



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 17. jaanuaril 2013¹

Kohtuasi C-121/10

**Euroopa Komisjon
versus**

Euroopa Liidu Nõukogu

Riigiabi — Nõukogu pädevus — ELTL artikli 108 lõike 2 kolmas lõik — Olemasolevad abikavad — Ettepanek asjakohaste meetmete kohta — Mõju — Määrus nr 659/1999 — Ungaris põllumajandusmaa ostmiseks antavad investeeringutoetused

1. Käesoleva kohtuasja esemeks oleva hagiga palub komisjon Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 22. detsembri 2009. aasta otsus 2009/1017/EL, milles käsitletakse Ungari Vabariigi asutuste poolt riigiabi andmist põllumajandusmaa ostmiseks ajavahemikul 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2013 (edaspidi „vaidlustatud otsus”)².

2. Kolme paralleelselt esitatud hagiga vaidlustas komisjon veel kolm nõukogu otsust sama tüüpi abi kohta, mida andsid Leedu Vabariik (kohtuasi C-111/10), Poola Vabariik (kohtuasi C-117/10) ja Läti Vabariik (kohtuasi C-118/10).

3. Kõik hagid tõstatavad ühe ja sama delikaatse küsimuse: kas asjakohaseid meetmeid käsitlev ettepanek, mille komisjon koostab liikmesriikides olemasolevate abikavade pideva kontrollimise raames, mida ta teeb ELTL artikli 108 lõike 1 alusel (või kohtuasja C-117/10 puhul EÜ artikli 88 lõike 1 alusel), on selle institutsiooni lõplik seisukohavõtt asjassepuutuva abikava kokkusobivuse kohta siseturuga, nii et see võib blokeerida selle pädevuse kasutamist, mis on nõukogule ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga (või EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõiguga) antud abi heakskiitmiseks erandina ELTL artiklist 107 (või EÜ artiklist 87) ja teistest kohaldatavatest sätetest, kui seda õigustavad erandlikud asjaolud?

I. Õiguslik raamistik

4. ELTL artikli 108 lõige 1 sätestab:

„Koostöös liikmesriikidega kontrollib komisjon pidevalt kõiki neis riikides olemasolevaid abisüsteeme. Ta paneb liikmesriikidele ette sobivaid meetmeid, mis on vajalikud siseturu järkjärguliseks arenguks või toimimiseks.”

¹ — Algkeel: itaalia.

² — ELT 2009, L 348, lk 55.

5. Sama artikli lõike 2 kolmas ja neljas lõik sätestavad järgmist:

„Liikmesriigi avalduse põhjal võib nõukogu ühehäälselt otsustada, et abi, mida see riik annab või kavatses anda, tuleb erandina artikli 107 sätetest või artiklis 109 sätestatud eeskirjadest pidada siseturuga 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.

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

6. Asjakohaste õigusnormide esitamise osas, mis on sätestatud Ungari Euroopa Liiduga ühinemise akti (edaspidi „2003. aasta ühinemisakt”)³ IV lisa 4. peatükis, nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruses (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks⁴, ühenduse suunistes põllumajandussektoris antava riigiabi kohta (edaspidi „2000. aasta põllumajandussuunised”)⁵, ühenduse suunistes riigiabi kohta põllumajandus- ja metsandussektoris aastateks 2007–2013 (edaspidi „2007.–2013. aasta põllumajandussuunised”)⁶, viitan kohtuasjas C-117/10 täna minu poolt esitatud ettepaneku punktidele 5–16, kuna käesoleva kohtuasja ja viimatinimetatud kohtuasja õiguslik raamistik langevad sisuliselt kokku.

7. Teatistes, mis avaldati Euroopa Liidu Teatajas 15. märtsil 2008⁷, võttis komisjon vastavalt määruse nr 659/1999 artikli 19 lõikele 1 teadmiseks, et Ungari on 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 nimetatud pakutavad vajalikud meetmed „tingimusteta ja selgesõnaliselt heaks kiitnud”, millest Ungari ametiasutused olid komisjonile 7. veebruaril 2007 kirja teel teatanud.

II. Vaidluse taust ja vaidlustatud otsus

8. Ungari oli põllumajandusmaa ostmiseks antava abi kehtestanud enne Euroopa Liiduga ühinemist. Abi anti kahe erineva kava alusel. Neist esimene nägi ette laenuintressitoetuse ja riigi tagatise põllumajandusettevõtete arendamiseks; teine oli kehtestatud 1999. aastal ja sätestas otsetoetused põllumajandusvalduste liitmiseks. Mõlemast kavast oli komisjonile 2003. aasta ühinemisakti IV lisa 4. peatükis sätestatud korras teatatud⁸.

9. Ungari ametiasutused teatasid 27. novembril 2006 komisjonile kahest abikavast, mille nimetused olid vastavalt „Maa ostmiseks madala intressiga laenu kujul antavad toetused” ja „Toetused maavalduste liitmiseks”, täpsustasid, et nad kavatsesid viia olemasolevad kavad kooskõlla riigiabi eeskirjadega, ning küsisid, kas need on lubatud kuni 31. detsembrini 2009. Esimese abikava alusel, mis ei näinud enam ette riigi tagatist, anti toetusi põllumajandusmaa ostmiseks, mille pindala alammäär oli 1 hektar ja ülemmäär 300 hektarit. Abisaajad võisid saada 5–20 aastaks madala intressiga laenu vähemalt 1 miljoni Ungari forintiga summas, kuid mitte üle 75 miljoni forintiga. Intressitoetus on võrdne 50%-ga Ungari valitsuse keskmisest võlakirjade tootlusest, mille tähtaeg on 5 või 10 aastat ja mida on

3 — Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT L 236, eriti lk 798).

4 — EÜT L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339.

5 — EÜT 2000, C 28, lk 2.

6 — ELT 2006, C 319, lk 1.

7 — ELT C 70, lk 11.

8 — ELT 2005, C 147, lk 2.

suurendatud 1,75% võrra. Teise kavaga ette nähtud toetused, mis ei olnud ühitatavad esimese kava alusel antava abiga, olid mõeldud põllumajandusvalduste suurendamiseks maa ostmisega samal maaüksusel või piirnevatel maaüksustel. Toetust anti kuni 20% ulatuses maatüki ostuhinnast, kuid mitte üle 3 miljoni forintit.

10. Komisjon otsustas 22. detsembril 2006, et ta ei esita vastuväiteid kahele abikavale, millest talle oli teatatud (edaspidi „22. detsembri 2006. aasta otsused“)⁹. Mõlemas otsuses tuletas ta Ungari ametiasutustele meelde 6. detsembril 2006 vastu võetud 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniseid ja suuniste punktis 196 sõnastatud ettepanekut asjakohaste meetmete kohta.

11. Komisjon palus 30. mai 2005. aasta kirjaga, et liikmesriigid esitaksid ettepanekuid põllumajandusabi eeskirjade lihtsustamiseks. Töörühm „Konkurentsitingimused põllumajanduses“ vaatas 23. mai 2006. aasta, 23. juuni 2006. aasta ja 25. oktoobri 2006. aasta nõupidamistel läbi suuniste uue projekti. Neil nõupidamistel palus Ungari, et komisjon jätaks alles võimaluse anda põllumajandusmaa ostmiseks investeerimisabi ja tõstaks määrusega nr 1857/2006 ette nähtud 10% ülempiiri 40–50%-le. Seda taotlust korraldati 3. novembri 2006. aasta kirjas.

12. Nõukogule adresseeritud 4. novembri 2009. aasta kirjas palusid Ungari ametiasutused, et Ungari põllumajandusmaa ostmiseks antav abi kiidetaks EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel erandkorras heaks. Sama sisuga üksikasjalikum taotlus esitati 27. novembril 2009. Nõukogu võttis vaidlustatud otsuse ühehäälselt vastu 22. detsembril 2009 (kaheksa delegatsiooni jättis hääletamata). Otsuse artikkel 1 sätestab:

„Erakorraline riigiabi, mida Ungari asutused annavad ajavahemikul 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2013 intressitoetuse ja otsetoetuse vormis põllumajandusmaa ostmiseks ning mille summa ulatub maksimaalselt 4 000 miljoni Ungari forintini, loetakse siseturuga kokkusobivaks”.

13. Kokkusobivaks tunnistatud abi kirjeldatakse vaidlustatud otsuse põhjenduses 6 järgmiselt:

„Antav riigiabi ulatub 4 000 miljoni forintini ning seda peaks saama ligikaudu 5 000 põllumajandustootjat. Abi tuleks anda järgmises vormis:

- kuni 2000 miljonit forintit laenude intressitoetusena erapõllumajandustootjatele, kes vastavad registreerimise, kutsevalifikatsiooni ja heade põllumajandustavade täitmise kriteeriumitele ning elujõuliste ettevõtete nõuetele, mis võimaldab neil võtta soodsaid laenusid põllumajandusmaa ostmiseks, kuni põllumajandusettevõtte kogusuuruseks on 300 hektarit. Intressitoetust antakse maksimaalselt kuni 75 miljoni forintit suuruse hüpoteeklaenu ajavahemikuks maksimaalselt 20 aastat, sealhulgas kaheaastane ajapikendus kapitali tagasimakseks, ning see on võrdne 50%-ga Ungari valitsuse keskmisest võlakirjade tootlusest, mille tähtaeg on 5 või 10 aastat ja mida on suurendatud 1,75% võrra;
- kuni 2000 miljonit forintit otsetoetustena põllumajandusmaa ostmiseks; toetus moodustab maksimaalselt 20% müügilepingus kehtestatud müügihinnast, maksimaalselt 3 miljonit forintit taotluse kohta ja maksimaalselt kaks taotlust aastas toetusesaaja kohta. Toetust võib anda eraisikule, kes ostmise kuupäevaks on põllumajanduses tegutsenud vähemalt 5 hektari istanduse¹⁰ või 1 hektari suuruse muu põllumajandusmaa omanikuna vähemalt ühe aasta jooksul maatükil, mis on vahetult ostetud maa kõrval, ning kes kohustub ostetud maad mitte edasi müüma ning kohustub seda kasutama ainult põllumajandustootmise eesmärgil vähemalt viie aasta jooksul alates

9 — Otsus N 795/2006 „Maa ostmiseks madala intressiga laenu kujul antavad toetused” ja otsus N 796/2006 „Toetused maavalduste liitmiseks” (ELT 2007, C 68, lk 11 ja 12). ELT-s avaldatud teatistes on mõlema kava kestus piiratud kuni 31. detsembrini 2008. Otsuste tekstist sellele piirangule kinnitust ei leia, mida tuleb tõenäoliselt pidada sisuliseks veaks. Ka ei ole poolte vahel vaidlust selles, et teatamine sisaldas taotlust kiita kõnealused kavad heaks kuni 31. detsembrini 2009.

10 — Vastavalt parandusele, mis on avaldatud ELT 2012, L 326, lk 55.

abi maksmise kuupäevast. Abi võib anda ainult siis, kui olemasoleva ja ostetud maa kogusuurus on rohkem kui 210 kuldkrooni [põllumajandusmaa kvaliteedi mõõtühik Ungaris] või 2 hektarit juhul, kui põllumajandusmaad kasutatakse viinamarjaistanduse või viljapuuaiade otstarbel, ning see ei ole registreeritud metsanduse eesmärgil kasutatava maana”.

III. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

14. Komisjon esitas käesoleva kohtuasja esemeks oleva hagi avaldusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 4. märtsil 2010. Ungari Vabariigil, Leedu Vabariigil ja Poola Vabariigil lubati 9. augusti 2010. aasta kohtumäärusega nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astuda.

15. Komisjon palub Euroopa Kohtul vaidlustatud otsus tühistada ja mõista kohtukulud välja nõukogult. Nõukogu palub Euroopa Kohtul jätta hagi põhjendamata tõttu rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt. Ungari, Poola ja Leedu paluvad Euroopa Kohtul jätta hagi põhjendamata tõttu rahuldamata. Poola toetab nõukogu nõudeid ka selles osas, mis puudutab kohtukulude väljamõistmist komisjonilt.

IV. Hagi

16. Komisjon esitab oma hagi põhjenduseks neli väidet, millest esimene puudutab seda, et nõukogul puudub vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks pädevus, teine – võimu kuritarvitamist, kolmas institutsioonidevahelise lojaalse koostöö põhimõtte rikkumist ja neljas ilmset hindamisviga.

A. Esimene väide, mis puudutab nõukogu pädevuse puudumist

17. Oma esimeses väites, mis põhineb sellel, et nõukogul puudub pädevus, väidab komisjon sisuliselt, et 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 sõnastatud ettepanek asjakohaste meetmete kohta koos asjaoluga, et Ungari võttis selle ettepaneku vastu, kujutab endast „otsust”, millega komisjon tunnistas vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikavad ühisturuga kokkusobimatuks kogu suuniste kehtivusajaks ehk 31. detsembrini 2013. Viidates Euroopa Kohtu 29. juuni 2004. aasta otsusele¹¹ ja 22. juuni 2006. aasta otsusele¹², mida ma olen analüüsinud täna kohtuasjas C-117/10 esitatud ettepaneku punktides 27–31, on komisjon seisukohal, et vastavalt eesõiguse põhimõttele, millel nende kohtuotsuste kohaselt põhineb komisjonile ja nõukogule ELTL artikli 108 lõikega 2 antud pädevuste jaotamise kriteerium, ei olnud nõukogu antud juhul pädev vaidlustatud otsust vastu võtma.

18. Poolte vaidluse käigus Euroopa Kohtus on sisuliselt tõstatatud kolm küsimust. Esimene neist puudutab vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikavade staatust ning nõuab eriti selle hindamist, kas need kavad langevad kokku 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 antud asjakohasteid meetmeid käsitlevas ettepanekus käsitletud kavadega, nagu väidab komisjon, või on tegemist uue ja erineva abiga, nagu väidab seevastu nõukogu (vt allpool alapunkt 1). Teine küsimus puudutab seda, milline on asjakohaste meetmete kohta esitatud ettepaneku mõju, kui asjassepuutuv liikmesriik on selle vastu võtnud (vt allpool alapunkt 2). Viimaks nõuab kolmas küsimus, et määrataks kindlaks, milline ulatus on 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 sõnastatud ettepanekul asjakohaste meetmete kohta ja selle heakskiitmisel Ungari poolt (vt allpool alapunkt 3).

11 — 29. juuni 2004. aasta otsus kohtuasjas C-110/02: komisjon vs. nõukogu (EKL 2004, lk I-6333).

12 — Kohtuasi C-399/03: komisjon vs. nõukogu (EKL 2006, lk I-5629).

1. Vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikavad

19. Minu arvates oleks raske vaidlustada tõsiasja, et komisjoni 22. detsembri 2006. aasta otsusega heaks kiidetud abikava ja vaidlustatud otsuses nõukogu poolt heaks kiidetud kava langevad sisuliselt kokku. Pealegi palub Ungari 27. novembril 2009 nõukogule adresseeritud kirjas sõnaselgelt, et viimane kiidaks heaks „kahe praegu kehtiva abikava pikendamise”. Argumendid, mille nõukogu on esitanud, tõendamaks kahe abikava erinevust, ja mille eesmärk on kinnitada, et vaidlustatud otsuses heaks kiidetud abikavadel on teine ajaline kohaldamisala, kavad on mõeldud teiste isikute toetamiseks ja need põhinevad uutel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel, tuleb neil asjaoludel minu arvates tagasi lükata samadel põhjustel, mida ma kirjeldasin täna kohtuasjas C-117/10 esitatud ettepaneku punktides 53, 54 ja 56, millele ma siinkohal viitan. Nõukogu väite kohta, et vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikava rakendamiseks on vaja kehtestada uus õiguslik raamistik, märgin, et Ungari valitsus ei ole teatanud ühestki õigusnormide sisulisest muutmisest seoses abikavadega ja selle valitsuse sõnul on need kavad endiselt reguleeritud ministri 2007. aasta määrustega¹³.

20. Teisest küljest on selge, et vaidlustatud otsuses siseturuga kokkusobivaks tunnustatud abikavad on määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti c tähenduses „uus abi”, kuna kavasad, millest Ungari 2006. aastal teatas, pidi kohaldatama ainult 31. detsembrini 2009. Kuigi käesoleva ettepaneku punktis 17 viidatud kohtupraktikast ilmneb põhimõtteliselt, et uueks abiks liigitamine ei ole iseenesest otsustav, et välistada nõukogu pädevust ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu tähenduses (vt selle kohta täna kohtuasjas C-117/10 minu esitatud ettepaneku punkt 50), on sellel staatusel käesoleval juhul määrav tähtsus, nagu allpool näeme. Selles osas piisab, kui märkida, et komisjoni poolt 2006. aastal heaks kiidetud kavade pikendamise puhul pärast 31. detsembril 2009 oleks vaja olnud sellest uuesti teatada ja komisjon oleks pidanud nende kokkusobivuse kohta uue seisukoha võtma, kuna need kavad ei vastanud määrusele nr 1857/06.

2. Asjakohaste meetmete kohta tehtud ettepaneku mõju, kui asjassepuutuv liikmesriik on selle ettepaneku heaks kiitnud

21. Lähtudes põhjustest, mida ma kirjeldasin viidatud kohtuasjas C-117/10 täna esitatud ettepaneku punktides 62–72, olen seisukohal, et asjakohaste meetmete kohta tehtud ettepanek, mille adressaadist liikmesriik on heaks kiitnud, kujutab endast komisjoni *lõplikku seisukohavõttu* kõnealuse abikava kokkusobivuse kohta ning sellel on *samasugused siduvad õiguslikud tagajärjed nagu otsusel*. Seega võib selline akt vastavalt Euroopa Kohtu praktikale, millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 17, takistada sellega vastuollu minevate otsuste vastuvõtmist ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu alusel.

22. Sellegipoolest tuleb määrata kindlaks esiteks see, milline ulatus on komisjoni seisukohal põllumajandusmaa ostmiseks mõeldud abi kokkusobivuse kohta, millele ta on 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 sisalduvas asjakohaste meetmete ettepanekus asunud, ja teiseks, milline ulatus on kohustustel, mille Ungari on seda ettepanekut heaks kiites võtnud. See, kas saab tuvastada, et nõukogul puudus vaidlustatud otsuse tegemise pädevus, olenebki nende kahe asjaolu analüüsi tulemusest.

13 — Põllumajanduse ja maaelu arengu ministri määrus 99/2007 maavalduste liitmise eesmärgil põllumajandusmaa ostmiseks antavate toetuste kohta (*Magyar Közlöny* 2007/112) ja põllumajanduse ja maaelu arengu ministri määrus 17/2007 soodusintressiga maaparanduslaenu kohta (*Magyar Közlöny* 2007/34). Vt samuti Ungari ametiasutuste 27. novembri 2009. aasta kiri.

3. 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 sõnastatud asjakohaste meetmete ulatus ja nende Ungari-poolse heakskiitmise ulatus

23. Täna kohtuasjas C-117/10 esitatud ettepaneku punktis 74 märkisin ma, et kuigi on tõsi, et 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste seisukoht on, et kui põllumajandusmaa ostmiseks mõeldud investeeringutoetus ei vasta määruse nr 1857/2006 artikli 4 lõikele 8, on see ühisturuga põhimõtteliselt kokkusobimatu, ei saa seda seisukohavõttu siiski iseenesest lõplikuks lugeda, kuna komisjon on eespool nimetatud suuniste punkti 183 alusel ikkagi kohustatud üksiktoetuste või kavandataivate abikavade kokkusobimatuse tuvastama ja abi kokkusobimatuks tunnistama ELTL artiklis 108 sätestatud kontrollimenetluse teel. Seetõttu ei nõustunud ma komisjoni seisukohaga, mida ta käesoleva kohtuasja esemeks olevas hakis kordas, nimelt et 2007.–2013. aasta põllumajandussuunistes „tunnistavad” alates 31. detsembrist 2007 kuni 31. detsembrini 2013 siseturuga kokkusobimatuks kõik – seega ka veel kehtestamata – põllumajandusmaa ostmiseks antavad investeeringutoetused, mis neile suunistele ei vasta. Nagu nõukogu minu arvates õigustatult märkis, tähendaks sellise seisukohaga nõustumine, et komisjonile antaks reguleerimispädevus, mis irduks ELTL artiklis 108 sätestatud menetlusest.

24. Selles kontekstis ja lähtudes 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 sõnastatud asjakohaste meetmete ettepanekust koosmõjus asjassepuutuva liikmesriigi võetud kohustusega, leidsin, et komisjoni seisukohavõtt selles liikmesriigis olemasolevate põllumajandusmaa ostmiseks mõeldud abikavade kohta on lõplik ning seega blokeerib nõukogule EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõiguga antud pädevuse (vt punktid 75–76).

25. Käesoleval juhul on asjaolud aga teistsugused ning nende põhjal ei saa teha sama järeldust. Kuigi on tõsi, et Ungari kiitis meetmed, mille komisjon pakkus välja 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196, „tingimusteta ja selgesõnaliselt”¹⁴ heaks, võttes seega samamoodi nagu teisedki liikmesriigid, kes olid oma nõusolekust teatanud, kohustuse oma abikavasid, mis olid mõeldud põllumajandusmaa ostmise toetamiseks, 31. detsembriks 2009 muuta, lakati just sel päeval kõnealuseid kavasid kohaldamast. Järelikult ei olnud Ungari konkreetsel juhul kohustatud tegema mingeid muudatusi ja faktiliselt lakkas tema võetud kohustus samal hetkel, mil oleks alanud selle rikkumine.

26. Neil asjaoludel ei õigusta vaidlustatud otsus ELTL artikli 108 lõike 1 kohaselt sõlmitud kokkuleppe rikkumist ega ole ka vastuolus komisjoni lõpliku seisukohavõtuga, kuna nagu eespool märgitud, on selline seisukohavõtt olemas ainult 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 nimetatud abikavade kohta, Ungari puhul seega kavade kohta, mida pidi kohaldatama ainult 31. detsembrini 2009. Teistsugusele järeldusele võiks jõuda ainult siis, kui väita, et Ungari kiitis 2007.–2013. aasta põllumajandussuunistes heaks tervikuna, võttes kohustuse hoiduda kehtestamast põllumajandusmaa ostmise toetamiseks mõeldud abikavasid, mis neile suunistele ei vasta, kogu 31. detsembri 2009. aasta ja 31. detsembri 2013. aasta vahele jääva ajavahemiku jooksul. Selline väide, mille võib leida mõnest komisjoni esitatud seisukohtade lõigust, läheks esiteks aga vastuollu selle nõusoleku ulatusega, millest Ungari komisjonile teatas ning mis, nagu selgub 15. märtsil 2008 Euroopa Liidu Teatajas avaldatud teatisest, piirdus nende suuniste punktis 196 nimetatud asjakohaste meetmetega. Teiseks tähendaks see faktiliselt seda, et ELTL artikli 108 lõikes 1 sätestatud ja määruse nr 659/1999 artiklites 18 ja 19 reguleeritud mehhanismi lubatakse kohaldada väljaspool sellele ette nähtud kohaldamisala, st olemasolevate abikavade pidevat kontrollimist.

27. Viimaks, kuigi on väljaspool kahtlust, et 2007.–2013. aasta põllumajandussuunistes sisaldub komisjoni seisukoht põllumajandusmaa ostmise tehtavate investeeringute toetamiseks mõeldud ja määruses nr 1857/2006 sätestatud tingimustele mittevastava investeeringuabi kokkusobimatuse kohta siseturuga, nagu komisjon õigustatult väidab, ei saa seda seisukohta käsitada sellisena, mis võiks blokeerida nõukogule ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud pädevuse, kui just mitte muuta

14 — Vt 15. märtsil 2008 Euroopa Liidu Teatajas C 70 avaldatud teatis.

käesoleva ettepaneku punktis 17 viidatud kohtupraktikat, mille kohaselt saab selline mõju olla üksnes lõplikul seisukohavõtul. Kuigi see võib tunduda liiga formaalsena, paistab lahendus, mida ma soovitan Euroopa Kohtul käesoleval juhul kasutada, olevat ainus lahendus, mis on kooskõlas ELTL artiklis 108 komisjonile ja nõukogule antud pädevuste jaotumise kriteeriumide tõlgendusega, mille Euroopa Kohus on viidatud kohtupraktikas andnud.

4. Järeldused nõukogu pädevuse kohta võtta vastu vaidlustatud otsus

28. Esitatud põhjendustest lähtudes soovitan Euroopa Kohtul komisjoni esimene väide, mis puudutab nõukogu pädevuse puudumist, tagasi lükata.

B. Teine ja kolmas väide, mis puudutavad vastavalt võimu kuritarvitamist ja lojaalse koostöö kohustuse rikkumist

29. Oma teise väitega väidab komisjon sisuliselt, et kiites heaks 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud abimeetmed, kasutas nõukogu talle ELTL artikli 108 lõike 2 kolmandas lõigus antud pädevust muul eesmärgil, kui aluslepingus ette nähtud. Komisjoni arvates annab see säte nõukogule õiguse tunnistada erandlikel asjaoludel ühisturuga kokkusobivaks abi, mille heakskiitmine ei ole komisjonil võimalik, kuid ei anna nõukogule pädevust neutraliseerida komisjoni hinnangut abi kokkusobivuse kohta, mis on esitatud siduvas aktis.

30. Selles küsimuses nõustun vaadeldava väite eeldusega, nimelt sellega, et 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punkt 196 koos asjaoluga, et Ungari kiitis seal sisalduva ettepaneku asjakohaste meetmete kohta heaks, kujutab endast komisjoni lõplikku ja siduvat seisukohavõttu selliste meetmete kokkusobivuse kohta ühisturuga, mis on vaidlustatud otsuses käsitletud meetmetega sisuliselt identsed. Käesoleva juhtumi asjaoludest nähtub siiski, et sellel seisukohavõtul, mis puudutas abikavasid, mis olid koos Ungari kohustusega neid muuta lõppenud 31. detsembril 2009, ei saanud olla mõju pärast seda kuupäeva.

31. Seega olen ma seisukohal, et ka teine hagiavalduse väide, mis puudutab võimu kuritarvitamist, tuleb tagasi lükata.

32. Oma kolmanda väitega väidab komisjon, et tehes vaidlustatud otsuse, võttis nõukogu Ungarilt koostöökohustuse, mis talle ELTL artikli 108 lõikes 1 sätestatud olemasolevate abikavade pideva kontrollimise raames langeb, ja kohustuse, mille Ungari endale võttis, kui ta kiitis heaks komisjoni pakutud asjakohased meetmed. Nii läks nõukogu vastuollu aluslepingus nõutava institutsioonide tasakaaluga, sekkudes volitustesse, mille alusleping annab komisjonile.

33. Ka vaadeldava väitega ei saa minu arvates nõustuda. See põhineb nimelt eeldusel, et vaidlustatud otsus mõjutab kohustust, mille Ungari oli komisjoni ees võtnud, st kohustust muuta olemasolevaid maa ostmise toetamise kavasid, et viia need 2007.–2013. aasta põllumajandussuunistega kooskõlla. Kuna see kohustus langes ära 31. detsembril 2009, mil nimetatud kavad lõppesid, on sekkumine, mida komisjon ette heidab, kõiki muid kaalutlusi kõrvale jättes tõendamata.

C. Neljas väide, mis puudutab ilmset hindamisviga erandlike asjaolude esinemise küsimuses ning aluslepingu ja liidu õiguse üldpõhimõtete rikkumist

34. Oma neljanda väite raames esitab komisjon sisuliselt kaks etteheidet, mida ma allpool eraldi analüüsin. Esiteks väidab ta, et vaidlustatud otsuses on tehtud ilmne hindamisviga, kuna asjaolud, millele heakskiidetud abimeetmete õigustamiseks tugineti, ei ole erandlikud. Teiseks väidab ta, et need meetmed on taotletavaid eesmäärke arvestades ebaproportsionaalsed, eriti kui võtta arvesse antud loa kestust.

35. Mõiste „erandlikud asjaolud” osas ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu tähenduses, nõukogu kaalutusõiguse iseloomu ja ulatuse osas talle selle artikliga antud pädevuse kasutamisel ja selle sätte alusel tehtud otsuste üle Euroopa Kohtu poolt teostatava kontrolli piiride osas viitan kaalutlustele, mille ma esitasin täna kohtuasjas C-117/10 esitatud ettepaneku punktides 86–87.

1. Esimene etteheide, mis puudutab ilmset hindamisviga ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu tähenduses erandlike asjaolude esinemise kindlakstegemisel

36. Komisjon väidab eelkõige, et vaidlustatud otsus esitab ekslikult erandlike asjaoludena teatavaid *Ungari põllumajandussektori struktuurseid probleeme*. Eriti peab ta silmas selle otsuse põhjendust 2, mille kohaselt esineb „ebasoodne maakasutuse struktuur”, mis tuleneb Ungaris alates 1990. aastate algusest toimunud maa erastamisest, mis on „mitmel juhul põhjustanud põllumajandusmaa killustatud omandit või jagamata ühisomandit”. Lisaks väidab komisjon, et nõukogu esitas ekslikult erandliku asjaoluna „*turutingimuste arengut*” ja eriti tootmiskulude kasvu ja põllumajandustootmise vähest tasuvust, mida mainiti vaidlustatud otsuse põhjenduses 5. Viimaks, selle osas, mis puudutab vaidlustatud otsuse põhjenduses 3 nimetatud tegureid, st „põllumajandustootjate kapitalinappust”, „põllumajandusmaa ostmiseks antavate kommerts-laenude kõrgeid intressimäärasid” ja „pankade karmistatud tingimusi põllumajandustootjatele laenu andmiseks” ning põhjenduses 4 nimetatud tegurit, st ohtu, et „suureneb spekulatiivne maaost põllumajandusega mitteseotud ettevõtjate poolt, kellel on kapitalile lihtsam juurdepääs”, samuti põhjenduses 5 mainitud tööpuuduse kasvu ja sisemajanduse koguprodukti vähenemist põllumajandus-, metsandus- ja kalandussektoris aastatel 2008–2009, märgib komisjon, et esimene neist on olemuselt struktuurne ja ülejäänud ei ole majanduskriisi tagajärgedena sõltumatud vaidlustatud otsuse põhjendustes 3 ja 4 viidatud üldisest olukorrast.

37. Selle kohta märgin esiteks, et minu arvates väidab komisjon õigustatult, et vaidlustatud otsuse põhjenduses 2 nimetatud tegur, nimelt „ebasoodne maakasutuse struktuur” ei ole *iseenesest* ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu tähenduses erandlik asjaolu, kui võtta arvesse, et see on struktuurne – mida ei nõukogu ega Ungari ei eita – ja hetkeseisust sõltumatu tegur.

38. Erinevalt hagi esitanud institutsiooni väidetust ei ole see tegur ega samuti põhjenduses 2 nimetatud Ungari „põllumajandusettevõtete vilets majanduslik elujõulisus” vaidlustatud otsuses kui tervikus siiski esitatud erandlike asjaoludena, vaid konkreetselt teguritena, mis iseloomustavad Ungari põllumajanduse struktuuri, millele viitamine on ennekõike vajalik majanduslanguse majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede hindamisel, mis on põhiline tegur, mis heakskiidetud meetmeid põhjenduste 3 ja 5 kohaselt õigustab. Sama võib öelda kaalutluse kohta, et põllumajandustootjatel puudub omakapital, mille kohta komisjon märgib, et see on olemuselt struktuurne, esitamata siiski vastavaid tõendeid.

39. Teiseks ilmneb eespool viidatud 29. veebruari 1996. aasta kohtuotsusest komisjon vs. nõukogu selgelt, et ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud pädevust kasutades võib nõukogu, hinnates majanduslanguse mõju teatud majandussektorile, võtta aluseks selle sektori struktuursete probleemide *püsivuse või süvenemise*¹⁵.

15 — Kohtuotsus C-122/94 (EKL 1996, lk I-881, punkt 21).

40. Komisjoni argumendi osas, et tööpuuduse kasv, tootmiskulude kasv ja tasuvuse langus, mis esines põllumajandussektoris, samuti majanduskriis ise, mõjutasid kõiki liikmesriike, meenutan, et kohtupraktika kohaselt ei välista tõsiasi, et teatud olukord võib esineda korraga mitmes liikmesriigis või ka puudutada mitut majandussektorit, seda, et see võib siiski olla ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu kohaldamiseks oluline asjaolu,¹⁶ kui võtta arvesse ka spetsiifilisi tagajärgi, mida see võib olla konkreetsetes liikmesriigis põhjustanud. Pealegi ei välista komisjon, et üldine majanduslik kriisiolukord – peamine tegur, millest nõukogu vaidlustatud otsuses lähtus – võib teoreetiliselt olla erandlik asjaolu.

41. Eelnevast lähtuvalt kaldun arvama, et komisjon ei ole tõendanud, et oleks tehtud ilmne hindamisviga asjaolude kindlakstegemisel, mis õigustaksid ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu alusel otsuse tegemist.

2. Vaidlustatud otsusega heaks kiidetud meetmete sobimatus ja ebasproportsionaalsus

42. Komisjon väidab ennekõike, et maa ostmise toetamiseks mõeldud abikavadega ei saa lahendada vaidlustatud otsuse põhjenduses 2 mainitud probleemi, milleks on „ebasoodne maakasutuse struktuur”. Ta märgib, et 27. novembril 2009 nõukogule saadetud kirjas avaldasid ka Ungari ametiasutused ise kahtlust, kas meetmed on selles suhtes tõhusad, ning osutasid, et kirja lisa esitatud andmed näitavad, et põllumajandusettevõtete suurus ei ole aastatel 2005–2007 märkimisväärselt kasvanud, vaatamata Ungaris sel otstarbel rakendatud kahe kava alusel antud toetustele. Seoses sellega täheldan kõigepealt, et kuigi „põllumajandusmaa killustatud omand või jagamata ühisomand” on struktuurne tegur, millest lähtuvalt nõukogu kirjeldab vaidlustatud otsuses Ungari põllumajandussektori olukorda, ei ole selle struktuuri parandamist kui iseseisvat taotletavat eesmärki vaidlustatud otsuses siiski sõnaselgelt mainitud. Ent isegi kui andmetest, millele tugineb komisjon, tuleks järeldada, et üksnes tagasihoidliku osa Ungari põllumajandusettevõtete keskmise suuruse kasvust saab panna Ungaris põllumajandusmaa ostmiseks rakendatud abikavade arvele, ei ole see minu arvates mingil juhul iseenesest piisav, tõendamaks, et nõukogu on *ilmselgelt* oma hindamispädevuse piiridest väljunud, leides, et vaidlustatud otsusega heaks kiidetud meetmed sobivad selleks, et saavutada otsuse põhjenduses 5 nimetatud eesmärgid, st „peaks praeguses kriisiolukorras aitama säilitada elatusvahendeid paljudel põllumajandusettevõtjate perekondadel, luues tingimused, mis võimaldavad vähendada tootmiskulusid ja parandavad põllumajandustootmise tasuvust, peatades sellega vaesuse ja tööpuuduse kasvu maapiirkondades”. Samuti ei leia ma, et pelgalt tõsiasi, et ilmnesis sellised nähtused nagu põllumajandusmaa ostmiseks antavate kommertsalaenude kõrge intressimäär ja pankade karmistatud tingimused põllumajandustootjatele laenu andmiseks, samas kui 2007.–2013. aasta põllumajandussuunistega ette nähtud üleminekuperioodil oli veel lubatud kohaldada põllumajandusmaa ostmiseks mõeldud investeeringuabikavasid, piisaks ilma tõenditeta selle tõendamiseks, et abikavad on ilmselgelt sobimatud selleks, et saavutada eesmärk, mis seisneb nende laenude kättesaadavuse väljavaadete parandamises põllumajandustootjatele.

43. Teiseks märgib komisjon, et kriisi tagajärgedega toimetulemiseks koostas ta 2009. aastal spetsiaalse teatise, millega kehtestati ühenduse riigiabi meetmete ajutine raamistik praeguses finants- ja majanduskriisis rahastamisele juurdepääsu toetamiseks¹⁷ (edaspidi „ajutine raamistik”), mille alusel lubati tänu mõnele teatisse hiljem tehtud muudatusele¹⁸ liikmesriikidel mitmel viisil põllumajandusettevõtete toetuseks sekkuda, sh anda 2010. aasta lõpuni ajutist abi kuni 15 000 euro ulatuses. Komisjon on seisukohal, et kuna nõukogu ei võtnud arvesse seda abi, mis on mõeldud just samade kriisiga seotud probleemide lahendamiseks, ning eriti kuna ta ei kontrollinud, kas selline abi oleks võimaldanud neid probleeme lahendada, on nõukogu rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet.

16 — Komisjoni analoogiline argument lükati eespool viidatud 29. veebruari 1996. aasta kohtuotsuse komisjon vs. nõukogu punktis 22 tagasi.

17 — ELT C 83, lk 1.

18 — Komisjoni teatis, millega muudetakse ühenduse riigiabi meetmete ajutist raamistikku praeguses finants- ja majanduskriisis rahastamisele juurdepääsu toetamiseks (ELT 2009, C 261, lk 2).

Lisaks leiab komisjon, et nõukogu oleks pidanud võtma arvesse teisi abimeetmeid, mille oli vastu võtnud komisjon või nõukogu ise vaidlustatud otsuses nimetatud probleemide lahendamiseks või mida Ungari oleks saanud sel eesmärgil kasutada. Viimaks, vaidlustatud otsuse põhjenduses 4 nimetatud ohu osas, et suureneb spekulatiivne maaost põllumajandusega mitteseotud ettevõtjate poolt, kellel on kapitalile lihtsam juurdepääs, väidab komisjon, et nõukogu ei ole arvesse võtnud 2003. aasta ühinemisakti sätteid, mis annavad Ungarile seitsmeaastase üleminekuperioodi, mida võib kolmeks aastaks pikendada, lubades sel liikmesriigil kohaldada põllumajandusmaa puhul mitteresidentide maaostu piiravaid meetmeid¹⁹.

44. Komisjoni argumendid nõuavad, et hinnataks, kas ja mis ulatuses on nõukogu kohustatud võtma arvesse meetmeid, mis on liidu tasemel juba võetud, et parandada olukordi, millele taotleb liikmesriik viitab kui erandlikele asjaoludele. Selle kohta leian, lähtudes kaalutlustest, mille ma tõin ära eespool viidatud kohtuasjas C-117/10 täna esitatud ettepaneku punktis 96, et nõukogu on kohustatud võtma ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu kohaselt toimival hindamisel vähemalt arvesse varasemaid meetmeid, mis on mõeldud *spetsiaalselt* nende olukordade vältimiseks, mis võiksid vaadeldava abi heakskiitmist õigustada,²⁰ ilma et see tähendaks, et nõukogul oleks kohustus kontrollida või oma otsuses nimetada kõiki õigusnorme, mis käsitletavat valdkonda reguleerivad.

45. Käesoleval juhul ei nähtu vaidlustatud otsusest, et nõukogu oleks kontrollinud, kas Ungari on ajutise raamistikuga pakutud võimalusi kasutanud ja mis mõju sellisel alusel toimunud sekkumistel on olnud.²¹ Märgin siiski esiteks, et kuigi impordi piiratud otsetoetusel, millele komisjon viitab, oli eesmärgiks kriisi majanduslike tagajärgede leevendamine, ei olnud see suunatud spetsiaalselt põllumajandusettevõtete struktuuri parandamiseks mõeldud investeeringute stimuleerimiseks, ja teiseks võis seda anda ainult kuni 31. detsembrini 2010, nagu Ungari nõukogule saadetud 27. novembri 2009. aasta kirjas pealegi märkis. Neil asjaoludel võis nõukogu minu arvates põhjendatult järeldada, et sihipärasem ja pikaajalisem sekkumine suudaks vajaduse korral ka koos teiste vahenditega nii aidata saavutada finantskriisi tagajärgede, eriti krediidi põllumajandustootjatele kättesaadavusega seotud raskuste leevendamise eesmärki kui ka samal ajal adekvaatsemalt reageerida Ungari põllumajanduse struktuursetele probleemidele. Kuigi nõukogu pidi minu arvates vaidlustatud otsuses arvesse võtma ka võitlust tööpuuduse vastu maapiirkondades, mis on ette nähtud ühenduse maaelu arengupoliitika raames vastavalt määrusele nr 1698/2005²², ei ole selle arvestamata jätmine iseenesest minu arvates piisav, et seada otsuse õiguspärasus kahtluse alla, kui lähtuda tõsiasiast, et selle aluseks on paljud põhjendused, ja hinnangust kõnealuse sektori üldisele olukorrale teatud hetkeseisuga. Ma ei arva aga, et nõukogul oleks konkreetne kohustus võtta arvesse määrust nr 1535/2007,²³ nagu väidab komisjon, kuna tegemist on õigusaktiga, mis ei ole mõeldud konkreetset otsuses nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Igal juhul on vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikava suunatud põllumajandusmaa ostmisse tehtavate investeeringute stimuleerimiseks ning järelikult toimib see muul tasandil kui nimetatud määrus. 2003. aasta ühinemisakti sätete osas, mis lubavad Ungaril jätta üleminekuperioodil kehtima põllumajandusmaa ostupiirangud mitteresidentidele, toob nõukogu õigesti esile, et nende sätetega ei saa niikuinii ära hoida Ungari või teiste Euroopa Liidu liikmesriikide Ungaris elavate kodanike spekulatiivseid tehinguid.

46. Viimaks väidab komisjon, et heakskiidetud meetmete kestus ja nende pikaajaline mõju (kuna tegemist on pikaajaliste laenude rahastamisega) muudavad need meetmed juba iseenesest ebaproportsionaalseks.

19 — Vt 2003. aasta ühinemisakt, X lisa, 3. ptk „Kapitali vaba liikumine”, punkt 2.

20 — Selle kohta vt ka kohtujurist Cosmase ettepanek eespool viidatud kohtuasjas C-122/94, eelkõige punkt 85.

21 — Märgin siiski, et 27. novembril 2009 nõukogule adresseeritud kirjas esitasid Ungari ametiasutused põhjused, miks nad leidsid, et ajutine raamistik ei ole majandus- ja finantskriisi tõttu tekkinud raskustega toimetulekuks piisav.

22 — Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, lk 1).

23 — Komisjoni 20. detsembri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1535/2007, milles käsitletakse EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamist vähesel tähtsusega abi suhtes põllumajandustoodete tootmise sektoris (ELT L 337, lk 35).

47. Minu arvates tuleneb nõukogule ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud pädevuse erandlikkusest, et selle sätte alusel lubatav erand peab olema ajaliselt piiratud ning seda võib lubada ainult nii pikaks ajaks, kui otsuse aluseks toodud asjaolude parandamiseks tingimata vaja.²⁴ Sellega kaasneb, et juhul kui ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu alusel tehtud otsus puudutab suhteliselt pika ajavahemiku jooksul rakendamiseks mõeldud abikavasid, nagu käesoleval juhul, siis tuleb nõukogul esitada põhjused, miks ta arvab, et see on vajalik, võttes arvesse asjaolusid, mis on siseturuga kokkusobivaks tunnistamise põhjenduseks esitatud. Kuigi käesoleval juhul on tõsi, et Ungari ametiasutuste 27. novembri 2009. aasta kiri nõukogule ja vaidlustatud otsus annavad põhjuste kohta, miks peetakse vajalikuks kiita kõnealune abi heaks nelja aasta pikkuseks ajavahemikuks, kõigest põgusaid viiteid, võib need põhjused leida vaidlustatud otsuse kontekstist ja heakskiidetud meetmete laadist, probleemidest, mille lahendamisele meetmed pidid kaasa aitama, ja meetmete eesmärgist. Lisaks on nõukogu andnud täiendavaid selgitusi oma kirjalikes seisukohtades.

48. Komisjoni etteheite sisu osas märgin, et see põhineb peamiselt nendingul, et vaidlustatud otsusega lubatud erandi kestus ja 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste ajaline kohaldamisala langevad kokku, mis hagejast institutsiooni väitel näitab, et nõukogu valitud lahendus vastab pigem soovile nende suuniste kohaldamine halvata kui soovile piirata erandi ulatus tuvastatud tasakaaluhälvete parandamiseks rangelt vajalikuga. Võttes selle kokkulangevuse küll teadmiseks, leian ma, et arvestades pikaajalisi eesmärke, mida tahetakse otsusega saavutada, ja otsuse tagajärgi, eriti võimalikke pikaajalisi tagajärgi, majandus- ja finantskriisi mõju, millele selle otsuse kinnituseks viidati kui erandlikele asjaoludele, ei ole komisjonil õnnestunud tõendada, et kiites kõnealuse abi heaks kogu 1. jaanuari 2010. aasta ja 31. detsembri 2013. aasta vahele jäävaks ajavahemikuks, oleks nõukogu ilmselgelt ületanud talle ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud kaalutusõiguse piire.

V. Ettepanek

49. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- jätta hagi rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja komisjonilt ja
- jätta menetlusse astunud liikmesriikide kohtukulud nende endi kanda.

24 — Selle kohta vt eespool viidatud kohtuotsus C-122/94: komisjon vs. nõukogu, punkt 25.