ELi lepingu I jaotise („Ühissätted“) artikli 4 lõikes 3 on sätestatud:

„3. Kooskõlas lojaalse koostöö põhimõttega abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikus austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel.“

35. ELi lepingu III jaotise („Sätted institutsioonide kohta“) artikli 13 lõikes 2 on sätestatud:

„2. Iga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele. Institutsioonid on omavahelises koostöös üksteise suhtes lojaalsed.“

36. ELi lepingu V jaotise („Üldsätted liidu välistegevuse kohta ning erisätted ühise välis- ja julgeolekupoliitika kohta“) I peatüki artikli 21 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Liidu tegevus rahvusvahelisel areenil tugineb põhimõtetele, millest on juhitud liidu enda loomine, arendamine ja laienemine [...].

2. Liit määratleb ja viib ellu ühist poliitikat ja ühismeetmeid ning taotleb koostöö kõrget astet kõikides rahvusvaheliste suhete valdkondades, selleks et:

[...]

d) toetada arengumaade säästvat majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonna-alast arengut, pidades esmaseks eesmärgiks vaesuse kaotamist;

[...]

f) aidata töötada välja rahvusvahelisi meetmeid keskkonna seisundi säilitamiseks ja parandamiseks ning maailma loodusvarade kestlikuks majandamiseks, et tagada säästev areng; [...].”

b) Euroopa Liidu toimimise leping

37. ELi toimimise lepingu II jaotise („Üldkohaldatavad sätted“) artiklis 11 on sätestatud:

„Ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemise ja rakendamise peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist.“

38. ELi toimimise lepingu XIV jaotise („Rahvatervis“) artikli 168 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Kogu liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.“

39. ELi toimimise lepingu XV jaotise („Tarbijakaitse“) artikli 169 lõikes 1 on sätestatud:
- „1. Tarbijate huvide edendamiseks ja kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks aitab liit kaitsta tarbijate tervist, turvalisust ja majanduslikke huve, samuti edendada nende õigust teavitamisele, koolitamisele ja organiseerumisele oma huvide kaitseks.“
40. ELi toimimise lepingu III osa („Liidu sisepoliitika ja -meetmed“) XX jaotise („Keskkond“) artiklis 191 on sätestatud:
- „1. Liidu keskkonnapoliitika aitab kaasa järgmiste eesmärkide taotlemisele:
- keskkonna säilitamine ja kaitsmine ning selle kvaliteedi parandamine;
 - inimese tervise kaitsmine;
 - loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine;
 - meetmete edendamine rahvusvahelisel tasandil, selleks et tegelda piirkondlike ja ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega ja eelkõige võidelda kliimamuutuste vastu.
2. Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. [...]“
41. ELi toimimise lepingu V osa („Liidu välistegevus“) V jaotise („Rahvusvahelised lepingud“) artiklis 218 on sätestatud:
- “[...]”
2. Nõukogu annab loa alustada läbirääkimisi, võtab vastu läbirääkimisjuhised, annab loa lepingutele alla kirjutada ja sõlmib lepingud.
3. Komisjon või liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja, kui kavandatav leping on eranditult või peamiselt seotud ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga, annab soovitusi nõukogule, kes võtab vastu otsuse, millega antakse luba alustada läbirääkimisi ning nimetatakse sõltuvalt kavandatava lepingu teemast liidu läbirääkija või läbirääkimisrühma juht.
4. Nõukogu võib anda läbirääkijale juhiseid ning moodustada erikomitee, kellega tuleb läbirääkimiste pidamisel konsulteerida.
- [...]

8. Nõukogu teeb kogu menetluse käigus otsuseid kvalifitseeritud häälteenamusega.

Nõukogu teeb otsuse siiski ühehäälselt, kui leping hõlmab valdkonda, mille puhul liidu õigusakti vastuvõtmisel on nõutav ühehäälsus, samuti juhul, kui sõlmitakse assotsiatsioneerimislepingud ja artiklis 212 osutatud lepingud kandidaatriikidega. [...]

10. Euroopa Parlamenti teavitatakse viivitamata ja täielikult kõigil menetluse etappidel.

11. Liikmesriik, Euroopa Parlament, nõukogu või komisjon võib taotleda Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas kavandatav leping on aluslepingutega kooskõlas. Kui kohtu arvamus on negatiivne, saab kavandatav leping jõustuda üksnes juhul, kui seda muudetakse või kui aluslepingud läbi vaadatakse.“

c) Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“)

42. Harta IV jaotise („Solidaarsus“) artiklis 35 („Tervishoid“) on sätestatud:

„Igaühel on õigus ennetavale tervishoiule ning ravile siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud tingimustel. Kõigi liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.“

43. Harta IV jaotise („Solidaarsus“) artiklis 37 („Keskkonnakaitse“) on sätestatud:

„Kõrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine tuleb integreerida liidu poliitikasse ning tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt.“

44. Harta IV jaotise („Solidaarsus“) artiklis 38 („Tarbijakaitse“) on sätestatud:

„Liidu poliitikaga tagatakse tarbijakaitse kõrge tase.“

IV. ELI-MERCOSURI LEPINGUD

a) Partnerlusleping

45. Partnerluslepingu lõplik tekst²⁸, millele on nüüdseks lepinguosalisel alla kirjutanud, hõlmab väga erinevaid teemasid, sealhulgas laiaulatuslikku poliitikat ja koostööd käsitlevat osa ning üksikasjalikku kaubandust käsitlevat osa, millega luuakse vabakaubanduspiirkond. Partnerluslepinguga nähakse ette ka horisontaalne institutsiooniline struktuur, mida kohaldatakse kõigi nende valdkondade suhtes.

²⁸ ELT L, 2026/186, 27.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_international/2026/186/oj.

46. Nõukogu andis partnerluslepingu allakirjutamiseks loa ELi toimimise lepingu artikli 91 lõike 1, artikli 100 lõike 2, artikli 207 lõike 4 esimese lõigu, artikli 209 lõike 2 ja artikli 212 alusel koostoimes artikli 218 lõikega 5.²⁹
47. On ette nähtud, et kui kõik osalised on partnerluslepingu sõlminud, asendab see leping kehtiva 1995. aasta piirkondadevahelise koostöö raamlepingu, mis kaotab seejärel kehtivuse.³⁰
48. Samuti on ette nähtud, et kui kõik osalised on partnerluslepingu sõlminud, asendab see leping ka vahelepingu, mis kaotab seejärel kehtivuse seoses kaubandussätetega³¹, mis on mõlemas lepingus sisuliselt samad (vt allpool).
49. Samuti on selles sõnaselgelt sätestatud võimalus kohaldada ajutiselt³² tervet partnerluslepingut või *selle osasid*, mille nimetab kooskõlas partnerluslepingu artikli 30.2 lõike 2 punktiga a EL ja mida hakatakse kohaldama siis, kui *Mercosur ja/või üks või mitu lepingule alla kirjutatud Mercosuri riiki* on kinnitanud oma nõusolekut sellise ajutise kohaldamisega.
50. Seega on partnerlusleping tõeliselt laiaulatuslik leping ühelt poolt ELi ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Mercosuri ja Lõuna-Ameerika riikide vahel.

b) Vaheleping

²⁹ Nõukogu 9. jaanuari 2026. aasta otsus (EL) 2026/185 [partnerluslepingule] liidu nimel allakirjutamise ja selle ajutise kohaldamise kohta, ELT L, 2026/185, 27.2.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/185/oj>.

³⁰ Vt partnerluslepingu artikli 3.2 lõiked 1 ja 2:

„1. 1995. aasta piirkondadevahelise koostöö raamleping kaotab käesoleva lepingu jõustumisel kehtivuse.
2. Käesolev leping asendab 1995. aasta piirkondadevahelise koostöö raamlepingu. [...]”

³¹ Vt partnerluslepingu artikli 3.2 lõiget 3: „3. Kaubanduse vaheleping kaotab käesoleva lepingu jõustumisel kehtivuse ning asendatakse käesoleva lepinguga. Kõikides muudes lepinguosaliste vahel sõlmitud kokkulepetes olevaid viiteid kaubanduse vahelepingule käsitatakse viidetena käesolevale lepingule.“

³² Vt partnerluslepingu artiklit 30.2.

„Kohaldamine enne jõustumist

1. Käesolevat lepingut võib kohaldada ajutiselt. Selline ajutine kohaldamine võib toimuda ühelt poolt Euroopa Liidu ja teiselt poolt Mercosuri ja/või ühe või mitme lepingule alla kirjutatud Mercosuri riigi vahel kooskõlas nende vastavate sisemenetlustega.

2. Käesoleva lepingu või selle osade ajutine kohaldamine algab sellele kuupäevale järgneva teise kuu esimesel päeval, mil

a) Euroopa Liit on teatanud, et vajalikud menetlused on lõpuleviidud, ning nimetanud käesoleva lepingu osad, mida hakatakse ajutiselt kohaldama, ja

b) pärast Euroopa Liidult teate saamist on Mercosur ja/või asjaomane lepingule alla kirjutatud Mercosuri riik või asjaomased lepingule alla kirjutatud Mercosuri riigid teatanud oma sisemenetluste lõpuleviimisest või käesoleva lepingu ratifitseerimisest ning kinnitanud oma nõusolekut kohaldada ajutiselt käesoleva lepingu osi, mille kohta Euroopa Liit on ettepaneku teinud.“

51. Vahelepingu³³ lõplikus tekstis, millele on lepinguosalisel nüüdseks samuti alla kirjutatud, käsitletakse konkreetselt kaubandusaspekte ja nähakse ette ka sellele konkreetsele teemale kohandatud institutsiooniline struktuur.
52. Nõukogu andis vahelepingu allakirjutamiseks loa ELi toimimise lepingu artikli 91 lõike 1, artikli 100 lõike 2, artikli 207 lõike 4 esimese lõigu alusel koostoimes artikli 218 lõikega 5.³⁴
53. Oluline on rõhutada, et vahelepingus sisalduvad kaubandust käsitlevad materiaalõiguslikud normid on sisuliselt **samad** nagu neile vastavad kaubandust käsitlevad normid partnerluslepingus.
54. Arvestades, et kaubandust käsitlevad materiaalõiguslikud normid on identsed, on selles osas vahelepingu ja partnerluslepingu ainus oluline õiguslik erinevus seotud nende **ajalise kehtivusega**. Nagu lepingu pealkirjast nähtub, on vaheleping oma olemuselt üksnes *ajutine* leping, mille peaks lõpuks asendama partnerlusleping.
55. Seetõttu tuleb vahelepingut käsitada lahutamatu osana üldisest *paketist*, mille põhiosa moodustab partnerlusleping, mille puhul on vaja lisaagea, et selle saaksid sõlmida kõik lepinguosalisel, sealhulgas kõik 27 liikmesriiki.
56. Partnerlusleping ja vaheleping, mille üle lepinguosalisel paralleelselt läbirääkimisi peavad, on seega lahutamatu seotud rahvusvahelised lepingud.
57. Lõpetuseks juhitakse Euroopa Kohtu tähelepanu asjaolule, et ka vahelepingus on ette nähtud ajutise kohaldamise võimalus juhiks,³⁵ kui *üks* või *mitu* lepingule alla kirjutatud

³³ ELT L, 2026/184, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2026/184/oj.

³⁴ Nõukogu 9. jaanuari 2026. aasta otsus (EL) 2026/183 [vahelepingu] allakirjutamise ja selle ajutise kohaldamise kohta, ELT L, 2026/183, 27.2.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/183/oj>.

³⁵ Vt vahelepingu artiklit 23.3:
„Kohaldamine enne jõustumist

1. Käesolevat lepingut võib kohaldada ajutiselt. Selline ajutine kohaldamine võib toimuda ühelt poolt Euroopa Liidu ja teiselt poolt ühe või mitme lepingule alla kirjutatud Mercosuri riigi vahel kooskõlas nende vastavate sisemenetlustega.

2. Käesoleva lepingu ajutine kohaldamine Euroopa Liidu ja lepingule alla kirjutatud Mercosuri riigi poolt algab kuupäeval, mil Euroopa Liit ja lepingule alla kirjutatud Mercosuri riik teatavad teineteisele oma vastavate sisemenetluste lõpuleviimisest või lepingu ratifitseerimisest ning kinnitavad oma nõusolekut lepingut ajutiselt kohaldada, järgneva teise kuu esimesel päeval.

3. Teated saadetakse käesoleva lepingu hoiulevõtjatele.

4. Kaubandusnõukogu, samuti kaubanduskomitee ja muud käesoleva lepingu alusel moodustatud organid võivad käesoleva lepingu ajutise kohaldamise ajal täita oma ülesandeid, mis on seotud käesoleva lepinguga. Kõiki selle ajavahemiku jooksul nende ülesannete täitmisel vastu võetud otsuseid kohaldatakse üksnes lepingut ajutiselt kohaldavate lepinguosaliste vahel ning need kaotavad kehtivuse lepingu ajutise kohaldamise lõpetanud lepinguosalise või -osaliste ja teise lepinguosalise või teiste lepinguosaliste suhtes.

Mercosuri riiki võivad oma sisemenetlused lõpule viia eri aegadel, ilma ajutise kohaldamise vajaduseta enne lepingu sõlmimist ELi poolt.

5. Kui Euroopa Liit ja üks või mitu lepingule alla kirjutanud Mercosuri riiki kohaldavad käesolevat lepingut käesoleva artikli kohaselt ajutiselt, siis:

- a) kõiki viiteid Mercosurile käsitatakse viidetena lepingule alla kirjutanud Mercosuri riigile või riikidele, kes on nõustunud lepingut ajutiselt kohaldama;
- b) kõiki viiteid lepinguosalistele käsitatakse viidetena lepingule alla kirjutanud Mercosuri riigile või riikidele, kes on nõustunud lepingut ajutiselt kohaldama, ja Euroopa Liidule ning
- c) kõiki viiteid lepingu jõustumise kuupäevale käsitatakse viidetena kuupäevale, millest alates toimub ajutine kohaldamine.⁶ Kooskõlas käesoleva artikliga võib samuti ajutiselt kohaldada käesoleva lepingu muudatusi. Kui sellised muudatused võetakse vastu käesoleva lepingu ajutise kohaldamise ajal, kohaldatakse neid lepingule alla kirjutanud Mercosuri riigi suhtes juhul, kui ta on kooskõlas lõikega 2 nõustunud käesoleva lepingu ajutise kohaldamisega, ning need jäävad kehtima pärast lepingu jõustumist.“

V. ÕIGUSLIK ANALÜÜS

1. *Vastuvõetavus*

58. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 11 kohaselt võib liikmesriik, parlament, nõukogu või komisjon taotleda Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas leping, mis kavatakse sõlmida, on aluslepingutega kooskõlas.
59. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on selle sätte eesmärk hoida ära komplikatsioonid, mis kaasneksid liidu jaoks siduvate rahvusvaheliste lepingute aluslepingutele vastavuse vaidlustamisega kohtus. Kohtuotsus, milles tuvastatakse pärast seda, kui liit on sõlminud rahvusvahelise lepingu, et niisuguse lepingu sisu või selle sõlmimise menetlus on vastuolus aluslepingute sätetega, tekitab nimelt mitte üksnes liidusisesel tasandil, vaid ka rahvusvaheliste suhete tasandil tõsiseid raskusi ning võib kahjustada kõiki osapooli, sealhulgas kolmandaid riike.³⁶
60. Seega peab olema võimalik ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 11 ette nähtud menetluses analüüsida kõiki küsimusi, mis võivad tekitada kahtlusi, kas leping on aluslepingute seisukohast sisuliselt või vormiliselt kehtiv. Otsus lepingu kooskõla kohta aluslepingutega võib nimelt sõltuda mitte ainult pädevust, menetlust või liidu institutsioonilist korraldust reguleerivatest sätetest, vaid ka materiaaõiguslikest normidest. See kehtib ka küsimuse kohta, mis puudutab rahvusvahelise lepingu kooskõla ELi lepingu artikli 6 lõike 1 esimese lõiguga ja sellest tulenevalt hartas ette nähtud tagatistega, kuna hartal on aluslepingutega sama õigusjõud.
61. Seoses küsimusega, mis puudutab kavandatava lepingu sõlmimist käsitleva nõukogu otsuse sobivat õiguslikku alust, tuleb meelde tuletada, et sobiva õigusliku aluse valik on konstitutsioonilise tähtsusega, kuna liidul on üksnes selline pädevus, mis on talle antud, mistõttu peab liit õigusaktid, mis ta vastu võtab, siduma EL toimimise lepingu sätetega, mis teda just selleks volitavad. Väära õigusliku aluse kasutamine võib seega kaasa tuua sõlmimise otsuse enda kehtetuse ja sellest tulenevalt muuta kehtetuks liidu nõusoleku siduda end lepinguga, millele ta on alla kirjutanud. Eespool toodust järeldub, et käesolev arvamuse taotlus on tervikuna vastuvõetav.

³⁶ Vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamust 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, eelkõige selle punkte 68–74 ja seal viidatud kohtupraktikat.

2. Komisjoni ettepanekute (nõukogu otsuste kohta, mis käsitlevad partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamist ja sõlmimist) puhul kasutatud menetluse õiguspärasus ning nõukogus nende otsuste suhtes kohaldatud menetluse õiguspärasus

62. Esiteks taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust järgmise küsimuse kohta:
- *Kas partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevad nõukogu otsused on kooskõlas aluslepingutest tulenevate menetlusnõuetega, eriti ELi toimimise lepingu artikliga 217, artikli 218 lõigetega 2, 4, 6 ja 8, võttes arvesse ELi lepingu artikli 4 lõiget 3 ja artikli 13 lõiget 2?*
63. Parlament taotleb Euroopa Kohtult arvamust menetlustoimingute kohta, mida komisjon ja nõukogu on partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevate nõukogu otsuste vastuvõtmisel teinud, eelkõige seoses ELi toimimise lepingu artiklis 217 ning artikli 218 lõigetes 2, 4, 6 ja 8 sätestatud menetlusnõuetega, tõlgendades neid koostöös institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte ja lojaalse koostöö kohustusega.
- a) Komisjoni volituste õiguslikud piirid, kui nõukogu on andnud talle ühehäälsel otsusega loa pidada läbirääkimisi „assotsieerimislepingu“ üle ja teha ettepanekuid sellise lepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevate nõukogu otsuste kohta*
64. Nagu eespool punktis „Faktilised asjaolud ja menetlus“ märgitud, andis nõukogu komisjonile 1999. aastal loa alustada läbirääkimisi ELi-Mercosuri **assotsieerimislepingu** üle.
65. Selline *assotsieerimisleping* oli ette nähtud juba kehtiva piirkondadevahelise koostöö raamlepinguga, mis allkirjastati 1995. aastal ja sõlmiti 1999. aastal. Seega kooskõlas rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooniga, eelkõige selle artikli 31 lõike 2 punktiga a, moodustab see kehtiv rahvusvaheline leping osa „kontekstist“, milles partnerluslepingut ja vahelepingut tuleb nüüd rahvusvahelise õiguse küsimusena tõlgendada.
66. Lisaks on siinkohal oluline rõhutada, et 1999. aastal kohaldatavate aluslepingute asjakohaste sätete alusel, mis puudutavad *assotsieerimislepinguid*, pidi nõukogu võtma läbirääkimisjuhised ametlikult vastu **ühehäälsel otsusega**. Ei ole kahtlust, et sellele esialgsele õiguslikule alusele vastavad kehtivates aluslepingutes ELi toimimise lepingu artikkel 217 ja sellest tulenevalt ka ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 8 ning nende

kohaselt on *assotsieerimislepingu* puhul endiselt nõutav ühehäälsus, nagu algusest peale oli kavandatud.

67. 1999. aastast kuni vähemalt 2024. aasta lõpuni peetud läbirääkimiste jooksul oli kõigil osalistel selge kavatsus, et sõlmitakse peamine *assotsieerimisleping*. Seda näitavad järgmised asjaolud.
- 2019. aastal avaldas komisjon *assotsieerimislepingu kaubandust käsitleva osa*, mille üle peeti seejärel läbirääkimisi.³⁷ Sel ajal ei olnud mingit viidet sellele, et läbirääkimisi peetakse eraldiseisva kaubanduslepingu üle.³⁸
 - Seda viitas komisjon ka 2020. aastal sama *assotsieerimislepingu poliitikat ja koostööd käsitleva osa* üle peetavate läbirääkimiste lõpuleviimisel.³⁹
 - Kui pooled jõudsid 2024. aasta lõpus poliitilisele kokkuleppele täieliku *partnerluslepingu parandatud* teksti suhtes, toimus see endiselt sama *assotsieerimislepingu* kontekstis nagu varem.⁴⁰
 - Näib, et komisjonile anti 1999. aastal algusest peale luba pidada läbirääkimisi ka *vahelepingu* üle nende osade puhul, mille suhtes liidul on ainupädevus (st kaubandus), kuid see toimus kontekstis, kus komisjonile tehti konkreetselt ülesandeks pidada samal ajal läbirääkimisi *assotsieerimislepingu* üle, mis pidi kindlal ajahetkel *vahelepingu* asendama.⁴¹

³⁷ Vt komisjoni veebisaiti, kus viidatakse 2019. aasta kokkuvõttele, mis käsitleb [lepingu suhtes saavutatud põhimõttelist kokkulepet](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en?prefLang=et):
https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en?prefLang=et.

Lepingu suhtes saavutatud põhimõttelist kokkulepet käsitleva 2019. aasta kokkuvõtte esimese lehekülje ülaosas on järgmine märkus:

Käesolevas dokumendis tehakse kokkuvõtlik ülevaade ELi-Mercosuri assotsieerimislepingu kaubandust käsitleva osa üle peetud läbirääkimiste tulemustest 28. juuni 2019. aasta põhimõttelise kokkuleppe ajal [rõhuasetus lisatud].

³⁸ Vt ka komisjoni 28. juuni 2019. aasta pressiteadet „EL ja Mercosuri riigid leppisid kokku kaubanduslepingu sõlmimises“:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_19_3396.

„Euroopa Liit ja Mercosuri riigid saavutasid täna poliitilise kokkuleppe sõlmida ambitsioonikas, tasakaalustatud ja laiaulatuslik kaubandusleping. Uus kaubandusraamistik, mis **moodustab osa kahe piirkonna vahelisest laiemast assotsieerimislepingust**, tugevdab strateegilist ja poliitilist partnerlust ning loob mõlema lepinguosalise jaoks märkimisväärsed võimalusi kestlikuks majanduskasvuks, hoides samal ajal keskkonda ning kaitstes ELi tarbijate ja tundlike majandussektorite huve“ [rõhuasetus lisatud].

³⁹ Vt sama komisjoni veebisaidi ülaosas asuvat märkust:

Märkus: 29. juunil 2019 viisid Euroopa Liit ja Mercosuri riigid (Argentina, Brasiilia, Uruguay ja Paraguay) lõpule läbirääkimised **ELi ja Mercosuri lepingu kaubandust käsitleva osa** üle. Seda täiendas 2020. aasta juulis **paketti kuuluva poliitikat ja koostööd käsitleva osa** läbirääkimiste lõpuleviimine. 6. detsembril 2024 jõudsid EL ja Mercosur poliitilisele kokkuleppele ELi ja Mercosuri täiustatud partnerluslepingu suhtes [rõhuasetus lisatud].

⁴⁰ Samas.

⁴¹ Vt eespool punkti „Faktilised asjaolud ja menetlus“.

68. Sel põhjusel eeldasid kõik osalised, et läbirääkimiste lõpule viimisel 2024. aastal on kõnealune peamine rahvusvaheline leping oma olemuselt *assotsieerimisleping* ning tavaliselt kohaldataks sellisel juhul ELi toimimise lepingu artiklit 217 ja artikli 218 lõiget 8, mille kohaselt oleks seega lepingu sõlmimiseks vaja nõukogu ühehäälsel otsust. Mis tahes *vahелеping*, mille üle selles kontekstis samuti läbirääkimisi peetakse, oleks seega kahtlemata oma laadilt kõrvaline.
69. Sellele näib viitavat ka 2026. aasta jaanuaris Euroopa Kohtult arvamuse taotlemist käsitleva resolutsiooni tekst, milles märgitakse, et partnerluslepingu puhul on nõutav „nõukogu ühehäälsel heakskiit“.⁴²
70. Euroopa Kohus näeb, et see ei olnud lõppkokkuvõttes tegelikult see, mille kohta komisjon 2025. aasta septembris ettepaneku tegi, ega ka see, mille kohta nõukogu selle ettepaneku alusel 2026. aasta jaanuaris otsuse tegi.
71. Sellest tulenevalt taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust komisjoni volituste õiguslike piiride kohta olukorras, kus nõukogu on andnud talle ühehäälsel otsusega loa pidada läbirääkimisi *assotsieerimislepingu* üle. Euroopa Kohtu arvamust palutakse ka selle kohta, milline on õige menetlus, mida nõukogu peab komisjoni sellekohaste ettepanekute üle otsustamisel kohaldama.
- i) 2025. aasta septembris nõukogule esitatud komisjoni ettepanekud partnerluslepingu ja vahелеpingu kohta*
72. 2025. aasta septembris esitatud komisjoni ettepanekud võtta vastu nõukogu otsused partnerluslepingu ja kaubanduse vahелеpingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta näitasid esimest korda, et komisjon oli tegelikult leppinud Lõuna-Ameerika partneritega kokku, et aastatel 1999–2024 läbi räägitud rahvusvaheline leping *jagatakse* ametlikult kaheks paralleelseks lepinguks, st kaubanduse *vahелеpinguks* ja ulatuslikumaks *partnerluslepinguks*, mis sisaldab samuti kaubandust käsitlevat osa.
73. Hoolimata asjaolust, et aastatel 1999–2024 peetud läbirääkimistel osutati järjepidevalt *assotsieerimislepingule*, ei viidatud partnerluslepingu ja vahелеpingu tekstides, mille komisjon esitas lõpuks 2025. aasta septembris nõukogule allakirjutamiseks, enam *assotsieerimisele* kui sellisele, vähemalt mitte sõnaselgelt. Lepingu sisust nähtub siiski,

⁴² Vt Parlamendi resolutsiooni punkti A: „[...] arvestades, et partnerlusleping on segaraamleping, mille täielikuks jõustumiseks on vaja **nõukogu ühehäälsel heakskiitu**, Euroopa Parlamendi nõusolekut ja kõigi 27 liikmesriigi poolset ratifitseerimist; [...]“ [rõhuasetus lisatud].

et partnerlusleping oli jätkuvalt väga laiaulatuslik leping, mis sisaldas nii poliitikat ja koostööd käsitlevat osa kui ka kaubandust käsitlevat osa koos horisontaalse institutsioonilise struktuuriga.

74. See põhimõtteline muudatus, vähemalt kõnealuste lepingute õigusliku olemuse esituses (kuigi nende sisu jäi põhimõtteliselt samaks), kajastus seejärel allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevate nõukogu otsuste jaoks komisjoni poolt pakutud õigusliku aluse **muutmises**.
75. Partnerluslepingu puhul ei teinud komisjon tegelikult ettepanekut kasutada ELi toimimise lepingu artiklit 217 ja artikli 218 lõiget 8 – nagu Euroopa Parlament eeldas (nagu on märgitud parlamendi 2026. aasta jaanuari resolutsioonis) –, vaid tegi selle asemel hoopis ettepaneku kasutada *ELi toimimise lepingu artikli 91 lõiget 1, artikli 100 lõiget 2, artikli 207 lõike 4 esimest lõiku, artikli 209 lõiget 2 ja artiklit 212 koostoimes artikli 218 lõikega 5*. Loomulikult tõi see kaasa nõukogu hääletuskorra olulise muudatuse, st assotsieerimislepingute puhul tavalise eeldatava ühehäälsuse nõude asemel kohaldati partnerluslepingu puhul nüüd kvalifitseeritud häälteenamust.
76. Vahelepingu puhul on asjaomastes komisjoni ettepanekutes, mis käsitlevad nõukogu otsuseid allakirjutamise ja sõlmimise kohta, osutatud *ELi toimimise lepingu artikli 91 lõikele 1, artikli 100 lõikele 2 ja artikli 207 lõike 4 esimesele lõigule koostoimes artikli 218 lõikega 5*, nagu sellise konkreetsema reguleerimiseseme puhul võiski eeldada. Samas esitas komisjon partnerluslepingut ja vahelepingut käsitlevad ettepanekud paralleelselt, ilmselgelt ühe ja sama *paketi* osadena.
77. Järjepidev viide ühele *assotsieerimislepingule* aastatel 1999–2024 on tekitanud Euroopa Parlamendis, liikmesriikides ja kodanikuühiskonnas ootuse, et sõlmitakse *assotsieerimisleping* ja et see leping on segaleping. Õiguslikus arutelus on väidetud, et sellist jagamist võib pidada komisjoni tegevuskava kehtestamise volituste võimalikuks kuritarvitamiseks.⁴³ Jagamist võib sellistel asjaoludel tajuda kui viisi vältida seda, et kohaldataks õiget otsustamismenetlust, mille raames oleks igal liikmesriigil vetoõigus. Samuti tõusetus küsimus sellest, kas otsust kasutada läbirääkimisjuhiste kohase

⁴³ Vt Christina Eckes ja Piotr Krajewski, „How sustainable is the EU-Mercosur agreement?“ (Kui kestlik on ELi-Mercosuri leping?), Amsterdami Ülikool, rahvusvahelise kliimameetmete võrgustiku (CAN) tellitud analüüs, lk 26. Vt ka „Brief analysis of the compatibility of the EU-Mercosur Partnership Agreement and the interim Trade Agreement with the EU Founding Treaties“ (Lühianalüüs, mis käsitleb ELi-Mercosuri partnerluslepingu ja kaubanduse vahelepingu kooskõla ELi asutamislepingutega), N. de Sadeleer, <https://tradenvironment.eu/>, lk 3.

assotsieerimislepingu asemel mõnda muud õiguslikku alust, mille puhul ei ole nõutav ühehäälsus, ei tuleks vastu võtta ühehäälselt.⁴⁴ Seetõttu on oluline hinnata, kas nõukogu saab tõepoolest kasutada kvalifitseeritud häälteenamust, et anda komisjonile vahelepingu ja partnerluslepingu allakirjutamiseks luba.

78. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt peab liidu õigusakti, sealhulgas rahvusvahelise lepingu sõlmimiseks vastu võetud akti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ning mille hulka kuuluvad selle õigusakti eesmärk ja sisu. Kavandatava lepingu eesmärki ja sisu tuleb seega hoolikalt kontrollida, et analüüsida selle põhikomponente.⁴⁵
79. Partnerluslepingu kui laiaulatusliku lepingu **sisu**, mis hõlmab nii kaubandust kui ka poliitikat ja koostööd käsitlevaid osasid koos horisontaalse institutsioonilise struktuuriga, ilmselgelt iseenesest ei tingi vajadust muuta õiguslikku alust. Võttes arvesse kavandatava lepingu sisu, oleks komisjon kahtlemata võinud partnerluslepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevad ettepanekud teha õiguspäraselt ELi toimimise lepingu artikli 217 ja ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 8 alusel. Sellisel juhul oleks nõukogus olnud nõutav ühehäälsus.
80. Asjaolu, et partnerluslepingut nimetatakse *partnerluslepinguks*, mitte *assotsieerimislepinguks*, ei määra muidugi selle tegelikku õiguslikku olemust, nagu näitavad muud assotsieerimislepingud, mille pealkirjades ei ole samuti seda ametlikku nime kasutatud, näiteks ELi ja Ühendkuningriigi *kaubandus- ja koostööleping* või hiljutisem näide *ulatuslikust lepingute paketist*, mis allkirjastati Šveitsiga 2. märtsil 2026 pärast seda, kui nõukogu oli teinud ELi toimimise lepingu artikli 217 ja artikli 218 lõike 8 alusel ühehäälsed otsused.⁴⁶
81. Olukord oleks võinud olla teistsugune, kui partnerluslepingu lõplikust tekstist oleks pooltevaheliste läbirääkimiste tulemusena välja jäetud olulised aspektid, mis oleks

⁴⁴ „Brief analysis of the compatibility of the EU-Mercosur Partnership Agreement and the interim Trade Agreement with the EU Founding Treaties“ (Lühianalüüs, mis käsitleb ELi-Mercosuri partnerluslepingu ja kaubanduse vahelepingu kooskõla ELi asutamislepingutega), N. de Sadeleer, <https://tradenvironment.eu/>, lk 3.

⁴⁵ Vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamust 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, eelkõige selle punkte 76–105.

⁴⁶ Vt nõukogu otsust ELi ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelise ulatusliku lepingute paketi allakirjutamise kohta, 24. veebruar 2026, <https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2026/02/24/council-greenlights-signing-of-package-of-agreements-with-switzerland/>.

- võinud tingida *assotsieerimislepingu lahjendamise* muus vormis sõlmitavaks vähem ulatuslikuks (st valdkondlikuks) lepinguks, kuid käesoleval juhul see nii ei olnud, mistõttu see küsimus ei tõusetu.
82. Muidugi oleks võinud olukord olla teistsugune ka siis, kui nõukogu ei oleks alguses andnud ühehäälse otsusega komisjonile sõnaselget luba pidada läbirääkimisi *assotsieerimislepingu* üle, vaid oleks selle asemel kõigepealt vastu võtnud läbirääkimisjuhised laiaulatusliku lepingu sõlmimiseks muudel konkreetsetel õiguslikel alustel, nagu on tehtud muude kolmandate riikide puhul,⁴⁷ kuid Mercosuri puhul see nii ei olnud.
83. Lisaks oleks nõukogu võinud igal ajal võtta vastu otsuse muuta esialgseid läbirääkimisjuhiseid kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 218 lõigetega 2 ja 4, et anda komisjonile sõnaselge luba pidada läbirääkimisi muud liiki rahvusvahelise lepingu kui assotsieerimislepingu üle, mis oleks võimaldanud komisjonil teha õiguspäraselt ettepaneku lepingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta muul õiguslikul alusel kui ELi toimimise lepingu artikkel 217. On selge, et nõukogu seda tegelikult ei teinud (samuti ei teinud komisjon kunagi nõukogule sellekohast ettepanekut), mistõttu see küsimus kõnelausel juhul ei tõusetu.
84. Sellega seoses tuleb meenutada, et komisjon üksinda ei otsusta lepingu jagamise asjakohasuse üle; nõukogu oli varem, 22. mail 2018 võtnud vastu järeldused, milles ta kinnitas, et nõukogu otsustab läbiräägitud lepingu jagamise üle, vähemalt kaubanduslepingute osas⁴⁸, nagu oli märgitud ka Euroopa Parlamendi 2026. aasta jaanuaris vastu võetud resolutsioonis.
85. Nõukogu võttis seejärel komisjoni ettepaneku alusel vahelepingu allakirjutamist ja ajutist kohaldamist käsitleva otsuse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega.
86. Seega on peamine siinkohal analüüsiv küsimus esiteks see, kas komisjonil oli kaalutusõigus teha 2025. aasta septembris ettepanek kasutada nõukogu otsuste puhul **täiesti teistsugust** õiguslikku alust, mille kohaselt kasutatakse üksnes kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist, arvestades asjaolu, et nõukogu oli algselt andnud

⁴⁷ Vt nt nõukogu 8. detsembri 2022. aasta otsust (EL) 2022/2490, millega antakse Euroopa Komisjonile ning liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrgele esindajale luba alustada läbirääkimisi ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Tadžikistani Vabariigi vahelise ulatusliku lepingu üle, ELT L 323, 19.12.2022, lk 92–93, <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/2490/oj>.

⁴⁸ Nõukogu järeldused ELi kaubanduslepingute üle läbirääkimiste pidamise ja sõlmimise kohta, Brüssel, 22. mai 2018, dok. 9120/18, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9120-2018-INIT/et/pdf>.

komisjonile ühehäälselt otsusega loa pidada läbirääkimisi *assotsieerimislepingu* üle, ning arvestades seda, et partnerluslepingu lõplik sisu vastab hästi sellisele *assotsieerimislepingule*. Teiseks on küsimus selles, kas nõukogu saab teha sellise ettepaneku kohta kehtiva otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega. Seda aspekti analüüsitakse järgnevalt.

87. Kui nii materiaalõiguslike kui ka menetlusõiguslike õiguslike aluste põhimõtteline **muutmine** – st ELi toimimise lepingu artikli 217 ja artikli 218 lõike 8 asemel muude õiguslike aluste kasutamine – ületab komisjoni kaalutusõiguse piire, tähendaks see seda, et nõukogus kasutatava hääletuskorra (st kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine) kohaldamine oleks käsitatav õigusnormi rikkumisena, kuna aluslepingute kohaselt on *assotsieerimislepingute* puhul alati nõutav ühehäälsus. Komisjon ei ole siiski esitanud ühtegi põhjendust selle kohta, miks 2025. aasta septembris välja pakutud õiguslikku alust põhimõtteliselt muudeti; vähemalt ei ole parlament neist teadlik.
88. Pidades silmas seda põhimõttelist õigusliku aluse muudatust, on nüüd vaja vastata küsimusele, kas komisjon oli rangelt seotud nõukogu algsete, 1999. aasta läbirääkimisjuhistega, mis võeti vastu ühehäälselt, või võib ta neist vabalt kõrvale kalduda, kui see nii on, siis mil määral.
89. Rahvusvaheliste lepingute üle läbirääkimiste pidamiseks on aluslepingutes loodud komisjoni, nõukogu ja parlamendi rollidega seoses delikaatne institutsiooniline tasakaal. ELi toimimise lepingu artikli 218 kohaselt võtab nõukogu vastu läbirääkimisjuhised, annab loa alustada läbirääkimisi ning teeb otsuse lepingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta. See struktuur kajastab *tema poliitika kujundamise ja koordineerimise funktsiooni*.⁴⁹ Kui komisjon tegutseb läbirääkijana, juhib ta saadud läbirääkimisjuhiste piires läbirääkimisi ja kirjutab lepingule alla, kui nõukogu on selleks loa andnud. See kajastab tema *koordineerimise funktsiooni* ja välissuhetes esindamisega seotud rolli.
90. Euroopa Parlamenti tuleb loomulikult kõigis etappides täielikult teavitada, nagu on nõutud ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 10. Nagu kohtupraktika kinnitab, on teavitamisnõue ette nähtud selleks, et parlament saaks teostada demokraatlikku

⁴⁹ ELi lepingu artikkel 16. Vt sellega seoses 9. aprilli 2024. aasta otsust kohtuasjas C-551/21: komisjon vs. nõukogu, [EU:C:2024:281](#), punktid 64 ja 65.

järelevalvet liidu välistegevuse üle ja konkreetsemalt kontrollida, kas tema volitusi on lepingu sõlmimise otsuse õigusliku aluse valikust tingituna täpselt järgitud⁵⁰.

91. Seda silmas pidades taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas ELi toimimise lepingu artiklis 218 ette nähtud süsteem peaks olema järjepidev ühelt poolt seoses nõukogu ühehäälese otsusega alustada läbirääkimisi ning teiselt poolt seoses komisjoni ja kolmandate riikide vahel seejärel läbi räägitud rahvusvahelise lepingu õigusliku laadi ja sisuga ning õigusliku alusega, mille alusel on komisjon teinud vastavate allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevate nõukogu otsuste eelnõude ettepanekud.
92. Kui komisjon kaldub nõukogu volitustest, millega anti algselt luba läbirääkimisi alustada, liiga tugevalt kõrvale ja muudab lepingu (või lepingute paketi) õiguslikku olemust või üldist ülesehitust, võiks pidada selle loa ning kavandatava allakirjutamise ja sõlmimise vahelist seost katkenuks. Komisjonil võib läbirääkimiste pidamisel olla küll teatav autonoomia, kuid läbirääkimisjuhistest kõrvalekaldumist sellises ulatuses, et leping jagatakse kaheks eraldi lepinguks ja seejärel nenditakse, et loobutakse täielikult *assotsieerimislepingu* sõlmimisest, võib pidada ELi toimimise lepingu artiklis 218 sätestatud ühtset menetlust moonutavaks ja selle sättega taotletavat institutsioonilist tasakaalu mittejärgivaks. Just seetõttu, et see läheb kaugemale pelgast läbirääkimispaindlikkusest ning puudutab lepingu põhiolemust ja ulatust, mis omakorda mõjutab otseselt hääletuskorda nõukogus, võib sellist otsust pidada nõukogu *poliitika kujundamisega* seotud ülesandeks, nagu näis kaaluvat ka nõukogu oma eespool nimetatud 2018. aasta järeldustes.
93. Komisjoni selline põhimõtteline muudatus avaldaks otsest mõju ka parlamendi rollile, kuna parlamenti tuleb vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikele 10 kõigil etappidel täielikult teavitada, et ta saaks mis tahes ajahetkel teha demokraatlikku kontrolli ja väljendada tõhusalt oma seisukohti selles küsimuses, rääkimata vajadusest, et parlament saaks kontrollida õigusliku aluse valikut enne, kui ta annab nõukogu otsusele lepingu sõlmimise kohta ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 6 alusel nõusoleku.
94. Lisaks võib väita, et ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 ette nähtud lojaalse koostöö kohustus, mis on liidu õiguse üldpõhimõte, võis kohustada komisjoni jääma nõukogu läbirääkimisjuhiste piiridesse. Seda kohustust tuleb tõlgendada koostoimes ELi lepingu

⁵⁰ Vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 14. juuni 2016. aasta otsust kohtuasjas C-263/14: parlament vs. nõukogu, ECLI:EU:C:2016:435, punkt 71.

artikli 13 lõikega 2, mis sätestab, et „[i]ga institutsioon tegutseb talle aluslepingutega antud volituste piires ning vastavalt nendes sätestatud korrale, tingimustele ja eesmärkidele“. See kajastab institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtet, mille kohaselt on Euroopa Kohtu arvates nõutav, et „iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega“.⁵¹

95. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas 2025. aasta septembris esitatud komisjoni ettepanekud, mis käsitlevad nõukogu otsuseid partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta, on aluslepingutega kooskõlas, eelkõige seoses ELi toimimise lepingu artikliga 217 ning artikli 218 lõigetega 2, 4, 6 ja 8, pidades eriti silmas ELi lepingu artikli 4 lõiget 3 ja artikli 13 lõiget 2.

b) Sellise menetluse õiguspärasus, mida kasutati partnerluslepingu ja vahelepingu paketti käsitlevate nõukogu otsuste vastuvõtmiseks 2026. aasta jaanuaris ja mis põhines täielikult kvalifitseeritud häälteenamusel, st kordagi ei kasutatud ühehäälsust

96. Veel üks õiguslik küsimus puudutab menetlust, mida kohaldati partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevate nõukogu otsuste suhtes, mis võeti ametlikult vastu 2026. aasta jaanuaris.
97. 2026. aasta jaanuaris kiitis nõukogu lõpuks heaks nii partnerluslepingu⁵² kui ka vahelepingu⁵³ allakirjutamise. Euroopa Parlamendi arusaamise järgi võeti otsus komisjoni ettepaneku kohaselt vastu kvalifitseeritud häälteenamusega, vältides seega ühehäälsel hääletamisel, mis oleks olnud nõutav, kui kogu see *pakett* oleks vastu võetud ELi toimimise lepingu artikli 217 kohase *assotsieerimislepinguna*⁵⁴. Esmapilgul võib tekkida mõte, et nõukogu otsusega *parandataks* igal juhul kõik võimalikud varasemad vead komisjoni ettepanekus. Siiski võib väita, et seda takistab ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele üleminek.

⁵¹ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 14. aprill 2015, nõukogu vs. komisjon, C-409/13, [EU:C:2015:217](#), punkt 64.

⁵² Nõukogu 9. jaanuari 2026. aasta otsus (EL) 2026/185 [partnerluslepingu] allakirjutamise ja selle ajutise kohaldamise kohta, ELT L, 2026/185, 27.2.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/185/oj>.

⁵³ Nõukogu 9. jaanuari 2026. aasta otsus (EL) 2026/183 [vahelepingu] allakirjutamise ja selle ajutise kohaldamise kohta, ELT L, 2026/183, 27.2.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/183/oj>.

⁵⁴ Nagu eespool märgitud, ei ole Euroopa Parlamendil teavet selle kohta, kas otsus võeti ELi toimimise lepingu artikli 293 lõike 1 alusel siiski vastu ühehäälselt, sest see sisaldas komisjoni otsuse muudatust. Parlament mõistab samas, et see ei pruukinud olla vajalik, kui komisjon oli muudatusega nõus ja muutis vastavalt sellele oma ettepanekut.

98. Erinevalt sellest, mida võis eeldada läbirääkimiste alguses 1999. aastal ja seejärel kogu läbirääkimisprotsessi jooksul, mis kestis vähemalt 2024. aasta lõpuni, ei olnud üksikutel liikmesriikidel seega õiguslikult võimalik blokeerida ühtegi nõukogu poolt 2026. aasta jaanuaris vastu võetud otsust, hoolimata eri liikmesriikide parlamentide poolt juba esitatud reservatsioonidest. 2025. aasta septembris esitas komisjon *assotsieerimislepingu* asemel *tõhustatud partnerluse* lepingut käsitleva ettepaneku, mis tõi endaga kaasa nõukogu hääletuskorra muudatuse, st kvalifitseeritud häälteenamuse asemel ühehäälsuse kasutamise. ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 8 määratakse kindlaks kohaldatav hääletuskord, viidates lepingu õiguslikule alusele, ja seda kohaldatakse „kogu menetluse käigus“. Seega on keskne küsimus selles, kas komisjon võib kavandatava(te) lepingu(te) ülesehituse muutmise või ümberliigitamise ettepanekuga tegelikult muuta kohaldatavat õiguslikku alust ja sellest tulenevalt hääletuskorda nõukogus. Isegi kui võib väita, et sellist komisjoni ettepanekut saaks hiljem muuta õiguspäraseks allakirjutamist käsitleva nõukogu otsuse vastuvõtmisega, ei vasta sellisel juhul allakirjutamist käsitleva otsuse puhul kohaldatav nõukogu hääletuskord (st kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine) enam ühehäälsusele, millega anti läbirääkimiste alustamiseks luba. Teisisõnu ei pruukinud üleminek ühehäälsuselt, mida nõukogu kohaldas läbirääkimiste alustamiseks menetluse alguses, kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele, mida kasutati menetluse lõpus allakirjutamiseks loa andmiseks, olla ELi toimimise lepingu artikli 218 ühtse süsteemi kohaselt tegelikult õigustatud ja võis seega riivata nende liikmesriikide õiguspärast ootust, kes selles hilisemas etapis tegelikult vähemusse jäid.
99. Kõiki neid kaalutlusi arvesse võttes taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas paketina käsitletud partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevate nõukogu otsuste vastuvõtmiseks 2026. aasta jaanuaris kasutatud hääletuskord on kooskõlas aluslepingutega, eelkõige ELi toimimise lepingu artikliga 217 ning artikli 218 lõigetega 2, 4, 6 ja 8, pidades eriti silmas ELi lepingu artikli 4 lõiget 3 ja artikli 13 lõiget 2.

3. *Tasakaalustamismehhanism*

100. Teiseks taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust järgmise küsimuse kohta:
- *Kas vahelepingu 21. peatükis ja partnerluslepingu 29. peatükis sätestatud nn tasakaalustamismehhanism on kooskõlas aluslepingutega ja vajadusega tagada ELi*

õiguskorra autonoomia, eriti ELi toimimise lepingu artiklitega 11, 168, 169 ja 191 ning harta artiklitega 35, 37 ja 38?

a) Partnerluslepingu ja vahelepingu kohane tasakaalustamismehhanism

101. Pärast täiendavaid läbirääkimisi esitas komisjon 2024. aastal uued tekstid kaubanduse ja kestliku arengu ning vaidluste lahendamise peatüki kohase uue mehhanismi kohta, mille eesmärk on *säilitada nende lepingute kohaste kontsessioonide tasakaal*. Seda mehhanismi nimetati avalikus arutelus *tasakaalustamismehhanismiks*. See oli pärast lepingu kaheks jagamist olemas mõlemas komisjoni ettepanekus identses sõnastuses: kaubanduse vahelepingu 21. peatükis ja partnerluslepingu 29. peatükis. Kui partnerluslepingu ja vahelepingu sätted on identsed, viidatakse käesolevas dokumendis lugemise hõlbustamiseks läbivalt üksnes partnerluslepingu sätetele, hoolimata nende sätete erinevast numeratsioonist. Mis tahes viidet partnerluslepingu sätetele tuleks seega mõista ka viitena vahelepingu samaväärsele sätetele.
102. Partnerluslepingus piiratakse mehhanismi kohaldamisala lepingu kaubandust käsitleva osaga (partnerluslepingu artikli 29.1 esimese lõigu punkt b). Mehhanismi puhul on võetud eeskujul *WTO rikkumiseta kaebuste lahendamise mehhanismist*, mis lisati esimest korda 1947. aasta üldise tolli- ja kaubanduskokkuleppe (GATT) artikli XXIII:1 punktiga b ja lisati viitena 1994. aasta GATTi. Sellele osutatakse WTO vaidluste lahendamist reguleerivate eeskirjade ja protseduuride käsituslepe artiklis 26.
103. Kavandatavate lepingute kohaselt kohaldatakse kõnealust mehhanismi kõigi vaidluste suhtes, „mis on seotud poole väitega, et teise poole kohaldatav meede põhjustab talle hõlmatud sätetest tuleneva kasu saamata jäämise või olulise vähenemise viisil, mis kahjustab kaubandust poolte vahel, olenemata sellest, kas selline meede on vastuolus käesoleva lepingu III osa sätetega või mitte, kui ei ole sõnaselgelt sätestatud teisiti“ (partnerluslepingu artikli 29.4 punkt b).
104. Kaebus võib kokkuvõttes viia selleni, et moodustatakse vahekohus (partnerluslepingu artikli 29.5 lõige 6), kes annab hinnangu „hõlmatud sätetest kaebuse esitanud poolele tuleneva kasu saamata jäämise või olulise vähenemise kohta viisil, mis kahjustab kaubandust poolte vahel“ (partnerluslepingu artikli 29.14 lõike 9 punkt b). Vahekohus teeb kindlaks, „kui suur on [...] kasu, mis on [...] saamata jäänud või oluliselt vähenenud [...]“ (partnerluslepingu artikli 29.14 lõike 10 punkt b), ning soovib, „et pool, kelle vastu kaebus esitati, teeks vastastikku rahuldava kohanduse; pool, kelle vastu kaebus

esitati, ei ole kohustatud vaidlusalust meedet tühistama“ (partnerluslepingu artikli 29.14 lõike 10 punkt c). Vahekohtuotsus on pooltele siduv (partnerluslepingu artikli 29.14 lõige 13). Kui pool ei täida kindlaks määratud aja jooksul oma kohustusi, võib kaebuse esitanud pool teatavatel tingimustel „peatada hõlmatud sätete kohased kontsessioonid või muud kohustused“ (partnerluslepingu artikli 29.20 lõige 2). Selline peatamine lõpetatakse muu hulgas siis, kui meede, mille kohta kaebus esitati, „tunnistatakse kehtetuks“ või „seda muudetakse“ (partnerluslepingu artikli 29.20 lõike 10 punkt b).

105. WTO süsteemis on rikkumiseta kaebusele viidatud kui *erandlikule kontseptsioonile*⁵⁵ ja selle kohta on esitatud vaid mõned taotlused. WTO vaekogu aruandes „Jaapan – film“ töötati välja kaebuse vastuvõetavuse hindamise test. Seda on sellest ajast alates kasutatud selleks, et hinnata, kas meetme tõttu on kasu jäänud saamata või oluliselt vähenenud. Testi läbiviimiseks on nõutavad kolm tingimust: 1) meedet kohaldab WTO liige, 2) kasu saadakse asjakohase lepingu alusel ja 3) kasu saamata jäämine või oluline vähenemine on tingitud meetme kohaldamisest.⁵⁶ Teise tingimuse puhul on WTO vaekogud nõudnud, et kasu puhul tõendataks *õiguspärasest ootust, võttes arvesse kontsessiooni andva poole kõiki meetmeid, mida oleks võinud kontsessiooni andmise ajal mõistlikult ette näha.*⁵⁷

b) Heidutava mõju oht

106. Nii poliitilises arutelus kui ka õigusdoktriinis on väljendatud muret selle pärast, et see mehhanism võib avaldada heidutavat mõju liidu regulatiivsete volituste kasutamisele.
107. Arvestades, et parlament väljendas oma resolutsioonis muret selle pärast, et lepingute raames kavandatud mehhanismi võivad „Mercosuri riigid [...] kasutada, et survestada ELi hoiduma kliima- ja keskkonnakaitse, toiduohutuse või teatavate pestitsiidide keelustamisega seotud õigusaktide ja muude meetmete kehtestamisest või täitmise tagamisest“.⁵⁸ See seisukoht kajastab mujal, sealhulgas õigusdoktriinis, tehtud analüüsi. Mõned teadlased on väljendanud muret, et mehhanism *võib ohustada lepinguosaliste regulatiivset autonoomiat, kui nad kehtestavad ühepoolseid meetmeid, mis võivad negatiivselt mõjutada juba läbiräägitud kaubanduskontsessioone,*⁵⁹ ning seda võib

⁵⁵ Vt vaekogu aruanne „Jaapan – tarbijate fotofilme ja -paberit mõjutavad meetmed“, WT/DS44/R, punkt 10.36 ja vaekogu aruanne „Korea – riigihankeid mõjutavad meetmed“, WT/DS163/R, punkt 7.97.

⁵⁶ Vaekogu aruanne „Jaapan – tarbijate fotofilme ja -paberit mõjutavad meetmed“, WT/DS44/R, punkt 10.41.

⁵⁷ Samas, punkt 10.61.

⁵⁸ Euroopa Parlamendi 21. jaanuari 2026. aasta resolutsioon, punkt E.

⁵⁹ Eckes, C., ja Krajewski, P., „Legal Analysis: How Sustainable is the EU-Mercosur Agreement?“ (Õigusanalüüs. Kui kestlik on ELi-Mercosuri leping?), analüüsi tellis rahvusvaheline kliimameetmete

kasutada teisele lepinguosalisele surve avaldamiseks, et ta oleks nõus kindla tõlgendusega või et teine pool ei võtaks vastu teatavat meedet.⁶⁰ Veel üks autor on väitnud, et lepingul võib olla heidutav mõju, mis seaks kahtluse alla aluslepingutes sätestatud kõrgetasemelise kaitse põhimõtte ja Pariisi kokkuleppes tulenevad kohustused.⁶¹ Lisaks on väidetud, et mehhanism võib pärssida ELi tahet võtta vastu või kohaldada õigusakte kliima, keskkonna, toiduohutuse või taimekaitsevahendite valdkonnas („pourrait dissuader l’Union d’adopter ou d’appliquer des législations en matière de climat, d’environnement, de sécurité alimentaire ou de produits phytosanitaires“).⁶²

108. Need mured on seotud liidu õiguskorra ja regulatiivse autonoomia küsimusega. Euroopa Kohus on märkinud arvamuses 1/17, et „[k]ui liit sõlmiks rahvusvahelise lepingu, mis tooks kaasa selle, et liit või liikmesriik peab liidu õiguse rakendamisel muutma mõnd õigusakti või selle tühistama hinnangu tõttu, mille liidu kohtusüsteemi väline kohus on andnud avaliku huvi kaitse tasemele, mille on vastavalt liidu konstitutsioonilisele raamistikule kindlaks määranud liidu institutsioonid, tuleks järeldada, et selline leping kahjustab liidu võimet tema enda konstitutsioonilises raamistikus autonoomselt toimida. Sellega seoses väärrib rõhutamist, et niisuguse õigusakti on liidu seadusandja vastu võtnud EL lepingus ja EL toimimise lepingus kindlaks määratud demokraatliku protsessi tulemusena ja selle puhul eeldatakse, et see on vastavalt ELL artiklis 5 nimetatud pädevuse andmise, subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele ühitaegu nii sobiv kui ka vajalik liidu õiguspärase eesmärgi saavutamiseks.[...]"⁶³
109. Kõnealune küsimus erineb arvamuses 1/17 käsitletud küsimusest, mis puudutas CETAs ette nähtud kohtute pädevust teha otsus selle kohta, kas investori vaidlustatud meede on asjaomase lepinguga kooskõlas. Tasakaalustamismehhanismi kohaselt ei tulene oht mitte sellest, et tuvastatakse meetme vastuolu asjaomase lepinguga, vaid võimalusest, et

võrgustik,

Amsterdami

üliskool,

https://caneurope.org/content/uploads/2025/04/Legal_analysis_sustainability_EU-Mercosur_Agreement.pdf,

⁶⁰ Samas, lk 18.

⁶¹ de Sadeleer, N., „Brief Analysis of the Compatibility of the EU-Mercosur Partnership Agreement and the Interim Trade Agreement with the EU Founding Treaties“ (Lühianalüüs, mis käsitleb ELi-Mercosuri partnerluslepingu kooskõla ELi aluslepingutega), Jean Monnet Working Paper Series – Environment and Internal Market, kd 2025/4, UCLouvain, St Louis Jean Monnet’ õppetool, 2025, lk 7.

⁶² Sénat, 16 décembre 2025, *Résolution européenne visant à demander au Gouvernement français de saisir la Cour de justice de l’Union européenne pour empêcher la ratification de l’accord avec le Mercosur* adoptée en application de l’article 88-4 de la Constitution, para 38.

⁶³ 30. aprilli 2019. aasta aramus 1/17, EU:C:2019:341, punktid 150 ja 151.

meetmega, mis on lepinguga täielikult kooskõlas, võivad siiski kaasnedavad vastumeetmed, sealhulgas kontsessioonide peatamine. Kooskõlas Euroopa Kohtu kaalutlustega keskendub parlamendi mure sellele, et kaitsta liidu suutlikkust tegutseda autonoomselt oma eraldiseisvas konstitutsioonilises raamistikus.

110. Kõnealuses arvamuses märkis Euroopa Kohus, et kui kohtud „oleksid pädevad tegema otsuseid, milles tuvastatakse, et Kanada investori kohtlemine ei ole CETAgas kooskõlas liidu institutsioonide kehtestatud avaliku huvi kaitse taseme tõttu, võiks liit olla sunnitud selle kaitsetaseme saavutamisest loobuma, sest vastasel juhul võiks CETA kohus kohustada teda üha uuesti maksma hagejast investorile kahjuhüvitist“.⁶⁴ Kuigi kavandatavates lepingutes ei ole ette nähtud, et kohtul on õigus määrata investoritele otse makstav kahjuhüvitis, võib vaidluste lahendamise mehhanism lõpuks kaasa tuua kontsessioonide peatamise lepinguosalise poolt, mis kaudselt paneb finantskoormuse teisele lepinguosalisele või pigem selle lepinguosalise eksportijatele.
111. Seda arvesse võttes on parlament mures, et „Mercosuri riikide võimalus saada hüvitist ELi kestlikkusmeetmete mõju eest nende kaubandusele võib ajendada ELi kaasseadusandjaid selliste meetmete võtmisest hoiduma ja avaldada komisjonile survet kehtivate õigusaktide kehtetuks tunnistamiseks või muutmiseks või nende rakendamise peatamiseks“ ning et „mehhanism võib mõjutada eelkõige õigusakte, mille eesmärk on säilitada hartaga kaitstud õigused ja aluslepingu põhimõtted, millel ELi õiguskord põhineb“.⁶⁵ Aluslepingud ja harta tagavad mitmes valdkonnas kõrgetasemelise kaitse, mida tuleb seejärel rakendada õigusaktidega, mis võivad kuuluda mehhanismi kohaldamisalasse.
112. Seetõttu palub parlament Euroopa Kohtul hinnata tasakaalustamismehhanismi ja ohtu, et kontsessioonide peatamise ja sellest tulenevate majanduslike tagajärgede vältimiseks võib liit olla aluslepingutes sätestatud teatava kaitsetaseme saavutamisel vähem ambitsioonikas või sellise taseme saavutamisest loobuda.

c) Aluslepingutes sätestatud kõrgetasemeline kaitse ja kõrged standardid

113. Hindamisel tuleb arvesse võtta aluslepingutest tulenevat kohustust tagada asjaomastes valdkondades kõrge kaitsetase ja kõrged standardid.

⁶⁴ 30. aprilli 2019. aasta aramus 1/17, EU:C:2019:341, punkt 149.

⁶⁵ Euroopa Parlamendi 21. jaanuari 2026. aasta resolutsioon, punkt H.

114. ELi lepingu artikli 3 lõikes 3 on sätestatud, et „[L]iit rajab siseturu. Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamisel“. ELi lepingu artikli 21 lõike 2 kohaselt määratleb liit ja viib ellu oma välistegevuses ühist poliitikat ja ühismeetmeid, et eelkõige aidata töötada välja rahvusvahelisi meetmeid keskkonna seisundi säilitamiseks ja parandamiseks ning maailma loodusvarade säästvaks majandamiseks, et tagada säästev areng.
115. Ka Euroopa Liidu toimimise lepingus, eelkõige artiklites 11, 168, 169 ja 191, peetakse kõrgetasemelist kaitset väga tähtsaks. ELi toimimise lepingu artikli 11 kohaselt peab liidu poliitika ja tegevuse määratlemise ja rakendamise integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist. ELi toimimise lepingu artikli 168 lõike 1 kohaselt tuleb tagada „inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse“ ning ELi toimimise lepingu artikli 169 lõikes 1 on sätestatud, et tarbijate huvide edendamisel aitab liit kaitsta tervist, turvalisust ja majanduslikke huve ning edendada nende õigust teavitamisele, koolitamisele ja organiseerumisele. ELi toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 on sätestatud, et liidu keskkonnapoliitika „seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme“.
116. Aluslepingutes kehtestatud kõrged kaitsestandardid kajastuvad ka hartas. Harta artiklis 35 on sätestatud, et „[k]õigi liidu poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel tagatakse inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse“. Harta artikli 37 kohaselt tuleb „[k]õrgetasemeline keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamine [...] integreerida liidu poliitikasse ning tagada säästva arengu põhimõtte kohaselt“. Harta artikliga 38 nähakse ette, et „[L]iidu poliitikaga tagatakse tarbijakaitse kõrge tase“.
117. Need aluslepingu sätted on liidu institutsioonidele siduvad ja nõuavad rahvusvaheliste lepingute sõlmimise kavandamisel erilist hoolikust tagamaks, et kindlakstehtud avaliku huvi kaitsetaseme määramisel ei piirata põhjendamatult nende autonoomiat. Kuigi tasakaalustamismehhanism neid aluslepingu eesmärke automaatselt ei rikuks, on Euroopa Parlament väljendanud muret selle pärast, et mehhanism võib mõjutada neid eesmärke taotlevate meetmete vastuvõtmist või rakendamist, mis võib tekitada ebakõla aluslepingute kõrgete kaitsenõuetega.

d) Ebakindlus seoses mehhanismi täpse kohaldamisalaga

118. Erilist tähelepanu tuleb pöörata ebakindlusele seoses mehhanismi täpse kohaldamisalaga ja selle võimaliku ulatusega.
119. Eespool nimetatud muresid süvendab asjaolu, et mehhanismi täpse kohaldamisala osas puudub selgus. Samal ajal, kui komisjon esitas täiendava mehhanismi, lisati teksti ka *meetme* uus määratlus. Meede on selle kohaselt „lepinguosalise meede kas seaduse, määruse, eeskirja, menetluse, otsuse, haldustoiminguga, nõude või tava kujul“ (partnerluslepingu artikli 9.3 punkt j). Määratlusele lisatud joonealuses märkuses on täpsustatud, et „[s]uurema selguse huvides olgu märgitud, et mõiste „meede“ hõlmab ka tegevusetust ja õigusakte, mida ei ole pärast käesoleva lepingu üle peetud läbirääkimiste lõppemist täielikult rakendatud, sealhulgas rakendusakte“. Sellega seoses on väljendatud kahtlust, kas WTO kohtupraktika, mille kohaselt rikkumiseta kaebused ei hõlma meetmeid, mida võib „mõistlikult ette näha“, kehtiks ka tasakaalustamismehhanismi suhtes.⁶⁶ Tõepoolest näib juba vastu võetud õigusaktide rakendamine olevat kergemini prognoositav ja selle suhtes kohaldatakse eespool esitatud määratlust. Mehhanismi toetajad on sageli väitnud, et selle eeskujuks võeti WTO poolt ette nähtud mudel, samas kui mehhanismi vastased on väljendanud muret, et erinevused terminoloogias võivad viia erineva kohtupraktikani, mis võib laiendada mehhanismi kohaldamisala.
120. Komisjoni ja Brasiilia ametiasutused on juba tõlgendanud erinevalt seda, mil määral võiksid kehtivad õigusaktid mehhanismi kohaldamisalasse kuuluda. Brasiilia arvates võiks hõlmata õigusakte, mis on vastu võetud pärast 2019. aasta poliitilist kokkulepet.⁶⁷

⁶⁶ Eckes, C., ja Krajewski, P., „Legal Analysis: How Sustainable is the EU-Mercosur Agreement?“ (Õigusanalüüs. Kui kestlik on ELi-Mercosuri leping?), analüüsi tellis rahvusvaheline kliimameetmete võrgustik, Amsterdami ülikool, https://caneurope.org/content/uploads/2025/04/Legal_analysis_sustainability_EU-Mercosur_Agreement.pdf, lk 16.

Couveinhes, F., Matsumoto, M., Robert, S., „Analysis of the „Rebalancing Mechanism“ of the EU-Mercosur Free Trade Agreement“ (ELi-Mercosuri vabakaubanduslepingu tasakaalustamismehhanismi analüüs), Veblen Institute, juuni 2025, https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/vf-june_2025_-_analysis_of_the_rebalancing_mechanism_of_the_eu-mercosur_free_trade_agreement.pdf, lk 15.

⁶⁷ Vt Brasiilia välisministri büroo teabelehte Mercosuri-ELi partnerluslepingu kohta, 6. detsember 2024, <https://www.gov.br/mre/en/content-centers/statements-and-other-documents/factsheet-mercosur-european-union-partnership-agreement-december-6-2024>, punkt 7:

*7. Tasakaalustamismehhanismi loomine vältimaks olukorda, et ühepoolsed meetmed seavad läbiräägitud kaubanduskontsessioonid ohtu. Loodud on ainulaadne mehhanism, mis ei võimalda lepinguosalisel võtta ühepoolseid meetmeid, mis seaksid ohtu lepinguga kehtestatud tasakaalu, kuna sellised meetmed võivad negatiivselt mõjutada läbiräägitud kaubanduskontsessioone ja rikkuda kokkulepitud tulemuse tasakaalu. **Pärast 2019. aasta poliitilist kokkulepet võttis Euroopa Liit vastu***

See on oluline, kuna meetme kohaldamisala mõjutab ka seda, mil määral võib mehhanism mõjutada ELi regulatiivset autonoomiat. Samuti võivad komisjoni ja Mercosuri riikide erinevad tõlgendused olla otsustava tähtsusega seoses selliste õigusaktide hõlmamisega, mis on seotud *rohelepp*ega, millel on oluline roll ELi kliimamuutuste vastu võitlemise poliitikas kooskõlas liidu rahvusvaheliste kohustustega.

121. Eeltoodut arvestades märgib parlament, et vahelepingus ja partnerluslepingus ette nähtud tasakaalustamismehhanismiga kaldutakse kõrvale vabakaubanduslepingute puhul väljakujunenud liidu kaubandustavast. Parlamendi eesmärk on tagada, et see mehhanism ei kahjustaks regulatiivset sõltumatust, avaldades heidutavat mõju, eelkõige seoses selliste eespool nimetatud aluslepingute sätetega, mis on seotud kõrgete kaitsestandarditega ELis. Võttes arvesse ebakindlust, kodanikuühiskonna väljendatud muresid ning erinevaid tõlgendusi mehhanismi võimaliku kohaldamisala kohta, palub parlament Euroopa Kohtul hinnata, kas vahelepingus ja partnerluslepingus ette nähtud tasakaalustamismehhanism on kooskõlas aluslepingutega ja vajadusega tagada liidu õiguskorra autonoomia.

4. *Ettevaatuspõhimõte*

122. Kolmas ja viimane parlamendile muret tekitav valdkond on seotud ettevaatuspõhimõttega, mille puhul taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust järgmise küsimuse kohta:
- *Kas vahelepingu ja partnerluslepingu sätted on kooskõlas liidu ettevaatuspõhimõttega, nagu see on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 ja nagu seda on edasi arendatud Euroopa Kohtu praktikas ning mis on aluseks ELi toimimise lepingu artiklitele 168, 169 ja 191 ja harta artiklitele 35, 37 ja 38? Eelkõige, kas vahekohtule antud pädevus hinnata seda, kuidas EL kõnealust põhimõtet kohaldab, on kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega?*
123. Küsimuse esitamisel on asjakohane tuletada kõigepealt meelde, kuidas on ettevaatuspõhimõte sätestatud aluslepingutes ja kuidas on seda määratletud kohtupraktikas, enne kui käsitleda kavandatavate lepingute kahte sätet, mis parlamendile muret valmistavad.

124. ELi toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 on sätestatud, et „[l]iidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme“, ning et „[s]ee rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma“. Kuigi sättes mainitakse keskkonda, on liidu keskkonnapoliitika lahutamatult seotud ka tervisekaitsepoliitikaga. Nagu Euroopa Kohus märkis kohtuasjas C-77/09, kuulub „inimese tervise kaitse [...] liidu poliitika eesmärkide hulka keskkonna valdkonnas. See poliitika, mille eesmärk on kaitstuse kõrge tase, tugineb eelkõige ettevaatuspõhimõttele“. ⁶⁸
125. Euroopa Kohtu arvamuse kohaselt tähendab see põhimõte seda, et „kui on kahtlusi inimeste tervisele esinevate ohtude olemasolu või ulatuse osas, võib võtta kaitsemeetmeid, ilma et oodataks ära, et nende ohtude tegelikkus ja tõsidus oleks täielikult avaldunud. Kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatud uuringute tulemused ei ole lõplikud, kuid ohu realiseerumise korral on tegelik kahju keskkonnale [või rahvatervisele] ⁶⁹ tõenäoline, õigustab ettevaatuspõhimõte piiravate meetmete vastuvõtmist“. ⁷⁰
126. Üldkohtul on mitmel korral olnud võimalus määratleda ettevaatuspõhimõtet liidu õiguse üldpõhimõttena, mis kohustab „asjaomaseid ametiasutusi võtma asjassepuutuvate õigusnormidega neile antud pädevuste rakendamise konkreetses raamistikus vajalikke meetmeid, et ennetada teatud võimalikke riske rahvatervisele, julgeolekule ja keskkonnale, pannes nende huvide kaitsega seotud nõuded tähtsamale kohale kui majanduslikud huvid“. ⁷¹
127. Vahelepingu ja partnerluslepingu kaubanduse ja kestliku arengu peatükis tunnistatakse õigust määrata kindlaks ja kehtestada kohaliku keskkonnakaitse tase, mida lepinguosaline peab sobilikuks (partnerluslepingu artikli 26.2 lõige 1), ning märgitakse, et

⁶⁸ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 22. detsember 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, [EU:C:2010:803](#), punkt 71. Vt lisaks 5. mai 1998. aasta kohtuotsust C-180/96: UK vs. komisjon, [EU:C:1998:192](#), punkt 100.

⁶⁹ Vt sama sõnastust rahvatervise kohta 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsuses C-616/17: Blaise jt, [EU:C:2019:800](#), punkt 43.

⁷⁰ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 6. mai 2021, Bayer CropScience AG ja Bayer AG vs. Euroopa Komisjon, C-499/18 P, [EU:C:2021:367](#), punkt 80. Vt ka 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsust C 616/17: Blaise jt, [EU:C:2019:800](#), punkt 43, ja 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsust Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, [EU:C:2010:803](#), punktid 73 ja 76, ning 22. novembri 2018. aasta kohtuotsust C-151/17: Swedish Match, [EU:C:2018:938](#), punkt 38.

⁷¹ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 10. september 2015, Dow AgroSciences Ltd and Others vs. komisjon, T-446/10, [EU:T:2015:629](#), punkt 23. Vt ka 9. septembri 2011. aasta kohtuotsust T-475/07: Dow AgroSciences vs. komisjon, [EU:T:2011:445](#), punkt 144 ja seal viidatud kohtupraktika.

„[l]epinguosalised püüavad parandada oma asjakohaseid õigusnorme ja poliitikameetmeid, et tagada keskkonna ja töötajate kaitse kõrge ja tulemuslik tase“ (lõige 2). Samal ajal on partnerluslepingu artikli 26.10 lõikes 2, mis käsitleb teaduslikku ja tehnilist teavet, sätestatud, et kui rakendatakse selliseid meetmeid, mis võivad mõjutada kaubandust või investeeringuid, ja „[k]ui teaduslikud tõendid või teaduslik teave on ebapiisavad või ebaselged ning lepinguosalise territooriumil on keskkonnaseisundi märkimisväärse halvenemise oht või oht töötervishoiule ja tööohutusele“, võib ta võtta ettevaatuspõhimõttel rajanevaid meetmeid.

128. Seda võib tõlgendada kui ELi ettevaatuspõhimõtte käsitusele piirangu kehtestamist.⁷² Sõnastus erineb Euroopa Kohtu poolt välja töötatud määratlusest. Arvestades, et liidu õiguse kohaselt võib meetmeid võtta „ilma et oodataks ära, et nende ohtude tegelikkus ja tõsidus oleks täielikult tõendatud“, näib kavandatavate lepingute kohaselt olevat nõutav „keskkonnaseisundi märkimisväärse halvenemise ohu“ olemasolu, kehtestades seega ettevaatuspõhimõttele tuginemiseks rangemad tingimused. Euroopa Parlament on seetõttu mures, et „need piirangud võivad vähendada tervise-, tarbija- ja keskkonnakaitse taset“.⁷³
129. Teine ettevaatuspõhimõtte alalhoidmisega seotud Euroopa Parlamendile muret valmistav küsimus puudutab vahelepingu 6. peatükki ja partnerluslepingu 14. peatükki „Sanitaar- ja fütosanitaarmeetmed“, mille eesmärk on kaitsta inimeste, loomade ja taimede elu ja tervist, lihtsustades samal ajal kaubandust. Partnerluslepingu artiklis 14.6 „Üldised kohustused“ on sätestatud, et imporditud tooted peavad vastama importiva lepinguosalise territooriumil kohaldatavatele sanitaar- ja fütosanitaarnõuetele. Partnerluslepingu artikkel 14.11 võimaldab ühel lepinguosalisel nõuda teavet teise lepinguosalise sanitaar- ja fütosanitaarmeetme ning rahvusvaheliste standardite vahelise seose kohta ning juhul, kui sanitaar- ja fütosanitaarmeetmed ei põhine rahvusvahelistel standarditel, asjaomase meetme põhjuste selgitust (partnerluslepingu artikli 14.11 lõike 1 punkt e). Sama artikli lõikes 2 on sätestatud:

„Kui asjakohased teaduslikud tõendid ei ole piisavad, esitab lepinguosaline, kes võtab vastu ajutise sanitaar- ja fütosanitaarmeetme, asjaomase meetme aluseks oleva

⁷² de Sadeleer, N., „Brief Analysis of the Compatibility of the EU-Mercosur Partnership Agreement and the Interim Trade Agreement with the EU Founding Treaties“ (Lühianalüüs, mis käsitleb ELi-Mercosuri partnerluslepingu kooskõla ELi aluslepingutega), Jean Monnet Working Paper Series – Environment and Internal Market, kd 2025/4, UCLouvain, St Louis Jean Monnet õppetool, 2025, lk 7.

⁷³ Euroopa Parlamendi 21. jaanuari 2026. aasta resolutsioon, punkt J.

asjakohase kättesaadava teabe ja kui see on kättesaadav, lisateabe riski objektiivsemaks hindamiseks ning vaatab meetme mõistliku aja jooksul läbi“.

130. Oma resolutsioonis väljendas parlament muret, et sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete läbivaatamise kohustuse kehtestamine juhul, „kui asjakohased teaduslikud tõendid ei ole piisavad“ – st olukord, mis tavaliselt tekib siis, kui meetmed võetakse vastu ettevaatuspõhimõtte alusel –, tähendaks täiendava menetlusliku piirangu kehtestamist. On tekkinud mure, et selline nõue piiraks põhjendamatult võimalust võtta ettevaatusmeetmeid ning oleks vastuolus ELi toimimise lepingu artiklis 191 ja eespool nimetatud kohtupraktikas sätestatud nõuetega. ELi õiguse kohaselt ei sõltu ettevaatuspõhimõtte kohaldamine seda laadi lisatingimusest.
131. Viimane murettekitav aspekt on seotud sellega, et ELi toimimise lepingu artikli 191 rakendamiseks mõeldud või ettevaatuspõhimõttele tuginevat liidu meetet võib vaidlustada vahelepinguga ja partnerluslepinguga kehtestatud vaidluste lahendamise mehhanismi kaudu sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete peatüki väidetava rikkumise tõttu. Partnerluslepingu artikli 29.3 lõigete 4 ja 5 kohaselt võib Mercosuri riik või Mercosur algatada ELi vastu vaidluste lahendamise menetluse seoses kaubandust käsitleva osa sätete tõlgendamise ja kohaldamisega. Sellise menetluse tulemusena võidakse moodustada vahekohus (partnerluslepingu artikkel 29.7). Vahekohus peab tegema vahekohtuotsuse, milles tuleb anda hinnang asjaoludele ning hõlmatud sätete kohaldatavusele ja nende vastavusele (partnerluslepingu artikkel 29.14). Vahekohtuotsus on pooltele siduv ja seda ei saa edasi kaevata ning pool, kelle vastu kaebus on esitatud, peab võtma „kõik vajalikud meetmed, et tagada vahekohtuotsuse kiire ja heauskne täitmine“ (partnerluslepingu artikli 29.17 lõige 1). Kui meetmeid ei võeta, võib kaebuse esitanud pool peatada hõlmatud sätete kohased kontsessioonid või muud kohustused (partnerluslepingu artikli 29.20 lõige 2), kuni asjaomane meede on tagasi võetud või seda on muudetud. Vahekohus oleks seega kaubanduse vahelepingu ja partnerluslepingu tõlgendamise viimane instants.
132. Kontsessioonide peatamine või sellise peatamise võimalus võib pärssida liidu institutsioonide tahet võtta meetmeid, mis oleksid muidu vajalikud, et tagada liidu õiguses sätestatud ettevaatuspõhimõtte järgimine. Sellega seoses viitab parlament eespool punktis 108 ja sellele järgnevates punktides esitatud argumentidele. Hüvitise määramine või selle oht võib samuti ajendada institutsioone vajalikuks peetavaid sanitaar- ja

fütosanitaarmeetmeid uuesti läbi vaatama. Selline võimalus võib kahjustada tervise- ja keskkonnakaitse kõrget taset, mis on ELi kodanikele aluslepingutega tagatud.

133. Neid muresid silmas pidades ja võttes arvesse tähtsust, mida liidu aluslepingud ja harta omistavad tervise ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamisele, peab parlament vajalikuks paluda Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas vahelepingu ja partnerluslepingu sätted on kooskõlas aluslepingutes sätestatud ettevaatuspõhimõttega, eelkõige kaubanduse ja kestliku arengu ning sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete sätetega.

VI. JÄRELDUS

134. Eespool toodut arvesse võttes taotleb parlament Euroopa Kohtult arvamust selle kohta, kas kavandatavad lepingud on kooskõlas aluslepingutega, ning eelkõige järgmiste küsimuste kohta:

- *Kas partnerluslepingu ja vahelepingu allakirjutamist ja sõlmimist käsitlevad nõukogu otsused on kooskõlas aluslepingutest tulenevate menetlusnõuetega, eriti ELi toimimise lepingu artikliga 217, artikli 218 lõigetega 2, 4, 6 ja 8, võttes arvesse ELi lepingu artikli 4 lõiget 3 ja artikli 13 lõiget 2?*
- *Kas vahelepingu 21. peatükis ja partnerluslepingu 29. peatükis sätestatud nn tasakaalustamismehhanism on kooskõlas aluslepingutega ja vajadusega tagada ELi õiguskorra autonoomia, eriti ELi toimimise lepingu artiklitega 11, 168, 169 ja 191 ning harta artiklitega 35, 37 ja 38?*
- *Kas vahelepingu ja partnerluslepingu sätted on kooskõlas liidu ettevaatuspõhimõttega, nagu see on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 191 lõikes 2 ja nagu seda on edasi arendatud Euroopa Kohtu praktikas ning mis on aluseks ELi toimimise lepingu artiklitele 168, 169 ja 191 ja harta artiklitele 35, 37 ja 38? Eelkõige, kas vahekohtule antud pädevus hinnata seda, kuidas EL kõnealust põhimõtet kohaldab, on kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega?*

Andrea MRÁZ-
ANDROVIČOVÁ

Anders NEERGAARD

Dominique MOORE

Anna POSPÍŠILOVÁ
PADOWSKA

Hugo VAN GESTEL PETIT

Euroopa Parlamendi esindajad

LISADE LOETELU

Lisa nr	Kirjeldus	Lk arv	Viide lisale taotluses
A.1	Euroopa Parlamendi 21. jaanuari 2026. aasta resolutsioon	5	Punktid 1 ja 33
A.2	Nõukogu 19. jaanuari 2026. aasta kiri, milles taotletakse Euroopa Parlamendi nõusolekut kaubanduse vahelepingule, <i>SGS 26/000190</i> .	1	Punkt 23
A.3	Nõukogu 19. jaanuari 2026. aasta kiri, milles taotletakse Euroopa Parlamendi nõusolekut partnerluslepingule, <i>SGS 26/000191</i> .	1	Punkt 23