

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
esitatud 16. detsembril 2004¹

1. Belgia Kuningriik pöördub Euroopa Kohtu poole palvega tühistada komisjoni 5. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 2204/2002, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist tööhõivealase riigiabi suhtes,² sest tema arvates see ei riku mitte üksnes nõukogu 7. mai 1998. aasta määrust (EÜ) nr 994/98³, vaid ka ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nimelt õiguskindluse, subsidiaarsuse, proportsionaalsuse, sidususe ja diskrimineerimisest hoidumise põhimõtteid, lisaks sellele, et see on vastu võetud valesti valitud õigusliku alusega.

asutamisleping, määrus nr 994/98 ja määrus nr 2204/2002.

A. EÜ asutamisleping

I. Õiguslik raamistik

2. Hagi põhjenduste uurimiseks on oluline kirjeldada õiguslikku tausta, mille moodustavad kolm ajalises järjestuses tasandit: EÜ

3. Majandustegevuse harmoonilist ja tasakaalustatud arengut, jätkusuutlikku ja inflatsioonivaba kasvu ning vastastikuse lähendamise ja majandusliku ühtekuuluvuse kõrget taset taotlevas ühenduses (EÜ artikkel 2) on konkurents nende eesmärkide saavutamisel esmase tähtsusega, tingides ühelt poolt ühenduse tegevuse, mis eeldab süsteemi, mis tagab, et konkurentsi siseturul ei kahjustata (EÜ artikli 3 lõike 1 punkt g) ning teiselt poolt ühenduse ja liikmesriikide sellise majanduspoliitika kasutuselevõtu, mida korraldatakse kooskõlas vaba konkurentsi põhimõttega (EÜ artikli 4 lõige 1).

1 — Algkeel: hispaania.

2 — EÜT L 337, lk 3. Parandus EÜT 2002, L 349, lk 126.

3 — Nõukogu määrus nr 994/98, milles käsitletakse Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklite 92 ja 93 (nüüd EÜ artiklid 87 ja 88) kohaldamist teatavate horisontaalse riigiabi liikide suhtes (EÜT L 142, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 312).

4. EÜ asutamislepingu VI jaotise 1. peatükis on sätestatud sellealased eeskirjad, mille hulgas eristatakse ettevõtjate (esimene jagu) ja riigiabi (teine jagu) suhtes kohaldatavaid eeskirju. Viimati nimetatuid on kolm:

— Lõige 3 sätestab, et abi „võib” ühisturuga kokkusobivaks pidada muudel juhtudel, kus see on mõeldud majandusarengu edendamiseks piirkondades, kus elatustase on ebanormaalselt madal või kus valitseb tõsine tööpuudus, ning muudel konkreetselt ette nähtud juhtudel.

1) EÜ artikkel 87:

— Lõige 1 sätestab, et abi, mis kahjustab konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, on ühisturuga kokkusobimatu niivõrd, kui-võrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.

Sellest üldnormist on kaks erandit, mis on esitatud kahes järgmises lõikes.

— Lõige 2 sätestab, et ühisturuga „sobib” igal juhul kokku teatav sotsiaalabi, erakorraliste sündmuste tõttu antav abi või Saksamaa Liitvabariigi teatud piirkondadele antav abi.

2) EÜ artikkel 88:

— Lõige 1 kohustab komisjoni kontrollima liikmesriikide abisüsteeme.

— Lõige 2 näeb ette, et kui komisjon tuvastab, et antav abi ei sobi ühisturuga kokku, nõuab ta liikmesriigilt selle abi lõpetamist või muutmist — kusjuures ta võib anda asja otse Euroopa Kohtusse. Erandkorras võib nõukogu otsustada vastupidist.

— Lõige 3 kohustab liikmesriike komisjonile teatama kõikidest abi määramise või muutmise plaanidest, et komisjon saaks ühisturu moonutuste vältimiseks algatada kõnesoleva artikli eelmises lõikes sätestatud menetluse.

3) EÜ artikkel 89:

— Võimaldab nõukogul anda asjakohaseid määrusi EÜ artiklite 87 ja 88 kohaldamiseks ning määrata konkreetselt tingimused, mille puhul kehtib EÜ artikli 88 lõige 3, ja sellest menetlusest vabastatud abi liigid.

6. Seda volituste delegeerimist põhjendab see, et ühisturuga kokkusobivuse hindamine on eelkõige komisjoni ülesanne (teine põhjendus), sest tal on selleks märkimisväärne kogemus (neljas põhjendus), ja kuna „gruppierandimäärused suurendavad läbipaistvust ja õiguskindlust” nii, et liikmesriikide kohtud võivad neid otse kohaldada (viies põhjendus).

7. Kuid see delegeerimine ei ole absoluutne, sest see sõltub teatud tingimustest:

B. Määrus nr 994/98

1) kohaldamisalasse kuuluvad ainult järgmised abi liigid (artikli 1 lõige 1):

5. Nõukogu võttis EÜ artiklist 89 tulenevate volituste alusel vastu määruse nr 994/98, mille artikli 1 kohaselt võib komisjon juhtudel, kus tal on piisavalt kogemust üldtingimuste kindlaksmääramiseks, teatada, et teatavad riigiabi liigid sobivad ühisturuga kokku ning on vabastatud EÜ artikli 88 lõikes 3 sätestatud teatamiskohustusest.⁴

a) abi väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, uurimis- ja arendustegevusele; keskkonnakaitsele, tööhõivele ja koolitusele;

b) abi, mis on kooskõlas kaardiga, mille komisjon on piirkondliku abi andmiseks kinnitanud igale liikmesriigile;

⁴ — Artikliga 2 on komisjonil lubatud vastu võtta määrusi, milles otsustatakse, „et ühisturu arengut ja toimimist arvesse võttes ei vasta teatav abi kõikidele artikli 87 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele ning on seetõttu vabastatud artikli 88 lõikes 3 sätestatud teatamiskohustusest, tingimusel et abi ei ületa teatavat kindlaksmääratud summat”. Sellel õiguslikul alusel võttis komisjon vastu 12. jaanuari 2001. aasta määruse (EÜ) nr 69/2001, mis käsitleb niinimetatud vähese tähtsusega abi (EÜT L 10, lk 30; ELT eriväljaanne 08/02, lk 138).

2) abil on kohustuslik ja vabatahtlik element, sest

a) määrustes tuleb iga abi liigi puhul täpsustada abi eesmärk, abisaajate kategooriad, abi piirmäärad, abi kumuleerumist reguleerivad tingimused ja järelevalvetingimused (artikli 1 lõige 2);

b) lisaks sellele võib konkreetselt kehtestada piirmäärad või muud tingimused üksiktoetuste andmisest teatamise kohta, jätta reguleerimisalast välja teatavad sektorid ja esitada täiendavaid tingimusi selliste määruste alusel vabastatud abi sobivusele (artikli 1 lõige 3);

nud või kui ühisturu areng või toimimine seda nõuab, sel juhul nähakse uues määruses ette kuue kuu pikkune üleminekuaeg varasemas määruses käsitletud abi kohandamiseks.

8. Komisjon võttis talle määrusega nr 994/98 antud volituse alusel vastu 12. jaanuari 2001. aasta määrused (EÜ) nr 68/2001 ja nr 70/2001, käsitlevad vastavalt EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist koolitusabi suhtes ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele antava riigiabi suhtes.⁵ Komisjon võttis vastu ka määruse nr 2204/2002, mida antud asjas vaidlustatakse.

C. Määrus nr 2204/2002

3) abi heakskiitmiseks tuleb järgida erilisi menetluseeskirju, nagu huvitatud poolte ärakuulamine (artikkel 6) ja nõuandekomiteega konsulteerimine (artiklid 7 ja 8);

4) määrused kehtivad kindlaksmääratud tähtaja jooksul, kuigi seda võib pikendada (artikli 4 lõiked 1 ja 3);

5) määrusi võib muuta või kehtetuks tunnistada juhul, kui nende väljaandmise aluseks olnud asjaolud on muutu-

9. Ilma et see piiraks määruse nr 2204/2002 põhjendavas osas esitatud põhjendusi ja selgitusi, võib seda määrust analüüsida järgmiselt:

1. Kohaldamisala

10. Vastavalt artiklile 1 kohaldatakse määrust ühelt poolt kolme liiki abikavade suhtes,

⁵ — EÜT L 10, vastavalt lk 20 ja 33; ELT eriväljaanne 08/02, vastavalt lk 128 ja 141.

mis kujutavad endast riigiabi EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses tingimusel, et olenemata majandussektorist antakse abi:

käitisele antav abi, mille kogusumma ületab kolme aasta jooksul 15 miljonit eurot (lõige 2), töökohtade säilitamiseks (lõige 5) või ajutiste töölepingute alalisteks lepinguteks ümbervormistamiseks antav abi (lõige 6).

a) töökohtade loomiseks,

b) ebasoodsas olukorras olevate või puudega töötajate töölevõtmiseks,

2. Mõisted

c) puudega töötajate töölevõtmisega kaasnevate lisakulude hüvitamiseks,

12. Nagu paljudes ühenduse õigusaktides täpsustatakse kasutatud mõisteid „abi”, „väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted”, „abi brutoosatahtsus” ja „abi netoosatahtsus”, „töötajate arv”, „ebasoodsas olukorras olev töötaja” ja „puudega töötaja”, „kaitstud töökoht”, „palgakulud”, seos investeerimisprojekti rakendamisega ja investeerimine „materiaalsesse” või „immateriaalsesse” varasse.

11. Samas ei kehti määrus:

— ekspordiga seotud tegevuseks antava abi kohta (artikli 1 lõike 3 punkt a);

3. Tingimused

— abi kohta, mille andmise tingimuseks on kodumaiste toodete kasutamine importtoodete asemel (artikli 1 lõike 3 punkt b), ja;

a) Üldtingimused

— artiklis 9 nimetatud juhtudel (näiteks konkreetsetele sektoritele suunatud toetused (lõige 1), ühele ettevõttele või

13. Artikkel 3 näeb ette, et abikava vabastamiseks asutamislepinguga kehtestatud teatamiskohustusest peab

- abi vastama selle määruse tingimustele ja
 - puudega töötajate töölevõtmisega kaasnevad lisakulud artiklis 6.
-
- abikavas viitama selgesõnaliselt sellele määrusele.

4. Kehtivusaeg

14. Tuleb märkida, et abi kumuleerimise erisätetest olenemata kehtivad abi ülemmäärad nii juhul, kui abi rahastatakse täielikult siseriiklikest vahenditest kui ka siis, kui seda rahastatakse osaliselt ühenduse vahenditest (artikkel 8).

16. Artikli 11 kohaselt kohaldatakse määrust 31. detsembrini 2006 ja sellel on kolm üleminekueeskirja:

b) Eritingimused

15. Eritingimused kehtestatakse lähtuvalt seatud eesmärkidest:

- töökohtade loomine artiklites 4 ja 7,

- määruse jõustumise ajal kehtivaid teatise hinnatakse uute sätete alusel;

- teatamiskohustusest vabastatakse ühenduse õigusaktis sätestatud tingimustele vastavad abikavad, mis on juba rakendatud enne selle määruse jõustumist ilma komisjoni loata ja EÜ artikli 88 lõikes 3 sätestatud kohustust rikkudes;

- ebasoodsas olukorras olevate töötajate ja puudega töötajate töölevõtmine artiklis 5 ja

- määruse kehtivusaja lõppemisel jäävad vabastatud abikavad vabastatuks veel kuueks kuuks.

II. Menetlus Euroopa Kohtus

17. Belgia Kuningriik esitas 10. märtsil 2003 hagi Euroopa Kohtu kantseleisse, nõudes määruse nr 2204/2002 tühistamist ja määruse nr 994/98 kohaldamatuks tunnistamist.

18. Euroopa Ühenduste Komisjon esitas hagile vastuse, nõudes hagi tunnistamist vastuvõetamatuks ja kohtukulude väljamõistmist hagejalt.

19. Kuigi Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik oli taotlenud luba astuda menetlusse, mille Euroopa Kohus talle andis, loobus ta menetlusse astumast.

20. Menetluse kirjalik etapp lõppes pärast repliiki ja vasturepliiki täiendavate formaalsusteta.

21. Hageja soovil toimus 29. septembril 2004 kohtuistung, millel osales ka kostja.

III. Hagi põhjenduseks esitatud väidete analüüs

22. Kuivõrd hagi vastuvõetavust ei ole vaidlustatud,⁶ tuleb uurida hagi toetuseks esitatud väiteid samas järjestuses, nagu need on esitatud hagiavalduses: a) määruse nr 994/98 rikkumine, b) õiguse üldpõhimõtete rikkumine ja c) asutamislepingu rikkumine õigusaluse valimisel tehtud vea tõttu.

23. Kuna aga hageja riik palub tühistada terve määruse nr 2204/2002 ja mitte üksnes mõne selle sätte, kirjeldades mitmel korral selle tulevikus praktiliselt rakendamise võimalikke tagajärgi, tuleks meenutada seda tüüpi hagi struktuuri.

6 — Kuigi nii Belgia valitsus kui ka komisjon pühendasid suure osa oma kirjalikest seisukohtadest võimaliku vastuvõetamatuse üle arutamisele, mida aga ei esitatud vormiliselt ega kohtuistungil, sest — kuigi seda arutati — asjaolu, et määruse nr 2204/2002 vastuvõtmisel ei esitatud vastuväiteid, ei takista selle hilisemat vaidlustamist, kui seda tehakse ettenähtud tähtaja jooksul ja muude tingimuste kohaselt. Sellega seoses tuleks märkida repliigis nimetatud 12. juuli 1979. aasta otsust kohtuasjas 166/78: Itaalia v. komisjon (EKL 1979, lk 2575), mille kohaselt „EMÜ asutamislepingu artikli 173 esimeses lõigus [nüüd muudetuna EÜ artikkel 230] annab igale liikmesriigile õiguse vaidlustada tühistamishagi teel nõukogu määruste seaduslikkust, ilma et selle õiguse kasutamine sõltuks nõukogusse kuuluvate liikmesriikide esindajate hoiakutest asjaomase määruse vastuvõtmise ajal”.

24. Kohtupraktika kohaselt on asutamislepinguga kehtestatud õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, mis tagab Euroopa Kohtule võimaluse kontrollida ühenduse õigusaktide seaduslikkust.⁷ See ülesanne seisneb kõigepealt seaduslikkuse kontrollimises kitsas tähenduses, võimaldades hinnata institutsioonide vastuvõetud meetmete kooskõla nende aluseks olevate õigusaktidega. Teiseks aga hõlmab see ka põhiseadusele vastavuse kontrollimist, et kindlaks teha, kas õigusaktide üldsätted vastavad lepingutele, mida vaatamata nende rahvusvaheliste õigusaktide olemusele tõlgendatakse ja kohaldatakse, nagu need oleks ühenduse põhiseadus.⁸

25. Kontrollimine toimub peamiselt kolmes menetlusevormis: tühistamishagi, tegevusetushagi ja ebaseaduslikkuse vastuväide. Seda süsteemi täiendab eelotsuse küsimus seaduslikkuse kohta, samas kui hüvitise nõuded võimaldavad kaudset järelevalvet.⁹

26. Tühistamishagil on kahekordne eesmärk: valvata, et institutsioonid järgivad ühenduse õigust, ja kaitsta hagejate (füüsi-

liste ja juriidiliste isikute, liikmesriikide ja institutsioonide) õigusi institutsioonides.¹⁰

27. Selle ese piirneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu ühiselt vastuvõetud õigusaktide, nõukogu, komisjoni ja Euroopa Keskpanga õigusaktide, välja arvatud soovitusel või arvamused, seaduslikkuse kontrollimisega ning nende Euroopa Parlamendi õigusaktide seaduslikkuse kontrollimisega, „mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele“¹¹. Lisaks näevad EÜ artikli 237 punktid b ja c ette võimaluse esitada tühistamishagisid Euroopa Investeerimispanka juhatajate nõukogu ja direktorite nõukogu võetud meetmete vastu.¹²

28. Tühistamishagi üks põhitunnuseid on see, et hagi võivad esitada piiratud arvul hagejad. Erinevalt eelisõigusega hagejatest, kelleks on liikmesriigid, Euroopa Parlament,

7 — 23. aprilli 1986. aasta otsus kohtuasjas 294/83: *Les Verts v. parlament* (EKL 1986, lk 1339); analoogiline 25. juuli 2002. aasta otsusega kohtuasjas C-50/00 P: *Unión de Pequeños Agricultores v. nõukogu* (EKL 2002, lk I-6677).

8 — Rodríguez Iglesias, G. C., „El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas“, *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, kirjastus Civitas, Madrid 1993, lk 384.

9 — Lián Noguera, D. ja Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, kirjastus Tecnos, 4. tr, Madrid 2004, lk 459.

10 — Nii väljendasin ma seda oma ettepanekus kohtuasjas, milles tehti 10. juuli 2001. aasta otsus: C-315/99 P: *Ismeri Europa v. kontrollikoda* (EKL 2001, lk I-5281). Samuti Waelbroeck, M. ja Waelbroeck, D., „Article 173“, Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D. ja Waelbroeck, M., *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, 10. kd (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), kirjastus Éditions de l'Université de Bruxelles, Brüssel 1993, lk 98; ja Vandersanden-Baray, *Contentieux communautaire*, kirjastus Bruylant, Brüssel 1977, lk 127.

11 — Lián Noguera, D. ja Mangas Martín, A., viidatud eespool, lk 460.

12 — Castillejo Manzanares, R., „El recurso de anulación“, kogumikus *Derecho procesal comunitario*, mida juhivad Mariño, F., Moreno Catena, V. ja Moreira, C., kirjastus Tirant lo Blanch, Valencia 2001, lk 151.

komisjon ja nõukogu, võivad kontrollikoda ja Euroopa Keskpank seda õiguskaitselahendit kasutada ainult oma õiguste kaitseks¹³ ning füüsilised või juriidilised isikud võivad ainult vaidlustada nendele suunatud otsuseid või ka määruse vormis või teistele isikutele suunatud otsuseid, mis puudutavad neid otseselt ja isiklikult.¹⁴

pingu või selle rakendusnormide rikkumine ja võimu kuritarvitamine. Esimesed kaks viitavad välisele seaduslikkusele ja neid võib esitada kohtu omal algatusel,¹⁵ kaks viimast puudutavad sisemist seaduslikkust ning neid peab algatama hageja. Loetelu on ammendav (kuigi asutamislepingu rikkumine kujutab endast üldist põhjust, mis hõlmab kõiki ülejäänuid), mistõttu ei saa hagi tugineda muudele põhjendustele, välja arvatud juhul, kui neid saab seostada mõnega loetletutest, sest analüüsimine ei nõua ranget klassifitseerimist ja piisab sellest, et õigusrikkumine ilmneb hagiavalduses.¹⁶ Analüüsimisel tuleb sellegipoolest kaaluda institutsioonidele nende tegevuse arendamiseks jäetud kaalutusõigust.¹⁷

29. Hagi esitamise põhjendused on samuti piiratud: pädevuse puudumine, olulise menetlusnormi rikkumine, EÜ asutamisle-

30. Kui hagi on põhjendatud, tühistab Euroopa Kohus asjassepuutuva õigusakti (EÜ artikkel 231), kuigi see otsus võib puudutada ainult mõnda selle õigusakti sätet, kui need on tervikust eraldi vaadeldavad. Vastupidiselt liikmesriigi kohustuste rikku-
mise hagle, mis on olemuselt deklaratiivne, kehtib sellises hagi tehtud kohtuotsus igal juhul lõpliku otsusena, millega kaasnevad

13 — Vaidlustamisõiguse vähendamine vastavalt hagi taotle-
vale eesmärgile ei ole õigusvaldkonnas ebatavaline. Üks näide
selle kohta on 1985. aasta Euroopa kohaliku autonoomia
harta, mis näeb ette, et kohalike omavalitsuste käsutuses peab
olema selle autonoomia eriline kaitsesüsteem riigi terri-
toriaalse võimujao suhtes; Hispaania puhul on see
tähtsustatud, et provintsidel ja linnavalitsustel on õigus
algatada kohtuvaidlusi konstitutsioonikohtus riigiseaduse
või autonoomsete piirkondade ulatusega õigussäete kohta,
kui nad leiavad, et nende säetega piiratakse kohaliku
autonoomiat (Tribunal Constitucional'i 1979. aasta 3. oktoob-
ri Ley Orgánica artikli 75 a lõige 1), ning nad võivad
kasutada seda menetlusmehhanismi üksnes ja eranditult selle
omaduse kaitsmiseks.

14 — See eraisikute aktiivne vaidlustamisõigus tühistamishagis on
toonud kaasa Euroopa Kohtu kitsendava kohtupraktika, mida
õigusteadlased on karmilt kritiseerinud — teiste hulgas
Sarmiento, D., „La sentencia UPA (C-50/2000), los particu-
lares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia”, teoses
Civitas, Revista Española de Derecho Europeo, nr 3, juuli-
september 2002, lk 531–577; ka Ortega, M., *El acceso de los
particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum,
Barcelona 1999, eelkõige 6. peatükk „Hacia una mejora del
sistema de protección jurisdiccional de los particulares”.
Kohtujurist Jacobs tegi oma ettepanekus kohtuasjas, milles
tehti 25. juulil 2002 eespool viidatud otsus Unión de
Pequeños Agricultores v. nõukogu laiemal tõlgendamise
ettepaneku, leides, et „tühenduse õigusakt puudutab hagejat
isiklikult, kui nimetatud õigusakt kahjustab või võib oluliselt
kahjustada tema huve” (punkti 102 lõige 4). Sellega on
üldjoontes kooskõlas Euroopa põhiseaduse leping, mille
artikli III-365 lõikes 4 sätestatakse kaks võimalust, et
füüsiline või juriidiline isik võib esitada hagi „temale
adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava õiguse
iiksiklikult vastu” ning lisaks „õiguse üldakti vastu, mis
puudutab teda otseselt, ja ei sisalda rakendusmeetmeid”.

15 — Näiteks teatati 10. mai 1960. aasta otsuses kohtuasjas 19/58:
Saksamaa v. ülemamet (EKL 1960, lk 471) pädevuse
puudumise kohta, et kuigi on tõsi, et seda väidet ei ole
esitatud hagi repliigis, tuleb seda siiski uurida.

16 — 14. mai 1974. aasta otsus kohtuasjas 4/73: Nold (EKL 1974,
lk 491).

17 — 14. märtsi 1973. aasta otsus kohtuasjas 57/72: Westzucker
(EKL 1973, lk 321) ja 22. jaanuari 1976. aasta otsus
kohtuasjas 55/75: Balkan-Import-Export (EKL 1976, lk 19).
Samuti Bernad, M., Salinas, S. ja Tirado, C., *Instituciones y
Derecho de la Unión Europea*, kirjastus Realizaciones,
Informes y Ediciones Europa, Zaragoza 2003, lk 402.

kohtuasjas materiaalsed ja formaalsed tagajärjed, sest selle eesmärk on taastada õiguslik kord, mida on ühenduse ebaseadusliku õigusaktiga muudetud.

selgesti arusaadav ei konteksti ega ka sisu poolest; pealegi ei vasta see nimetatud põhimõtetest teise põhimõtte nõuetele, mis on tööhõivealase riigiabi raames väga tähtis.

A. Määruse nr 994/98 rikkumine

31. Belgia valitsus koondab selle pealkirja alla kahte liiki väited, millega heidab määruse nr 2204/2002 suhtes ette, et: 1) see ei taga volitusnormiga nõutavat läbipaistvust ega õiguskindlust tööhõivealase abi suhtes ja 2) muudab kohaldatava süsteemi rangemaks, rikkudes antud volituste tingimusi.

33. Olles märkinud, et hageja kaebab põhjenduse rikkumise üle, jättes aga konkreetse eeskirja nimetamata, väidab komisjon, et vaidlustatud määruel on positiivne mõju, kuna see muudab teatud abi ühisturuga kokkusobivaks, ning et määruel ei ole negatiivset mõju, sest see võimaldab abi anda, piiramata liikmesriikide õigust abist eelnevalt teatada. Lõpuks lükkab komisjon tagasi väited, et määrus on ebaselge või rikub õiguskindluse põhimõtet.

1. Lâbipaistvus ja õiguskindlus

a) Selle käsitus määruel nr 994/98

32. Belgia sõnul nõuab määruse nr 994/98 viies põhjendus, et grupierandimääruel suurendavad „lâbipaistvust ja õiguskindlust“, sellegipoolest ei ole vaidlustatud määrus

34. Õigusakt kirjeldab fakte, olukordi või asjaolusid, omistades neile teatud tagajârgi. Faktiline olukord ja õiguslik tagajârgi on seega õigusakti kaks struktuurielmenti.¹⁸ Need tunnused aga puuduvad seletuskirjal, eessõnal või sissejuhatavatel põhjendustel, mis on mõeldud ainult nende raamistuses oleva seadusandliku teksti illustreerimiseks, põhjendamiseks või õigustamiseks, millele need tavaliselt eelnevad, kuigi need on sisuliselt õigusakti sees, ei ole neil siduvat

18 — Guasp, J., *Derecho*, ilma kirjastuseta, Madrid 1971, lk 7 jj, määratleb õiguse „ühiskonnas vajalike inimestevaheliste suhete kogumikuna“, eristades selles mõistes sisalduvat kahte tegurit: sisu, mille moodustavad inimestevahelised suhted, ja vorm, mille moodustab vajadus selliste suhete järele.

jõudu, isegi kui need on kasulikud kriteeriumid õigusakti tõlgendamiseks.

kohast, kuigi need ei ole vormiliselt nii esitatud.

35. Hageja argument keskendub volitusmääruse viiendas põhjenduses sõnaselgelt osutatud kahe põhimõtte rikkumisele, see tähendab määruse osale, mis ei ole siduv ja mille tõttu ei saa nende võimalik arvesse võtmata jätmine anda alust määruse tühistamiseks. Kõnesoleva viite ülesanne on selgitada eesmärki, millest lähtudes nõukogu soovis volituse anda.

36. Seadusandja peab aga järgima nii läbipaistvuse kui ka õiguskindluse põhimõtteid kui ühenduse õiguse allikaid,¹⁹ mille eiramine kujutab endast EÜ õigusnormi rikkumist artikli 230 tähenduses,²⁰ olenemata sellest, kas nendele põhimõtetele on määruse nr 994/98 põhjendustes viidatud.

37. Seega tuleb Belgia valitsuse väiteid läbipaistvuse ja õiguskindluse kohta käsitleda ühenduse õiguspõhimõtete rikkumise seisus-

38. Nii tõlgendas neid ka komisjon, kes sõnastas oma väited sellest seisukohast lähtudes.

b) Läbipaistvus

39. Hageja väidab, et määrus on ebaselge kahest aspektist: i) õigusliku raamistiku ja ii) määruse sätete osas.

i) Õigusliku raamistiku ebaselgus

40. Hageja meelest kattub vaidlustatud määruse kohaldamisala osaliselt piirkondliku riigiabi juhendiga,²¹ suurtele investeerimisprojektidele antava piirkondliku abi mitut valdkonda hõlmava raamprogrammi²² ja määruse nr 70/2001²³ kohaldamisalaga. See

19 — 19. novembri 1998. aasta otsusest kohtuasjas C-150/94: Ühendkuningriik v. komisjon (EKL 1998, lk I-7235, punkt 37) tuleneb vastupidi, et üldpõhimõtete järgimine on nõutav, isegi kui neid ei ole põhjendustes nimetatud.

20 — 3. mai 1978. aasta otsus kohtuasjas 112/77: Töpfer v. komisjon (EKL 1978, lk 1019, punkt 19).

21 — EÜT 1998, C 74, lk 9; ELT eriväljaanne 08/01, lk 226.

22 — EÜT C 70, 19. märts 2002 (ja mitte 2000, nagu on ekslikult märgitud hagi punktis 24), lk 8.

23 — Täpsustatud käesoleva ettepaneku punktis 8.

kokkulangevus võib tekitada vastuolusid, mis näitab, et tegemist on segase ja seosetu tekstiga.

ii) Määruse sätete ebaselgus

41. Tuleb märkida, et selline vastuolu võib tekkida ainult teiste samaväärsete õigusnormide suhtes, sest madalama või kõrgema taseme õigusnormidega seonduvad vastuolud lahendatakse õigusnormide hierarhia põhimõttel. Järelikult ei saa eespool nimetatud suunistele tugineda, kuigi Euroopa Kohus on tunnistanud, et need on komisjoni jaoks siduvad.²⁴

44. Läbipaistvuse all mõeldakse midagi, mis on selge, ilmne ja kahtlematult ning üheselt arusaadav. Selle põhimõtte kohaldamine õigusteaduses on vaid *desideratum*, sest õiguse rakendamine igapäevaelus ei ole lihtne ega anna alati üheseid vastuseid.

42. Määruse nr 70/2001 puhul ei saa kättuvust välistada, sest selle sätted ei ole kohaldatavad vastastikku välistavatele valdkondadele. Seda olukorda saab aga tavaliselt lahendada nii, et kui konkreetse juhu reguleerimiseks kasutatakse mõlema määruse sätteid, lähtutakse seaduse ajalise, spetsiifilise kohaldamise üldpõhimõtetest ja muudest asjaomastest põhimõtetest.

45. Isegi kui õigusnorm on täpse sõnastusega, osutub selle kohaldamine vahel üsna keeruliseks. See sõltub paljudest teguritest, nimelt seadusandja kaalutlusõigusest.

43. Lõpuks, kui ühe määruse sätted on vastuolus teise määruse sisuga, ei saa sellepärast esimest määrust segaseks või seosetuks pidada ja veelgi vähem pidada segaseks määrust tervikuna.

46. Uurides hageja väiteid vaidlustatud määruse ebaselguse kohta, võib arutleda kahte moodi. Esiteks, et lahknevused ühenduse sätete sõnastuses tulenevad nende kohaldamise võimalikest tagajärgedest; teiseks näib hageja paluvat Euroopa Kohtult tõlgendavat

24 — 24. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-313/90: CIRFS jt v. komisjon (EKL 1993, lk I-1125, punkt 35) ja 15. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-311/94: IJssel-Vliet (EKL 1996, lk I-5023, punkt 42).

otsust, hajutamaks kahtluseid teoreetilisel tasandil.²⁵

49. Järelikult tuleb läbipaistvuse puudumise väide tagasi lükata.

c) Õiguskindlus

47. Hagi palutakse tühistada terve määrus. Ent nagu ma espool märkisin, on see menetlusvahend piiratud ja väga täpselt määratletud kohaldamisalaga, mida ületataks juhul, kui käsitletak iga üksikut hageja nimetatud vasturääkivust ja mitmetähenduslikkust.

50. Määruse tühistamise ühe peamise põhjenduse on nimetatud vastuolu õiguskindluse põhimõttega. See põhimõte seondub sageli teiste õiguse üldpõhimõtetega ja arvestades, et see — nagu ma nimetasin — ei mõjuta volitamist, tuleb seda analüüsida hiljem punktis, milles ma käsitlen nimetatud põhimõtete rikkumist.

48. Väidetav ebaselgus ei ole tõendatud.²⁶ Õigusnormi võib tühistada ainult juhul, kui pealiskaudsel analüüsimisel võib täheldada, et õigusnorm on tervikuna ebaselge, liiga segane, sellel puudub mõte või see on vastuolus teiste sätetega. Seda ei või teha, kui — nagu antud juhul — väide põhineb oletusel, kuigi võib teha erinevaid järeldusi rakendussätete puhul, mis alluvad samuti kohtulikule kontrollile.

2. Rangema abisüsteemi rakendamine

51. Hagejaks oleva valitsuse meelest ületab rangema tööhoiveabi süsteemi heakskiitmine nõukogu antud volitusi, mis piirduvad lihtsalt varasema praktika kodifitseerimisega. Sellega seoses toob ta esile varasema ja uue süsteemi vahelised erinevused.

25 — Probleemi tahetakse lahendada enne selle tekkimist, unustades, et kui raskused ilmnevad, on võimalikud mitu lahendust, näiteks kohaldamata jätmine, rakendusaktide vaidlustamine, määruse muutmise, tõlgendamine eelotsusemenetluses.

26 — Samale järeldusele jõudis Euroopa Parlament komisjoni määruse eelnõud käsitlevas resolutsioonis (ELT 2003, C 272 E, lk 405), leides, „et esitatud tekst parandab märgatavalt halduslikku läbipaistvust ja lihtsustab ka seatud kriteeriumide järgimist [...]” (punkt 2).

52. Kostja väidab, et volitusmääruse eesmärk on lisaks varasemate tavade kajastamisele

säilitada võimalus rangemate nõuete kehtestamiseks. Ta rõhutab samuti, et hageja ei kaeba sätete rikkumise üle, vaid määruse nr 994/98 neljanda põhjenduse rikkumise üle.

vabastamiseks [...] teatamiskohustusest, on asjakohane võimaldada tal esitada täiendavaid üksikasjalikke tingimusi, et tagada käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluva abi sobivus ühisturuga". Ühtlasi tuleb selle kokkusobivuse hindamiseks rakendada üldtingimusi konkreetset juhul, arvestades hetkel valitsevaid asjaolusid, mille tõttu ei ole välistatud, et tavad muutuvad aja jooksul põhjendatult.

53. Vaidlustatud määruse õiguslikust raamistikust selgub, miks see väide ei ole vastuvõetav.

54. Asutamislepinguga on komisjonile usaldatud ülesanne kontrollida abi kokkusobivust ühisturuga, milleks ta kohustab liikmesriike abist eelnevalt teatama, võimaldamaks nõukogul võtta meetmeid ettenähtud süsteemi rakendamiseks, nagu toimub juhul, kui komisjonil lubatakse vastu võtta üldsätted kokkusobivuskriteeriumidele vastavate abisüsteemide teatamiskohustusest vabastamiseks.

55. Selle volituse komisjonile andmist õigustab „omandatud kogemus”, ent ei saa öelda, et nõukogu on lubanud vaid varasema süsteemi koodifitseerimist, välistades rangema määruse vastuvõtmise võimaluse. Varasemat praktikat ei tule dokumenteerida õigusnormides, piisab selle asjakohasest kasutamisest. Tuleb märkida, et volitusmääruse seitsmendas põhjenduses on kirjas, et „kui komisjon võtab vastu määrusi teatavate abi liikide

56. Määruse nr 994/98 eeskirjad ei keela komisjonil kehtestada seni kehtivatest erinevaid eeskirju ega kohusta teda kasutama lihtsat ümbersõnastamist. Selle institutsiooni ülesanne on teostada ühisturuga kokkusobivuse järelevalvet ja samamoodi, nagu ta võib teatud ajal vastu võtta suuniseid, võib ta neid muuta või hiljem tagasi võtta, järgides ühenduse õigusega kindlaks määratud piire.²⁷

27 — Selle näiteks on komisjoni teatistes tööhõivealast riigiabi käsitlevate suuniste kohta (2000/C 371/05, EÜT 2000, C 371, lk 12; ELT eriväljaanne 08/02, lk 3) sätestatud, et komisjon jätkab tööhõivealaste abikavade hindamist „olemasolevates suunistes kehtestatud kriteeriumide alusel, mis seetõttu jäävad kehtima seni, kuni jõustuvad tööhõivealase abi ülevaadatud suunised või kuni jõustub tööhõivealase abi erandmäärus”.

57. Väide üleminekuaja puudumise kohta ei ole samuti põhjendatud, sest määruse nr 2204/2002 artiklis 11 on sellekohased sätted, millega võib mitte nõustuda, mida aga ei saa eirata.²⁸

58. Ise küsimus — mida selles hagi ei ole esitatud — on, kas komisjoni poolt volitusmääruse alusel vastu võetud määrus järgib selle tekstis esitatud üld- ja eritingimusi.²⁹

60. Kõigepealt tuleb märkida, et määrus nr 2204/2002 ei vähenda õiguskindlust, nagu leiab kostja,³⁰ sest see teisi põhimõtteid hõlmav laia ulatusega põhimõte eeldab õiguspärasteid ootusi, mis põhinevad ühenduse institutsioonide käitumisel õiguse rakendamisel. Seega tuleb volitusmääruse viienda põhjenduse teksti „grupierandimäärused suurendavad läbipaistvust ja õiguskindlust” mõista selles tähenduses, sest liikmesriikidele teatatakse määruse abil, mille komisjon võtab vastu talle omistatud volituste alusel, tingimused abikavade eelnevast teatamiskohustusest vabastamiseks.

B. Õiguse üldpõhimõtete rikkumine

1. Õiguskindluse põhimõte

59. Hagi viitab korduvalt õiguskindluse põhimõttele, kuigi ametlikus esituses seonduv selle rikkumine määruse nr 994/98 ühe põhjendusega. Seda aspekti ma juba käsitlen ja selgitasin, et seda kaebust tuleb uurida eraldi samal ajal, kui käsitletakse kaebusi teiste ühenduse õiguse üldpõhimõtete kohta.

61. Vaidlustatud määrusega tahetakse tagada õiguskindlust, sätestades ühisturuga kokkusobivuse tingimused, mida nõuab asutamislepinguga järelevalvet teostama volitatud institutsioon. Aga kui määruse sätetest tervikuna ilmneb selgesti ebakindlus, on vaid üldjoontes ja teoreetiliselt võimalik hinnata, mil määral selle eesmärk on saavutatud.

28 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 16.

29 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 7.

30 — Sama arvas ka Euroopa Parlament, kes leidis oma resolutsioonis 26. joonealuses märkuses osutatud määruse eelnõu kohta, et esitatud „abi lubamise süsteem on kokkusobiv, [...] ja soodustab õiguskindluse põhimõtet” (punkt 3).

62. Vaidlustatud määruse sisu lähemal uurimisel sellist muljet ei jää, sest määrus täpsustab kohaldamisala nii positiivselt kui ka negatiivselt, määratleb kasutatud mõisted, kehtestab teatamiskohustusest vabastamise tingimused ja igale abikavale omased tingimused ning sisaldab abi kumuleerimise, läbipaistvuse, kontrolli ja kehtivusaja eeskirju.³¹

korraldust, nagu see on Belgia puhul, kus tööhõiveküsimumused kuuluvad eranditult piirkondade pädevusse. Määrusele heidetakse ette, et teatamiskohustusest vabastamine on kehtetu, sest selles ei arvestata nende asjaoludega.

63. Õiguskindluse puudumise väide peab veelgi vähem paika seetõttu, et asutamislepingus ette nähtud süsteemis on teatamiskohustus kehtestatud üldreeglina, samas kui teatamiskohustusest vabastamine on pigem piiratud ning seda tuleb seega tõlgendada kitsalt nii, et kui selle ulatuse suhtes on kahtlusi, järgitakse põhireeglit. Igal juhul ei ole määrus mõeldud selles valdkonnas ammendavalt kasutamiseks, vaid üksikjuhtude reguleerimiseks.

65. Komisjoni arvates ei ole subsidiaarsuse põhimõtte antud juhul asjassepuutuv.

66. EÜ artikli 5 teises lõigus on selgesõnaliselt sätestatud subsidiaarsuse põhimõtte, mis piirdub valdkondadega, mis ei kuulu ühenduse ainupädevusse.³²

2. Subsidiaarsuse põhimõtte

64. Kuigi hagejaks olev riik viitab vormiliselt subsidiaarsuse põhimõtte rikkumisele, nimetab ta oma taotluse põhjendustes õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Neid põhimõtteid analüüsitakse eraldi, sellepärast käsitlen selles lõikes neist esimest, mis puudutab liikmesriikide põhiseaduslikku

67. Määruse nr 2204/2002 õiguslik raamistik näitab, et see puudutab valdkonda, mille reguleerimine kuulub ühenduse ainupädevusse juba seetõttu, et ühendus kontrollib riigiabi ühisturuga kokkusobivust.³³

32 — Seda mõtet korratakse Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokolli subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta punktis 3.

33 — Ilma et see piiraks EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõikega liikmesriikidele antud õigust pöörduda nõukogu poole cesmärgiga kuulutada abi ühisturuga kokkusobivaks, kui seda õigustavad erandlikud asjaolud.

31 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 9–16.

68. Seega ei ole subsidiaarsuse põhimõte asjassepuutuv ega kohaldatav ja seda ei ole seega rikutud.

3. Proportsionaalsuse ja sidususe põhimõtted

a) Proportsionaalsuse põhimõte

69. Hageja arvates tekitab määrus, mille tühistamist taotletakse, kindlusetuse olukorra. Lisaks tähendab ebasoodsas olukorras olevate töötajate ammendav loetelu artikli 2 punktis f, et liikmesriikide piirkondlikke iseärasusi ja sotsiaalpoliitikat ei võeta arvesse, mis aga on koos võimalusega, et komisjonile tuleb eelnevalt teatada kõnesolevas sättes loetletud kategooriatest erinevate tööhõivekategooriate soodustamise meetmetest, ebaproportsionaalne tööpuuduse vähendamise eesmärgiga.

70. Komisjon rõhutab määruse tausta ja märgib, et määruse kohaldamisalast välja jäävast abist eelnevalt teatamise kohustus tuleneb asutamislepingust.

71. Kohtupraktika kohaselt nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et ühenduse sätte kohaselt kasutatavad vahendid võimaldavad saavutada taotletavat eesmärki ning ei lähe kaugemale kui selleks vajalik.³⁴ Proportsionaalsus eeldab seega sidusust ja harmooniat taotletava eesmärgi ja selle saavutamiseks võetavate meetmete vahel.

72. Seda suhet tuleb analüüsida määruse tegelikust eesmärgist lähtuvalt, sest muidu on nende kahe elemendi vaheline suhe tasakaalust väljas. Belgia valitsus ei ole tühistamisväite põhjendamisel seda kriteeriumi järginud, sest kuigi tööhõive edendamine on nii ühenduse kui ka liikmesriikide majandus- ja sotsiaalpoliitikas esmase tähtsusega — seda on ühtlasi nimetatud määruse nr 2204/2002 kuuendas põhjenduses — ei ole see sama oluline vaidlustatud õigusaktis, kuigi õigusakt mõjutab seda. Määrus võeti vastu komisjonile nõukogu antud volituste alusel, tuleb rõhutada, EÜ artiklite 87 ja 88 kohaldamise lihtsustamiseks.

73. Lisaks, nagu ma juba rõhutasin, tuleb valdkonnas, mis kuulub ühenduse ainupäde-

34 — 20. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 122/78: Buitoni (EKL 1979, lk 677, punkt 16); 18. novembri 1987. aasta otsus kohtuasjas 137/85: Maizena (EKL 1987, lk 4587, punkt 15); 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-491/01: British American Tobacco (Investments) v. Imperial Tobacco (EKL 2002, lk I-11453, punkt 122) ja 10. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-15/00: komisjon v. EIP (EKL 2003, lk I-7281, punkt 161).

vusse, tunnistada ühenduse seadusandja ulatuslikku otsustusõigust nii, et ainult siis, kui võetud meetmed on ilmselgelt sobimatud määruse eesmärgi suhtes, võib nende seaduslikkust kahtluse alla seada.³⁵ See ei ole aga antud juhul nii ning eeskirjade kohaldamisel ilmnevad võimalikud puudused ei riku nende proportsionaalsust.³⁶

sioonidele ühise poliitika arendamiseks jäetud ulatusliku kaalutusõiguse piires tunnistab väljakujunenud kohtupraktika nende õigust ühitada erinevaid ühenduse eesmäärke.

74. Seega tuleb hageja esitatud väide proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise kohta tagasi lükata.

b) Sidususe põhimõte

75. Hageja on seisukohal, et rikutakse ühenduse tegevuse sidususe põhimõtet, sest piiratakse liikmesriikide võimalusi arendada tõelist tööhõivepoliitikat.

76. Kostja aga, meenutades vaidlustatud õigusakti tähendust, väidab, et liidu institut-

77. Selle väite uurimiseks tuleb rõhutada vaidlustatud määruse tausta: üldjuhul peetakse liikmesriikide antud abi, mis moonutab või ähvardab moonutada konkurentsi, ühisturuga kokkusobimatuks, isegi kui teatud asjaoludel peetakse abi ühisturuga kokkusobivaks; igal juhul tuleb komisjonile teatada abi andmise või muutmise kavadest, et komisjon saaks nende kokkusobivuse üle otsustada. Selle ülesande lihtsustamiseks volitas nõukogu komisjoni teatud tingimustel määrama kindlaks tingimused, mille täitmisel võib teatud abikavad teatamiskohustusest vabastada, mille hulgas on ka „tööhõivele ja koolitusele” antav abi (määruse nr 994/98 artikli 1 lõige 1).

78. Teatamiskohustus ei tulene seega mitte vaidlustatud õigusaktist, vaid — nagu märgib komisjon — asutamislepingust endast. Vaidlustatud määrus sätestab saadud volituse kohaselt teatud abikavade teatamiskohustusest vabastamiseks vajalikud tingimused.

35 — Seda käsitletakse eespool viidatud kohtuotsustes *British American Tobacco (Investments) v. Imperial Tobacco*, punkt 123, ja komisjon v. EIP, punkt 162.

36 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon v. EIP, punkt 165.

79. Liikmesriikide tööhõivepoliitikat kõnealune ühenduse meede otseselt ei mõjuta, sest see kuulub teise valdkonda.

82. Kohtupraktikas on ammu leitud, et ühenduse seadusandja rikub mittediskrimineerimise põhimõtet, kui ta kohtleb võrreldavaid olukordi ebavõrdselt³⁷ või erinevaid olukordi ühtemoodi,³⁸ välja arvatud juhul, kui erinevus on objektiivselt õigustatud.³⁹

4. Mittediskrimineerimise põhimõte

80. Belgia valitsus leiab, et säilitades varem lubatud abikavad, kuid võttes uute abikavade jaoks kasutusele uue rangema süsteemi, rikutakse enne määruse jõustumist abi saanud ettevõtjate ja pärast abi taotlevate ettevõtjate vahelise mittediskrimineerimise põhimõtet.

83. Antud juhul tekitaks hageja sõnul õigusakti muutmine ebavõrdsust. Kuid see muudatus on objektiivne põhjus, mis selgitab tekitatud erinevaid tagajärgi. Kui järgida Belgia Kuningriigi argumente, annaks see tulemuseks õiguskorra stagneerumise ja igatsemise, sest ei võetaks vastu ühtegi uut, varasemast erinevat määrust. Määruse mõju teistele õiguse üldpõhimõtetele, nagu tagasiulatava jõu puudumise, omandatud õiguste respektseerimise, õiguspärase ootuse põhimõtetele või juba nimetatud põhimõtetele, eriti õiguskindluse põhimõtetele, on ise küsimus.

81. Kostjaks olev institutsioon teatab selle kohta, et määrusega tahetakse vaid, vastavalt selle õiguslikule alusele, kaotada eelnev teatamiskohustus abi suhtes, mis vastab ettenähtud tingimustele. Määrus ei lähe sellest kaugemale, sest kui see lõpetaks varem lubatud abi või kehtestaks nende suhtes vast loodud süsteemi, rikuks see määrust nr 994/98 ja ka asutamislepingut ennast.

84. Seega ei öelda, et erineva kohtlemise väide ei ole õigustatud.

37 — Esimeste hulgas on 27. oktoobri 1971. aasta otsus 6/71: Rheinmühlen Düsseldorf (EKL 1971, lk 823).

38 — 16. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 147/79: Hochstrass v. Euroopa Kohus (EKL 1980, lk 3005) ja järgmised kohtuotsused.

39 — 15. juuli 1982. aasta otsus kohtuasjas 245/81: Edeka (EKL 1982, lk 2745), teiste hulgas.

C. Ekslikult valitud õiguslik alus

85. Viimane Belgia esitatud väide põhineb EÜ artiklil 241. Belgia väidab, et Amsterdami lepinguga lisati EÜ artiklile 137 lõige 3 selleks, et võimaldada nõukogul ühehäälselt võtta meetmeid „rahalise abi kohta tööhõive edendamiseks ja töökohtade loomiseks”, mis tähendab komisjoni igasuguse pädevuse välistamist selle suhtes. See muudatus tähendab, et määrus nr 994/98 ei ole enam määruse nr 2204/2002 õiguslik alus, sest sellega antav volitus rikub eespool nimetatud sätet selle muudetud kujul.

86. Komisjon väidab, et nimetatud EÜ artikli 137 lõige 3 võeti vastu pärast määruse nr 994/98 jõustumist, ilma et sel oleks tagasiulatuvat jõudu. Lisaks ei ole tema meelest see asutamislepingu säte antud juhul kohaldatav.

87. Ei jää muud üle, kui selle viimase arvamusega täielikult nõustuda.

88. Euroopa Kohus on leidnud, et õigusakti õigusliku aluse valikul tuleb tugineda kohtulikult kontrollitavatele objektiivsetele elementidele nagu selle eesmärk ja sisu.⁴⁰ Kui eesmäärke on mitu, tuleb lähtuda põhieesmärgist.⁴¹

89. Kõrge tööhõivetaseme saavutamine on üks ühenduse põhitäotlusi (EÜ artikkel 2), mida peab edendama liikmesriikide tööhõivepoliitika koordineerimine (EÜ artikli 3 lõike 1 punkt i), liikmesriigid tegelevad ka sellega aktiivselt, võttes selle saavutamiseks majanduslikke meetmeid.

90. Seda liiki abi andmine mõjutab ühisturu toimimist ja moonutab konkurentsi.⁴² Seega nähakse selleks ette mõned kontrollivahendid, mis kahtlemata kajastuvad tööhõives, ja mille hulgas tuleks nimetada määrust nr 994/98, millel põhineb vaidlustatud määrus, mille aluseks ei ole EÜ artikkel 137 ega ükski teine EÜ asutamislepingu XI jaotise — sotsiaalpoliitika, haridus, kutseõpe ja noorsugu — või VIII jaotise — tööhõive — artikkel, vaid EÜ artikkel 89, mis kuulub jaotisesse VI – konkurentsi, maksustamise ja õigusaktide ühtlustamise üldeeskirjad. See

40 — 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon v. nõukogu (EKL 1991, lk I-2867, punkt 10).

41 — 9. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-377/98: Madalmaa v. nõukogu (EKL 2001, lk I-7079, punkt 27).

42 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 3 ja 4.

on õigesti valitud õiguslik alus, sest selle põhieesmärk on EÜ artiklite 87 ja 88 rakendamine, kuigi, rõhutan, see mõjutab tööhõivet.

92. Järelikult ei ole EÜ artiklist 137 antud juhul abi. Ühenduse õigust ei ole rikutud, sest määrus nr 2204/2002 põhineb asutamislepingu konkurentsialastel sätetel, kuna selle põhieesmärk on nõukogu poolt komisjoni volitamise teel lihtsustada EÜ artikli 88 lõikes 3 sätestatud menetlust.

91. Ühtlasi tuleks märkida, et volitusmäärus hõlmab samuti teisi abiliike, nagu väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, uurimis- ja arendustegevusele või keskkonnakaitsele antav abi (artikli 1 lõige 1), nii et kui Belgia Kuningriigi argumendiga nõustuda, peaks volitusmääruse õiguslikuks aluseks olema kõik asutamislepingu sätted, mis lubavad ühendusel nendes valdkondades tegutseda.

IV. Kohtukulud

93. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on liikmesriik kohtuvaidluse kaotamise tõttu kohustatud hüvitama kohtukulud.

V. Ettepanek

94. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Jätta rahuldamata tühistamishagi, mille Belgia Kuningriik esitas komisjoni 5. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ) nr 2204/2002 vastu, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist tööhõivealase riigiabi suhtes.

2. Mõista kohtukulud välja asjaomaselt liikmesriigilt.