



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MACIEJ SZPUNAR  
esitatud 27. oktoobril 2016<sup>1</sup>

### Kohtuasjad C-414/15 P ja C-415/15 P

**Stichting Woonlinie,  
Woningstichting Volksbelang,  
Stichting Woonstede (C-414/15 P),  
Stichting Woonpunt,  
Woningstichting Haag Wonen,  
Stichting Woonbedrijf (C-415/15 P)  
versus**

**Euroopa Komisjon**

Apellatsioonkaebus — Riigiabi — ELTL artikkel 108 — Olemasolevate abikavade kontrollimine — Sotsiaalmajutusega tegelevatele ühingutele Madalmaades ette nähtud abikava — Määrus (EÜ) nr 659/1999 — Artikli 19 lõige 1 — Komisjoni otsus, mis muudab liikmesriigi võetud kohustused siduvaks — Kohtuliku kontrolli ulatus

### Sissejuhatus

1. Käesolevate apellatsioonkaebustega paluvad kuus apellandist äriühingut<sup>2</sup> tühistada kaks Euroopa Liidu Üldkohtu määrust: 12. mai 2015. aasta kohtumääruse Stichting Woonlinie jt vs. komisjon<sup>3</sup> ja 12. mai 2015. aasta kohtumääruse Stichting Woonpunt jt vs. komisjon<sup>4</sup> (edaspidi „vaidlustatud kohtumäärused“), millega Üldkohus jättis rahuldamata nende hagi, millega nad palusid tühistada komisjoni 15. detsembri 2009. aasta otsuse K(2009) 9963 lõplik, mis puudutab riigiabi E 2/2005 ja N 642/2009 – Madalmaad – Olemasolev abi ja spetsiaalne projektiabi elamuehitusega tegelevate ühingute jaoks (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

2. Need apellatsioonkaebused, mis esitati ühesuguses sõnastuses ning mida on seega põhjendatud koos käsitleda, annavad Euroopa Kohtule võimaluse piiritleda kohtulikku kontrolli Euroopa Komisjoni otsuste üle, millega kiidetakse heaks kohustused, mille liikmesriik on seoses olemasoleva abikavaga võtnud.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Kolm apellanti Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (kohtuasi C-414/15 P) ja Stichting Havensteder (kohtuasi C-415/15 P) loobusid oma apellatsioonkaebusest.

3 — T-202/10 RENV, ei avaldata, EU:T:2015:287.

4 — T-203/10 RENV, ei avaldata, EU:T:2015:286.

## Õiguslik raamistik

3. Olemasolevate abikavade kontrollimise menetlust reguleerivad määruse (EÜ) nr 659/1999<sup>5</sup> artiklid 17–19.

4. Määruse nr 659/1999 artiklis 17 on sätestatud:

„1. Komisjon peab kõnealuselt liikmesriigilt saama kogu vajaliku teabe, et koostöös liikmesriigiga kontrollida olemasolevaid abikavasid vastavalt [ELTL] artikli [108] lõikele 1.

2. Kui komisjon leiab, et olemasolev abikava ei sobi või enam ei sobi ühisturuga kokku, teatab ta kõnealusele liikmesriigile oma esialgselt seisukohast ja annab talle võimaluse esitada ühe kuu jooksul omapoolsed märkused. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel võib komisjon seda tähtaega pikendada.“

5. Määruse artiklis 18 on sätestatud:

„Kui komisjon leiab liikmesriigi poolt vastavalt artiklile 17 esitatud teavet silmas pidades, et olemasolev abikava ei sobi või enam ei sobi ühisturuga kokku, siis esitab ta soovitusel, milles pakub kõnealusele liikmesriigile asjakohaseid meetmeid. Võidakse soovitada eriti:

- a) abikava sisulist muutmist või
- b) menetlusnõuete kehtestamist või
- c) abikava lõpetamist.“

6. Määruse nr 659/1999 artiklis 19 on sätestatud:

„1. Kui kõnealune liikmesriik kiidab pakutud meetmed heaks ja teatab sellest komisjonile, siis komisjon protokollib selle teabe ja teatab sellest liikmesriigile. Heakskiitmisega kohustub liikmesriik asjakohaseid meetmeid rakendama.

2. Kui kõnealune liikmesriik ei kiida pakutud meetmeid heaks, aga komisjon leiab selle liikmesriigi argumente arvesse võttes siiski, et need meetmed on vajalikud, algatab ta menetluse vastavalt artikli 4 lõikele 4. Artikleid 6, 7 ja 9 kohaldatakse *mutatis mutandis*.“

## Vaidluse taust

### *Vaidlusalune otsus*

7. Vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise asjaolud, nagu need ilmnevad vaidlustatud kohtumääruste punktidest 1–12 ja 39–40, võib kokku võtta järgmiselt.

8. Apellandid on Madalmaades asuvad majutusega tegelevad ühingud (*woningcorporaties*, edaspidi „*woco*’d“). *Woco*’d on mittetulundusühingud, kelle ülesanne on osta, ehitada ja anda üürile peamiselt ebasoodsas olukorras isikutele ja sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevatele rühmadele mõeldud eluasemeid. *Woco*’d tegelevad ka muu äritegevusega.

5 — Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [EÜ artikli 87] kohaldamiseks (EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339). Nõukogu uus 13. juuli 2015. aasta määrus (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9), mis ei ole kõnealusel juhul *ratione temporis* kohaldatav, sisaldades analoogilisi sätteid (artiklid 21–23).

9. Madalmaade Kuningriik hoiab käigus sotsiaalmajutuse rahastamissüsteemi, mis näeb ette *woco*'dele abi andmise.

10. 14. juulil 2005 saatis komisjon Madalmaade ametivõimudele määruse nr 659/1999 artikli 17 alusel kirja, milles ta kvalifitseeris selle süsteemi olemasolevaks abikavaks ja avaldas kahtlust, kas see sobib siseturuga kokku.

11. Pärast selle kirja saatmist alustasid komisjon ja Madalmaade ametiasutused koostöömenetlust, et viia kõnealune abikava ELTL artikli 106 lõikega 2 kooskõlla.

12. Konsulteerimise lõppedes tegi komisjon määruse nr 659/1999 artikli 18 kohaselt ettepaneku, pakkudes järgmisi asjakohaseid meetmeid, et tagada abikava kooskõla: i) sotsiaaleluasemete kasutamise piiramine, nii et neid antakse ainult selgelt määratletud sihtrühmale, kelleks on ebasoodsas olukorras isikud või sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevad rühmad; ii) majandustegevusega tegelemine turutingimustel, nii et avalike teenuste osutamise ja äritegevuse kohta peetakse eraldi raamatupidamist ning neid kontrollitaks asjakohaselt; iii) sotsiaalkorterite pakkumise kohandamine ebasoodsas olukorras isikute ja sotsiaalselt ebasoodsas olukorras olevate rühmade nõudlusega.

13. Madalmaade ametivõimud kiitsid 3. detsembri 2009. aasta kirjas komisjoni pakutud asjakohased meetmed heaks, kohustusid *woco*'de rahastamissüsteemi muutma ning esitasid komisjonile oma asjassepuutuvate õigusnormide eelnõu.

14. 15. detsembril 2009 võttis komisjon määruse nr 659/1999 artikli 19 alusel vastu vaidlusaluse otsuse.

15. Selles otsuses käsitletud meetmed on järgmised: a) riigigarantii garantiifondi antud laenudele sotsiaalkorterite ehitamiseks; b) eluasemete keskfondi (Centraal Fonds Volkshuisvesting) abi, projektiabi või ratsionaliseerimisabi sooduslaenu või otsetoetuste kujul; c) maa müümine kohaliku omavalitsuse poolt turuhinnast madalama hinnaga; d) õigus võtta Bank Nederlandse Gemeenten'ist (Madalmaade kohalike omavalitsusüksuste pank) laenu.

16. Vaidlusaluses otsuses kvalifitseeris komisjon kõik need meetmed riigiabiks<sup>6</sup> ning leidis, et *woco*'de rahastamissüsteem kujutab endast olemasolevat abi. Ta märkis, et Madalmaade ametivõimud kohustusid seda süsteemi muutma, esitades uute normide eelnõu. Komisjon leidis eelnõu analüüsimise tulemusel, et eelnõu on ELTL artikli 106 lõikega 2 kooskõlas, ning protokollis Madalmaade ametivõimude võetud kohustused vastavalt määruse nr 659/1999 artikli 19 lõikele 1.

### *Menetlused Üldkohtus ja Euroopa Kohtus*

17. 29. ja 30. aprillil 2010 esitasid apellandid hagid vaidlusaluse otsuse tühistamiseks.

18. Kahe 16. detsembril 2011 tehtud kohtumäärusega kohtuasjades Stichting Woonlinie jt vs. komisjon<sup>7</sup> ning Stichting Woonpunt jt vs. komisjon<sup>8</sup> jättis Üldkohus need hagid vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata, tuginedes apellantide isikliku puutumuse puudumisele.

19. Nende kohtumääruste peale esitasid apellandid apellatsioonkaebused.

6 — 30. augustil 2010 võttis komisjon vastu otsuse K(2010) 5841 lõplik riigiabi E 2/2005 kohta, muutes vaidlustatud otsuse punkte 22–24 selles suhtes, et ta ei saanud järeldada, et õigus võtta laenu Madalmaade kohalike omavalitsusüksuste pangast vastab kõigile riigiabi kriteeriumidele.

7 — T-202/10, ei avaldata, EU:T:2011:765.

8 — T-203/10, ei avaldata, EU:T:2011:766.

20. Kahe 27. veebruari 2014. aasta otsusega kohtuasjades Stichting Woonpunt jt vs. komisjon<sup>9</sup> ning Stichting Woonlinie jt vs. komisjon<sup>10</sup> tühistas Euroopa Kohus need kohtumäärused.

21. Euroopa Kohus sedastas, et leides, et vaidlusalune otsus ei puuduta apellante isiklikult, rikkus Üldkohus õigusnormi (nende kohtuotsuste punktid 44–51).

22. Tehes lõpliku otsuse hagide vastuvõetavuse kohta, leidis Euroopa Kohus, et apellantidel on põhjendatud huvi, kuna abikava muutmine muutis nende tegutsemise tingimused varasemaga võrreldes vähem soodsaks, ning vaidlusaluse otsuse tühistamisega kaasneks tagajärg, et säilivad varem kehtinud tingimused (kohtuotsuste punktid 56 ja 57). Seejärel leidis Euroopa Kohus, et vaidlusalune otsus avaldab otsest mõju apellantide õiguslikule olukorrale, muutes Madalmaade Kuningriigi ettepanekud, mis on tehtud määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel, siduvaks (samade kohtuotsuste punktid 59–61).

23. Olles niiviisi tuvastanud, et esiteks on apellantidel vaidlusaluse otsuse vaidlustamiseks põhjendatud huvi ja teiseks puudutab see otsus neid isiklikult ja otseselt, tunnistas Euroopa Kohus hagid vastuvõetavaks ning saatis kohtuasjad sisulise otsuse tegemiseks tagasi Üldkohtule.

24. Tagasisuunatud kohtuasjades tegi Üldkohus vaidlustatud kohtumäärused.

25. Oma hagide põhjendamiseks esitasid apellandid kaheksa väidet, mis on mõlemas hakis ühesugused.

26. Vaidlustatud kohtumääruste punktides 43–53 lükkas Üldkohus tagasi esimese väite, mis sisuliselt puudutas maa müügis seisneva meetme c, mida kirjeldati käesoleva ettepaneku punktis 15, kvalifitseerimist ekslikult riigiabiks; seda väidet apellatsioonkaebustes ei korratud.

27. Vaidlustatud kohtumääruste punktides 55–88 lükkas Üldkohus ilmse põhjendamatusse tõttu tagasi teise kuni seitsmenda väite, mille kohaselt tegi komisjon kõnealuse abikava kontrollimisel väidetavaid hindamisvigu.

28. Üldkohus meenutas esmalt oma praktikat<sup>11</sup>, mille kohaselt komisjonil on selles valdkonnas lai kaalutusõigus, mistõttu Üldkohus peab piirduma kontrollimisega, ega komisjon ei ole toime pannud ilmset hindamisviga, leides, et asjaomase liikmesriigi võetud kohustused võimaldasid lahendada kõnealusest abikavast tulenevad konkurentsiprobleemid.

29. Seoses nende väidetega lükkas Üldkohus esiteks tulemusetuse tõttu tagasi apellantide väited, et komisjon hindas Madalmaade ametivõimude võetud kohustustele eelnenud abisüsteemi puudulikult. Üldkohus leidis, et need argumendid ei puuduta vaidlusalust otsust, vaid nendega vaieldakse vastu varasema süsteemi analüüsile, mille komisjon esitas 14. juuli 2005. aasta kirjas ning mida ei olnud järelikult vaidlustatud otsuses, nii et see ei kuulu kõnealuses asjas Üldkohtu kontrolli alla.

30. Teiseks lükkas Üldkohus ilmse põhjendamatusse tõttu tagasi apellantide argumendid, et komisjon on ületanud oma pädevust, nõudes teatavaid asjakohaseid meetmeid. Üldkohus leidis, et asjakohased meetmed, mille komisjon olemasolevate abikavade kontrollimise raames välja pakkus, on pelgalt ettepanekud, mis muutusid siduvaks alles pärast seda, kui Madalmaade ametiasutused kiitsid need heaks.

31. Viimaks lükkas Üldkohus vaidlustatud kohtumääruste punktides 89–97 ilmse põhjendamatusse tõttu tagasi kaheksanda väite menetluse kuritarvitamise kohta ning jättis seega hagid ilmse põhjendamatusse tõttu rahuldamata.

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

11 — Kohtuotsus, 11.3.2009, TF1 vs. komisjon (T-354/05, EU:T:2009:66, punktid 188 ja 189).

## Poolte nõuded

32. Oma nõuetega, mis on mõlemas apellatsioonkaebuses ühesugused, paluvad apellandid Euroopa Kohtul vaidlustatud kohtumäärused tühistada, suunata asi Üldkohtusse tagasi uueks arutamiseks ning mõista kohtukulud välja komisjonilt.

33. Komisjon palub esimese võimalusena jätta apellatsioonkaebused rahuldamata ning mõista kohtukulud välja apellantidelt.

34. Kui Euroopa Kohus peaks apellatsioonkaebused rahuldama, on komisjon teise võimalusena seisukohal, et esiteks ei tule vaidlustatud kohtumääruseid tühistada osas, mis puudutab kummaski kohtuasjas esimest esimeses kohtuastmes esitatud väidet, mida ei esitatud apellatsioonimenetluses uuesti, ning teiseks on otstarbekas asi Üldkohtusse tagasi suunata.

## Apellatsioonkaebuste analüüs

35. Oma apellatsioonkaebuste põhjenduseks on apellandid esitanud kaks väidet, mis on mõlemas kohtuasjas ühesugused: esimene neist on suunatud vaidlustatud kohtumääruste põhjenduste vastu, mille kohaselt Üldkohtu kontroll ei hõlma kõnealustel juhtudel komisjoni hinnanguid abikava kokkusobimatuse kohta enne selle muutmist (vaidlustatud kohtumääruste punktid 56–60, 69–74, 81, 82, 86 ja 87), ning teine nende põhjenduste vastu, mille kohaselt see kontroll ei hõlma hinnanguid, mis puudutavad vaidlusaluse otsusega siduvaks muutunud asjakohaseid meetmeid (vaidlustatud kohtumääruste punktid 61–66, 78–80 ja 90–95). Apellantide arvates rikuvad need põhjendused õigusnormi, neis on hinnatud „olulisi asjaolusid valesti“ ning need puuduvad.

36. Need kaks apellatsioonkaebuste väidet kritiseerivad Üldkohtu käsitlust osas, mis puudutab sellise otsuse kontrollimist, mille komisjon on teinud määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel, ning see annab Euroopa Kohtule võimaluse analüüsida neid probleeme üldisemalt.

### *Määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel tehtud otsuste kohtulik kontroll*

## Sissejuhatavad märkused

37. Riigiabi kontrollimise valdkonnas on menetlusnormid erinevad olenevalt sellest, kas meetmed kujutavad endast olemasolevat või uut abi. ELTL artikli 108 lõige 1 annab komisjonile pädevuse kontrollida pidevalt olemasolevaid abisüsteeme. Erinevalt uue abi kontrollimisest hõlmab see kontrollimine ainult abikavasid ning on tulevikku suunatud, kuna vajaduse korral püütakse asjaomast abikava edaspidi kas muuta või lõpetada.

38. Vastavalt määruse nr 659/1999 artiklitele 17–19 toimub kontrollimine mitmes etapis. Esiteks, kui komisjon leiab, et olemasolev abikava ei sobi või enam ei sobi siseturuga kokku, annab ta liikmesriigile võimaluse esitada ühe kuu jooksul omapoolsed märkused (määruse artikli 17 lõige 2). Teiseks võib komisjon esitada liikmesriigile ettepaneku asjakohaste meetmete võtmiseks (määruse artikkel 18)<sup>12</sup>. Kui liikmesriik kiidab pakutud meetmed heaks, siis komisjon protokollib selle teabe ja lõpetab määruse nr 659/1999 artiklites 17–19 kirjeldatud menetluse (määruse artikli 19 lõige 1). Kui liikmesriik meetmeid heaks ei kiida, algatab komisjon ametliku uurimismenetluse (sama määruse artikli 19 lõige 2).

12 — Üldkohus tuvastas, et selline ettepanek ei ole vaidlustatav. Vt kohtuotsus, 22.10.1996, Salt Union vs. komisjon (T-330/94, EU:T:1996:154, punkt 35), ja kohtumäärus, 14.5.2009, US Steel Košice vs. komisjon (T-22/07, ei avaldata, punkt 55).

39. Kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus TF1 vs. komisjon<sup>13</sup>, tõdes Üldkohus, lükates komisjoni vastupidise seisukoha tagasi, et akt, millega komisjon protokollib liikmesriigi kohustused, on määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 tähenduses vaidlustatav otsus. Üldkohus leidis, et komisjon ja liikmesriik võivad pakutud asjakohaste meetmete üle läbi rääkida. Siiski lõppkokkuvõttes muutuvad liikmesriigi võetud kohustused siduvaks ja lõpeb uurimismenetlus alles siis, kui komisjon otsustab need kohustused heaks kiita, leides, et need lahendavad tekkinud probleemid.

40. Seda tõlgendust kinnitati kohtuotsustes Stichting Woonpunt jt vs. komisjon<sup>14</sup> ja Stichting Woonlinie jt vs. komisjon<sup>15</sup>. Euroopa Kohus leidis nimelt, et määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel vastu võetud vaidlusalune otsus avaldab otsesest mõju apellantide õiguslikule olukorrale, kuna see otsus muudab Madalmaade ametivõimude võetud kohustused siduvaks.

41. Vaidlustatud kohtumäärustes, mis tehti tagasisuunatud kohtuasjades, viis Üldkohus oma lahendi kooskõlla Euroopa Kohtu analüüsiga hagide vastuvõetavuse kohta. Seejärel leidis Üldkohus sisulisest aspektist, et enamik apellantide esitatud väiteid ja argumente on kas tulemusetud või sellised, mille võib kohe kõrvale jätta, kuna neis vaieldakse vastu hinnangutele, mida vaidlusaluses otsuses ei ole<sup>16</sup>. Nii leidis Üldkohus, et komisjoni väidetavalt antud hinnangud, mis puudutavad abikava kokkusobivust siseturuga enne abikava muutmist ning asjakohaste meetmete ulatust, ei kuulu kõnealuses asjas teostatava kohtuliku kontrolli alla.

42. Oma apellatsioonkaebustes ei nõustu apellandid kohtuliku kontrolli piiridega, nii nagu need on määratletud vaidlustatud kohtumäärustes, ning nad väidavad, et määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel otsuse tegemine kätkeb eeldust, et varasem olukord ei olnud aluslepinguga kooskõlas. Apellantide väitel sisaldab taoline otsus seega paratamatult hinnangut abikavale sellisena, nagu see oli enne muutmist, et teada, kas abikava siseturuga kokkusobivaks muutmiseks on vaja meetmeid, ning kui jah, siis määrata kindlaks, mis laadi need muutmismeetmed peavad olema.

43. Hoolimata oma seisukohast varasemates menetlustes,<sup>17</sup> ei väida komisjon enam, et puudub vaidlustatav akt. Ta on siiski seisukohal, et võttes arvesse vaidlusaluse otsuse eripära, peab selle sisu kohtulik kontroll piirduma kõnealuste meetmete liigitamisega olemasolevasse abikavasse kuuluvateks ning küsimusega, kas asjassepuutuva liikmesriigi võetud kohustused on piisavad, et see kava siseturuga kokkusobivaks muuta.

44. Seevastu jäävad kõnealuse kontrolli alt komisjoni arvates välja esiteks probleemid seoses kava kokkusobimatusena enne selle muutmist ja teiseks küsimus, kas leidub teisi sobivaid meetmeid, mis oleksid abi saajate suhtes vähem piiravad. Komisjon väidab, et nende kahe aspekti üle ta ei otsusta, vaid piirdub liikmesriigi võetud kohustuste heakskiitmisega pärast kontrollimist, kas need kohustused on piisavad, et kõnealune abikava siseturuga kokkusobivaks muuta.

45. Niisiis ilmneb poolte argumentidest lahkavamus küsimuses, kas kohtulik kontroll hõlmab komisjoni hinnanguid esiteks abikava kokkusobivuse kohta siseturuga enne kava muutmist ning teiseks vaidlusaluse otsusega siduvaks muutunud asjakohaste meetmete kohta.

13 — Kohtuotsus, 11.3.2009 (T-354/05, EU:T:2009:66, punktid 60–81, eriti punktid 69 ja 70).

14 — Kohtuotsus, 27.2.2014 (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punktid 72–74).

15 — Kohtuotsus, 27.2.2014 (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punktid 59–61).

16 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 28–30.

17 — Kohtuasjades C-132/12 P ja C-133/12 P.



## Kontroll komisjoni hinnangute üle, mis puudutavad abikava kokkusobivust

46. Märgin, et määruse nr 659/1999 artiklites 17–19 ette nähtud menetlus on mõeldud selleks, et olemasolevat abikava vajaduse korral muuta või see lõpetada. Menetluse algatamise pädevus kuulub komisjonile, kellel on selleks märkimisväärne kaalutlusruum<sup>18</sup>. Menetluse algatamine eeldab määruse nr 659/1999 artikli 17 lõike 2 kohaselt siiski leidmist, et kõnealune abikava ei sobi – või enam ei sobi – siseturuga kokku.

47. See hinnang, mis on kõnealuse menetluse algatamise ajal muidugi esialgne, saab minu arvates ametliku kinnituse siis, kui komisjon lõpetab menetluse, tehes määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel otsuse. Sellist otsust vastu võttes annab komisjon nimelt vastuse küsimusele, kas liikmesriigi võetud kohustused lahendavad probleemid, mille komisjon on tõstatanud seoses abikava kokkusobimatusega siseturuga. Sellele küsimusele vastamiseks peab komisjon aga kõigepealt kindlaks määrama, milliseid probleeme ta sellega seoses näeb. Seega põhineb määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel tehtud otsus, mis muudab liikmesriigi heakskiidetud abikavamuudatused siduvaks, paratamatult komisjoni hinnangul olemasoleva kava kokkusobimatuse kohta.

48. Kuigi see hinnang ei ole oma esialgsuse tõttu menetluse algatamise staadiumis kohtulikult kontrollitav, peab seda saama kohtulikult kontrollida menetluse lõpetamise akti vaidlustamisel.

49. Euroopa Kohtu praktika, mis piirab vaheaktide vaidlustamise võimalust, tugineb nimelt põhimõttele, et sellise akti õigusvastasusele saab tugineda, vaidlustades lõplikku otsust, mille väljatöötamisega see akt on seotud, ning et neil asjaoludel tagab menetlust lõpetava otsuse peale esitav hagi piisava kohtuliku kaitses.<sup>19</sup>

50. Ka see, kui kohtuliku kontrolli alt jäetaks lõplikult välja hinnang, mis sisaldub vaheaktis, millega komisjon tuvastab määruse nr 659/1999 artikli 17 lõike 2 alusel, et abikava ei sobi siseturuga kokku või ei sobi sellega enam kokku, tekitaks käesoleval juhul kolmandate huvitatud isikute, nimelt sellest kavast abi saajate tõhusas kohtulikus kaitses lünga.

51. Pealegi ei ole erilist tähtsust sellel, et kõnealust hinnangut on väljendatud muus aktis kui menetlust lõpetavas otsuses, nimelt liikmesriigile määruse nr 659/1999 artikli 17 lõike 2 alusel saadetud kirjas. Kui komisjoni lõplik otsus kinnitab lihtsalt varem väljendatud seisukohta, võib seda seisukohta lõpliku otsuse kohtulikult kontrollimisel arvesse võtta.<sup>20</sup>

52. Ka komisjoni viidatud asjaolu, et hinnang ei ole sõnastatud lõplikult, ei välista selle kohtulikku kontrolli.<sup>21</sup>

53. See asjaolu mõjutab aga komisjoni põhjendamiskohustuse ulatust ning kohtuliku kontrolli intensiivsust.

18 — Vastavalt Üldkohtu praktikale enne määruse nr 659/1999 vastuvõtmist on selles suhtes initsiatiiv komisjonil, nii et olemasolevast abikavast abi saaja konkurent ei saa vaidlustada seda, kui komisjon keeldus menetluse algatamisest. Vt kohtuotsus, 22.10.1996, *Salt Union vs. komisjon*, T-330/94, EU:T:1996:154, punktid 35 ja 37.

19 — Vt kohtuotsused, 11.11.1981, *IBM vs. komisjon* (60/81, EU:C:1981:264, punkt 12); 13.10.2011, *Deutsche Post ja Saksamaa vs. komisjon* (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656), ning kohtujurist Bot' ettepanek neis liidetud kohtuasjades (C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:445, punkt 76).

20 — Vt selle kohta kohtuotsused, 6.11.2014, *Itaalia vs. komisjon* (C-385/13 P, ei avaldata, EU:C:2014:2350, punkt 116), ja 11.6.2015, *Laboratoires CTRS vs. komisjon* (T-452/14, ei avaldata, EU:T:2015:373, punkt 60). Vt ka minu ettepanek kohtuasjas *Evonik Degussa vs. komisjon* (C-162/15 P, EU:C:2016:587, punkt 79).

21 — Märgin, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsus võib olla akt, mille peale saab ETLT artikli 263 alusel hagi esitada, kuna sellel aktil on iseseisvad õiguslikud tagajärjed, isegi kui seal esitatud hinnangud ei ole lõplikud. Vt kohtuotsused, 9.10.2001, *Itaalia vs. komisjon* (C-400/99, EU:C:2001:528, punktid 62 ja 69), ning 23.10.2002, *Diputación Foral de Guipúzcoa jt vs. komisjon* (T-269/99, T-271/99 ja T-272/99, EU:T:2002:258, punktid 38–40).

54. Mis puutub põhjendamiskohustusse, siis kui liikmesriik ei ole vaidlustanud olemasoleva abikava kokkusobimatuse tuvastamist, mida on väljendatud menetluse algatamise staadiumis, ei ole komisjon kohustatud seda kokkusobimatust määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel tehtud otsuses rohkem põhjendama ning võib esialgset hinnangut lihtsalt kinnitada. Piisab tegelikult sellest, et need põhjendused võimaldaksid mõista nii komisjoni väljendatud probleeme kui ka pakutud muutmismeetmeid.

55. Kohtuliku kontrolli intensiivsuse kohta märgin ma, et abikava kokkusobimatuse tuvastamine ei ole menetluse algatamise ajal lõplik. Selles staadiumis piisab, kui komisjon tõendab, et esineb kahtlusi, et abikava on kokkusobimatu, millega on põhjendatud ettepanekute tegemine abikava muutmiseks või lõpetamiseks. Seda asjaolu arvesse võttes peab nende hinnangute kohtulik kontroll määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel tehtud otsuse vaidlustamise raames olema piiratud.<sup>22</sup>

56. Niisiis leian ma, et komisjoni hinnangud olemasoleva abikava kokkusobivuse kohta kuuluvad määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel tehtud otsuse peale esitatud hagi raames kohtulikule kontrollimisele. Võttes aga arvesse kõnealuse menetluse eripära, piirdub kontroll siiski kindlakstegemisega, kas komisjonil oli võimalik ilmset viga tegemata kinnitada, et esineb kahtlusi, et abikava ei sobi siseturuga kokku, millega on põhjendatud väljapakutud asjakohased meetmed.

Kontroll asjakohaseid meetmeid puudutavate hinnangute üle

57. Apellatsioonkaebuse põhjenduseks esitatud teise väitega kinnitavad apellandid, et komisjonil tuleb kindlaks teha, kas selleks, et abikava siseturuga kokkusobivaks muuta, on vaja välja pakkuda asjakohaseid meetmeid, ning millised need asjakohased meetmed peavad jaatava vastuse korral olema. Seega on nad seisukohal, et komisjoni hinnang asjakohaste meetmete vajalikkuse ja ulatuse kohta on vaidlusaluse otsuse osa ning seda peab saama kohtulikult kontrollida.

58. Komisjon väidab sisuliselt, et ta on kohustatud tagama, et liikmesriigi võetud kohustused oleksid piisavad, et abikava siseturuga kokkusobivaks muuta, ning et kui liikmesriik asjakohased meetmed heaks kiidab, ei ole komisjonil vaja uurida, kas leidub muid asjakohaseid meetmeid, mis oleks abikavast abi saajate suhtes vähem piiravad.

59. Märgin, et poolte vaheline vaidlus puudutab sisuliselt küsimust, kas enne liikmesriigi heakskiidetud kohustuste protokollimist peab komisjon lisaks selle kindlakstegemisele, et neist kohustustest piisab, et tagada abikava kokkusobivus siseturuga, tagama ka, et need kohustused oleksid hädavajalikud ega läheks kaugemale, kui vajalik. Teisisõnu vaidlevad pooled selle üle, kas komisjon on kohustatud kontrollima asjakohaste meetmete proportsionaalsust, eriti mis puudutab abikavast abi saajate olukorda.

60. Liidu õiguse üldpõhimõttena on proportsionaalsuse põhimõtte liidu institutsioonide kõigi aktide õiguspärasuse kriteerium.<sup>23</sup> Seega on komisjon kohustatud tagama, et määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel vastu võetud otsuse õiguslikud tagajärjed seda põhimõtet ei rikuks.

61. Sellegipoolest tuleb seetõttu komisjonil lasuva kohustuse täpse sisu kindlaksmääramiseks võtta arvesse kõnealuse menetluse laadi.

22 — Märgin, et kui liidu kohus teostaks täielikku kontrolli, otsustaks ta küsimuste üle, millele komisjon on andnud ainult esialgse hinnangu ning mille kohta komisjon ei ole vaidlustamata jätmise korral kohustatud lõplikku otsust tegema. Vt ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse peale esitatud hagi kontekstis kohtuotsus, 23.10.2002, Diputación Foral de Guipúzcoa jt vs. komisjon (T-269/99, T-271/99 ja T-272/99, EU:T:2002:258, punktid 48 ja 49). Vt selle kohta ka kohtuotsus, 9.10.2001, Itaalia vs. komisjon (C-400/99, EU:C:2001:528, punktid 48 ja 54).

23 — Vt eriti kohtuotsus, 24.5.2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, punkt 45).



62. ELTL artiklite 101 ja 102 rakendamise kontekstis on Euroopa Kohus juba leidnud, et kohustused, mis komisjonil proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt lasuvad, on rikkumise tuvastamise otsuse ja määruse (EÜ) nr 1/2003<sup>24</sup> artiklite 7 ja 9 alusel võetud kohustusi puudutava otsuse korral erineva ulatuse ja sisuga.

63. Kohustuste võtmise otsuse korral piirdub komisjoni roll kontrollimisega, kas asjassepuutuvate ettevõtjate välja pakutud kohustused vastavad tema tõstatatud konkurentsiprobleemidele ning kas need ettevõtjad ei ole pakkunud vähem piiravaid, kuid sama sobivaid kohustusi. Kui komisjon peab arvesse võtma kolmandate isikute huve, hõlmab kohtulik kontroll ainult küsimust, kas komisjoni antud hinnang on ilmselt ekslik.<sup>25</sup>

64. Samamoodi tuleb ka käesolevas asjas määrata proportsionaalsuse põhimõtte täitmise tagamise kohustuse ulatus kindlaks komisjoni rolli silmas pidades.

65. Ma olen seisukohal, et määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel otsuse tegemisel seisneb komisjoni põhiroll kontrollimises, kas liikmesriigi võetud kohustused tagavad abikava kokkusobivuse siseturuga. Selles kontekstis on komisjon kohustatud ka tagama, et konkurentsipiirangud, mis tulenevad abikavast selle muudetud kujul, oleksid kava eesmärkidega proportsionaalsed. Tema ülesanne ei ole aga uurida, kas leidub muid asjakohaseid meetmeid, mis oleksid asjassepuutuva liikmesriigi ning abikavast abi saajate jaoks vähem piiravad.

66. Selline rollijaotus tuleneb määruse nr 659/1999 artiklites 17–19 kirjeldatud menetluse eripärast, kuna see menetlus põhineb komisjoni ja asjassepuutuva liikmesriigi konsulteerimisel ning päädib sellega, et viimane võtab endale kohustused.

67. Erinevalt otsusest, mille komisjon võtab vastu riigiabi ametliku uurimismenetluse lõpuks, on määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel protokollitavate erimeetmete sisu komisjoni ja asjassepuutuva liikmesriigi konsensususe tulemus.

68. Konsensususe saavutamiseks mõeldud konsulteerimisel peab komisjon tagama, et tema tõstatatud konkurentsiprobleemidele antaks rahuldav lahendus. Selle, et võetud kohustused ei läheks vajalikust kaugemale ei asjassepuutuva liikmesriigi enda huvide ega kavast abi saajate võimalike õiguspäraste huvide seisukohast, peab tagama asjassepuutuv liikmesriik.

69. Kui komisjon oleks kohustatud liikmesriigiga konsulteerimise raames tagama korraga nii selle, et võetud kohustused oleksid tema tõstatatud konkurentsiprobleemide lahendamiseks piisavad, kui ka selle, et kohustused ei läheks kaugemale, kui lahendamiseks vajalik, oleks tema roll selle konsulteerimise raames sarnane tema rolliga tavalises otsustamismenetluses, seades niisiis kahtluse alla praeguses kohtuasjas käsitletava menetluse konsensuslikkuse.

70. Seega leian, et komisjon ei ole enne, kui ta muudab liikmesriigi heakskiidetud kohustused määruse nr 659/1999 artikli 19 lõike 1 alusel otsust tehes siduvaks, kohustatud kontrollima neis kohustustes sisalduvate meetmete vajalikkust, uurides, kas leidub teisi asjakohaseid meetmeid, mis oleksid asjassepuutuva liikmesriigi ning kavast abi saajate jaoks vähem piiravad. Otsuse kohtulik kontroll järelikult seda aspekti ei puuduta.

24 — Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205).

25 — Kohtuotsus, 29.6.2010, komisjon *vs.* Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, punktid 38–42). Sarnasest mõttekäigust lähtudes leidis Üldkohus, et otsustes, millega abi tunnistatakse teatud tingimustel siseturuga kokkusobivaks, kohaldatakse proportsionaalsuse põhimõtet erinevalt olenevalt sellest, kas tingimused on komisjoni seatud või tulenevad need liikmesriigi vabatahtlikult võetud kohustustest. Vt kohtuotsused, 8.4.2014, ABN Amro Group *vs.* komisjon (T-319/11, EU:T:2014:186, punktid 72–82); 17.7.2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband *vs.* komisjon (T-457/09, EU:T:2014:683, punktid 347–351), ning 12.11.2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C ja HSH Investment Holdings FSO *vs.* komisjon (T-499/12, EU:T:2015:840, punktid 108–113).

*Apellatsioonkaebuste väidete hindamine eeltoodud kaalutlusi silmas pidades*

Esimene väide

71. Esimese väitega, mis on mõlemas apellatsioonkaebuses ühesugune, kritiseerivad apellandid vaidlustatud kohtumääruste punkte 56–60, 69–74, 81, 82, 86 ja 87.

72. Kritiseeritavates põhjendustes lükkas Üldkohus tulemusetuse tõttu tagasi apellantide argumendid, mille nad esitasid esimese kohtuastme hagi teises kuni seitsmendas väites, mille kohaselt komisjon hindas kõnealuse abikava kokkusobimatust enne selle abikava muutmist puudulikult ja vääralt. Üldkohus leidis, et kõnealuses asjas kohaldatav kohtulik kontroll ei hõlma kohustuste võtmise eelse abikava kontrollimist komisjoni poolt (vaidlustatud kohtumääruste punktid 59, 73, 82 ja 87).

73. Nagu selgub käesoleva ettepaneku punktist 56, on selles põhjenduses aga rikutud õigusnormi. Üldkohtul tuleb nimelt analüüsida apellantide argumentide põhjendatust ja kontrollida, kas komisjonil oli võimalik ilmset viga tegemata tuvastada, et abikava siseturuga kokkusobivuse küsimuses esineb probleeme, millega on põhjendatud väljapakutud asjakohased meetmed.

74. Järelikult on apellatsioonkaebuse esimene väide põhjendatud.

Teine väide

75. Teise väitega kritiseerivad apellandid vaidlustatud kohtumääruse punktides 61–66, 78–80 ja 90–95 esitatud põhjendusi, viidates eelkõige õigusnormi rikkumisele ja põhjenduste puudumisele.

76. Nende põhjendustega lükkas Üldkohus esimese kohtuastme hagi teise, neljanda, kuuenda ja kaheksanda väite analüüsimisel ilmse põhjendamatus tõttu tagasi apellantide argumendid, mis kritiseerisid komisjoni hinnanguid, mis puudutasid vaidlusaluse otsusega siduvaks muudetud meetmeid.

77. Üldkohus märkis selle kohta, et liikmesriik võis komisjoni väljapakutud asjakohased meetmed heaks kiita või tagasi lükata ning et seega muutusid need siduvaks Madalmaade ametivõimude heakskiitmisel (vaidlustatud kohtumääruste punktid 65 ja 79). Lisaks leidis Üldkohus esimese kohtuastme hagi kaheksandat väidet analüüsides, et kõnealuste meetmete ulatust ei määranud kindlaks komisjon, vaid Madalmaade ametivõimud oma võetud kohustustes (vaidlustatud kohtumääruste punkt 95).

78. Need põhjendused on minu arvates kritiseeritavad, kuna need annavad mõista, et komisjon ei mängi liikmesriigi võetud kohustustest tulenevate meetmete kindlaksmääramisel üldse mingit rolli ning et siduvaks muutuvad need sellega, kui liikmesriik meetmed heaks kiidab. Märgin, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et siduvad õiguslikud tagajärjed tekivad komisjoni otsusega, millega liikmesriigi kohustused protokollitakse.<sup>26</sup>

79. Ent isegi kui vaidlustatud kohtumääruste punktides 65, 79 ja 95 esitatud põhjenduste kohta saaks leida, et neis on rikutud õigusnormi, tuleks siiski nii või teisiti kinnitada Üldkohtu järeldust, mille kohaselt tuleb apellantide argumendid tagasi lükata, kuna need eitavad vaidlusaluses otsuses nimetatud meetmete vajalikkust ja sobivust.

26 — Kohtuotsused, 27.2.2014, Stichting Woonpunt jt vs. komisjon (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 72), ning 27.2.2014, Stichting Woonlinie jt vs. komisjon (C-133/12 P, EU:C:2014:105, punkt 59).

80. Nagu see ilmneb käesoleva ettepaneku punktidest 65–70, seisnes komisjoni roll kõnealusel juhul nimelt kontrollimises, kas Madalmaade Kuningriigi võetud kohustused tagavad abikava kokkusobivuse siseturuga; seevastu ei olnud tema ülesanne uurida, kas leidub muid asjakohaseid meetmeid, mis oleksid selle liikmesriigi ning abikavast abi saajate jaoks vähem piiravad.

81. Järelikult tuleb apellatsioonkaebuse teine väide tagasi lükata.

82. Kõike eelnevat silmas pidades teen ettepaneku tühistada vaidlustatud kohtumäärused osas, milles Üldkohus lükkas tulemusetuse tõttu tagasi esimese kohtuastme hagide teise kuni seitsmenda väite argumendid, mis puudutavad komisjoni hinnanguid abikava kokkusobimatuse kohta enne kava muutmist.

#### *Vaidlustatud kohtumääruste tühistamise tagajärjed*

83. Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 61 on sätestatud, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud, tühistab Euroopa Kohus Üldkohtu otsuse. Ta võib ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.

84. Ma olen seisukohal, et vaidlus ei ole staadiumis, kus selle kohta saaks teha lõpliku kohtuotsuse. Apellantide argumentide põhjendatuse analüüsimine tähendaks nimelt, et Euroopa Kohus teeks faktiliste küsimuste kohta otsuse asjaolude põhjal, mida Üldkohus ei ole vaidlustatud kohtumäärustes hinnanud, kuna ta lükkas need argumendid tulemusetuse tõttu tagasi. Pealegi ei ole kohtuasja sisulist külge puudutavaid faktiväiteid Euroopa Kohtus arutatud.

#### **Ettepanek**

85. Eelnevast lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vaidlustatud kohtumäärused tühistada ja suunata asjad Üldkohtusse tagasi, jättes kohtukulude üle otsustamise edaspidiseks.