

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

F. G. JACOBS

esitatud 11. detsembril 2003¹

1. Käesolevas kohtuvaidluses, mis on algatatud EÜ artikli 230 alusel, taotleb komisjon nõukogu otsuse 2002/114/EÜ tühistamist.²

2. Nimetatud otsus (edaspidi „vaidlustatud meede“) tehti EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel, millega antakse nõukogule pädevus otsustada — kui seda õigustavad erandlikud asjaolud —, kas abi, mida liikmesriik annab või kavatseb anda, on ühisturuga kokkusobiv. Selle otsusega andis ta Portugalile nõusoleku maksta mõningatele Portugali seakasvatajatele välja summa, mis võrdub abiga, mille kõnealused põllumehed on juba kätte saanud, kuid mille tagastamist neilt nõutakse vastavalt komisjoni otsustele,³ millega tunnistati abi ühisturuga kokkusobimatuks.

3. Tõenäoliselt ei ole vaidlustatud meede ainus EÜ artikli 88 lõike 2 kolmandas lõigus sätestatud menetluse kohaselt nõukogu poolt hiljuti vastu võetud otsus, millega kiidetakse heaks abi andmine nendele abisaajatele, kes tulenevalt eelnevast komisjoni negatiivsest otsusest⁴ olid kohustatud tagastama teise abi. Seega antakse käesolevas kohtuvaidluses Euroopa Kohtule võimalus tuvastada, kas selline nõukogu pädevuse kasutamine on kooskõlas EÜ asutamislepingus sätestatud riigiabi kontrolli süsteemiga.

Õiguslik raamistik

4. Artikli 87 lõikes 1 sätestatakse: „Kui käesolevas lepingus ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, ühisturuga

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 21. jaanuari 2002. aasta otsus 2002/114/EÜ, millega lubatakse Portugali Vabariigil anda abi 1994. ja 1998. aasta meetmetest abi saanud Portugali seakasvatajatele (EÜT 2002, L 43, lk 18).

3 — Komisjoni 25. novembri 1999. aasta otsus 2000/200/EÜ Portugali abikava rakendamise kohta seoses intensiivse loomakasvatusega tegelevate ettevõtjate võlakooima vähendamise ja olukorra parandamisega seakasvatussektoris (EÜT 2000, L 66, lk 20); komisjoni 4. oktoobri 2000. aasta otsus 2001/86/EÜ Portugali poolt seakasvatussektoris rakendatud abikava kohta (EÜT 2001, L 29, lk 49).

4 — Vt nõukogu 20. märtsi 2000. aasta otsus 2000/257/EÜ RIBS SpA poolt Itaalias antud abi kohta, mis on kooskõlas 19. detsembri 1983. aasta siseriikliku seadusega nr 700 suhkrupeedikasvatuse sektori ümberkorraldamise kohta (EÜT 2000, L 79, lk 38).

kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust”. Artikli 87 lõikes 2 on kindlaks määratud abi liigid, mis on ühisturuga kokkusobivad. Artikli 87 lõikes 3 on sätestatud abi liigid, mida võib pidada ühisturuga kokkusobivaks.

6. Artikli 88 lõike 2 kolmandas ja neljandas lõigus on sätestatud:

„Liikmesriigi avalduse põhjal võib nõukogu ühehäälselt otsustada, et abi, mida see riik annab või kavatseb anda, tuleb erandina artikli 87 sätetest või artiklis 89 sätestatud eeskirjadest pidada ühisturuga kokkusobivaks, kui sellist otsust õigustavad erandlikud asjaolud. Kui komisjon on kõnesoleva abi küsimuses juba algatanud käesoleva lõike esimeses lõigus ettenähtud menetluse, siis tõsiasi, et asjassepuutuv riik on esitanud nõukogule avalduse, peatab nimetatud menetluse selle ajani, kuni nõukogu on oma seisukoha teatavaks teinud.

5. EÜ asutamislepingu kohaselt on komisjonil keskne roll järelevalve ja kontrolli teostamisel liikmesriikide poolt antava abi üle. Vastavalt EÜ artikli 88 lõikele 1 kontrollib komisjon koostöös liikmesriikidega „pidevalt kõiki neis riikides olemasolevaid abisüsteeme”. Artikli 88 lõike 2 esimesest lõigust tulenevalt on komisjonil pädevus ja kohustus anda hinnang abi kokkusobivuse kohta artikli 87 alusel ning juhul, kui abi on kokkusobimatu, „otsustab komisjon, et asjassepuutuv riik peab säärase abi lõpetama või muutma seda” määratud tähtaja jooksul. Tulenevalt artikli 88 lõikest 3 on liikmesriigid kohustatud teavitama komisjoni kõikidest kavatest abi määramise või muutmise kohta ning neil on keelatud kavade elluviimine, kuni komisjon ei ole teinud otsust vastavalt artikli 88 lõikele 2. Juhul kui asjassepuutuv liikmesriik seda otsust ei järgi, on komisjonil või teisel huvitatud liikmesriigil artikli 88 lõike 2 teisest lõigust tulenevalt õigus pöörduda otse Euroopa Kohtusse.

Kui nõukogu ei ole kolme kuu jooksul alates nimetatud avalduse esitamisest oma seisukohta teatanud, teeb asja kohta oma otsuse komisjon.”

7. Artiklist 89 tuleneb nõukogu pädevus anda asjakohaseid määrusi artiklite 87 ja 88 kohaldamiseks. Vastavalt sellele pädevusele võttis nõukogu vastu määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ artikli 88 kohaldamiseks.⁵

5 — Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 88 kohaldamiseks (EÜT 1999 L 83, lk 1).

8. EÜ artiklist 36 tulenevalt kohaldatakse EÜ asutamislepingus sätestatud konkurentsieeskirju, sealhulgas neid, mis on seotud riigiabi, põllumajandussaaduste tootmise ja nendega kauplemise suhtes ainult selles ulatuses, mis on nõukogu poolt kindlaks määratud seadusandlike aktidega, millega töötatakse välja ja rakendatakse ühist põllumajanduspoliitikat EÜ artikli 37 kohaselt.

9. Nõukogu 29. oktoobri 1975. aasta määruse (EMÜ) nr 2759/75 sealihaturu ühise korralduse kohta⁶ artiklis 21 on sätestatud, et kui selles määruuses ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse EÜ asutamislepingu riigiabi kohta käivaid sätteid sigade ja sealihatoodega kauplemise suhtes.

Asjaolud ja vaidlustatud meede

10. Ajavahemikus 1994–1999 andis Portugal seakasvatusektorile riigiabi (edaspidi „esialgne abi”). Abist, mida anti 1994. aastal, komisjoni ei teavitatud; abist, mida anti 1999. aastal, komisjoni teavitati, kuid seda rakendati enne, kui komisjon oli teinud otsuse selle kokkusobivuse kohta ühisturuga.

11. 25. novembri 1999. aasta otsusega 2000/200/EÜ ja 4. oktoobri 2000. aasta otsusega 2001/86/EÜ (edaspidi „komisjoni otsused”)⁷ tunnistas komisjon suurema osa esialgsest abist ühisturuga kokkusobimatuks ja kohustas seda tagastama.

12. Pärast Portugali valitsuse taotluse esitamist võttis nõukogu 21. jaanuaril 2002 vastu vaidlustatud meetme, millega tunnistati ühisturuga kokkusobivaks Portugali poolt esialgset abi saanud seakasvatajatele antud riigiabi summas, mis oli „võrdne abisaajate poolt tagastatava summaga” vastavalt komisjoni otsusele.

13. Vaidlustatud meetme preambuli kolmeistkümnendas ja neljateistkümnendas põhjenduses on vaidlustatud meedet õigustatud järgmiselt:

„.... [esialgse abi] tagasimaksmine ohustab paljude abisaajate majanduslikku elujõulisust ja sellel võivad teatud piirkondades olla äärmiselt kahjulikud sotsiaalsed tagajärjed, sest 50% seakarjast on koondatud alla 5%-le territooriumist.

6 — EÜT 1975 L 282, lk 1.

7 — Osundatud 3. joonealuses märkuses.

Seega esinevad erandlikud asjaolud, mis erandkorras ja üksnes vajalikus ulatuses esile kerkinud tasakaalustamatuse kõrvaldamiseks lubavad pidada sellist abi käesolevas otsuses määratletud tingimustel ühisturuga kokkusobivaks.”

mõista kohtukulud välja komisjonilt. Nõukogu toetuseks astus menetlusse Portugali valitsus. Samuti esitas Prantsuse valitsus menetlusse astumise avalduse, kuid ta tegi seda alles pärast Euroopa Kohtu kodukorra artikli 93 lõikes 1 kehtestatud tähtaja möödumist. Seetõttu lubati tal artikli 93 lõike 7 kohaselt esitada oma märkused suulise menetluse ajal juhul, kui see toimub. Antud juhul suulist menetlust ei nõutud, mistõttu seda ka ei toimunud.

Menetlus ja poolte nõuded

14. Komisjon palub EÜ artikli 230 alusel esitatud hagiavalduses Euroopa Kohtul vaidlustatud meede tühistada ja mõista kohtukulud välja nõukogult. Tema väide seisneb põhiliselt selles, et nõukogul ei olnud pädevust vaidlustatud meedet vastu võtta, arvestades asjaoluga, et komisjon oli esialgse abi kohta otsused teinud. Seetõttu ületas nõukogu oma pädevust, kuritarvitas temale antud võimu, rikkus EÜ asutamislepingut ja ühenduse õiguse üldpõhimõtteid. Teise võimalusena väidab komisjon, et nõukogu tegi ilmse kaalutusvea järeldades, et tegemist oli vajalike erandlike asjaolude esinemisega EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu mõttes. Kolmanda võimalusena väidab komisjon, et vaidlustatud meede ei ole piisavalt ja õigesti põhjendatud.

15. Nõukogu palub Euroopa Kohtul jätta hagi põhjendamatusse tõttu rahuldamata ning

16. Nõukogu ja Portugali valitsuse vastuväited seisnevad põhiliselt selles, et vaidlustatud meede on seotud uue abiga ning et õiguslikust seisukohast ei mõjuta see komisjoni eelnevaid otsuseid, mis ei avalda vaidlustatud meetmele ka mingit mõju.

Küsimuste määratlemine

17. Poolte vastuväidete osas tuleb käsitleda järgmisi küsimusi:

- Kas EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel on nõukogule antud pädevus võtta vastu otsus abi suhtes, mille kohta on komisjon teinud eelnevalt negatiivse otsuse?

- Kas nõukogu saab igal juhul heaks kiita abi, mis oma esemelt ja mõjult toetab abisaajaid sellise abi tagastamisel, mille kohta on komisjon teinud eelnevalt negatiivse otsuse?
- Kas nõukogu tegi olulise kaalutusvea, kui ta järeldas, et erandlikud asjaolud õigustavad vaidlustatud meetme vastuvõtmist?
- Kas vaidlustatud meede on piisavalt ja õigesti põhjendatud?

lusel on mõte vaid eeldusel, et komisjon ei ole oma otsust veel teinud. Vastasel korral ei ole mingit mõtet tingimusel, et komisjon peatab oma menetluse kolmeks kuuks pärast liikmesriigi poolt nõukogule avalduse esitamist. Kolmandaks, juhul kui nõukogu saaks komisjoni otsuse tühistada, võib tekkida vastuolu ühenduse kohtuorganite ning nõukogu poolt komisjoni üle teostatava järelevalve vahel. Neljandaks kaob selle tulemusena õiguskindlus.

19. Minu arvates on komisjoni esitatud väited esimese küsimuse kohta veenvamad.

Kas nõukogu pädevuses on võtta vastu otsus abi suhtes, mille kohta on komisjon teinud eelnevalt negatiivse otsuse?

18. Komisjon esitab mitmeid teineteisega kattuvaid vastuväiteid tõendamaks, et juhul, kui komisjon on teinud abi kohta negatiivse otsuse, ei saa nõukogu vastu võtta sellele vastupidist otsust. Minu arvates on järgnevad komisjoni esitatud väited olulisimad. Esiteks, komisjonil on esmane pädevus otsustada, kas abi on ühisturuga kokkusobiv ning nõukogul on selleks pädevus ainult erandjuhtudel ja seda tuleb tõlgendada kitsalt. Teiseks, selle pädevusega seotud kindlaksmääratud menet-

20. Mulle näib selge olevat — nagu leiab ka komisjon —, et artikli 88 lõike 2 alusel komisjonile ja nõukogule antud pädevuste vahelist suhet peab reguleerima eesõiguse põhimõte, mille kohaselt juhul, kui üks institutsioon teeb oma otsuse abi kokkusobivuse kohta, ei saa teine institutsioon enam selle abi kohta otsust teha.

21. Minu arvates tuleneb nimetatud põhimõte selgelt EÜ asutamislepingust. Ilma

selleta ei oleks mõtet artikli 88 lõike 2 kolmandas ja neljandas lõigus sätestatud tingimusel, mille kohaselt komisjon peatab oma menetluse kolmeks kuuks, mille jooksul nõukogu menetleb liikmesriigi avaldust.⁸ Kolmekuuline tähtaeg ei kaitseks nõukogu vabadust otsustada abi üle ega kehtestaks tähtaega, mille jooksul peab nõukogu tegutsema, kui nõukogule jääks tegutsemispädevus määramata ajaks, isegi pärast seda, kui komisjon on oma otsuse teinud.

kele piirangutele ning on sõnaselgelt piiratud erandlike asjaoludega. Nõukogu pädevus teha igal ajal komisjoni negatiivsele otsusele vastukäiv otsus seaks selgelt küsimärgi alla EÜ asutamislepinguga ettenähtud vastutuse jaotuse.

22. Samuti on nimetatud põhimõtte kooskõlas vastavate EÜ asutamislepingu tõhusat ja erapooletut riigiabi kontrolli tagavate sätete üldise eesmärgiga. Järelevalve liikmesriikide tegevuse üle on komisjonile rohkem kohane kui nõukogule, mis koosneb liikmesriikide esindajatest. Seetõttu ongi komisjonile antud esmavastutus otsustada abi ühisturuga kokkusobivuse üle.⁹ Seevastu nõukogu pädevus allub eelmises punktis selgitatud menetlusli-

23. Minu arvates tooks sellise põhimõtte puudumine tegelikkuses kaasa võimaluse vastuolu tekkimiseks artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel tehtud nõukogu otsuse ning ühenduse kohtute otsuse vahel seoses komisjoni eelneva otsusega. Juhul, kui nõukogule jääb tegutsemispädevus määramata ajaks pärast seda, kui komisjon on teinud otsuse abi kokkusobivuse kohta, võib nõukogu sekkuda alles siis, kui seoses komisjoni eelneva otsusega on ühenduse kohtutes algatatud menetlus või kui see on lõpetatud.¹⁰ Kohtujurist Mayrase sõnade kohaselt on tõesti „kujuteldamatu, et EÜ asutamislepingu autorid oleksid saanud lubada võimalikku vastuolu nõukogu otsuse, mis põhineb erandlike asjaolude kindlakstegemisel ja mis on erandiks artiklist [87], ning Euroopa Kohtu otsuse vahel, mille ainus alus saab olla EÜ asutamislepingu selle sätte lõplik tõlgendus.”¹¹

8 — Kohtujurist Mayras jõudis samale järeldusele oma ettepanekus kohtuasjas C-70/72: komisjon v. nõukogu, EKL 1973, lk 813, punkt 835, teine veerg. Vt kohtujurist Cosmase ettepanek kohtuasjas C-309/95: komisjon v. nõukogu, EKL 1998, lk I-655, punkt 45.

9 — Selles küsimuses on komisjoni eesõigust tunnistanud ka Euroopa Kohus väljakujunenud kohtupraktikas, mille kohaselt ei ole siseriiklike kohtute pädevuses anda hinnangut abi kokkusobivuse kohta ühisturuga. Vt kohtuasi C-354/90: FNCE, EKL 1991, lk I-5505, punkt 14.

10 — Nimetatud menetlusi saab algatada artikli 230 alusel või kas komisjoni või teise huvitatud liikmesriigi poolt artikli 88 lõike 2 teise lõigu alusel.

11 — Osundatud 8. joonealuses märkuses, lk 835, teine veerg.

24. Veelgi enam, minu arvates on eesõiguse põhimõte vajalik õiguskindluse tagamisel. Ilma selleta oleks tõenäoliselt nõukogu otsusega võimalik tühistada komisjoni otsus igas etapis ning isegi — nagu ilmneb käesolevast kohtuvaidlusest — palju hiljem pärast selle vastuvõtmist.¹² Selline olukord tekitaks olulisel määral ebakindlust komisjoni, liikmesriikide ja riigiabisajaate vahelisesse suhetesse. Abisaajate jaoks oleks tegemist märkimisväärse ajendiga hoiduda ebaseadusliku abi tagastamisest ning selle asemel suunata oma jõupingutused *lobby*-tööle asjaomase liikmesriigiga, et see esitaks nõukogule avalduse. Võib juhtuda, et selline abi, mis tagastati kas liikmesriigi tegevuse tulemusena või siseriikliku kohtu määrusega, tuleb hiljem taastada. Samas on võimalik, et vahepeal on konkurentidele makstud kahjuhüvitisi.

25. EÜ asutamislepingus kehtestatud tähtaegade — mis on sätestatud näiteks hagimenetluse puhul artikli 230 viiendas lõigus ja antud juhtumi puhul artikli 88 lõike 2 neljandas lõigus — eesmärk on muuta lühemaks seda ajavahemikku, kui poolte õiguslik seisund on ebakindel. Leian, et EÜ asutamislepingu eelnõu koostajad ei kavatse nud anda nõukogule määramata ajaks pädevust, et nõukogu otsusega saaks tühistada komisjoni negatiivse otsuse riigiabi valdkonnas.

26. Nõukogu ja Portugali valitsuse peamine vastuväide seisneb selles, et vaidlustatud meetme mõte ei olnud heaks kiita esialgset abi, vaid pigem oli see seotud uue ja eraldiseisva abiga. Ma käsitlen seda väidet siis, kui pöördun teise küsimuse juurde. Ometi esitavad nimetatud pooled vastuväiteid ka komisjoni seisukohale esimeses küsimuses.

27. Nõukogu leiab, et tema pädevus, mis tuleneb artikli 88 lõikest 2, on piiratud ainult erandlike asjaolude tingimusega. Seda silmas pidades, on neljandas lõigus kindlaksmääratud kolmekuulise tähtaja eesmärk peatada komisjoni menetlus, kuid sellel ei ole tagajärgi nõukogu jaoks.

28. Samuti väidab nõukogu, et komisjoni poolt kaitstav eesõiguse põhimõte on vastulus EÜ artikli 7 lõike 1 teise lõiguga, mille kohaselt tegutseb iga institutsioon temale asutamislepinguga antud volituste piires. Vastavalt nimetatud põhimõttele sõltub aga institutsiooni pädevus teise institutsiooni tahtest tegutseda esimesena ja tegutsemise kiirusest.

12 — Vaidlustatud meede võeti vastu 21. jaanuaril 2002, rohkem kui kaks aastat pärast komisjoni esimese otsuse tegemist.

29. Lõpetuseks väidab nõukogu, et kui on tegemist formaalsele hierarhiale mittealluvate teineteisele vastukäivate õigusaktidega, siis tavaliselt on hilisem õigusakt ülimuslik varasema õigusakti suhtes ja mitte vastupidi.

institutsiooni pädevus ei peaks sõltuma asjaolust, kas teine on eelnevalt tegutsenud või mitte. See on põhiline EÜ asutamislepingus nimetatud seadusandlike menetluste tunnus.

30. Nõukogu esitatud väited ei ole minu jaoks veenvad.

31. Nagu ma juba eelnevalt mainisin,¹³ ei ole mulle selge, mis on artikli 88 lõike 2 neljandas lõigus nimetatud kolmekuulise tähtaja eesmärk, kui komisjoni otsuse vastuvõtmine ei takista nõukogul tegemast otsust samas küsimuses. Seega ei saa ma nõustuda väitega, et kolmandast lõigust tuleneva nõukogu pädevuse ainuke piirav tingimus on erandlike asjaolude esinemine.

32. Samuti ei leia ma, et eesõiguse põhimõte riiks pädevuse jaotamise põhimõtet, mis on sätestatud EÜ artikli 7 lõikes 1. Minu arvates kehtib artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel nõukogule antud pädevus eeldusel, et komisjon ei ole sama abi kohta veel otsust teinud. Ei ole mingit põhjust, miks ühe

33. Lõpetuseks, ma ei saa aru, miks põhimõtet *lex posterior derogat priori* peaks rakendama käesoleva juhtumi puhul, sest pigem on tegemist ühte juhtumit käsitleva kahe otsusega kui kahe teineteisele vastukäiva seadusandliku õigusaktiga. Igatahes, olles käsitlenud eespool nimetatud põhjuseid, ma leian, et antud juhul esinevad mõjuvad põhjused, et kohaldada selle asemel eesõiguse põhimõtet.¹⁴

34. Portugali valitsus esitab veel ühe argumendi. Ta leiab, et artikli 88 lõike 2 kolmandas lõigus esinev viide abile, mida liikmesriik „annab”, näitab, et kõnealune säte hõlmab abi, mille suhtes on komisjon seisukoha võtnud, arvestades asjaolu, et artikli 88 lõike 3 kohaselt ei saa liikmesriik anda abi seni, kuni komisjon ei ole oma otsust teinud. See eeldab komisjoni negatiivset otsust, vastasel korral ei oleks liikmesriigil vajadust pöörduda nõukogu poole.

¹³ — Punkt 21.

¹⁴ — Punktid 20–25.

35. See argument ei ole minu jaoks veenev.

sekriteeriumidega. Seega oli kõnealusele abile vaja anda uus hinnang artikli 87 lõike 2 alusel, mille antud juhul andiski nõukogu uue meetme vastuvõtmisega.

36. Komisjon väidab, et artikli 88 lõike 2 kolmandas lõigus esitatud viidet liikmesriigi poolt antava abi kohta saab selgitada viisil, et see on seotud kas ebaseadusliku abiga (antud ilma teatamata või pärast teatamist, kuid enne komisjoni positiivse otsuse tegemist) või olemasoleva abiga (mille rakendamine ei eelda teatamist ega eelnevat heakskiitu). Vastavalt sellisele tõlgendusele ei ole komisjoni eelnev otsus abi kohta vajalik. Eespool selgitatud põhjustest tulenevalt on igasugune teine tõlgendus vastuolus nii artikli 88 lõike 2 sõnastusega kui ka mõttega.

Kas nõukogu võib lubada abi, mille eesmärk ja tagajärg on toetada abisaajaid sellise abi tagastamisel, mille kohta on komisjon teinud eelnevalt negatiivse otsuse?

38. Kuna vaidlustatud meede on seotud uue abiga, ei mõjuta see nõukogu väite kohaselt komisjoni otsuste õiguslikku seisundit, mis säilitavad oma kehtivuse ja rakendatavuse. Järelikult ei saa kohaldada väidetavat eesõiguse põhimõtet vaidlustatud meetme suhtes.

39. Nõukogu leiab, et õigusliku analüüsi seisukohalt on ebaoluline asjaolu, et vaidlustatud meetmega heakskiidetud abil olid samad abisaajad kui esialgsel abil, et selle mõju oli komisjoni otsusega nõutud tagasimaksetest tulenevate teatavate majanduslike tagajärgede tasakaalustamine, või et selle eesmärk oli mõningal määral sarnane esialgse abi eesmärgiga.

37. Nõukogu ja Portugali valitsuse väite kohaselt ei käsitle vaidlustatud meede esialgsel abi, mille kohta tegi komisjon otsused, vaid uut abi, mille puhul on tegemist erineva seadusandlusega, eraldiseisvate ressursside ülekandmisega, teiste abikõlblikkus- ja mak-

40. Nõukogu väidab, et järjestikuseid abikavasid samade abisaajate kasuks käsitlevate teineteisele vastukäivate otsuste võimalust

tunnistab määruse nr 659/1999¹⁵ artikli 11 lõike 2 kolmas lõik, milles on sätestatud, et „komisjon võib anda liikmesriigile loa maksta seoses abi tagastamisega asjaomasele firmale ettevõtte päästmisabi”. Sama järeldus ilmneb otsusest kohtuasjas TWD,¹⁶ mis toetab komisjoni otsuse kehtivust, millega tunnistatakse uus abi ühisturuga kokkusobivaks tingimusel, et varasema otsusega keelatud abi tagastatakse nõuetekohaselt.

41. Nõukogu arvamuse kohaselt on selline võimalus loogiline, sest teatud abi kohta tehtud negatiivne otsus ei saa välistada järgmise abi andmist samale abisaajale lähemas või kaugemas tulevikus. Kohus tõepoolest tunnistas vajadust uurida iga abi eraldi, kui ta seoses ümberkorraldusabiga loobus „üks kord ja ainult üks kord” põhimõttest asjaolu tõttu, et säärane põhimõte „ei võimalda komisjonil uurida iga üksikjuhtumi puhul eraldi, kas ümberkorraldusabi kava oli vajalik EÜ asutamislepingu eesmärkide saavutamiseks või mitte”.¹⁷

42. See nõukogu argument ei ole minu jaoks veenev.

43. On iseenesest mõistetav, et komisjoni negatiivse otsuse eesmärk ei ole keelata samale abisaajale järgmise abi andmist, mis on tunnistatud ühisturuga kokkusobivaks.¹⁸

44. Siiski oli minu arvates vaidlustatud meetme eesmärk lubada abi, millega selgelt ja lihtsalt kavatseti kompenseerida esialgse abi saajatele selle tagasimaksmist. Väidetavalt pidi lubatud abi olema vastavalt vaidlustatud meetme artiklile 1 „võrdne nende summadega, mille [esialgse abi] saajad peavad tagastama [komisjoni] otsuste kohaselt”. Nagu selgub vaidlustatud meetme preambuli kolmeteistkümnendast põhjendusest, tulenevad erilised raskused, mille kõrvaldamisele vaidlustatud meede on suunatud, uue abi saajatele esitatud nõudest tagastada esialgne abi. Seega on vaidlustatud meetme eesmärk leevendada komisjoni otsustest tingitud majanduslikke tagajärgi nii palju kui võimalik.

45. Nagu komisjon õigesti väidab, võib juhul, kui nõukogu on pädev vastu võtma otsust, millega kiidetakse heaks sellise abi andmine, mis oma eesmärgi ja mõju poolest kompenseerib abisaajatele eelmise abi tagastamise, kergesti aset leida kõrvalekaldumine

15 — Osundatud 5. joonealuses märkuses.

16 — Kohtuasi C-355/95, EKL 1997, I-2549.

17 — Kohtuasi C-441/97 P: Wirtschaftsvereinigung Stahl jt v. komisjon, EKL 2000, lk I-10293, punkt 55.

18 — Vt kohtujurist Mayrase ettepanek kohtuasjas 156/77: komisjon v. Belgia, EKL 1978, lk 1881, punkt 1911, esimene veerg.

eesõiguse põhimõttest — põhjustel, mille ma eelnevalt olen välja toonud —, millele minu arvates peaks olema allutatud EÜ artikli 88 lõike 2 alusel antud pädevuste vaheline suhe.

46. Seetõttu ma ei leia, et nõukogu võib artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel vastu võtta otsuseid, millega kiidetakse heaks uue abi andmine ning mis oma eesmärgi ja mõju poolest kergendab abisaajate maksekoormust, mis on tingitud teise abi tagastamise kohustusest komisjoni varasema otsuse kohaselt.

47. Minu järeldusi kahe esimese küsimuse kohta arvesse võttes leian ma, et vaidlustatud meede tuleb tühistada põhjusel, et nõukogul puudus vastav pädevus, mistõttu ta rikkus artikli 88 lõike 2 kolmandast lõigust tulenevaid tingimusi. Siinkohal ei ole vajadust analüüsida teisi väiteid, mis on seotud kas võimu kuritarvitamisega või teiste sätete või ühenduse õiguse põhimõtete rikkumisega, sest need kattuvad, ning eduka lahenduse puhul oleksid tulemuseks samad järeldused, mida ma juba olen käsitleanud.

48. Ma ei leia, et siinkohal minu poolt väljapakutud lähenemine kuidagi piiraks

liikmesriigi avalduse esitamise vabadust või nõukogu pädevust võtta artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel vastu otsuseid. Komisjon peab oma kahtlustest asjassepuutuvat liikmesriiki teavitama, kui ta viib läbi menetlust antud abi kohta artikli 88 lõike 2 alusel. Seeläbi on liikmesriiki piisavalt teavitatud selleks, et ta saaks — juhul, kui ta seda soovib — pöörduda nõukogu poole enne, kui komisjon on oma lõpliku otsuse teinud.¹⁹ Kui liikmesriiki komisjoni otsus ei rahulda, siis on minu arvates kõige kohasem esitada ettenähtud tähtaja jooksul hagi artikli 230 alusel.

49. Ilma et see välistaks minu eelmisi järeldusi, teen ma ettepaneku kaaluda ka teisi komisjoni poolt esitatud väiteid: nimelt, et nõukogu tegi ilmse kaalutusvea järelda-des, et esinesid erandlikud asjaolud, mis olid piisavad õigustamiseks artikli 88 lõike 2 kolmandas lõigus määratletud menetlust, ning et nõukogu ei põhjendanud vaidlustatud meedet piisavalt.

19 — Käesolevas asjas vt 3. joonealuses märkuses viidatud komisjoni otsustega seoses komisjoni otsused, millega algatatakse menetlus artikli 88 lõike 2 alusel (EÜT 1998, C 83, lk 5 ja EÜT 1999, C 220, lk 19). Praeguse olukorra kohta vt 5. joonelauses märkuses viidatud määruse (EMÜ) nr 659/1999 artikli 4 lõige 4 ja artikli 6 lõige 1.

Kas tegemist oli nõukogu ilmse kaalutusveaga, kui ta järeldas, et tulenevalt erandlikest asjaoludest on õigustatud vaidlustatud meetme vastuvõtmine?

see ülesanne olla põllumajandussektoris. Teisisõnu, minu meelest peaksid nõukogu kaalutusõigusel olema kindlad piirid.

50. Teise võimalusena väidab komisjon, et nõukogu tegi ilmse kaalutusvea järeldades, et esialgse abi saajate raske olukorra näol, mis oli tingitud selle abi tagastamise kohustusest, on tegemist erandlike asjaoludega artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu mõttes.

51. Jõudes vaidlustatud meetme preambuli neljateistkümnendas põhjenduses järeldusele, et tegemist oli erandlike asjaoludega, mainis nõukogu kolmeteistkümnendas põhjenduses, et esialgse abi tagastamine ohustaks paljude abisaajate majanduslikku elujõulisust ning et sellel oleksid teatud piirkondades äärmiselt kahjulikud sotsiaalsed tagajärjed, sest 50% Portugali seakarjast on koondatud alla 5%-le territooriumist.

52. Nõukogul on kahtlemata ulatuslik kaalutusõigus otsustada, kas ja millal on tegemist erandlike asjaoludega, mis õigustavad antava abi heakskiitmist.²⁰ Antud kontekstis tuleb nõukogul läbi viia läbi keeruka majandusolukorra hindamine. Eriti keeruline võib

53. Komisjon esitab õigustatult vastuväite, et ebaseaduslikult enne komisjoni negatiivse otsuse tegemist väljamakstud abi tagastamine on täiesti normaalne ja loogiline tagajärg abi ühisturuga kokkusobimatusse tuvatamisele. Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et juhul, kui komisjon teeb abi kohta negatiivse otsuse, võib ta nõuda selle tagastamist.²¹ Vastavalt määruse (EÜ) nr 659/1999²² artiklile 14 peab komisjon pärast negatiivse otsuse tegemist nõudma abi tagastamist, vastasel korral läheks ta vastuollu ühenduse õiguse põhimõtetega. Abi tagastamise mõte on taastada varasem olukord ning sealjuures kõrvaldada vaidlustatud abist tingitud konkurentsimoonus. Seega on tegemist vajaliku ja olulise osaga riigiabi kontrollimise süsteemist ühenduses.

54. Samuti ma ei leia, et abi tagastamisest tulenevat ettevõtjate rasket olukorda saaks

20 — Vt kohtuasi C-122/94: komisjon v. nõukogu, EKL 1996, lk I-881, punktid 18, 19, 24 ja 25.

21 — Vt näiteks kohtuasi 70/72, osundatud 8. joonealuses märkuses, käesoleva kohtuotsuse punkt 13.

22 — Osundatud 5. joonealuses märkuses.

määratleda erandliku asjaoluna. Euroopa Kohus on leidnud, et kui komisjon seda nõuab, peab asjassepuutuv liikmesriik nõudma abi tagasi isegi siis, kui seeläbi muutub maksejõuetuks ettevõtja, kellele abi on antud.²³ Liikmesriik võib selle kohustuse jätta täitmata ainult põhjusel, et abi tagastamine on täiesti võimatu.

juhul tühistada, kuna nõukogu tegi ilmse kaalutusvea, leides, et tegemist oli selle vastuvõtmiseks vajalike erandlike asjaoludega.

55. Eespool mainitud arvestades tundub mulle, et nõukogu tegi ilmse kaalutusvea vaidlustatud meetme vastuvõtmisel, järeldades, et esialgse abi saajate raske majandusliku olukorra näol, mis oli tingitud selle abi tagastamise kohustusest, oli tegemist erandlike asjaoludega.

Kas vaidlustatud meede on piisavalt ja õigesti põhjendatud?

56. Kuigi nõukogu võib muidugi oma õigustuseks väita, et ta sekkus majandusliku ja sotsiaalse olukorra tõttu, leian ma, et seda olukorda tuleks käsitleda eraldiseisvana tagasimaksmisest, mis tulenes komisjoni eelmisest otsusest.

58. Lõpuks esitab komisjon veel ühe alternatiivse väite, et isegi siis, kui eeldada, et käesoleva juhtumi puhul on tegemist erandlike asjaoludega, ei ole nõukogu vaidlustatud meetmes nende olemasolu piisavalt põhjendanud. Suurem osa selle meetme preambulist on pühendatud komisjoni otsuse eelloole ja Portugali 1998. aasta seakasvatusektori olukorra kirjeldamisele. Komisjoni arvates on kõik vaidlustatud meetmes esitatud põhjendused seotud esialgse abiga, ilma et oleks selgitatud, miks tuleks käesolevat olukorda käsitleda erandlikuna või miks on õigustatud uue abi andmine.

57. Seega olen ma arvamusel, et ka komisjoni esimene alternatiivne väide on põhjendatud ning et vaidlustatud meede tuleb igal

59. Ma leian, et tuleb vahet teha sisuliste ja formaalsete puuduste vahel, mis on seotud vaidlustatud meetme põhjendamisega.

23 — Vt kohtuasi 52/84: komisjon v. Belgia, EKL 1986, lk 89, punkt 16.

60. Sisuliste puuduste osas olen ma juba eelnevalt märkinud, et nõukogul ei olnud õigus, kui ta leidis, et esialgse abi saajate raske majandusliku olukorra näol, mille tingis selle abi tagastamise kohustus, oli tegemist erandlike asjaoludega.

61. Mis puutub formaalsetesse puudustesse, siis nähtub vaidlustatud meetmest selgelt ja

üheselt, et nõukogu põhjendab abi andmist vajadusega kompenseerida Portugali sealihatootjate rasket majanduslikku olukorda, mille tingis esialgse abi tagastamise kohustus. Kuigi selline põhjendus ei ole minu arvates paikapidav, on see siiski piisav, et teavitada neid, keda vaidlustatud meede mõjutas, nõukogu põhjustest selle vastuvõtmisel ning võimaldada Euroopa Kohtul kontrollida selle õiguspärasust.

Ettepanek

62. Esitatud põhjendustest lähtudes ma leian, et Euroopa Kohus peaks:

- 1) tühistama nõukogu 21. jaanuari 2002. aasta otsuse 2002/114/EÜ, millega lubatakse Portugali Vabariigil anda abi 1994. ja 1998. aasta meetmetest abi saanud Portugali seakasvatajatele;
- 2) mõistma kohtukulud välja nõukogult;
- 3) jätma Portugali Vabariigi ja Prantsuse Vabariigi kohtukulud nende endi kanda.