

Liidetud kohtuasjad T-427/04 ja T-17/05

Prantsuse Vabariik ja France Télécom SA

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon

Riigiabi – France Télécomi ettevõtlusmaksuga maksustamise kord
aastatel 1994–2002 – Otsus, millega tunnistatakse abi ühisturuga kokkusobimatuks
ning määratakse selle tagastamine – Eelis – Aegumine – Õiguspärane ootus –
Õiguskindlus – Oluliste menetlusnormide rikkumine – Kollegiaalsus – Kaitseõigused
ja kolmandate huvitatud isikute menetlusõigused

Esimese Astme Kohtu (kolmas koda) otsus, 30. november 2009 II - 4322

Kohtuotsuse kokkuvõte

- 1. Komisjon – Kollegiaalsuspõhimõte – Ulatus – Komisjoni võimalus teha ühele oma liikmetest ülesandeks võtta vastu teatavate kategooriate juhtimis- ja haldusmeetmeid
(EÜ artiklid 219 ja 253)*
- 2. Riigiabi – Komisjonipoolne läbivaatamine – Haldusmenetlus
(EÜ artikli 88 lõiked 2 ja 3)*

3. *Riigiabi – Komisjonipoolne läbivaatamine – Haldusmenetlus – Komisjoni kohustus paluda huvitatud isikutel esitada oma märkused*
(EÜ artikli 88 lõige 2)
4. *Riigiabi – Mõiste – Ettevõtja suhtes kehtiv maksustamise erikord*
(EÜ artikli 87 lõige 1)
5. *Riigiabi – Komisjoni otsus – Seaduslikkuse hindamine otsuse tegemise ajal kättesaadava teabe alusel*
(EÜ artikkel 87)
6. *Riigiabi – Mõiste – Meetme valikulisus – Erand üldisest maksusüsteemist – Süsteemi olemusest ja ülesehitusest lähtuv õigustus – Tõendamiskoormis*
(EÜ artikli 87 lõige 1)
7. *Riigiabi – Ebaseadusliku abi tagasinõudmine – Abi andmine EÜ artiklis 88 sätestatud menetluskorda rikkudes – Abisaajatel tekkida võiv õiguspärane ootus – Kaitse – Tingimused ja piirid*
(EÜ artikli 87 lõige 1 ja EÜ artikkel 88; nõukogu määrus nr 659/1999, artikkel 14)
8. *Riigiabi – Komisjoni otsus, millega tunnistatakse abi ühisturuga kokkusobimatuks ning määratakse selle tagastamine – Komisjoni võimalus jätta tagastatava summa täpse suuruse väljaarvutamine siseriiklikele ametivõimudele*
(EÜ artikli 88 lõige 2)
9. *Riigiabi – Ebaseadusliku abi tagasinõudmine – Määruse nr 659/1999 artiklis 15 ette nähtud kümneaastane aegumistähtaeg – Aegumistähtaja kulgemise alguskuupäev*
(EÜ artikli 88 lõige 2; nõukogu määrus nr 659/1999, artikkel 15)

1. EÜ artikkel 219 näeb ette, et komisjon võtab otsuseid vastu liikmete hääle- enamusega. Sellisena kehtestatud kolle- giaalsuse põhimõtte aluseks on komisjoni liikmete võrdväärne osalemine otsuste vastuvõtmisel ning ennekõike tuleneb sellest põhimõttest, et otsuseid tuleb ühiselt arutada ja et kõik kolleegiumi

liikmed kannavad kollektiivset poliitilist vastutust vastuvõetud otsuste eest.

Kuigi komisjon võib – siiski ilma kolle- giaalsuse põhimõtet rikkumata – teha ühele oma liikmetest ülesandeks võtta

vastu teatavate kategooriate juhtimis- ja haldusmeetmeid, eeldavad otsused, millega komisjon võtab seisukoha riigiabi olemasolu, selle ühisturuga kokkusobimise ja selle tagastamise vajaduse küsimuses, keerukate faktiliste ja õiguslike küsimuste uurimist, ning põhimõtteliselt ei saa neid kvalifitseerida juhtimis- või haldusmeetmetena. Sellest järeldub, et kuna seda liiki otsuste puhul, mis peavad olema põhjendatud vastavalt EÜ artiklile 253, moodustavad nende resolutiivosa ja põhjendused lahutamatu terviku, on üksnes kolleegiumil – vastavalt kollegiaalsuse põhimõttele – volitused teha otsus nii ühe kui teise vastuvõtmiseks. Seega juhul, kui tegemist on otsustega, millega tuvastatakse riigiabi olemasolu ja hinnatakse selle kokkusobivust ühisturuga, peab nende lõpliku versiooni põhimõtteliselt vastu võtma komisjoni liikmete kolleegium. Pärast niisugust vastuvõtmist võib otsuse teksti teha üksnes puhtortograafilisi ja -grammatilisi parandusi, kuna mis tahes muude muudatuste tegemine on komisjoni kui kollegiaalse organi ainupädevuses.

Sellel põhjal ei ole välistatud, et komisjoni liikmete kolleegium teeb ühele või mitmele volinikule ülesandeks võtta vastu otsuse lõplik tekst, kui otsuse sisu on kolleegiumi nõupidamistel kindlaks määratud. Kui kolleegium niisugust võimalust kasutab, peab ühenduste kohus, kes peab otsustama niisuguste volituste teostamise õiguspärasuse üle, kontrollima, kas võib asuda seisukohale, et kolleegiumi

tehtud otsus hõlmab kõiki selle otsuse faktilisi ja õiguslikke aspekte.

(vt punktid 116–119)

2. Kaitseõiguste tagamine kõigis isiku vastu algatatud menetlustes, mille tulemusel võidakse teha isiku huve kahjustav lahend, on ühenduse õiguse aluspõhimõte. Selle põhimõtte kohaselt on nõutav, et isikul, kelle suhtes komisjon on algatanud haldusmenetluse, oleks nimetatud menetluse jooksul reaalne võimalus esitada oma seisukoht komisjoni esitatud faktide ja asjaolude tegelikkusele vastavuse ja asjakohasuse ning dokumentide kohta, mida komisjon kasutab väidetava ühenduse õiguse rikkumise tõendamiseks.

Riigiabi valdkonnas ei saa komisjoni kohustada esitama ametliku uurimismenetluse algatamise teatises kõnealuse meetme lõplikku analüüsi. Kuid samas peab komisjon piisavalt määratlema tema poolt läbiviidava uurimise raamistikku, et liikmesriik, kelle suhtes menetlus on algatatud, saaks võtta seisukoha kõigi nende õiguslike ja faktiliste asjaolude suhtes, millele tuginedes teeb komisjon lõpliku otsuse kõneoleva meetme ühisturuga kokkusobivuse kohta.

Seega asjaolu, et komisjon on vaidlustatud otsuses muutnud kõnesoleva riikliku meetme analüüsi, saab olla aluseks asjassepuutuva liikmesriigi kaitseõiguste rikkumisele vaid juhul, kui andmed, mis sisalduvad vaidlustatud otsuses või mis on esitatud hiljem haldusmenetluses poolte ärakuulamise käigus, ei võimaldanud siseriiklikel ametiasutustel kõigi vaidlustatud otsuses nimetatud faktiliste ja õiguslike asjaolude kohta vajalikus ulatuses seisukohta kujundada. Seevastu erinevused vaidlustatud otsuse ja algatamisotsuse vahel, mis tulenevad sellest, et komisjon on täielikult või osaliselt korranud selle liikmesriigi esitatud argumente, ei tähenda seda, et rikutud oleks nimetatud liikmesriigi kaitseõigusi.

Komisjoni ei saa küll kohustada esitama EÜ artikli 88 lõikes 2 ette nähtud menetluse algatamise teatises kõnealuse abi lõplikku analüüsi, kuid on vajalik, et ta piisavalt määratleks läbiviidava uurimise raamistikku, et mitte muuta sisutühjaks huvitatud isikute õigust esitada oma märkusi. Siiski ei lähe huvitatud isikute õigus teabe saamisele kaugemale õigusest olla komisjoni poolt ära kuulatud. Eelkõige ei tähenda see üldist õigust väljendada seisukohta kõigi ametlikus uurimismenetluses tõstatatud ja põhimõttelist tähtsust omada võivates küsimustes.

(vt punktid 146–149)

(vt punktid 136–138)

3. Riigiabi puudutavas haldusmenetluses käsitletakse abi saanud ettevõtjaid üksnes huvitatud isikutena. Sellest järeldub, et abi saanud ettevõtja, kellel ei ole kaugeltki selliseid kaitseõigusi nagu isikutel, kelle suhtes menetlus on algatatud, omab ainult õigust olla haldusmenetlusse kaasatud niivõrd, kui võrd see on antud juhul esinevaid asjaolusid arvestades asjakohane.
4. Mõiste „soodustama” EÜ artikli 87 lõike 1 mõttes hõlmab kõiki meetmeid, millega ettevõtja vabastatakse kulutustest, mida ta muidu peaks kandma. Nimelt on abi mõiste üldisem kui toetuse mõiste, kuna see ei hõlma mitte ainult n-ö positiivseid toiminguid, nagu konkreetse toetuse andmine, vaid ka erinevates vormides sekkumisi ettevõtja tegevusse, mis vähendavad ettevõtja eelarves tavaliselt ette nähtud kulutusi ja mis seetõttu – ehkki tegemist ei ole toetusega sõna otseses mõttes – on samalaadsed ja samasuguse mõjuga. Sellest tuleneb, et iga meede, millega riiklikud ametiasutused annavad teatud ettevõtjatele maksuvabastuse, mis ei ole küll seotud riiklike ressursside üleandmisega, kuid asetab soodustatud isikud soodsamasse majanduslikku olukorda kui teised maksukohustuslased, on riigiabi EÜ artikli 87 lõike 1 tähenduses.

Kui komisjon uurib meetet, mis võib olla riigiabi, peab ta arvesse võtma selle tervikmõju potentsiaalsele abisaajale ning kui see on asjakohane, siis arvestama soodustusest maha sellega seotud spetsiifilised kulutused. Seevastu ainuüksi see, et konkreetset maksuvabastuse meetet tasakaalustab sama abisaaja suhtes ette nähtud eraldiseisev ning spetsiifiline – ulatuslikum maksukohustus, mis ei ole esimese meetmega seotud, ei välista esimese meetme kvalifitseerimist riigiabina.

arvesse võttes, mis oli komisjoni käsutuses otsuse tegemise hetkel. Sellest tulenevalt ei saa abi saanud ettevõtja kohtus väita, et andmed, mida komisjon vaidlustatud otsuse tegemisel kasutas, ei kajastanud tegelikkust, kui komisjon on võtnud aluseks arvandmed, mis liikmesriik edastas talle haldusmenetluses.

(vt punktid 219, 224)

Selle kindlakstegemine, kas ettevõtja poolt teatud ajavahemikul kindlasummalise maksuna ülemäära tasutud summa kompenseerib vahe, mille võrra ettevõtja mingil teisel ajavahemikul makse vähem maksis, sõltub kindlasummalise maksu objektiivsete tunnuste analüüsist ning sellest, kas seda maksu saab käsitada kulutusena, mis on ettevõtjale tema suhtes kehtinud maksustamise erikorrast tuleneva väidetava soodustusega olemuslikult seotud.

(vt punktid 195, 196, 206–208)

5. Riigiabi küsimuses tehtud otsuse õiguspärasust tuleb hinnata seda informatsiooni

6. EÜ artikli 87 lõike 1 kohaldamiseks tuleb kindlaks teha, kas antud asjas kohaldatavat õiguslikku regulatsiooni arvestades on riiklik meede laadilt selline, et soodustab teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist ja seda võrreldes teiste ettevõtjatega, kes on samalaadses faktilises ja õiguslikus olukorras, arvestades asjassepuutuva meetmega taotletud eesmärki. Siiski ei hõlma riigiabi mõiste riiklikke meetmeid, millega nähakse ette ettevõtjate erinev kohtlemine ja mis on seega *a priori* valikulised, juhul kui selline erinev kohtlemine tuleneb asjakohase maksusüsteemi olemusest või ülesehitusest.

Kõnesoleva süsteemi olemust ja ülesehitust puudutavate õigustuste olemasolu tõendamisel on tõendamiskoormis põhi-

mõtteliselt liikmesriigil. Järelikult ei saa abi saanud ettevõtja tugineda tühistamishagi raames oma argumentide põhjendamiseks faktilistele asjaoludele, millest komisjon ei olnud vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel teadlik.

(vt punktid 228, 229, 232)

7. Õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest, mis kuulub kohaldamisele eeskätt riigiabi kontrollimisel EÜ artikli 88 kohaldamist käsitleva määruse nr 659/1999 artikli 14 alusel, tuleneb, et riigiabi saaja õiguspärase ootuse kaitsele on võimalik tugineda juhul, kui talle on komisjoni konkreetse positiivse toiminguga esitatud piisavalt täpseid kinnitusi, mis võimaldavad tal asuda seisukohale, et meede ei kujuta endast riigiabi EÜ artikli 87 lõike 1 mõttes. Seevastu juhul, kui komisjon ei ole talle teatatud meetme osas sõnaselgelt seisukohta avaldanud, ei tähenda institutsiooni vaikimine seda, et riigiabi ei saa tagasi nõuda põhjusel, et see läheks vastuollu põhimõttega, et abi saanud ettevõtjal tekkinud õiguspärane ootus vajab kaitset.

Siiski tuleb silmas pida, et arvestades komisjoni poolt EÜ artikli 88 alusel riigiabi suhtes läbiviidava kontrolli kohustuslikku iseloomu, saavad abi saanud ettevõtjad tugineda selle abi seaduslikkuse osas

tekinud õiguspärasele ootusele põhimõtteliselt vaid siis, kui abi andmisel on järgitud nimetatud artiklis ette nähtud menetlust. Hoolas ettevõtja peab suutma üldjuhul kindlaks teha, kas seda menetlust järgiti. Ka liikmesriik, mille ametiasutused on abi andmisel rikkunud EÜ artiklis 88 ette nähtud menetluseeskirju, ei saa tugineda abisaajate õiguspärasele ootusele, et vabaneda kohustusest võtta meetmeid, mis on vajalikud, et täita komisjoni otsust, millega teda kohustati abi tagasi nõudma.

Võimalust, et ebaseadusliku abi saaja tugineb erandlikele asjaoludele, mille põhjal võis tal põhjendatult tekkida ootus selle abi õiguspärasuse suhtes, ja vaidlustab sellest tulenevalt abi tagastamise, ei saa siiski välistada, kui ta tõendab selliste asjaolude esinemist.

Niisugusest riiklikust meetmest teatamine, millega võidakse mõnele ettevõtjale soodustusi anda, on asutamislepingus ette nähtud vahend, mis võimaldab liikmesriikidel olla kindel, et nad ei anna ebaseaduslikku abi, ning ettevõtjatele võimaluse veenduda, et neile antud abi ei ole ebaseaduslik. Kuna maksustamise erikord kujutab endast niisugust ettevõtlusmaksuga maksustamise režiimi, millega kalduakse kõrvale üldisest maksuõigusest, ning kuulub kohaldamisele kahe ettevõtja suhtes, siis ei ole võimalik *a priori* välistada võimalust, et tegemist on riigiabiga. Juhul kui abi on rakendatud ilma komisjonile eelnevalt teatamata, nii et see on EÜ

artikli 88 lõike 3 kohaselt ebaseaduslik – seda juhul, kui ei esine erandlikke asjaolusid –, ei saa abisaajal sel momendil olla õiguspärast ootust, et kõnealust abi antakse seaduslikult.

(vt punktid 261–263, 270, 276)

8. Komisjon ei ole kohustatud ebaseadusliku riigiabi tagastamist määravas otsuses ära märkima tagastatava abi täpset summat. Antud valdkonna ühenduse õiguse kohaselt on üksnes nõutav, et ebaseaduslikult antud abi tagastamise tulemusena taastataks varasem olukord ning et tagasinõudmine peab läbi viidama siseriiklikus õiguses ette nähtud vahenditega, pidades silmas, et liikmesriigi õiguse kohaldamine ei kahjustaks ühenduse õiguse ulatust ja tõhusust. Seega on piisav, kui tagastava abi summat on võimalik otsuses ära toodud näitajaid arvestades ilma ülemääraste raskusteta välja arvutada. Seega võib komisjon piirduda kõnesoleva abi tagastamise kohustuse äramärgimisega ning jätta tagastatava abi täpse summa väljaarvutamise liikmesriigi ametiasutuste ülesandeks, eelkõige juhul, kui arvutamisel on vaja arvesse võtta niisuguseid maksustamiskordi või sotsiaalkindlustusskeeme, mis on ette nähtud kohaldatavate siseriiklike õigusnormidega.

(vt punktid 297–299)

9. Määruse nr 659/1999 artikli 15 lõige 1 sätestab, et komisjonil on õigus ebaseaduslik abi tagasi nõuda kümne aasta jooksul. Selle määruse artikli 15 lõikest 2 nähtub, et aegumistähtaja kulgemine algab kuupäevast, mil abi, mille tagastamise komisjon on määranud, võib pidada antuks, st juhtudel, kui abi andmine sõltub siduvate õigusaktide vastuvõtmisest, nende aktide vastuvõtmise kuupäevast.

Kui õigusaktiga nähakse ette tulevikus kohaldatav maksustamise erikord, ei saa nõustuda seisukohaga, et aegumistähtaeg hakkaks kulgema õigusakti vastuvõtmise kuupäeval, mil on võimatu kindlalt öelda, kas erikorraga anti soodustus, mis võib olla riigiabi. Arvesse tuleks võtta hoopis kuupäev, mil tegelikult anti esimene soodustus. Nii on see abi puhul, mis ei seisne abisaaja suhtes kohaldatavates maksustamisalastes erisätetes, vaid erinevuses selle ettevõtlusmaksu summa, mida ta oleks pidanud maksma juhul, kui tema suhtes oleks kohaldatud üldist maksuõigust, ning selle summa vahel, mida ta oli tema suhtes kohaldatavate maksustamisalaste erisätete alusel kohustatud tegelikult tasuma.

(vt punktid 318, 320, 322, 324)