



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 18. jaanuaril 2017¹

Kohtuasi C-467/15 P

Euroopa Komisjon
versus

Itaalia Vabariik

Apellatsioonkaebus – Riigiabi – Itaalia Vabariigi poolt piimatootjatele antud abi –
Piimamaksu tagasimaksmisega seotud abikava – Tingimuslik otsus, mille tegi nõukogu ELTL
artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu alusel – Loatingimuste rikkumine – Olemasolev abi – Uus abi –
Olemasoleva abi muutmine

1. Käesoleva apellatsioonkaebusega palub Euroopa Komisjon tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 24. juuni 2015. aasta kohtuotsuse Itaalia vs. komisjon (T-527/13, EU:T:2015:429, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“), millega see esiteks tühistas osaliselt komisjoni otsuse 2013/665/EL² ja teiseks jättis hagi ülejäänud osas rahuldamata.

I. Õiguslik raamistik

A. Määrus (EÜ) nr 659/1999

2. Määruse nr 659/1999³ artikli 1 punkti c kohaselt on „uus abi“ „kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused“.

3. Määruse artikli 1 punkti g kohaselt on „abi kuritarvitamine“ „abi kasutamine selle saaja poolt vastuolus [abi heakskiitmise] otsusega [...]“.

¹ Algkeel: prantsuse.

² 17. juuli 2013. aasta otsus riigiabi SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] kohta, mida andis Itaalia (piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine Itaalias) (ELT 2013, L 309, lk 40, edaspidi „vaidluslune otsus“).

³ Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli [108] kohaldamiseks (EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339).

B. Määrus (EÜ) nr 794/2004

4. Määruse (EÜ) nr 794/2004⁴ artikli 4 lõikes 1 on sätestatud:

„Määruse (EÜ) nr 659/1999 artikli 1 lõike c kohaldamisel tähendab olemasoleva toetuse muudatus mis tahes muutust, välja arvatud puhtalt formaalsed või halduslikud muudatused, mis ei mõjuta toetusmeetme ühisturule vastavuse hindamist. Olemasoleva toetusprogrammi algse eelarve suurenemist 20% võrra ei peeta siiski olemasoleva toetuse muutmiseks.“

II. Kohtuvaidluse taust ja vaidlusalune otsus

5. Üldkohus võttis kohtuvaidluse tausta vaidlustatud kohtuotsuse punktides 1–8 kokku järgmiselt: „1. Selleks, et Itaalia piimatootjad saaksid ajavahemikul 1995/1996–2001/2002 Itaalia Vabariigile ette nähtud piimakvoodi ületamise tõttu tasuda Euroopa Liidule 1 386 475 000 eurot lisamaksu, palus nimetatud liikmesriik Euroopa Liidu Nõukogult luba kehtestada vastavalt EÜ artikli 88 lõike 2 kolmandale lõigule riigiabi kava.

2. 16. juuli 2003. aasta otsusega 2003/530/EÜ, mis käsitleb Itaalia Vabariigi poolt oma piimatootjatele antava abi kokkusobivust ühisturuga (ELT 2003, L 184, lk 15; edaspidi „nõukogu otsus“) lubas nõukogu sellel liikmesriigil „maks[ta] ise [liidule] piima suhtes kohaldatud lisamaksu summa, mille piimatootjad võlgnevad ajavahemiku 1995/1996–2001/2002 eest“ (nõukogu otsuse artikkel 1). Lisaks lubas ta maksta [asjaomastel isikutel] oma võlga [Itaalia Vabariigi ees] hiljem mitme aasta peale jagatult ilma intressi maksmata“ (nõukogu otsuse artikkel 1).

3. Nõukogu kehtestas kokkusobivaks tunnistamisele kahte tüüpi tingimusi. Kõigepealt kohustas ta Itaalia ametiasutusi deklareerima summad, mis vastavad piimatootjate poolt Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondile (EAGGF) tasumisele kuuluvale lisamaksule ning teiseks, arvama liidu ees oleva võla jäägi ja sellega seotud intressid maha EAGGFi rahastatavatest kuludest (nõukogu otsuse artikkel 2). Seejärel nõudis ta, et piimatootjad maksaksid täies ulatuses tagasi oma võla Itaalia Vabariigi ees iga-aastaste ühesuuruste osamaksetena, kusjuures tagasimakse periood, mis algas 1. jaanuaril 2004, ei või ületada 14 aastat (nõukogu otsuse artikkel 1).

4. Neil asjaoludel võtsid Itaalia ametiasutused 28. märtsil 2003 vastu dekreetseaduse nr 49, mis puudutab piima ja piimatoodete sektoris lisamaksu kohaldamist käsitlevate õigusnormide muutmist [decreto-legge n. 49 – Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari] (GURI nr 75, 31.3.2003, lk 4) ning 30. juulil 2003 ministri dekreedid, mis puudutab ajavahemikul 1995/1996–2001/2002 tasumisele kuulunud ja seni tasumata lisamaksu tasumise võimalust, mis on toodud seaduse nr 119/2003 artikli 10 lõikes 34 [decreto ministeriale, disposizioni per il versamento del prelievo supplementare, dovuto e non versato per i periodi dal 1995/1996 al 2001/2002 di cui all'articolo 10, comma 34, della legge n. 119/2003] (GURI nr 183, 8.8.2003, lk 33). Nende kahe õigusakti sätted koostoimes nägid sisuliselt ette, et piimatootjatel tuleb lisamaksu summa, mida Itaalia Vabariik neilt nõuab, talle täies ulatuses ilma intressideta tagasi maksta mitme aasta peale jagatult iga-aastaste ühesuuruste osamaksetena, kusjuures tagasimakseperiood ei või kesta kauem kui 14 aastat (edaspidi „järkjärguline maksmissüsteem“).

5. Itaalia ametiasutused, olles nimetatud sätteid korduvalt muutnud, muu hulgas selleks, et võimaldada asjaomastel isikutel taotleda oma võla tasumist osade kaupa kuni 30-aastase perioodi jooksul ning lükates seejärel kuus kuud edasi iga-aastase osamakse tasumist, mille tähtaeg oli 30. juuni 2010, võtsid 26. veebruaril 2011 vastu seaduse nr 10 (29. detsembri 2010. aasta dekreetseaduse nr 225, mis puudutab õigusnormides ette nähtud tähtaegade pikendamist ja kiireloomulist sekkumist maksude

⁴ Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 794/2004 määruse nr 659/1999 rakendamise kohta (ELT 2004, L 140, lk 1, ja parandus ELT 2004, L 286, lk 3).

valdkonnas ning ettevõtjatele ja perekondadele antavat toetust, koos muudatustega seaduseks muutmise kohta) [legge n. 10, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 225, 29 dicembre 2010, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie] (GURI nr 47, 26.2.2011, regulaarne lisa nr 53), mis jõustus järgmisel päeval, 27. veebruaril 2011. Sellega lisati muu hulgas [dekreetseaduse nr 225] artiklile 1 lõige 12k, mis sätestas, et „selleks, et tulla toime piimasektorit tabanud tõsise kriisiga, lükatakse 30. juunini 2011 edasi dekreetseaduses nr 49 ja sellele järgnevas õigusnormides sätestatud maksegraafikutes märgitud maksetähtajad, mille maksekuupäev on 31. detsember 2010“ (edaspidi „maksetähtaja edasilükkamine“).

6. Itaalia ametiasutused teatasid Euroopa Komisjonile, et kõnealuse meetme „toetusekvivalent“ arvestatakse selle liikmesriigi vähese tähtsusega abi hulka vastavalt komisjoni 20. detsembri 2007. aasta määruse (EÜ) nr 1535/2007, milles käsitletakse [ELTL artikli 107] ja [ELTL artikli 108] kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes põllumajandustoodete tootmise sektoris, lisale (ELT 2007, L 337, lk 35). Nende sõnul said sellest mehhanismist kasu 1291 piimatootjat 11 271-st, kelle suhtes kohaldati järkjärgulist maksmisüsteemi, ehk kokku 11,45%. Selle alusel saadud individuaalne abi jäi vahemikku 0,08–694,19 eurot. Lõpuks, 1291st asjaomasest piimatootjast 1187 puhul jäi see alla 100 euro ja 559 puhul alla 12 euro.

7. Komisjon algatas 11. jaanuari 2012. aasta otsusega K(2011) 10055 lõplik, riigiabi SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) kohta – Piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine Itaalias, mille kokkuvõte on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas 10. veebruaril 2012 (ELT 2012, C 37, lk 30), ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetluse. Komisjon märkis kõigepealt sisuliselt seda, et tal tekkis kahtlusi maksetähtaja edasilükkamise liigitamise osas ELTL artikli 107 põhjal, samuti selle meetme kokkusobivuse osas ühisturuga. Seejärel märkis komisjon, et maksetähtaja edasilükkamine rikub ühte nõukogu otsuses ette nähtud tingimust, et see rikkumine muudab Itaalia ametiasutuste kehtestatud kogu järkjärgulise maksmisüsteemi uueks abiks, kuna puudutab piimatootjaid, kes said maksetähtaja edasilükkamisest kasu, ning et uue abi kokkusobivus siseturuga ei olnud samuti tõendatud.

8. [Vaidlusaluse otsusega] leidis komisjon pärast Itaalia ametiasutustega haldusmenetluse raames peetud kirjavahetust, et mõlemad meetmed, nii maksetähtaja edasilükkamine kui ka järkjärguline maksmisüsteem kujutavad endast uut, ebaseaduslikku ja siseturuga kokkusobimatut riigiabi ([vaidlusaluse] otsuse artikkel 1). Seetõttu kohustas ta Itaalia Vabariiki viivitamata ja tõhusalt nõudma tagasi summad, mis maksti piimatootjatele, kes said maksetähtaja edasilükkamisest kasu ([vaidlusaluse] otsuse artiklid 2 ja 3).“

III. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

6. Üldkohtu kantseleisse 30. septembril 2013 esitatud hagiavaldusega esitas Itaalia Vabariik hagi nõudega vaidlusalune otsus täielikult või osaliselt tühistada.

7. Oma hagi põhjenduseks esitas Itaalia Vabariik kaks väidet, millest esimene on, et on rikutud määruse nr 1535/2007 artikli 3 lõiget 7 ja teine, et on rikutud sama määruse artikli 3 lõiget 2.

8. Üldkohus võttis Itaalia Vabariigi teise väite vastu ja tühistas vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõike 2 ning selle artiklid 2–4 osas, milles need puudutavad esiteks artikli 1 lõikes 2 osutatud abikava ja teiseks selle kohaldamisel antud individuaalset abi, jättes apellatsioonkaebuse ülejäänud osas rahuldamata.

9. Selleks täpsustas Üldkohus esiteks vaidlustatud kohtuotsuse punktis 39 teise väite ulatust, leides, et kuigi eri etteheited, mille Itaalia Vabariik selle väite raames esitas, põhinevad erineva sätte eiramisel, on nende ühine tunnus sisuliselt see, et mõlema kohaselt ei põhine vaidlusalune otsus ühelgi kehtival õiguslikul alusel osas, milles see liigitab järkjärgulise maksmisüsteemi uueks ja ebaseaduslikuks abiks,

ning osas, milles see kohustab Itaaliat seda abi tagasi nõudma. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 40–44 asus Üldkohus seisukohale, et need argumendid olid esitatud juba hagiavalduse esitamise etapis ja et argumendid, mille esitas Itaalia Vabariik oma repliigis, kujutavad endast kostja vastust silmas pidades hagiavalduse etapis esitatud argumentide täiendust.

10. Teiseks lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 45–47 tagasi Itaalia Vabariigi etteheite vaidlusaluse otsuse põhjenduse kohta.

11. Kolmandaks analüüsis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 49–92 Itaalia Vabariigi etteheiteid vaidlusaluse otsuse põhjendatuse kohta.

12. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 50 pidas Üldkohus tuvastatuks, et kuni selle ajani, mil komisjon leidis, et järkjärgulist maksmissüsteemi tuleb pidada uueks abikavaks, kujutas see meede endast olemasolevat abikava.

13. Leides vaidlustatud kohtuotsuse punktides 66 ja 67, et komisjonil oli õigus kasutada määruse nr 659/1999 IV peatükis abi kuritarvitamise korral ette nähtud menetlust, pidas Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktis 68 tuvastatuks, et komisjoni otsus ei põhinenud määruse nr 659/1999 sätetel ja nendega seotud sätetel, vaid komisjon leidis, et järkjärguline maksmissüsteem oli maksetähtaja edasilükkamise tõttu muutunud uueks abiks osas, milles seda kohaldatakse edasilükkamisest kasu saanud piimatootjatele. Üldkohus leidis samuti, et selline kvalifitseerimine ja abi kuritarvitamiseks kvalifitseerimine välistavad teineteist, kuna üksnes juba olemasolev abi võib põhjustada kuritarvitust, nagu seda on meelde tuletatud määruse nr 659/1999 põhjenduses 15.

14. Üldkohus nimetas punktides 69–76 eri menetlustest, mida komisjonil oli võimalik kasutada, määruse nr 659/1999 III peatükis ette nähtud ebaseadusliku abiga seotud menetlust.

15. Ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 74, et olemasoleva abi muutmise korral ei või uueks abiks liigitada mitte „kogu olemasolevat muudetud abi“, vaid ainult seda muudatust iseenesest, samas kui varasemat meedet, mida võidi õiguspäraselt rakendada, tuleb käsitada olemasoleva abi või olemasoleva abikavana.

16. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 75 tegi Üldkohus sellest reeglist erandi, mis on ette nähtud juhul, kui muudatus mõjutab olemasoleva abi või abikavade olemust ennast – sel juhul muutub meede tervenisti uueks abiks või abikavaks. Üldkohus täpsustas samas punktis, et sellise olemusliku muudatusega ei saa olla tegu, kui uus asjaolu on varem kehtinud meetmest selgelt eristatav või see on puhtalt formaalne või halduslik.

17. Üldkohus järeldas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 76, et komisjoni võimalus liigitada uueks ja teatud juhtudel ebaseaduslikuks abiks mitte üksnes olemasoleva abi muudatust, vaid ka kogu olemasolevat abi ennast, sõltub peamiselt selle institutsiooni kehtestatavast tingimusest, mille kohaselt nimetatud muudatus peab muutma varem kehtinud meetme olemust. Ta lisas, et juhul, kui asjaomane liikmesriik leiab haldusmenetluse käigus, et see meede on selgelt eristatav varem kehtinud meetmest või et see on puhtalt formaalne ja halduslik ega saa mõjutada meetme siseturuga kokkusobivuse hindamist, peab komisjon esitama põhjused, miks need selle liikmesriigi argumendid on tema arvates põhjendamatud.

18. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 78–80 otsustas Üldkohus, et komisjon ei olnud vaidlusaluses otsuses tõendanud, et maksetähtaja edasilükkamine mõjutas järkjärgulise maksmissüsteemi olemust. Üldkohus järeldas sellest vaidlustatud kohtuotsuse punktides 81 ja 82, et kuna komisjon oli olemasoleva abikava ümber liigitanud uueks ebaseaduslikuks abiks, järgimata määrusega nr 659/1999 ja kohtupraktikaga selle kohta sätestatud sisulisi tingimusi, ja andnud alusetult korralduse nõuda tagasi olemasoleva abikava alusel antud abi, siis oli ta eiranud mõistet „uus abi“.

19. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 83–91 lükkas Üldkohus tagasi argumendid, mille komisjon esitas selleks, et tõendada, et kuna Itaalia ametiasutused olid jättnud ühe nõukogu poolt kokkusobivaks tunnistamisega seotud tingimustest täitmata, tuli olemasolev abikava seetõttu sisuliselt ümber liigitada uueks ja ebaseaduslikuks abiks.

20. Selle kohta märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 85, et kui komisjon tuvastab sellise otsuse täitmata jätmise, millega abi või abikava on teatud tingimustel tunnistatud siseturuga kokkusobivaks, ja ta otsustab rakendada oma kontrollivolitusi, peab ta piirduma ainult uue abi analüüsimisega, välja arvatud juhul, kui ta tõendab, et uus abi on muutnud nii olemasoleva abi või abikava olemust ennast.

21. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 86 leidis Üldkohus, et komisjonil ei olnud õigust hinnata, et niisuguse tingimuse täitmata jätmine toob *ipso facto* kaasa selle meetme „ümberliigitamise“ uueks abiks, ning veelgi vähem pidada seda meetet algusest peale ebaseaduslikuks abiks ja teha korraldus selle tagasimaksmiseks, nagu oleks tegu ebaseaduslikult antud abiga, mitte abiga, mis on eelnevalt heaks kiidetud.

22. Üldkohus märkis selle kohta vaidlustatud kohtuotsuse punktis 87, et igasuguse olemasoleva abi kohta on olemas selle heakskiitmise otsus, välja arvatud juhul, kui komisjon leiab, et tegu on abi kuritarvitamisega, või kui uus abi on selle olemust muutnud ning neid kahte eeldust arvesse võttes tuleb olemasolevat abi pidada seaduslikuks seni, kuni komisjon ei ole tuvastanud selle kokkusobimatust ühisturuga.

23. Peale selle otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88 ja arvestades abi ühisturuga kokkusobivaks tunnistamisega seotud tingimuste eesmärki, et nende hilisema täitmata jätmise tagajärg võib olla ainult see, et komisjon seab ühte mitmest EL toimimise lepingus ja määruse nr 659/1999 ette nähtud õiguskaitsevahendist kasutades kahtluse alla kõnealuse meetme siseturuga kokkusobivaks tunnistamise, mitte aga selle liigitamise olemasolevaks abiks, välja arvatud vaidlustatud kohtuotsuse punktis 85 meenutatud erandi korral.

24. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 89 ja 90 märkis Üldkohus, et niisugusel kokkusobimatuks tunnistamisel võib olla õigusmõju ainult edaspidi; vastasel juhul oleks õiguspäraselt rakendatud abikava ja selle alusel, enne kui asjaomane liikmesriik jätab oma kohustused täitmata, seaduslikult antud individuaalne abi tunnistatud tagasiulatuvalt ebaseaduslikuks ja siseturuga kokkusobimatuks abiks, mis oleks samaväärne sellise otsuse tühistamisega, millega anti luba nende meetmete rakendamiseks.

25. Peale selle leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 91, et komisjoni pakutud teooria võimaldaks hoida kõrvale menetlustest, mille seadusandja on kehtestanud selleks, et tagada õiguskindluse põhimõtet järgides riigiabi kontrollimise tõhusus.

26. Vaidlustatud kohtuotsuses nõustus Üldkohus seega teise väitega ja jättis hagi ülejäänud osas rahuldamata.

IV. Apellatsioonkaebus

27. Komisjon ja Itaalia Vabariik kuulati ära 10. novembri 2016. aasta kohtuistungil.

28. Komisjon esitab oma appellatsioonkaebuse põhjenduseks kolm väidet, mis on vastavalt, et i) on keelatud esitada omal algatusel väidet vaidlustatud akti sisulise õiguspärasuse kohta; ii) on rikutud ELTL artiklit 108 ja määruse nr 659/1999 artiklit 1 mõistete „uus abi“ ja „olemasolev abi“ osas; iii) on rikutud ELTL artiklit 108 ja määruse nr 659/1999 artikleid 4, 6, 7, 14 ja 16 osas, mis puudutab uue abi ja abi kuritarvitamise suhtes kohaldatavaid menetlusi.

A. Esimene väide, et on keelatud esitada omaalgatuslikult väidet vaidlustatud akti sisulise õiguspärasuse kohta

1. Poolte argumentid

29. Komisjon väidab, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 39–44 dispositiivsuse põhimõtet, keeldu esitada omal algatusel väidet otsuse sisulise õiguspärasuse kohta, protokollis Euroopa Liidu Kohtu põhikirja kohta artiklit 21 ning Üldkohtu kodukorra artikli 44 lõiget 1 – nendest artiklitest tuleneb, et vaidluse määravad ja piiritlevad põhimõtteliselt menetluse pooled ja et liidu kohus ei või teha otsust *ultra petita*, tõstatades omal algatusel küsimust järkjärgulise maksmisüsteemi liigitamisest uueks abiks, mitte olemasolevaks abiks, kuna abis Itaalia ametiasutuste poolt tehtud muudatus ei ole väidetavalt sisuline. Ta on seisukohal, et Üldkohtule esitatud hagiavalduses oli see küsimus sisuliselt esitatud ainult seoses määruse nr 794/2004 artikli 4 lõike 1 väidetava rikkumisega, mis on muu küsimus kui see, mille kohta on esitatud Üldkohtu arutluskäik.

30. Kui Euroopa Kohus peaks käesoleva väite õigeks tunnistama, siis on komisjon seisukohal, et Euroopa Kohus ei peaks piirduma ainult vaidlustatud kohtuotsuse tühistamisega ja hagi esimeses astmes rahuldamata jätmisega, vaid peaks õiglase kohtumõistmise huvides selleks, et ära hoida liidu materiaalõiguse raskete rikkumiste kordumist ja saada selgust selles, milliseid menetlusi tuleb järgida, kui kontrollitakse riigiabi, mis on antud kokkusobivaks tunnistamise otsuses esitatud tingimusi rikkudes, analüüsima ka vähemalt ühte kahest ülejäänud väitest ja selle vastu võtma.

31. Itaalia Vabariik omakorda leiab, et see väide ei ole põhjendatud.

2. Õiguslik hinnang

32. Vastupidi komisjonile arvan ma, et Itaalia Vabariik tugines küll sellele väitele oma hagiavalduses Üldkohtule.

33. Ta heitis nimelt Üldkohtus oma hagi teise väite sõnastuses endas ette mõistet „uus abi“ käsitleva määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti c rikkumist.

34. Itaalia Vabariik on selles väites seisukohal, et „ei ole elemente, mis tõendaksid, et olemasoleva abi saajad, kes said vaidlusalusest meetmest kasu, on kohustatud tagasi maksma mitte ainult vaidlustatud meetme vastavad summad, vaid ka olemasoleva abina saadud summa (ja seega loaotsuse alusel esimeses järkjärgulise maksmise kavas tasumata intressid)“ (tema hagiavalduse punkt 56 Üldkohtus).

35. Seejärel heidab ta sama väite raames komisjonile veel ette määruse nr 659/1999 artikli 1 punktis c osutatud mõiste „olemasoleva abi muutmine“ moonutamist järgmiselt: „[n]iisamuti ei saa asuda seisukohale, et tagasinõudmise otsuse laiendamine olemasolevale abile võib õiguspäraselt tuleneda sellise abi olemuslikust muutmisest, mis näitaks kahte meedet ühe uue abina, millest komisjoni ei ole teavitatud ning mis on seetõttu õigusvastane“ (Üldkohtus esitatud hagiavalduse punkt 57).

36. Peale selle lisab ta, et „[s]elline järeldus on määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti c kohaldamiseks asjassepuutuva „mõiste „olemasoleva abi muutmine“ moonutamise ilmselge tagajärg“ (Üldkohtule esitatud hagiavalduse punkt 58).

37. Sellest järeldub, et isegi kui Itaalia Vabariik heitis komisjonile sellega seoses ette ka ebapiisavat põhjendamist, kritiseeris ta komisjoni sellepärast, et see liigitas järkjärgulise maksmisüsteemi uueks abiks, kontrollimata, kas niisuguse kvalifitseerimise tingimused on täidetud.

38. Eespool öeldut kinnitab asjaolu, et komisjon mõistis küll Itaalia Vabariigi etteheidet, millest ta tegi oma kostja vastuses Üldkohtule kokkuvõtte ja mille ta tagasi lükkas (vt Üldkohtule esitatud kostja vastuse punktid 22 ja 32–36).

39. Seepärast tuleb esimene väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

B. Teine väide, et on rikutud ELTL artiklit 108 ja määruse nr 659/1999 artiklit 1 osas, mis puudutab mõisteid „uus abi“ ja „olemasolev abi“

40. See väide koosneb kahest osast, millest esimene puudutab seda, et abi, mida anti loa tingimusi rikkudes, oli uus abi, mitte olemasolev abi, ja teine seda, et Üldkohus ei võtnud oma põhiseisukohas arvesse nõukogu ja komisjoni vahelist institutsionaalset tasakaalu.

1. Poolte argumentid

a) Komisjon

i) Sissejuhatus

41. Komisjon väidab sisuliselt, et Euroopa Kohtu praktikast⁵ nähtub, et eelnevas abi kokkusobivaks tunnistamise otsuses seatud tingimuste rikkumine iseenesest tähendab, et on tegu uue abiga, ja kui puuduvad uued asjaolud, mille hindamise põhjal jõuaks teistsugusele järeldusele, siis on õigustatud uus otsus, millega tunnistatakse abi kokkusobimatuks.

42. Komisjoni sõnul kohustab õiguskindluse nõue kindlalt kindlaks määrama, kas siseriikliku meetme kohta on olemas kokkusobivaks tunnistamise otsus; see kindlus on olemas vaid siis, kui asjaomane meede on täielikult loaga vastavuses ja vastab selle kõikidele tingimustele. Komisjon märgib ühtlasi, et kui liikmesriik rikub loa tingimusi, ei vasta rakendatud abi sellele, mille jaoks nõukogu loa andis, ega saa seega olla olemasolev abi.

43. Peale selle märgib komisjon, et loaotsusega kehtestatud tingimuste täitmata jätmise korral võib asjaomane liikmesriik alati taotleda uut loaotsust, tuginedes nimelt faktiliste asjaolude muutumisele.

ii) Esimene väiteosa

44. Esiteks heidab komisjon Üldkohtule ette, et see eksis, kui ta asus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 50 seisukohale, et järkjärguline maksmissüsteem on olemasolev abikava kuni selle ajani, mil komisjon leiab, et seda tuleb pidada uueks abiks. Selliselt toimides eiras Üldkohus tema arvates mõistete „olemasolev abi“ ja „uus abi“ objektiivsust.

45. Teiseks leiab komisjon, et Üldkohus eksis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 74, kui ta tugines selleks, et põhjendada oma seisukohta, et olemasoleva abi muutmise korral ei tule uueks abiks liigitada mitte kogu olemasolev muudetud abi, vaid üksnes selline muudatus ise, 20. mai 2010. aasta kohtuotsusele *Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291)*; 30. aprilli 2002. aasta kohtuotsusele *Government of Gibraltar vs. komisjon (T-195/01 ja T-207/01, EU:T:2002:111)* ja 16. detsembri 2010. aasta kohtuotsusele *Madalmaad ja NOS vs. komisjon (T-231/06 ja T-237/06, EU:T:2010:525)*.

⁵ Kohtuotsused, 3.10.1991, Itaalia vs. komisjon (C-261/89, EU:C:1991:367, punktid 2–4 ja 20–23); 5.10.1994, Itaalia vs. komisjon (C-47/91, EU:C:1994:358, punktid 24–26) ja 21.3.2002, Hispaania vs. komisjon (C-36/00, EU:C:2002:196, punktid 22–25) ja kohtumäärus, 22.3.2012, Itaalia vs. komisjon (C-200/11 P, ei avaldata, EU:C:2012:165, punkt 26).

46. Kolmandaks heidab komisjon Üldkohtule ette, et see seadis esiteks vaidlustatud kohtuotsuse punktis 75 olemasoleva abi või olemasoleva abikava, mida on muudetud, uueks abiks kvalifitseerimise tingimuseks, et komisjon peab tõendama, et muudatus mõjutab olemasoleva meetme olemust ennast, ja teiseks on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 76 nõutud, et vaidlustamise korral peab komisjon haldusmenetluse käigus põhjendama, miks on asjaomase liikmesriigi argumendid, et muudatus ei ole olemuslik, tema arvates põhjendamatud.

47. Neljandaks heidab komisjon Üldkohtule ette, et see tegi sisulisi järeldusi vaidlusaluse otsuse väidetavalt ebapiisava põhjendatuse kohta, samas kui Üldkohus oli vaidlustatud kohtuotsuse punktides 46 ja 47 juba tagasi lükanud Itaalia Vabariigi etteheite vaidlusaluse otsuse põhjendatuse kohta.

48. Viiendaks heidab komisjon Üldkohtule ette, et see kirjeldas eksitavalt tema seisukohta selle kohta, kas järkjärgulist maksmisüsteemi oli olemuslikult muudetud.

49. Kuuendaks leiab komisjon juba esitatud põhjustel, et järeldused, millele Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 81 ja 82 jõudis, põhinevad vääradel õiguslikel eeldustel.

50. Seitsmendaks heidab komisjon Üldkohtule ette, et see hindas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 88 ekslikult, et kokkusobivaks tunnistamisega seotud tingimuste rikkumise korral võib komisjon seada kahtluse alla ainult asjaomase meetme siseturuga kokkusobivaks tunnistamise, mitte aga selle liigitamise olemasolevaks abiks, tingimusel et ta tõendab, et asjaomast meetet on olemuslikult muudetud.

51. Kaheksandaks leiab komisjon, et Üldkohus tõlgendas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 89 vääralt 15. septembri 1998. aasta kohtuotsust *Ryanair vs. komisjon* (T-140/95, EU:T:1998:201) sellise otsuse täitmata jätmise kohta, millega kiideti teatud tingimustel heaks abi, mida paluti anda järjestikuste osade kaupa. Tema arvates tuleneb sellest kohtuotsusest, et loatingimuse täitmata jätmine tähendab mitte ainult, et abi kohta ei olegi algset otsust tehtud, vaid ka seda, et järgnevaid osamakseid loetakse ühisturuga kokkusobimatuks, välja arvatud juhul, kui komisjon otsustab teha erandi.

52. Üheksandaks leiab komisjon, et Üldkohtu järeldust vaidlustatud kohtuotsuse punktis 90, et teatavatel juhtudel ei vasta abi sellele, mille jaoks anti luba, ei saa pidada samaväärseks varasema otsuse tühistamisega. Seepärast ei oleks vastupidi sellele, mida kinnitab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 91, siin tegu määrusest nr 659/1999 kõrvalehoidmisega ega õiguskindluse põhimõtte rikkumisega.

b) Itaalia Vabariik

53. Esiteks vastab Itaalia Vabariik, et Üldkohus ei tuginenud põhiseisukohale, et olemasolev abi, nagu nõukogu on selle lubanud, hõlmas maksetähtaja edasilükkamist, mida otsustati võimaldada 2001. aastal, vaid seisukohale, et maksetähtaja edasilükkamine kujutas endast uut abi, mis ei saa – kuna komisjon ei tõendanud, et see meede muutis olemuslikult olemasolevat abi – olemasolevat abi kuidagi mõjutada.

54. Teiseks leiab Itaalia Vabariik, et komisjon eksib, kui ta heidab Üldkohtule ette, et see ei teinud järeldusi iseenda kaalutlustest komisjoni võimaluse kohta pöörduda ELTL artikli 108 lõike 2 alusel Euroopa Kohtusse, et lasta tuvastada, et Itaalia Vabariik ei täitnud loaotsuse tingimusi.

55. Kolmandaks, mis puutub komisjoni etteheitesse, millega ta tahab tõendada, et Üldkohus jättis põhjendamata vaidlustatud kohtuotsuse punktis 74 tehtud järelduse, et vaid juhul, kui komisjon tõendab, et loatingimuste rikkumine mõjutab loa saanud abi olemust ennast, võib ta kasutada oma tavapäraseid volitusi uue abi valdkonnas, siid väidab Itaalia Vabariik, et komisjon ei võta arvesse

reeglit, et korralduse olemasoleva abi tagasinõudmiseks võib anda vaid siis, kui abi ei ole enam olemasolev, see tähendab siis, kui see muutub olemasoleva abiga seotud muudatuse tõttu uueks abiks. Selleks et see juhtuks, on Itaalia Vabariigi sõnul vaja, et abikavas tehtud muudatus ei oleks algsest abikavast selgelt eraldatav, ja peale selle, et see muudatus mõjutaks algse abikava olemust ennast.

56. Neljandaks rõhutab Itaalia Vabariik komisjoni etteheidete kohta kõnealuse meetme uueks, mitte olemasolevaks abiks liigitamise suhtes, et Üldkohus ei kinnitanud – vastupidi sellele, mida väidab komisjon –, et loatingimuste rikkumise korral võib komisjon sekkuda vaid siis, kui ta tõendab, et liikmesriik on olemasolevat abi olemuslikult muutnud.

57. Igal juhul, kui uus meede on iseenesest ebaseaduslik abi, võiks komisjon vastu võtta otsuse, mis keelab seda meedet rakendada, või kui meedet on juba rakendatud, anda korralduse abi tagasi nõuda, taastades sel viisil tingimused, mille põhjal abi oli lubatud.

58. Itaalia Vabariik vaidlustab ka komisjoni argumendi, et sõltumata sellest, kas olemasolevat abi on rakendatud õiguspäraselt või mitte, muudab see, kui loaotsuses loa andmiseks seatud tingimustest ühte rikutakse, olemasoleva meetme tervikuna uueks abiks. Tuginedes 13. juuni 2013. aasta kohtuotsusele HGA jt vs. komisjon (C-630/11 P - C-633/11 P, EU:C:2013:387, punktid 29 ja 30), väitis see liikmesriik, et Euroopa Kohus võtab oma kohtupraktikas omaks teistsuguse arutluskäigu.

2. Teise väite esimese osa hinnang

59. Käesolevas kohtuasjas on tuvastatud, et nõukogu lubatud olemasolevas meetmes tehtud muudatus kujutab endast uut ja ebaseaduslikku abi, kuna selle punkti otsustas Üldkohus ja seda Euroopa Kohtus ei vaidlustatud. Euroopa Kohtus on kohtutoimiku keskne küsimus seega, kas see muudatus muudab selliselt muudetud olemasoleva abi tervikuna uueks abiks ja mis tingimustel. Kas see on automaatne või on vaja, et muudatus oleks olemuslik ja seda ei saa olemasolevast meetmest eraldada⁶?

60. Teisisõnu, kas Üldkohus, kuna ta otsustas, et olemasoleva abi uueks abiks muutmise tingimuseks on, et peab olema tõendatud, et muudatus mõjutab olemasolevat meedet olemuslikult ega ei ole sellest eraldatav – mida komisjon ei ole käesolevas asjas tõendanud –, on rikkunud õigusnormi?

a) Mida ütleb kohtupraktika?

i) Kohtuotsus Heineken Brouwerijen

61. Esimene kohtuotsus, mis minu tähelepanu köidab, on 9. oktoobri 1984. aasta kohtuotsus Heineken Brouwerijen (91/83 ja 127/83, EU:C:1984:307, punktid 19–22), milles eelotsusetaotluse esitanud kohus küsis Euroopa Kohtult asutamislepingu artikli 93 lõike 3 viimases lauses sätestatud keelu kohta rakendada meetmeid, mis on kavandatud enne, kui lõigetes 2 ja 3 ette kirjutatud menetlustes ei ole tehtud lõplikku otsust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsis, kas rakendamiskeeld oli kohaldatav abikavale, millest oli õiguspäraselt teatatud selle algversioonis, kuid mida hiljem muudeti, ilma et komisjoni oleks sellest teavitatud, ja kas sel juhul kehtis keeld ainult abi sellele osale, mis oli ette nähtud selle muudatusega.

⁶ Käesolevas kohtuasjas ei tule seega käsitleda probleemi, kas ühelt poolt 20. märtsi 2014. aasta kohtuotsuses Rouse Industry vs. komisjon (C-271/13 P, EU:C:2014:175, punkt 30–39) seadis või ei seadnud Euroopa Kohus (kaudselt) asjaomaseks kriteeriumiks, et olemasolevat meedet on „olemuslikult muudetud“, selleks et see muudatus teeks meetme uueks abiks, ja teiselt poolt, mil määral on omavahel ühitatavad 26. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus DEI ja komisjon vs. Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797), milles lükati sellel mõistel põhinev Üldkohtu käsitlusviis selgelt tagasi, ja 20. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Rouse Industry vs. komisjon (C-271/13 P, EU:C:2014:175), milles Euroopa Kohus näib olevat kinnitanud Üldkohtu arutluskäiku vaidlustatud kohtuotsuses, mis põhines sellel, et kontrolliti, kas olemasolevas abis tehtud muudatus oli olemuslik. Tuleb märkida, et 2016. aasta kohtuotsuses ei lähtu Euroopa Kohus 2014. aasta kohtuotsusest. Mõlema kohtuotsuse on teinud kolmest kohtunikust koosnev koda, ilma kohtujuristi ettepanekuta.

62. Nimetatud kohtuotsuse punkti 20 kohaselt „[n]agu Euroopa Kohus juba rõhutas, muu hulgas oma 20. septembri 1983. aasta kohtumääruses (komisjon *vs.* Prantsuse Vabariik, 171/83 R, EKL 1983, lk 2621 [ECLI:EU:C:1983:230]), tagab artikli 93 lõike 3 viimane lause selle artikliga asutatud kontrollimehhanismi, mis on omakorda peamine ühisturu toimimise tagamiseks. Selles artiklis ette nähtud rakendamiskeelu eesmärk on tagada, et abikaval ei oleks mõju enne, kui komisjonil on olnud mõistlik tähtaeg selleks, et abikava üksikasjalikult analüüsida ja vajaduse korral alatatada sama artikli lõikes 2 ette nähtud menetlus“ [mitteametlik tõlge].

63. Euroopa Kohus järeldeb selle kohtuotsuse punktis 21, et „kõnealune keeld kehtib abikavale tervikuna ja selle lõplikus versioonis, mille on liikmesriigi ametiasutused vastu võtnud. Kui algset abikava on muudetud, kehtib [aluslepingu] artikli 93 lõike 3 viimane lause seega selliselt muudetud projekti suhtes. Kui abikavast on komisjonile teatatud, ilma et ta oleks esitanud sellele kavale vastuväiteid, aga asjaomane liikmesriik on teinud sellesse muudatusi, millest komisjoni ei ole teavitatud, siis on kõnealuse sättega abikava rakendamine *tervikuna* keelatud. Teisiti võib see olla vaid juhul, kui väidetav muudatus on tegelikult eraldiseisev abimeede, mida tuleks hinnata eraldi ja mis *ei võiks seega komisjoni poolt algse kava kohta juba antud hinnangut mõjutada*“ (kohtujuristi kursiiv). [mitteametlik tõlge]

ii) Kohtuotsus Itaalia vs. komisjon (C-261/89)

64. Kohtuasjas, milles tehti 3. oktoobri 1991. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* Komisjon (C-261/89, EU:C:1991:367, punktid 2–4 ja 20–23), oli komisjon Itaalia kavandatud abi lubanud, kutsudes Itaalia valitsust üles hoiduma kuni 1988. aasta lõpuni mis tahes kujul muu abi andmisest asjaomasele riigisosalusega kontsernile alumiiniumisektoris, aga 18. septembril 1987 lubasid Itaalia ametiasutused EFIMil (Ente partecipazione e finanziamento industrie manifatturiere) teha riigi kulul võlakirjaemissiooni, mille tulu, ligikaudu 100 miljardit Itaalia liiri (ITL) (ligi 52 miljonit eurot) kasutataks selleks, et rahastada investeeringuid äriühingutesse Alumínia (70 miljardit Itaalia liiri, ligi 36 miljonit eurot) ja Compagnia Sarda Alluminio (edaspidi „Comsal“; 30 miljardit Itaalia liiri, ligi 15,5 miljonit eurot).

65. Nimetatud kohtuotsuse punktis 20 otsustas Euroopa Kohus, et „[m]is puutub argumenti, et komisjon oleks selleks, et tuvastada eelneva otsuse rikkumist, pidanud pöörduma Euroopa Kohtusse, siis tuleb kõigepealt märkida, et kui komisjon vaatab läbi riigiabi ühisturuga kokkusobivust, peab see institutsioon võtma arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, *sealhulgas vajaduse korral ka varasemas otsuses hinnangu saanud asjaolusid ning kohustusi, mida see otsus liikmesriigile võib panna*. Käesoleval juhul ei saa komisjonile ette heita, et ta hindas uut abi kogu alumiiniumitööstusele antava abi kontekstis uuesti, nagu tegi muide Itaalia valitsus isegi oma seisukohtades kohtueelses menetluses“ (kohtujuristi kursiiv). [Siin ja edaspidi on viidatud kohtuotsust osundatud mitteametlikus tõlkes.]

66. Sama kohtuotsuse punktis 21 otsustas Euroopa Kohus, et „[p]eale selle võimaldab abi artikli 93 lõike 2 alusel kontrollimise menetlus hinnata kõiki uusi faktilisi asjaolusid, mis võiksid komisjoni hinnangut muuta, arvestades uue abi otstarvet, nagu ka kõiki abi andmise ajal asjassepuutuvaid majanduslikke asjaolusid“.

67. Nimetatud kohtuotsuse punkti 22 kohaselt „[t]uleb tuvastada, et käesoleval juhul ei esitanud Itaalia valitsus mingil menetluse hetkel uusi andmeid, mis võiksid komisjoni 17. detsembri 1986. aasta otsuses tema juba esitanud hinnangut muuta. Ta ainult palus, mingeid argumente esitamata, et uut abi hinnataks EMÜ asutamislepingu artikli 92 lõike 3 punkti c seisukohast“.

68. Lõpuks, selle kohtuotsuse punkti 23 järgi „[s]ellest järeldub, et kuna komisjonile ei teatatud siis, kui ta võttis vastu vaidlusaluse otsuse, ühtegi uut asjaolu, mis võimaldaks tal hinnata, kas kõnealuse abi suhtes võib teha asutamislepingu artikli 92 lõike 3 punktis c ette nähtud erandi, võib ta oma otsuses lähtuda varasemas otsuses antud hinnangust *ja varasema otsusega seatud tingimuse täitmata jätmisest*“ (kohtujuristi kursiiv).

iii) Kohtuotsus Itaalia vs. komisjon (C-47/91)

69. Tuleks veel ära märkida 5. oktoobri 1994. aasta kohtuotsus Itaalia vs. komisjon, C-47/91 (EU:C:1994:358, punktid 24–26), mille punktis 24 on märgitud, et „kui komisjoni menetluses on individuaalne abi, mis on väidetavalt antud eelnevalt heakskiidetud kava alusel, ei saa komisjon seda kohe aluslepingu alusel uurida. *Enne mis tahes menetluse algatamist peab ta kõigepealt kontrollima, kas abi on üldise kavaga hõlmatud ja vastab kava heakskiitmise otsuses määratud tingimustele.* Kui komisjon nii ei toimiks, võiks ta iga kord individuaalse abi uurimise käigus taganeda abikava heakskiitmise otsusest, mille eelduseks juba oli asutamislepingu artikli 92 kohane uurimine. Niiviisi oleks aga ohustatud õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõte nii liikmesriikide kui ka ettevõtjate suhtes, sest komisjon võiks igal ajal vaidlustada individuaalse abi, mis on abikava heaks kiitva otsusega rangelt kooskõlas“ (kohtujuristi kursiiv). [Siin ja edaspidi on viidatud kohtuotsust osundatud mitteametlikus tõlkes.]

70. Euroopa Kohus jätkab punktis 25, et „[k]ui komisjon tuvastab pärast selliselt piiratud uurimist, et individuaalne abi on abikava heaks kiitva otsusega kooskõlas, tuleb seda pidada *lubatud* ja seega *olemasolevaks* abiks. Sel juhul ei saa komisjon anda korraldust selle abi andmist peatada, sest asutamislepingu artikli 93 lõike 3 annab talle selle õiguse ainult uue abi suhtes“ (kohtujuristi kursiiv)⁷.

iv) Kohtuotsus Hispaania vs. komisjon (C-36/00)

71. Viimane (ja kõige uuem) kohtuotsus, millest ma tahaksin lähtuda, on 21. märtsi 2002. aasta kohtuotsus Hispaania vs. komisjon (C-36/00, EU:C:2002:196), mille punktis 24 on märgitud, et „[k]ui komisjon tuvastab, et abi, mille kohta väidetakse, et see on antud eelnevalt lubatud abikava rakendamisel, ei vasta tema otsuses abikava heakskiitmise kohta ette nähtud tingimustele ega ei ole seega selle otsusega kaetud, siis tuleb seda abi käsitada uue abina“⁸. [Siin ja edaspidi on viidatud kohtuotsust osundatud mitteametlikus tõlkes.]

72. Euroopa Kohus lisas sama kohtuotsuse punktis 25, et „kui liikmesriik eelnevalt lubatud abikava rakendamisel abi andmisel ei täida tingimusi, mille komisjon seadis nimetatud kava heakskiitmise otsuse tegemise tingimuseks, siis on väljamakstav abi uus abi, mistõttu on komisjon kohustatud algatama spetsiaalse menetluse, mis on ette nähtud EÜ artikli 88 lõike 2 esimeses lõigus“⁹.

b) Kohaldamine käesolevas asjas

73. Eespool analüüsitud kohtupraktikast tuleneb, et viidates vaidlustatud kohtuotsuse punktis 61 väljakujunenud kohtupraktikale, mis – nagu nägime – lubab komisjonil tugineda oma uuest otsuses tema varasemas otsuses juba antud hinnangutele ja sellele, et selles seatud tingimused on jäetud täitmata, eirab Üldkohus asjaolu, et Euroopa Kohtu jaoks oli nende tingimuste rikkumine iseenesest piisav selleks, et on alust teha eelnevalt lubatud abi kohta uus otsus, seekord selle kokkusobimatuks tunnistamiseks, ja seda uue ja kindlasti mitte olemasoleva abi kontrollimise raames.

⁷ Euroopa Kohus viitab sellele punktile 25 oma 16. mai 2002. aasta kohtuotsuse ARAP jt vs. komisjon (C-321/99 P, EU:C:2002:292) punktis 83.

⁸ Euroopa Kohus osundab kohtuotsust, 5.10.1994, Itaalia vs. komisjon (C-47/91, EU:C:1994:358, punktid 24–26).

⁹ Euroopa Kohus viitab kohtuotsusele, 4.2.1992, British Aerospace ja Rover vs. komisjon (C-294/90, EU:C:1992:55, punkt 13).

74. Sellest kohtupraktikast nähtub, et kui komisjon tuvastab, et juba lubatud abikava alusel antud abi ei vasta enam abikava heakskiitmise otsuses ette nähtud tingimustele ega ole järelkult selle otsusega enam kooskõlas, siis tuleb nimetatud abi pidada uueks abiks. Teisisõnu muudab eelnevas kokkusobivaks tunnistamise otsuses kehtestatud tingimuste rikkumine lubatud abi uueks abiks ja kui ei ole uusi asjaolusid, mis võiksid tulemuseks anda teistsuguse hinnangu, õigustab uue otsuse tegemist kokkusobimatuse kohta.

75. See käsitusviis on minu arvates pealegi kooskõlas asutamislepinguga loodud uue abi kavade ennetava kontrolli süsteemiga¹⁰. Abi jääb olemasolevaks abiks vaid juhul, kui järgitakse kokkusobivuse tingimusi.

76. Olen seega arvamusel (nagu komisjon), et abi, mida rakendatakse komisjoni või – nagu käesoleval juhul – nõukogu kehtestatud kokkusobivustingimusi rikkudes, on definitsiooni järgi erinev pädeva institutsiooni poolt lubatud meetmest, mis ei ole seega enam olemasolev abi ja kaotab „lubatud abi“ omaduse.

77. Niisuguses olukorras nagu käesoleval juhul ei ole seega vaja arutada, kas muudatused on olemuslikud, ega seda, kas need on eraldatavad.

78. Käesoleva asja asjaolud ja kohtuistungil arutatud võimalused võimaldavad eespool nimetatud põhimõtteid illustreerida.

79. Tuletan meelde, et nõukogu lubatud abi – nimelt, et Itaalia tasub oma piimatootjate asemel ise liidule summa, mille tema piimatootjad võlgnevad piima ja piimatoodete lisamaksuna turustusaastate 1995/1996–2001/2002 eest – tingimus oli nimelt kehtestatud, et need piimatootjad maksavad oma võla Itaalia Vabariigile täies ulatuses tagasi ühesuuruste aastamaksude kaupa, ilma intressita ja perioodi jooksul, mis ei ületa 14 aastat alates 1. jaanuarist 2004.

80. Pärast nõukogult loa saamist võimaldas Itaalia tasumisele kuuluvate summade maksetähtpäeva, milleks oli määratud 31. detsember 2010, ühepoolset edasi lükata 30. juunini 2011.

81. Tuletan samuti meelde, et määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti b kohaselt on olemas viis erinevat abi kategooriat: i) nn ajalooline abi (või abikavad), nimelt need, mis olid liikmesriikides kehtivad enne liiduga ühinemist ja mida kohaldatakse edasi ka pärast liitu astumist; ii) komisjoni või nõukogu poolt heaks kiidetud individuaalne abi (või abikavad); iii) olukorrad, mis tekivad komisjoni tegevusetuse tagajärjel uute abide analüüsimisel; iv) abi, mille komisjon avastab pärast hagi aegumistähtaja möödumist (kümme aastat määruse nr 659/1999 artikli 15 kohaselt); ja lõpuks v) rahastamismeetmed, maksuvabastused, maksusoodustused jms, mida võimaldatakse ettevõtjatele ja/või sektoritele, mis pärast kaubavahetuse liberaliseerimist ei ole enam kokkusobivad konkurentsieeskirjade ja riigiabi korra järgimisega.

82. Nagu komisjon märkis, piisab kategooriate i, iv ja v puhul põhimõtteliselt sellest, kui vaadata abi andmise kuupäeva, kuna komisjon ei pea kontrollima nende sisu kui sellist. Seevastu kategooria ii abi puhul, nagu see, millega on tegu käesoleval juhul, ja kategooria iii abi puhul peab komisjon kontrollima sisu, et veenduda, et see abi vastab tõepoolest sellele, mis on lubatud, või sellele, mille nõukogu on lubanud. Kui see on nii, loetakse abi olemasolevaks; vastasel juhul on *ipso facto* tegu uue abiga.

83. Käesoleval juhul võimaldas Itaalia abisaajatele maksetähtaja edasilükkamist, milleks nõukogu oli loa andnud ja millega muudeti samade abisaajate jaoks järkjärguliste tagasimaksude graafikut, mis oli üheks nõukogu poolt abi lubamise tingimuseks.

¹⁰ Vt kohtuotsused, 11.12.1973, Lorenz (120/73, EU:C:1973:152, punkt 2) ja 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, punkt 37).

84. Ma arvan seega, et selliselt muudetud abi muutub *ipso facto* uueks abiks, sest see ei vasta enam mõiste „olemasolev abi“ määratlusele, mis on sätestatud rakendusmääruses, mis kehtestab tingimuse, et abi peab kindlasti vastama sellele, mis lubati. Kui see ei vasta enam sellele, mille jaoks luba anti, siis ei saa lihtsalt enam juttu olla olemasolevast abist.¹¹

85. Kohtuistungil nimetati võimalust, et kuigi nõukogu lubas kõnealuse abi ainult Itaalias asuvatele piimatootjatele, olevat Itaalia lisanud samasse abikavasse ka Sitsiilia piimatootjad. Sel juhul oleks Sitsiilia tootjatele antav abi väidetavalt kindlasti uus abi, aga see jääks lubatud abi esemest välja ja puudutaks teisi abisaajaid. Lubatud abi jääks seega olemasolevaks abiks, kuna nõukogu kehtestatud tingimused jääksid kohaldatavaks kõikidele lubatud abi saajatele. Ainult selle laiendus Sitsiiliale oleks uus abi.

86. Eespool märgitu on täielikult kooskõlas riigiabi kontrollimise süsteemi loogikaga, nagu see süsteem on EL toimimise lepinguga ette nähtud: selle süsteemi hästi toimimiseks, selguseks, läbipaistvuseks ja tõhususeks on vaja, et olemasolev abi oleks ainult see, mis on tõepoolest lubatud, mitte see, mida on muudetud.

87. Sellest tuleneb, et oma tõlgendusega ELTL artikli 108 ja määruse nr 659/1999 tõlgendamisel mõistete „uus abi“ ja „olemasolev abi“ kohta rikkus Üldkohus õigusnormi, kuna ta leidis sisuliselt, et abi, mille kohta tehti vaidlusalune otsus, jäi olemasolevaks abiks, sest nõukogu oli selle algul Itaalia taotluse alusel otsusega 2003/530 lubanud, ja seda isegi, kui Itaalia ei olnud järginud ühte kahest kumulatiivsest tingimusest, mille nõukogu oli seadnud selle loa andmise tingimuseks – nimelt seda, et abisaajatelt tuleb nende võlg Itaalia ees täies ulatuses tagasi nõuda ühelt poolt ühesuuruste aastamaksetena ja teiselt poolt ajavahemiku jooksul, mis ei ületa 14 aastat alates 1. jaanuarist 2004.

88. Seega Üldkohus eksis, kui otsustas, et komisjon oleks võinud seda selliselt muudetud meedet pidada pigem uueks abiks kui olemasolevaks abiks vaid juhul, kui ta oleks tõendanud, et muudatus mõjutas seda olemuslikult või ei olnud sellest eraldatav.

89. Sellest järeldub, et teise väite esimene osa tuleb vastu võtta.

3. Teine väiteosa

a) Poolte argumendid

90. Komisjon väidab sisuliselt, et Üldkohtu kohtuotsuses ei võeta põhjendamatult arvesse asjaolu, et nõukogu oli järkjärgulist maksmisüsteemi lubanud.

91. Itaalia Vabariik vastab, et Üldkohus ei otsustanud sugugi, et vaidlustatud meedet oli käsitletud loaotsuses, mis selle kohta tehti. Vastupidi, tema sõnul kinnitas Üldkohus vaidlusalust otsust osas, milles tunnistati asjaomane abi ebaseaduslikuks ja anti korraldus see tagasi nõuda.

92. Peale selle märgib Itaalia Vabariik, et määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti b alapunktis ii käsitatakse komisjoni lubatud ja nõukogu lubatud abikavasid ja individuaalset abi võrdsena, pidades mõlemaid olemasolevaks abiks. Tema sõnul tuvastas seda ka Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses.

¹¹ Hetkest, kui abisaaja maksis regulaarselt graafiku järgi nõukogu kehtestatud aastamakseid, ei tekkinud teistsuguseid tagajärgi kui need, mille oli nõukogu oma otsuses ette näinud. Järelikult ei õigusta miski sissenõudmist. Vastasel juhul, kui abisaaja sai tähtajapikendust ega järginud järelikult enam 14aastast tagasimaksegraafikut, sai ta tegelikult midagi enam, kui nõukogu oli lubanud. Järelikult muutub abi tervikuna uueks abiks.

b) Õiguslik hinnang

93. Nõustun komisjoniga, et vaidlustatud kohtuotsuses ei võeta põhjendamatult arvesse asjaolu, et järkjärgulise maksmissüsteemi lubas nõukogu talle ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud erakorraliste volituste alusel.

94. Niisuguste erakorraliste volituste alusel vastu võetud otsust tuleb tõlgendada kitsalt ja seda ei saa tõlgendada nii, et see hõlmab abi, mis ei vasta täpselt sellele, mida nõukogu on lubanud. Seepärast on väär Üldkohtu tõlgendus, mille järgi tuleks nõukogu kehtestatud tingimusi rikkudes antud abi pidada olemasolevaks abiks, välja arvatud juhul, kui on tõendatud, et nende tingimuste täitmata jätmine mõjutab selle heakskiidetud abi olemust ennast.

95. Peale selle, kuigi nõukogu võib talle ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud erakorralisi volitusi kasutada, võib komisjon, kellel ei ole nii ulatuslikku kaalutusõigust, kui on antud nõukogule, üksnes kontrollida nõukogu kehtestatud loatingimuste täitmist. Komisjon peab nimelt eeldama, et nende nõukogu poolt tema erakorraliste volituste raames kehtestatud tingimuste täitmine on peamise tähtsusega, ilma kohanduste ja eranditeta. Peale selle ei või komisjon, kui luba põhineb nõukogule tunnustatud erakorralisel kaalutusõigusel, anda uut hinnangut.

96. Sel juhul oleksid Itaalia ametiasutused võinud paluda nõukogul vastu võtta uus otsus ja lubada 2011. aastal otsustatud edasilükkamisest tulenevat uut korda. Nad ei teinud seda ja komisjon ei saanud asuda nõukogu asemele.

97. Järelikult, isegi kui möönda, et Üldkohtu põhiseisukoht on teatud määral kehtiv abi korral, mille on tingimustega lubanud komisjon ise, siis ei saa nende kaalutlustele tugineda juhul, kui abi on lubanud nõukogu.

98. Seega tuleb ka teise väite teine osa ja sellest tulenevalt teine väide tervikuna vastu võtta, mille tagajärjel tuleb vaidlustatud kohtuotsus tühistada.

C. Kolmas väide, et on rikutud ELTL artiklit 108 ja määruse nr 659/1999 artikleid 4, 6, 7, 14 ja 16 selles osas, mis puudutab uue abi ja abi kuritarvitamise suhtes kohaldatavaid menetlusi

1. Poolte argumendid

99. Komisjon heidab Üldkohtule – kes oli algul vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67 tunnistanud, et see, kui liikmesriik jätab loatingimused täitmata, on ka üks abi kuritarvitamise vorme – ette, et see välistas nimetatud kohtuotsuse punktis 68 abi kuritarvitamist käsitlevate õigusnormide asjassepuutuvuse, märkides, et ta ei olnud teinud oma otsust nende õigusnormide põhjal, ja leides, et mõisted „uus abi“ ja „abi kuritarvitamine“ välistavad teineteist vastastikku.

100. Komisjon väidab määruse nr 659/1999 põhjendusele 15 ja artiklile 16 tuginedes, et uuel abil ja abi kuritarvitamisel on sarnased tagajärjed, mis on ka põhjus, miks nende suhtes kohaldatakse sarnaseid menetlusi, välja arvatud tagastamise korraldus, mida kohaldatakse ainult uue abi menetluses. Komisjon on seisukohal, et kuna kohtuvaidluses Üldkohtus ei olnud tegu selle määruse artikli 11 lõikes 2 osutatud tagastamise korraldusega, oleks viga, mille komisjon oleks võinud teha, kvalifitseerides abi uueks abiks, mitte abi kuritarvitamiseks, süütu viga, millel ei oleks mingeid õiguslikke tagajärgi, arvestades et kõiki teisi abi kuritarvitamisele kohaldatavaid menetluslikke nõudeid oleks sel juhul järgitud. Seepärast ei tuleks niisuguse vea tõttu abi kvalifitseerimisel vaidlusalust otsust tühistada, kuna see puudutab vaidlusaluse otsuse artikli 1 lõikes 2 osutatud abikava ja selle abi kohaldamisel antavat individuaalset abi.

101. Itaalia Vabariik vastab, et isegi kui komisjoni volitused uue abi menetluses ja abi kuritarvitamisega seotud menetluses on analoogsed, ei ole nende kahe menetluse tulemus tingimata sama. See liikmesriik rõhutab, et see, et abi kuritarvitamise kontrolli menetluse raames ei ole võimalik vastu võtta ajutise tagasinõudmise korraldust, on põhjendatud asjaoluga, et tegu on abiga, mille komisjon on eelnevalt heaks kiitnud, ja et just sel põhjusel peaks abi kuritarvitamisega seotud menetluses ja eriti siis, kui tegu on abiga, mida liikmesriik kuritarvitab, komisjoni sekkumine olema peamiselt suunatud sellele, et lähendada meedet algsele loale, nimelt kohustama abi muutma, mitte seda tühistama. Igasugune muu käsitusviis oleks vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega ja seega määruse nr 659/1999 artikli 14 lõike 1 teise lausega.

2. Õiguslik hinnang

102. Piisab sellest, kui selles suhtes tuvastada, et Üldkohus ei järeldanud vaidlustatud kohtuotsuses, et järkjärgulise maksmisüsteemi kohaldamine on kuritarvitamine, vaid ainult hindas, et „kuna maksetähtaja edasilükkamine toimus nõukogu otsust rikkudes, oli komisjonil õigus vastavalt ELTL artikli 108 lõike 2 esimesele lõigule *teha kindlaks, kas on alust asuda seisukohale, et sellise rikkumise tõttu oli nõukogu heakskiidetud järkjärgulise maksmisüsteemi puhul tegemist abi kuritarvitamisega*“ (vaidlustatud kohtuotsuse punkt 66, kohtujuristi kursiiv).

103. Tegelikult ei muuda asjaolu, et Üldkohus tunnistas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67, et mõiste „abi kuritarvitamine“ hõlmab ka liikmesriigi poolt abi heakskiitmise ajal kehtestatud tingimuste täitmata jätmist, seda järeldust kuidagi.

104. Kuna Üldkohus ei kvalifitseerinud järkjärgulist maksmisüsteemi abi kuritarvitamiseks, tuleb seega komisjoni etteheide tagasi lükata.

D. Vaidlustatud kohtuotsuse tühistamise tagajärjed

105. Arvestades, et Üldkohus lükkas teised esimeses astmes esitatud kaebuse väited juba tagasi, võib Euroopa Kohus põhikirja artikli 61 esimese lõigu kohaselt teha ise asjas lõpliku otsuse, jättes esimeses astmes esitatud hagi tervikuna rahuldamata.

V. Kohtukulud

106. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt kannab kaotaja pool kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon nõudis, et kohtukulud mõistetakse välja Itaalia Vabariigilt, ja Itaalia Vabariik on vaidluse põhiosas kaotanud, tuleb mõlema astme kohtukulud välja mõista temalt.

VI. Ettepanek

107. Nendel põhjustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada järgmiselt:

- tühistada Üldkohtu (kolmas koda) 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus kohtuasjas T-527/13, Itaalia Vabariik vs. komisjon, osas, milles sellega tühistati esiteks komisjoni 17. juuli 2013. aasta otsuse 2013/665/EL Itaalia rakendatud riigiabi SA.33726 (11/C) (ex SA.33726 (11/NN)) (piimamaksu maksetähtaja edasilükkamine) kohta artikli 1 lõige 2 ja teiseks selle otsuse artiklid 2–4 selles osas, milles need puudutavad esiteks artikli 1 lõikes 2 osutatud abikava ja teiseks selle abikava rakendamisel andud individuaalset abi;
- jätta apellatsioonkaebus ülejäänud osas rahuldamata ja

- jätta esimeses astmes esitatud hagi rahuldamata ning mõista mõlema astme kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.