



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 18. aprillil 2024¹

Kohtuasi C-447/22 P

**Slovenia Vabariik,
Euroopa Komisjon**
versus

Petra Flašker

Apellatsioonkaebus – Riigiabi – ELTL artiklid 107 ja 108 – Enne Euroopa Liiduga ühinemist Sloveenia Vabariigi antud abimeetmed – Esialgne uurimisetapp – Euroopa Komisjoni otsus, milles järeldatakse, et tegemist ei ole riigiabiga – Ametliku uurimismenetluse algatamata jätmine – Mõiste „tõsised raskused“ abi olemasolu tuvastamisel või selle siseturuga kokkusobivuse hindamisel – Komisjoni hoolsuskohustuse ja uurimiskohustuse ulatus – „Tõsistele raskustele“ tugineva poole tõendamiskoormis

I. Sissejuhatus

1. Sloveenia Vabariik palub oma apellatsioonkaebuses tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 27. aprilli 2022. aasta otsuse Flašker *vs.* komisjon (T-392/20, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2022:245), millega Üldkohus tühistas komisjoni 24. märtsi 2020. aasta otsuse C(2020) 1724 (final), millega lõpetati avalik-õigusliku apteegiketi suhtes võetud meetmete uurimine ELTL artiklites 107 ja 108 sätestatud riigiabi eeskirjade alusel (juhtum SA.43546 (2016/FC) – Sloveenia, edaspidi „vaidlusalune otsus), osas, milles see puudutab selle apteegiketi hallatavat vara.

2. Kohtuasi sai alguse kaebusest, mille esitas 2016. aastal komisjonile eraapteegi pidaja Petra Flašker (edaspidi „PF“), kes väitis, et konkurendile Lekarna Ljubljana on antud riigiabi nimelt hallatava vara, näiteks äriruumide andmise vormis tingimustel, mis ei vasta turutingimustele. Vaidlusaluse otsusega lõpetas komisjon kaebuse uurimise, algatamata ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud põhjalikku uurimismenetlust. Komisjon märkis sisuliselt, et ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud esialgse uurimisetapi tulemusel oli ta veendunud, et vaidlusalused meetmed ei kujuta endast riigiabi, täpsustades seejuures, et isegi kui oletada, et hallatavate varade andmine võiks kujutada endast sellist abi, oleks sel juhul tegemist „olemasoleva abiga“. Üldkohus, kellele esitati tühistamishagi, nõustus vaidlustatud kohtuotsuses PF-i väitega, et komisjon ei saanud vaidlusalust otsust õiguspäraselt vastu võtta ilma ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud uurimismenetlust algatamata, ning tühistas vaidlusaluse otsuse Lekarna Ljubljana hallatavaid varasid puudutavas osas.

¹ Algkeel: prantsuse.

3. Apellatsioonkaebuses väidab Sloveenia Vabariik, keda toetab komisjon, oma kahes esimeses väites, et vaidlustatud kohtuotsuses on rikutud õigusnormi ELTL artikli 108 lõigete 2 ja 3, määruse (EL) 2015/1589² artikli 4 lõigete 2 ja 3 ning mõiste „tõsised raskused“ – millega kaasneb kohustus algatada ametlik uurimismenetlus – tõlgendamisel ja kohaldamisel. Euroopa Kohtu palvel keskendun käesolevas ettepanekus apellatsioonkaebuse kahe esimese väite analüüsile.

4. Käesolev kohtuasi on jätkuks arvukatele teistele kohtuasjadele, millest on välja kujunenud liidu kohtute praktika, ja lähtub reast teistest kohtuasjadest, milles on tehtud hilisemad kohtuotsused ametliku uurimismenetluse algatamata jätmise kohta³. Seega annab see Euroopa Kohtule võimaluse täpsemalt selgitada esiteks mõistet „tõsised raskused“, mille ilmnemisel esialgse uurimise tulemusel on komisjon kohustatud algatama ametliku menetluse, ning teiseks komisjoni tõendamiskoormist ning tema hoolsuskohustuse ja uurimiskohustuse ulatust, kui tal on tegemist ebakindluse olukorraga.

II. Õiguslik raamistik

A. Ühinemisleping ja ühinemisakt

5. Sloveenia Vabariik allkirjastas Sloveenia Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemise lepingu⁴ 16. aprillil 2003 ja see jõustus 1. mail 2004 (edaspidi „ühinemisleping“).

6. Ühinemislepingu artikli 1 lõike 2 kohaselt on vastuvõtutingimused ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavad muudatused sätestatud aktis Euroopa Liiduga ühinemise tingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (edaspidi „ühinemisakt“⁵).

7. Võrdsel alusel teiste ühinemisakti sätetega ühinemislepingu lahutamatu osa moodustavas artiklis 22 on sätestatud, et selle akti IV lisa loetletud meetmeid kohaldatakse vastavalt selles lisa sätestatud tingimustele.

8. Ühinemisakti IV lisa 3. peatüki punktis 1 on sätestatud:

„Järgmisi abiprogramme ja individuaalset abi, mis on uues liikmesriigis jõustatud enne ühinemiskuupäeva ja mida rakendatakse ka pärast nimetatud kuupäeva, käsitletakse ühinemise järel kui olemasolevat abi [ELTL artikli 108] lõike 1 tähenduses:

a) enne 10. detsembrit 1994. jõustunud abimeetmed;

b) käesoleva lisa liites loetletud abimeetmed;

² Nõukogu 13. juuli 2015. aasta määrus, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9).

³ Vt eelkõige 29. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Achemos Grupé ja Achema vs. komisjon (C-847/19 P, edaspidi „kohtuotsus Achemos Grupé“, EU:C:2021:343, punkt 44); 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology (C-57/19 P, edaspidi „kohtuotsus Tempus Energy“, EU:C:2021:663); 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Scandlines Danmark ja Scandlines Deutschland vs. komisjon (C-174/19 P ja C-175/19 P, edaspidi „kohtuotsus Scandlines“, EU:C:2021:801); 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association jt vs. komisjon (C-578/21 P, edaspidi „kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association“, EU:C:2022:898); 14. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon ja IGG vs. Dansk Erhverv (C-508/21 P ja C-509/21 P, edaspidi „kohtuotsus IGG vs. Dansk Erhverv“, EU:C:2023:669); 23. novembri 2023. aasta kohtuotsus Ryanair vs. komisjon (C-209/21 P, edaspidi „kohtuotsus Ryanair“, EU:C:2023:905) ning 11. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus Wizz Air Hungary vs. komisjon (C-440/22 P, edaspidi „kohtuotsus Wizz Air“, EU:C:2024:26).

⁴ ELT 2003, L 236, lk 17.

⁵ ELT 2003, L 236, lk 33.

- c) abimeetmed, mida uue liikmesriigi riigiabi järelevalveasutus enne ühinemiskuupäeva hindas ja mis loeti *acquis*'le vastavaks ning mille kohta [Euroopa K]omisjon ei ole esitanud punktis 2 ettenähtud korras vastuväiteid sel alusel, et on tõsiseid kahtlusi meetme kokkusobivuses ühisturuga.

Kõiki pärast ühinemiskuupäeva veel rakendatavaid meetmeid, mis kujutavad endast riigiabi ega vasta eespool kirjeldatud tingimustele, peetakse ühinemise järel uueks abiks [ELTL artikli 108] lõike 3 kohaldamisel.“

B. Määrus (EL) 2015/1589

9. Määruse 2015/1589 artikkel 1 „Mõisted“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) „abi“ – meede, mis vastab kõikidele [ELTL] artikli 107 lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele;
- b) „olemasolev abi“ –
- i) igasugune abi, mis oli olemas enne ELi toimimise lepingu jõustumist vastavates liikmesriikides, see tähendab abiprogrammid ja individuaalne abi, mis kehtisid enne ja mida rakendatakse ka pärast ELi toimimise lepingu jõustumist vastavates liikmesriikides, ilma et eelõeldu piiraks [...] Tšehhi Vabariigi, Eesti, Küprose, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Sloveenia ja Slovakkia ühinemisakti IV lisa punkti 3 ja nimetatud lisa liite [...] kohaldamist;
- [...]
- c) „uus abi“ – kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused;
- [...]“.

10. Selle määruse artikli 4 „Teatise esialgne uurimine ja komisjoni otsused“ lõigetes 2–5 on sätestatud:

„2. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi, siis võtab ta selle kohta vastu otsuse.

3. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ei ole ilmnenuid mingeid kahtlusi, kuivõrd see jääb [ELTL] artikli 107 lõike 1 reguleerimisalasse, otsustab ta, et nimetatud meede sobib siseturuga kokku („vastuväidete esitamata jätmise otsus“). Otsuses tuleb täpsustada, millist [ELTL] erandit on kohaldatud.

4. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ilmnes kahtlusi, otsustab ta algatada [ELTL] artikli 108 lõikes 2 sätestatud menetluse („ametliku uurimismenetluse algatamise otsus“).

5. Käesoleva artikli lõigetes 2, 3 ja 4 osutatud otsus tehakse kahe kuu jooksul. [...]“.

C. Määrus (EÜ) nr 794/2004

11. Määruse (EÜ) nr 794/2004⁶ artikli 4 „Teatavate olemasolevate toetuste muudatusi käsitlev lihtsustatud teatamismenetlus“ lõike 1 esimeses lauses on ette nähtud, et määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c kohaldamisel „tähendab olemasoleva toetuse muudatus mis tahes muutust, välja arvatud puhtalt formaalsed või halduslikud muudatused, mis ei mõjuta toetusmeetme [sise]turule vastavuse hindamist. Olemasoleva toetusprogrammi algse eelarve suurenemist 20% võrra ei peeta siiski olemasoleva toetuse muutmiseks“.

III. Vaidluse taust

12. Vaidluse taust ja vaidlusaluse otsuse sisu on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 2–13 ning selle võib käesoleva ettepaneku vajaduste jaoks kokku võtta järgmiselt.

13. 1979. aastal asutati Ljubljanas (Sloveenia) – tol ajal Jugoslaavia Sotsialistlikus Föderatiivses Vabariigis – üksus Lekarna Ljubljana o.p., mis tegeleb farmaatsiatoodete turustamisega apteekides. Sloveenia ametiasutuste antud teabe kohaselt oli sellel üksusel vara, mis võimaldas tal oma ülesandeid täita. PF, kes on praegu eraapteegi proviisor, on seisukohal, et see üksus on „ühistööorganisatsioon“, mis ei tegele turumajandusliku tegevusega ja millel ei ole omandi omamise võimet.

14. Pärast Sloveenia iseseisvumist võeti 1991. aastal vastu asutuste seadus, mis puudutab muu hulgas avalik-õiguslikke asutusi, mis osutavad üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid. Selle seaduse artikli 48 alusel saab „[a]sutus [...] oma ülesannete täitmiseks vahendeid oma asutajalt, kaupade ja teenuste müügist ning muudest käesolevas seaduses ette nähtud allikatest.“

15. Järgneval aastal võeti vastu ka apteekide seadus. See näeb ette avalik-õiguslike apteegiasutuste ja eraapteekide kooseksisteerimise ning kohalike omavalitsusüksuste vastutuse apteegiteenuste osutamise eest oma territooriumil. Eraapteegid saavad kontsessiooni vormis tegevusloa, mille annab asjaomane omavalitsus pärast pakkumismenetlust. Avalik-õiguslikud apteegid asutavad omavalitsusüksused, kes osalevad nende juhtimises, ja apteekide tegevust reguleerib asutamisakt. Komisjoni sõnul on Sloveenias nüüd umbes 25 avalik-õiguslikku apteegiasutust, mis käitavad ligikaudu 200 apteeki, ja 100 eraapteeki.

16. Nende kahe seaduse alusel asutas Ljubljana kohalik omavalitsus 1997. aastal määrusega avalik-õigusliku apteegiasutuse Javni Zavod Lekarna Ljubljana (edaspidi „Lekarna Ljubljana“), täpsustades, et see on Lekarna Ljubljana o.p. õigusjärglane ning saab viimase õigused ja kohustused.

17. Lekarna Ljubljana käitab praegu umbes 50 apteeki Sloveenias, peamiselt Ljubljanas, aga ka 15 teises omavalitsusüksuses. Grosupljes (Sloveenia), kus PF peab oma eraapteeki, asuvad ka kaks Lekarna Ljubljana apteeki.

⁶ Komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määrus, millega rakendatakse nõukogu määrust (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2004, L 140, lk 1; ELT erivaljaanne 08/04, lk 3), mida on muudetud komisjoni 27. novembri 2015. aasta määrusega (EL) 2015/2282 (ELT 2015, L 325, lk 1).

18. Kaebusega, mis esitati komisjonile ametlikult 27. aprillil 2016 pärast eelnevaid kontakte komisjoni talitustega, teatas PF, et Lekarna Ljubljana on antud riigiabi ELTL artikli 107 tähenduses. Kaebuse uurimise käigus tuvastatud meetmete hulgas on „hallatava vara üleandmine“ tingimustel, mis ei vasta PF-i sõnul turutingimustele. Kaebuses on sellise varana nimetatud äriruume.

19. Ühelt poolt komisjoni ja Sloveenia ametiasutuste ning teiselt poolt PF-i vahel toimus tihe teabevahetus. Komisjon edastas PF-ile kahel korral esialgse hinnangu, mille kohaselt ei kujuta tuvastatud meetmed endast riigiabi. PF jäi iga kord oma kaebuse juurde, esitades lisateavet, ning 2018. aastal toetas teda veel 16 Sloveenia eraapteeki.

20. Komisjon saatis 24. märtsil 2020 Sloveenia Vabariigile vaidlusaluse otsuse. Otsus oli vastu võetud, ilma et komisjon oleks algatanud ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud põhjalikku uurimismenetlust. Komisjon järeldas selle otsuse põhjenduses 73, et analüüsides eeluurimise käigus Lekarna Ljubljana kasuks võetud nelja meetet, mille PF identifitseeris järgmiselt: i) Skofljica (Sloveenia) omavalitsuse antud pikaajaline tasuta üürileping, ii) hallatavate varade andmine Ljubljana omavalitsuse poolt, iii) mitme omavalitsusüksuse antud vabastus kontsessioonitasudest ja iv) loobumine kasumist, mida oleks tulnud jagada mitme omavalitsusüksusega, ei tuvastatud riigiabi olemasolu. Hallatavate varade andmise kohta märgib komisjon vaidlusaluse otsuse põhjendustes 37–40 siiski, et kui selliste varade andmine võis kujutada endast riigiabi, siis on tegemist „olemasoleva abiga“.

21. Viimati nimetatud põhjendustes on esitatud järgmine põhjendus. Olles meelde tuletanud 1991. aastal vastu võetud asutuste seaduse artikli 48 sätteid ja märkinud esiteks, et Ljubljana omavalitsus pidi seetõttu Lekarna Ljubljana majandustegevuse alustamiseks talle varad andma, ja teiseks, et Lekarna Ljubljana omandatud vara, sealhulgas tema omavahendid, on avaliku sektori raamatupidamise eeskirjade kohaselt kirjendatud „hallatava varana“, märgib komisjon, et Sloveenia ametiasutuste sõnul andis Ljubljana omavalitsus 1979. aastal Lekarna Ljubljana o.p.-le tegevuse alustamiseks vajalikud varad, et 1997. aastal anti see vara üle tema õigusjärglasele Lekarna Ljubljana ja et kõik muud varad, mille need kaks üksust seejärel alates 1979. aastast omandasid, omandasid nad omavahenditega turult ja turutingimustel. Ainsad hallatavad varad, mille andmine võiks kujutada endast riigiabi, on seega varad, mis anti esialgu Lekarna Ljubljana o.p.-le ning kanti 1997. aastal üle Lekarna Ljubljana.

22. Seejärel viitab komisjon ühinemisakti IV lisale, eelkõige selle 3. peatükile, mis käsitleb konkurentsipoliitikat. Ta märgib, et selle punktis 1 on sätestatud, et „[j]ärgmisi abiprogramme ja individuaalset abi, mis on uues liikmesriigis jõustatud enne ühinemiskuupäeva ja mida rakendatakse ka pärast nimetatud kuupäeva, käsitletakse ühinemise järel kui olemasolevat abi [ELTL artikli 108] lõike 1 tähenduses: a) enne 10. detsembrit 1994 jõustunud abimeetmed“.

23. Lisaks tuletab komisjon meelde, et määruse 2015/1589 artikli 1 punktis c on „uus abi“ määratletud kui „kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused“. Komisjon tuletab samuti meelde, et määruse nr 794/2004 artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et „[...] olemasoleva toetuse muudatus [tähendab] mis tahes muutust, välja arvatud puhtalt formaalsed või halduslikud muudatused, mis ei mõjuta toetusmeetme [sise]turule vastavuse hindamist“.

24. Komisjon järeldab, et kui hallatavate varade andmine kujutas endast riigiabi, on sel juhul tegemist olemasoleva abiga, kuna see abi anti Lekarna Ljubljana o.p. 1979. aastal asutamise raames. Viimase asendamine Lekarna Ljubljana 1997. aastal on puhtalt halduslikku laadi, kuna

õiguslik kontekst, nagu ka asjaomase vara kasutusotstarve ja -tingimused ei muutu. Selline asendamine ei saa seega kujutada endast olemasoleva abi muutmist ja järelikult on kõnealune abi ikka sama laadi.

IV. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

25. Üldkohtu kantseleisse 19. juunil 2020 esitatud hagiavaldusega esitas PF hagi nõudega tühistada vaidlusalune otsus ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

26. PF põhjendas oma hagi kolme väitega: esiteks, et on rikutud vaidlusaluse otsuse põhjendamise kohustust, teiseks, et asjaolusid on hinnatud väärtalt ning hallatavate varade andmisega seotud asjaolude õiguslikul kvalifitseerimisel on tehtud viga, mille tagajärjel rikuti ELTL artikleid 107 ja 108, ning kolmandaks, et komisjon ei saanud ilma ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud uurimismenetlust algatamata vaidlusalust otsust õiguspäraselt vastu võtta⁷.

27. Vaidlustatud kohtuotsuses nõustus Üldkohus kolmanda väitega, mida ta pidas otstarbekaks analüüsida esimesena, ja rahuldab hagi, tühistades vaidlusaluse otsuse osas, milles see puudutab Lekarna Ljubljana hallatava vara andmise hindamist riigiabi eeskirjade alusel, ilma et ta oleks esimese ja teise väite analüüsimist vajalikuks pidanud⁸.

28. Täpsemalt, olles piiritlenud hagi ulatuse üksnes „hallatavate varadega“ seotud meetmete hindamisega⁹ ja täpsustanud, et hagi kolmandat väidet on otstarbekas analüüsida eelkõige PF-i teise väite¹⁰ raames esitatud argumentidest lähtudes, jagas Üldkohus hallatavate varade analüüsi kaheks selle järgi, kas need varad anti Lekarna Ljubljana o.p. asutamisel 1979. aastal tema tegevuse alustamiseks (edaspidi „1979. aastal hallatavad varad“), või lisati Lekarna Ljubljana o.p. ja Lekarna Ljubljana varade hulka pärast seda kuupäeva (edaspidi „hallatavad varad pärast 1979. aastat“)¹¹.

29. Üldkohus otsustas, et pärast esialgset uurimist, mille komisjon viis läbi ELTL artikli 108 lõike 3 alusel, ei kõrvaldanud ta kahtlusi esiteks küsimuses, kas juhul kui Lekarna Ljubljana p.o 1979. aastal hallatavad varad, mis anti 1997. aastal üle Lekarna Ljubljana, võib kvalifitseerida „riigiabiks“, kujutavad endast olemasolevat abi või uut abi määruse 2015/1589¹² artikli 1 punkti b tähenduses, ning teiseks küsimuses, kas kõik hallatavad varad, mille Lekarna Ljubljana o.p. ja Lekarna Ljubljana said pärast 1979. aastat, omandasid need asutused ise turutingimustel, nagu kinnitasid Sloveenia ametiasutused, ning kas seetõttu ei antud neile üksustele nende varade kaudu riigiabi¹³.

30. Nende kahe tuvastuse põhjal järeldas Üldkohus, et komisjonil oli „tõsiseid raskusi, mille tõttu ta oleks pidanud algatama ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetluse [...]. Põhjalik uurimine, mida eeldab viimati nimetatud menetlus, oleks pealegi võimaldanud komisjonil vajaduse korral teha teadliku otsuse järgmistes küsimustes: kas juhul, kui Ljubljana omavalitsus andis hallatava vara Lekarna Ljubljana tasuta või soodsalt, on tegemist riigiabiga ELTL artikli 107 tähenduses,

⁷ Vaidlustatud kohtuotsus, punktid 18–20.

⁸ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 57.

⁹ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 17.

¹⁰ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 22.

¹¹ Vt vastavalt vaidlustatud kohtuotsus, punktid 51–57 ja punktid 40–50. Seoses Üldkohtu analüüsiga 1979. aastal hallatavate varade ja pärast 1979. aastat hallatavate varade kohta vt vastavalt käesoleva ettepaneku punktid 58–60 ja punktid 79–83.

¹² Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 55.

¹³ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 50.

kas selline vara tuleb kvalifitseerida olemasolevaks abiks või uueks abiks ning kas see abi tuleb kvalifitseerida individuaalseks abiks või abikava alusel antavaks abiks. See oleks võimaldanud komisjonil kõiki asjaolusid teades edasist menetlust suunata, et vajaduse korral hinnata selliste meetmete kokkusobivust siseturuga, mis on osutunud olemasolevaks või uueks abiks, mille korral on selline hindamine vajalik¹⁴.

V. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

31. Sloveenia Vabariik esitas 6. juulil 2022 vaidlustatud kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse. Ta palub Euroopa Kohtul vaidlustatud kohtuotsus tühistada ja esimese võimalusena jätta esimeses kohtuastmes esitatud hagi rahuldamata; teise võimalusena, kui menetlusstaadium ei võimalda otsust teha, saata kohtuasi tagasi Üldkohtusse ja mõista kohtukulud välja PF-ilt.

32. Komisjon omalt poolt palub Euroopa Kohtul vaidlustatud kohtuotsus tühistada ja esimese võimalusena, kui menetlusstaadium seda lubab, jätta esimeses kohtuastmes esitatud hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja PF-ilt; teise võimalusena saata asi tagasi Üldkohtusse ja jätta kohtukulude üle otsustamine edaspidiseks.

33. PF omakorda palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Sloveenia Vabariigilt.

34. Poolte kohtukõned ja vastused Euroopa Kohtu küsimustele kuulati ära 31. jaanuari 2024. aasta kohtuistungil.

VI. Õiguslik analüüs

35. Sloveenia Vabariik, keda toetab komisjon, põhjendab oma apellatsioonkaebust nelja väitega: esiteks, et ELTL artikli 108 lõigete 2 ja 3 ning määruse 2015/1589 artikli 4 lõigete 2 ja 3 tõlgendamisel ja kohaldamisel on rikutud õigusnorme ning mõiste „tõsised raskused“ tõlgendamisel on tehtud viga seoses pärast 1979. aastat hallatavate varade riigiabiks kvalifitseerimisega, teiseks, et faktilisi asjaolusid on tõlgendatud väärtalt ja rikutud õigusnorme seoses selliste tõsiste raskustega 1979. aastal hallatava vara kvalifitseerimisel „olemasolevaks abiks“, kolmandaks, et on rikutud Üldkohtul lasuvat põhjendamiskohustust, ning neljandaks, et on rikutud komisjoni õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 tähenduses.

36. Euroopa Kohtu palvel analüüsitakse käesolevas ettepanekus ainult apellatsioonkaebuse kahte esimest väidet.

37. Kuna need kaks väidet puudutavad komisjoni kohustust uurida kaebust väidetava abi olemasolu või selle siseturuga kokkusobivuse kohta, näib mulle vajalik kõigepealt analüüsida, millise ulatusega on komisjoni kohustus algatada ELTL artikli 108 lõike 2 alusel ametlik uurimismenetlus, nagu see on kindlaks määratud Euroopa Kohtu praktikas (A), seejärel analüüsida Üldkohtu arutluskäiku, analüüsides samas erinevaid etteheiteid, mille tegi Sloveenia Vabariik, keda toetab komisjon, esimese väite raames, mis puudutab pärast 1979. aastat hallatavaid varasid (B), ja teise väite raames, mis puudutab 1979. aastal hallatavaid varasid (C).

¹⁴ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 56.

A. Komisjoni kohustus algatada ELTL artikli 108 lõike 2 alusel ametlik uurimismenetlus

38. Pean siinkohal tarvilikuks meelde tuletada EL toimimise lepinguga kehtestatud riigiabi kontrollisüsteemi asjakohaseid eeskirju ja kohustusi, mis on komisjonil ELTL artikli 108 alusel riigiabi uurimise menetluses.

39. Kõigepealt tuletan meelde, et abimeetmete siseturuga kokkusobivuse hindamine kuulub komisjoni ainupädevusse¹⁵. Nimelt on komisjonil ELTL artiklite 93 ja 107 kohaldamise eesmärgil olemasoleva abi läbivaatamisel, uue või muudetud abi suhtes otsuste tegemisel ning tema otsuste ja teatamiskohustuste täitmata jätmise korral meetmete võtmisel ELTL artikli 108 alusel eri- ja ainupädevus otsustada, kas riigiabi on siseturuga kokkusobiv¹⁶. Selle ainupädevuse eesmärk on eelkõige tagada ELTL artikli 107 tõhus ja ühetaoline kohaldamine kogu liidus täiesti ettenähtavalt ja läbipaistvalt¹⁷.

40. ELTL artiklis 108 ette nähtud riigiabi uurimismenetluses tuleb eristada ühelt poolt ELTL artikli 108 lõikega 3 ette nähtud esialgset uurimisetappi, mille eesmärk on üksnes võimaldada komisjonil kujundada esmane arvamus abi olemasolu või osalise või täieliku kokkusobivuse kohta, ja teiselt poolt ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud uurimisetappi, mille eesmärk on võimaldada komisjonil saada täielikku teavet juhtumi kõikide asjaolude kohta. Peamine tunnus, mis neid kahte etappi eristab, seisneb selles, et esialgses etapis ei ole komisjonil kohustust paluda enne otsuse tegemist huvitatud isikutel esitada oma märkused¹⁸. Selle süsteemi ülesehitus põhineb seega ideel, et komisjoni talitusi ei tohi sundida läbi viima menetlust, mis on nende ressursidele raskelt koormav, kui riiklik meede ei tekita selle kvalifitseerimisel või siseturuga kokkusobivuse hindamisel esmapilgul raskusi, mis seletab ka seda, miks tehakse esialgse etapi lõpetamise otsused reeglina kahe kuu jooksul¹⁹.

41. Sellega seoses nähtub määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 4 sõnastusest ja väljakujunenud kohtupraktikast, et kui komisjon ei suuda ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud menetluses läbi viidava esmase uurimise käigus jõuda veendumuseni, et kõnealune riiklik meede kas ei kujuta endast „abi“ ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses või, kui meede kvalifitseeritakse abiks, siis kas see on asutamislepinguga kooskõlas, või kui see menetlus ei võimaldanud tal ületada kõiki raskusi, mis tekkisid asjaomase meetme ühisturuga kokkusobivuse hindamise käigus, on sellel institutsioonil kohustus algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus „ilma et tal oleks kaalutusõigust“²⁰. ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus on seega tingimata vajalik, kui komisjonil on abi olemasolu või siseturuga kokkusobivuse hindamisel tõsiseid raskusi. Teisisõnu võib komisjon piirduda riigiabi suhtes positiivse otsuse tegemisel ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud uurimise esialgse staadiumiga üksnes siis, kui ta on esmase uurimise lõpus veendunud, et see abi on siseturuga kokkusobiv. Samas, kui see esmane uurimine veenis komisjoni

¹⁵ Vt 24. novembri 2020. aasta kohtuotsus Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, punkt 17).

¹⁶ Määruse 2015/1589 põhjendus 2.

¹⁷ Määruse 2015/1589 põhjendus 3.

¹⁸ Vt määruse 2015/1589 artikkel 6. Vt ka 20. märtsi 1984. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon (84/82, EU:C:1984:117, punktid 11 ja 13); 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sytraval et Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punktid 33–42); 3. mai 2001. aasta kohtuotsus Portugal vs. komisjon (C-204/97, EU:C:2001:233, punktid 27–35); 17. septembri 2015. aasta kohtuotsus Mory jt vs. komisjon (C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 94) ning 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Deutsche Lufthansa vs. komisjon (C-594/19 P, EU:C:2022:40, punkt 33).

¹⁹ Vt määruse 2015/1589 artikli 4 lõige 5.

²⁰ Vt 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates vs. komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika).

vastupidises või ei võimaldanud ületada kõiki raskusi, mis tekkisid selle abi olemasolu või siseturuga kokkusobivuse hindamisel, on komisjonil kohustus küsida kõiki vajalikke selgitusi ja algatada selles osas ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus²¹.

42. Samast kohtupraktikast nähtub samuti, et kuna mõiste „tõsised raskused“ on objektiivset laadi,²² tuleb tõend selliste raskuste esinemise kohta, mis peavad põhinema nii esialgse uurimise lõpus komisjoni otsuse vastuvõtmise asjaoludel kui selle sisul, esitada niisuguse otsuse taotlejal kooskõlaliste kaudsete tõendite kogumi alusel²³. Seega võib komisjoni uurimise ebapiisavus või puudulikkus esialgses uurimismenetluses olla kaudne tõend sellest, et komisjon seisis teatatud meetme siseturuga kooskõla hindamisel silmitsi tõsiste raskustega, mille tõttu oleks ta pidanud algatama ametliku uurimismenetluse²⁴.

43. Seega, kui huvitatud pool palub tühistada komisjoni otsuse jätta riigiabi suhtes vastuväited esitamata, vaidlustab ta peamiselt asjaolu, et see institutsioon võttis otsuse vastu ametlikku uurimismenetlust algatamata, rikkudes sellega huvitatud poole menetluslikke õigusi. Oma tühistamisnõude rahuldamiseks võib see pool esitada kõik väited, mis tõendavad, et esialgse uurimise etapis komisjoni kasutuses oleva teabe ja asjaolude hindamise alusel oleks pidanud kõnealuse meetme siseturuga kokkusobivuse suhtes tekkima kahtlused. Selliste argumentide kasutamise tõttu ei saa aga muutuda hagi ese või hagi vastuvõetavuse tingimused. Vastupidi, asjaolu, et kokkusobivuse suhtes on kahtlusi, ongi just see tõend, mille peab esitama, et tõendada, et komisjon oleks pidanud algatama ELTL artikli 108 lõikes 2 ja määruse 2015/1589 artikli 6 lõikes 1 ette nähtud ametliku uurimismenetluse²⁵.

44. Sellest järeldub, et määruse 2015/1589 artikli 4 lõikel 3 põhineva vastuväidete esitamata jätmise otsuse õiguspärasus oleneb sellest, kas teatatud meetme esialgse uurimise etapis komisjoni kasutuses olnud teabe ja asjaolude hindamine oleks pidanud tekitama kahtlusi nii selle meetme „abiks“ kvalifitseerimise kui ka selle abi siseturuga kokkusobivuses, arvestades, et selliste kahtluste korral tuleb algatada ametlik uurimismenetlus, milles võivad osaleda nimetatud määruse artikli 1 punktis h osutatud „huvitatud pooled“²⁶.

45. Lisaks ei pea liidu kohus määruse 2015/1589 artikli 4 lõikes 2 osutatud esialgse uurimismenetluse lõpus vastu võetud vastuväidete esitamata jätmise otsuse õiguspärasust hindama mitte ainult teabe alusel, mis oli komisjoni käsutuses otsuse tegemise hetkel, vaid ka tema „käsutuses olla võinud“ andmete alusel, mis hõlmab ka asjaolusid, mis näisid asjasse puutuvad ja mille kohta ta oleks võinud nõudmisel haldusmenetluse käigus teavet saada²⁷.

²¹ Vt 20. märtsi 1984. aasta kohtuotsus Saksamaa vs. komisjon (84/82, EU:C:1984:117, punkt 13); kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association (punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika) ning kohtuotsus IGG vs. Dansk Erhverv (punkt 69).

²² Mõistete „tõsised raskused“ ja „kahtlused“ kohta vt kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:451, punkt 73), milles tõdetakse, et neid kahte mõistet kasutatakse Euroopa Kohtu praktikas vahet tegemata.

²³ Vt 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt vs. komisjon (C-131/15 P, edaspidi „kohtuotsus Club Hotel Loutraki“, EU:C:2016:989, punkt 31); kohtuotsus Tempus Energy (punkt 40); kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association (punkt 54); kohtuotsus IGG vs. Dansk Erhverv (punkt 70); kohtuotsus Ryanair (punkt 109) ning kohtuotsus Wizz Air (punkt 95).

²⁴ Vt 12. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Land Hessen vs. Pollmeier Massivholz (C-242/15 P, EU:C:2016:765, punkt 38); kohtuotsus Achemos Grupé (punkt 44); kohtuotsus Tempus Energy (punkt 41); kohtuotsus Ryanair (punkt 110) ning kohtuotsus Wizz Air (punkt 96).

²⁵ Vt 24. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kronoply ja Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59); kohtuotsus Ryanair (punkt 108) ning kohtuotsus Wizz Air (punkt 94 ja seal viidatud kohtupraktika).

²⁶ Vt selle kohta kohtuotsus Club Hotel Loutraki (punktid 32 ja 33); kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association (punkt 55) ning kohtuotsus IGG vs. Dansk Erhverv (punkt 71).

²⁷ Vt 10. juuli 1986. aasta kohtuotsus Belgia vs. komisjon (234/84, EU:C:1986:302, punkt 16); kohtuotsus Achemos Grupé (punkt 42); kohtuotsus Tempus Energy (punktid 42 ja 43) ning kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association (punkt 56).

46. Nimelt on komisjon riigiabi valdkonna eeskirjade hea haldamise huvides kohustatud viima asjaomaste meetmete uurimise läbi hoolikalt ja erapooletult, et tal oleks võimalikult täielikud ja usaldusväärsed tõendid, et teha lõplik otsus, millega tuvastatakse abi olemasolu või vajaduse korral selle kokkusobimatus või õigusvastasus²⁸.

47. Selle kohta täpsustas Euroopa Kohus kohtuasjas Tempus Energy, et kuigi riigiabi olemasolu ja õiguspärasuse analüüsimisel võib olla vajalik, et komisjon läheks vajaduse korral kaugemale üksnes talle teatavaks tehtud faktiliste ja õiguslike asjaolude uurimisest, ei pea komisjon siiski omal algatusel ja selle kohta kaudsete tõendite puudumisel hankima kogu teavet, mis võiks olla seotud tema menetletava juhtumiga, isegi kui see teave on üldkasutatav²⁹. Ainuüksi asjaolu, et on olemas potentsiaalselt asjakohane teave, millest komisjon ei olnud teadlik ja mida ta ei olnud kohustatud tema valduses olevat teavet arvestades uurima, ei tõenda tõsiste raskuste olemasolu, mis oleksid institutsiooni kohustanud algatama ametlikku uurimismenetlust³⁰.

48. ELTL artikli 296 teisest lõigust tuleneva komisjoni põhjendamiskohustuse kohta on Euroopa Kohus täpsustanud, et kui tegemist on ELTL artikli 108 lõike 3 alusel tehtud otsusega mitte esitada abimeetmele vastuväiteid, peavad otsuses olema märgitud üksnes põhjused, millest lähtudes komisjon on järeldanud, et tal ei ole asjaomase abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel tõsiseid raskusi, ning ka niisuguse otsuse lühidalt esitatud põhjendust tuleb pidada ELTL artikli 296 teisest lõigust sätestatud põhjendamisnõuet arvestades piisavaks, kui sellest nähtuvad selgelt ja ühemõtteliselt need põhjused, millest lähtudes komisjon leidis, et tal ei ole niisuguseid tõsiseid raskusi, kuna küsimus nende põhjenduste paikapidavusest ei ole selle nõudega seotud³¹.

49. Lõpuks tuleb rõhutada, et kuigi käesoleva ettepaneku punktides 41–47 meelde tuletatud kohtupraktikas sedastatud põhimõtted on välja töötatud peamiselt seoses määruse 2015/1589 artikli 4 lõikes 3 ette nähtud vastuväidete esitamata jätmise otsustega, on need kohaldatavad ka selliste otsuste suhtes nagu vaidlusalune otsus, milles tuvastatakse, et meede „ei kujuta endast abi“, millele on osutatud selle määruse artikli 4 lõikes 2³².

50. Just neid nõudeid arvestades tulebki kontrollida, kas Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta otsustas vaidlustatud kohtuotsuses, et komisjon ei kõrvaldanud pärast esialgset uurimist, mille ta viis läbi ELTL artikli 108 lõike 3 alusel, kahtlusi seoses hallatava varaga, st ühelt poolt, kas hallatav vara, mille said Lekarna Ljubljana o.p. ja Lekarna Ljubljana pärast 1979. aastat, oli saadud tõepoolest turutingimustel, ja seega, kas nende varade kaudu ei olnud antud abi (apellatsioonkaebuse esimene väide), ja teiselt poolt, kas 1979. aastal Lekarna Ljubljana o.p.-le haldamiseks antud vara, mis 1997. aastal anti üle Lekarna Ljubljanale osas, milles see võidi kvalifitseerida riigiabiks, oli olemasolev abi või uus abi (apellatsioonkaebuse teine väide).

²⁸ Vt 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sytraval et Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 62); kohtuotsus Achemos Grupé (punkt 43) ning kohtuotsus Tempus Energy (punkt 44).

²⁹ Kohtuotsus Tempus Energy (punkt 45).

³⁰ Vt kohtuotsus Tempus Energy (punkt 51) ja kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association (punkt 59).

³¹ Vt kohtuotsus Tempus Energy (punkt 199) ja kohtuotsus Ryanair (punkt 95).

³² Vt kohtuotsus Club Hotel Loutraki (punkt 33) ja kohtuotsus Irish Wind Farmers' Association (punkt 60).

B. Apellatsioonkaebuse esimene väide

1. Poolte argumendid

51. Apellatsioonkaebuse esimese väitega, mis puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkte 48–50, milles analüüsitakse hallatavat vara, mille said Lekarna Ljubljana o.p. ja Lekarna Ljubljana pärast 1979. aastat, heidab Sloveenia Vabariik, keda toetab komisjon, Üldkohtule sisuliselt ette, et viimane määratles valesti nende kohustuste ulatuse, mis on komisjonil artikli 108 lõikega 3 ette nähtud esialgses uurimisetapis, kuna Üldkohus lähtus liiga madalast tõendamiskünnisest selle kindlakstegemisel, kas on „tõsiseid raskusi“, mis võiksid õigustada ELTL artikli 108 lõike 2 alusel ametliku uurimismenetluse algatamist.

52. Täpsemalt leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 49 apellandi arvates ekslikult, et olukord hallatavate varade laadi ja staatuse osas pärast 1979. aastat „ei ole selge“. Samuti järeldas Üldkohus väidetavalt selle kohtuotsuse punktis 50 väärtalt, et komisjon ei kõrvaldanud kahtlusi seoses sellega, kas eespool nimetatud ettevõtjad omandasid kogu oma hallatava vara pärast 1979. aastat turutingimustel ja kas järelikult ei antud neile üksustele nende varade kaudu riigiabi.

53. Nende kaalutluste põhjendamiseks võtab Sloveenia Vabariik esimesena seisukoha kõigi seitsme dokumendi ja tõendi kohta, mille PF esitas esialgses uurimismenetluses ja mida Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses analüüsis, väites sisuliselt, et ükski neist ei saa objektiivselt tekitada kahtlusi, et tegemist võib olla riigiabiga. Nimelt, kuna PF ei esitanud ühtegi konkreetset tõendit või tõendit, mis võiks objektiivselt panna kahtlustama, et Ljubljana omavalitsus andis Lekarna Ljubljanale hallatavat vara tasuta või turutingimustest soodsamatel tingimustel, võis komisjon õiguspäraselt usaldada Sloveenia ametiasutuste antud kinnitusi, et see hallatav vara anti turutingimustel, ega olnud kohustatud otsima omal algatusel teavet, mis oleks võinud olla vajaduse korral asjakohane võimaliku riigiabi tuvastamiseks.

54. Teisena heidab Sloveenia Vabariik Üldkohtule ette, et see leidis – nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 48 –, et PF-i ülesanne ei olnud tõendada väljaspool igasugust kahtlust, et Lekarna Ljubljana hallatav vara hõlmas vara, mis kujutas endast riigiabi, vaid et põhjalikuma analüüsi pidi läbi viima hoopis komisjon, kui ta oli „ebakindluse“ olukorras. Nii toimides kohaldas Üldkohus tema arvates „tõsiste raskuste“ õiguslikku standardit valesti, kuna ta kohaldas PF-ile kahtluse tõendamisel väidetavalt ebasobivat ja ilmselgelt liiga madalat tõendamiskünnist, võtmata seejuures arvesse kaalutlusruumi, mis on komisjonil ELTL artikli 108 lõike 3 alusel ametliku uurimismenetluse algatamiseks. See lähenemisviis, mis läheb pealegi vastuollu kohtuotsuses Tempus Energy Euroopa Kohtu kehtestatud standardiga, kaotaks seega väidetavalt igasuguse vahetegemise esialgse etapi ja ametliku uurimismenetluse vahel, sundides komisjoni jätkama viimati nimetatud menetlust iga kord, kui üks pool väljendab esimeses etapis muret seoses väidetava riigiabiga, ja seda isegi siis, kui see pool ei ole oma väidete põhjendamiseks esitanud vähimatki usutatavat tõendit.

55. PF väidab, et esimene väide tuleb põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

2. Õiguslik hinnang

56. Nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast, sõltub sellise otsuse õiguspärasus, milles esialgse uurimise tulemusel tuvastatakse, et meede ei kujuta endast riigiabi, sellest, kas esialgse uurimise etapis komisjoni käsutuses olnud teabe ja asjaolude hindamine oleks pidanud objektiivselt

tekitama kahtlusi sellise kvalifitseerimise osas ja kas selle põhjal oleks tulnud algatada ametlik uurimismenetlus³³.

57. Niisuguse õiguspärasuse kontrolli teostamiseks ja kuivõrd esimeses väites sõnaselgelt viidatud vaidlustatud kohtuotsuse punktide 48–50 sisu kajastab vaidlustatud kohtuotsuse eelmistes punktides tehtud analüüsi, näib mulle tarvilik meelde tuletada arutluskäiku, mille Üldkohus esitas selle kohtuotsuse punktides 40–50 selle vara analüüsi kohta, mille omandasid Lekarna Ljubljana o.p. ja Lekarna Ljubljana pärast 1979. aastat³⁴.

58. Selle kohta tõdes Üldkohus esimesena, et komisjoni järeldus, et need varad ei kujuta endast riigiabi, põhines Sloveenia ametiasutuste kinnitusel, et kõik need omandatud hallatavad varad olid omandatud eraõiguslikul turul ilma riigipoolse toetuseta. Sellele järeldusele jõudmiseks piirdus komisjon siiski sellega, et viitas Sloveenia ametiasutuste poolt selle kohta antud kinnitustele, kuigi selle väite toetuseks ei esitatud ühtegi konkreetset tõendit³⁵.

59. Teisena analüüsis Üldkohus selleks, et kindlaks teha, kas hallatavate varade kaudu oli pärast 1979. aastat antud riigiabi, erinevaid dokumente, mille oli esitanud PF selleks, et tõendada, et komisjonil oli väidetavalt „tõsiseid raskusi“. Kõigepealt võttis Üldkohus seisukoha Lekarna Ljubljana 2012. aasta aastaaruande väljavõtte kohta, milles on mainitud kahte eristaatusega kinnisvara, mille andis Ljubljana kohalik omavalitsusüksus haldamise korras üle Lekarna Ljubljanale (edaspidi „kaks vaidlusalust kinnisasja“), ilma et oleks täpsustatud selle üleandmise tingimusi³⁶. Seejärel, olles tuvastanud, et Lekarna Ljubljana vastab abisaajate kategooriale, mis on ette nähtud Sloveenia riigi ja kohalike omavalitsuste materiaalse vara seaduse artiklis 24, mille kohaselt võivad riik ja kohalikud omavalitsused anda tasuta materiaalselt vara muudele avalik-õiguslikele üksustele kui avalik-õiguslikud äriühingud, kui see on avalikes huvides, märkis Üldkohus sisuliselt, et ei saa välistada, et seda liiki materiaalse vara võõrandamine kuulub mõiste „riigiabi“ alla³⁷. Lõpuks analüüsis Üldkohus erinevaid Lekarna Ljubljana ja Ljubljana omavalitsuse 2010. aasta avaliku sektori raamatupidamisaruannete väljavõtteid, mille esitas PF. Nendest väljavõtetest tulid väidetavalt esile teatud lahknevused omavalitsusüksuse arvandmete Lekarna Ljubljanale haldamiseks antud varade väärtuse kohta ja viimase avalik-õiguslikest raamatupidamisaruannetest nähtuvate arvandmete vahel. Selle kohta märkis Üldkohus, et „üksnes neid raamatupidamisaruandeid vaadates ei ole võimalik teada, mis Lekarna Ljubljanale antud hallatavate varade hulgas on vastavalt kinnisvara, mille andis Ljubljana omavalitsusüksus talle üle väidetavalt tasuta või soodustingimustel, või kinnisvara, mille omandas Lekarna Ljubljana turutingimustel, või ka finantsvara või rahalised varad“, ning et „mitte [PF-il] ei tulnud ilma võimaliku kahtluseta tõendada, et Lekarna Ljubljana hallatava vara hulgas oli varasid, mis kujutasid endast riigiabi, vaid komisjon, kes oli selles osas ebakindlas olukorras, pidi neid põhjalikumalt uurima“³⁸.

60. Eeltoodud asjaolusid arvestades järeldas Üldkohus sisuliselt, et ELTL artikli 108 lõike 3 alusel läbi viidud esialgse uurimise tulemusel ei kõrvaldanud komisjon kahtlusi, kas hallatav vara, mille said Lekarna Ljubljana o.p. ja Lekarna Ljubljana pärast 1979. aastat, oli saadud turutingimustel, ega kas järelikult nende varade kaudu ei olnud antud nendele üksustele riigiabi³⁹. Tema sõnul ei

³³ Vt käesoleva ettepaneku punkt 44.

³⁴ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 38.

³⁵ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 40.

³⁶ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 45.

³⁷ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 47.

³⁸ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 48.

³⁹ Vaidlustatud kohtuotsus, punkt 50.

täitnud komisjon oma tõendamiskoormist, kuna mõned asjaolud, mille tõi PF esile haldusmenetluses, nagu need, mida on nimetatud käesoleva ettepaneku punktides 58 ja 59, näitavad „ebaselget“ olukorda nende hallatavate varade laadi ja staatuse osas. Üldkohus lisas, et niisuguses olukorras pidi komisjon läbi viima põhjalikuma uurimise, et talle EL toimimise lepingu ja määrusega 2015/1589 antud ulatuslike volituste abil kindlaks teha, kas Lekarna Ljubljana hallatava vara hulgas oli varasid, mis kujutas endast riigiabi. Sel juhul ei saanud asuda seisukohale, et tõendamiskoormis lasub PF-il, kellel võib olla palju raskem saada asjasse puutuvat teavet ametiasutustelt, kes võivad olla andnud riigiabi⁴⁰.

61. Sellest analüüsist lähtudes tulebki Sloveenia Vabariigi ja komisjoni erinevaid etteheiteid käsitleda.

62. Esimesena tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb, et kui Üldkohus on faktilised asjaolud tuvastanud või neid hinnanud, on Euroopa Kohus vastavalt ELTL artiklile 256 pädev kontrollima üksnes nende faktiliste asjaolude õiguslikku kvalifitseerimist ja neist tuletatud õiguslikke tagajärgi. Järelikult ei kujuta faktiliste asjaolude hindamine endast – välja arvatud juhul, kui Üldkohtule esitatud tõendeid on moonutatud – õiguslikku küsimust, mis allub apellatsioonkaebuse raames Euroopa Kohtu kontrollile⁴¹. Sõltumata küsimusest, kas Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 50 vääralt, et komisjon ei kõrvaldanud kahtlusi, kas pärast 1979. aastat hallatavad varad kujutavad endast riigiabi, tuleb käesolevas asjas etteheited, millega püütakse vaidlustada nende tõendite väärtust, mille esitas PF haldusmenetluses ja mida Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses analüüsis, vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata, kuna need on tegelikult esitatud eesmärgiga, et neid faktilisi asjaolusid hinnataks uuesti, mis ei kuulu aga Euroopa Kohtu pädevusse. Pealegi kinnitasid Sloveenia Vabariik ja komisjon kohtuistungil, et nad ei sea kahtluse alla nende faktiliste asjaolude sisulist õigsust, mille Üldkohus tuvastas, tuginedes tõendite moonutamisele. Järelikult ei ole Sloveenia Vabariigi ja komisjoni konkreetseid faktilisi argumente erinevate tõendite kohta vaja analüüsida.

63. Teisena, nagu Sloveenia Vabariik ja komisjon ka kohtuistungil kinnitasid, vaidlustavad nii Sloveenia Vabariik kui ka komisjon eespool nimetatud asjaolude õigusliku kvalifitseerimise kaudseteks tõenditeks, mis võivad tõendada, et on kahtlusi, kas tegemist on riigiabiga või kas meede on siseturuga kokkusobiv. Selline väidetav ekslik õiguslik kvalifitseerimine eeldab aga, et on tehtud viga selle tõendamiskoormise künnise määratlemisel, mis on PF-il, kui ta väidab, et on „tõsiseid raskusi“, mis võivad õigustada ametliku uurimismenetluse algatamist.

64. Sellega seoses kirjeldas Üldkohus „kohaldatavate eeskirjade ja põhimõtete“⁴² kindlaksmääramisel vaidlustatud kohtuotsuse punktides 35 ja 36 kohaldatavat õiguslikku standardit viisil, mis on täielikult kooskõlas käesoleva ettepaneku punktides 41–47 viidatud väljakujunenud kohtupraktikaga. Täpsemalt tuletas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 35 õigesti meelde, et „kui komisjon kontrollib abimeetmeid ELTL artikli 107 alusel, et teha kindlaks, kas need on siseturuga kokkusobivad, on ta kohustatud algatama [ametliku uurimismenetluse], kui pärast esialgset uurimisetappi ei suutnud ta kõrvaldada kõiki raskusi, mis ei võimalda järeldada, et need meetmed on siseturuga kokkusobivad“, ning et „[n]eid põhimõtteid tuleb kohaldada ka siis, kui komisjonil on kahtlusi, kas hinnatav meede on ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses abi“. Samamoodi järeldas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 36, et „kui komisjon analüüsib meedet ELTL artiklite 107 ja 108 alusel ja kui tal on esialgse uurimise

⁴⁰ Vaidlustatud kohtuotsus, punktid 48 ja 49.

⁴¹ Vt ELTL artikli 256 lõike 1 teine lõik ja Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 58 esimene lõik. Vt ka kohtuotsus Scandlines (punkt 86) ja kohtuotsus Wizz Air (punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).

⁴² Vt vaidlustatud kohtuotsus, punktid 23–37.

tulemusel [...] püsivaid raskusi või kahtlusi, teisisõnu tõsiseid raskusi seoses selle meetme kvalifitseerimisega riigiabiks, selle kvalifitseerimisega olemasolevaks abiks või uueks abiks või selle kokkusobivusega siseturuga, kui ta leiab, et tegemist on uue abiga, on ta kohustatud algatama ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetluse“.

65. Sellest järeldeb, et Üldkohtule ei saa ette heita, et ta kohaldas tõendamisnõuete suhtes, mis peavad olema täidetud selleks, et komisjon oleks kohustatud algatama ametliku uurimismenetluse, ilmselgelt liiga madalat künnist.

66. Kolmandana, kui tõendamiskünnis on selgelt määratletud ja on oht, et faktilisi asjaolusid võidakse uuesti hinnata, tekib küsimus, kas Üldkohus võis kohaldada seda künnist väärtalt, eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 48, 49 ja 50, millele apellatsioonkaebuses sõnaselgelt viidatakse. Meeldetuletuseks märgin, et Üldkohus jõudis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 49 järeldusele, et „kuigi [vaidlusaluses] otsuses ainult märgiti hallatava vara kohta, mille said [...] pärast 1979. aastat, et Sloveenia ametiasutused kinnitasid, et need üksused omandasid kõik need varad turutingimustel, näitavad hageja poolt haldusmenetluses esitatud asjaolud [...], et olukord Lekarna Ljubljana hallatavate varade laadi ja staatuse osas on *ebaselge*“ (kohtujuristi kursiiv). Komisjon väidab, et liikmesriikide lojaalse koostöö kohustust arvestades oleks Sloveenia ametiasutuste selline kinnitus pidanud olema piisav selleks, et hajutada igasugune ebakindlus võimaliku riigiabi olemasolu suhtes.

67. Ent esiteks, kuigi on tõsi, et ELL artikli 4 lõike 3 kohaselt on liikmesriigid kohustatud tegema komisjoniga koostööd ja esitama talle kogu vajaliku teabe, et ta saaks täita oma ülesannet määruse 2015/1589⁴³ raames, ei välista see iseenesest „tõsiseid raskusi“ või „kahtlusi“, mis komisjonil võisid esialgse uurimise tulemusel tekkida. Nimelt oleks tema sõnul komisjonile kaebuse esitamise menetluse mõtte ja tõhususega vastuolus, kui „kahtlusi“ saaks automaatselt kõrvaldada ainuüksi liikmesriikide ametiasutuste väidete alusel. Kui aktsepteerida, et kahtlused abimeetme olemasolus või kokkusobivuses võib nii lihtsalt hajutada üksnes liikmesriigi ametiasutuste väidete põhjal, ei võtaks see ainult ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud esialgselt tõendamismenetlusest igasugust mõtet, vaid võiks ka ohustada riigiabi kontrollimehhanismi ja komisjonile usaldatud rolli. Nii piisaks ELTL artikli 108 alusel algatatud menetluse lõpetamiseks sellest, kui liikmesriik lükkab kaebuse esitajate väited tagasi ilma tõendeid esitamata. Pealegi, nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktides 58–60, leidis Üldkohus käesoleval juhul alles pärast PF-i poolt haldusmenetluses esile toodud erinevate asjaolude põhjalikku analüüsimist, et nende hallatavate varade laadi ja staatuse olukord oli „ebaselge“.

68. Teiseks leian, et Üldkohus leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 49 õigesti, et komisjon „ei selgitanud küsimust ise dokumenteeritud alusel, mille talle esitamata jätmist ei saa ta [PF-ile] ette heita“ ning et „kaebuse esitajal võib nimelt olla palju raskem saada asjasse puutuvat teavet ametiasutustelt, kes võivad olla andnud riigiabi [...], kui komisjonil, kellel on selleks ulatuslikud volitused, mis tulenevad otse ELi toimimise lepingust, aga ka määrusest 2015/1589“. Ühelt poolt on nimelt kaebuse esitajatel üldiselt asjakohasele, nii avalikule kui ka erateabele piiratud juurdepääs, mis ei võimalda esitada üksikasjalikku teavet selleks, et komisjon saaks otsuse teha piisavalt täielike ja usaldusväärsete andmete alusel. Tõendite raskesti kättesaadavus on seda enam märgatav sellise juhtumi kontekstis, nagu on kõne all käesolevas asjas, mis pärineb 1970. aastatest, mida tähistab üleminek plaanimajanduselt turumajandusele, ning avalik-õiguslike ja eraapteekide vaheline konkurentsisuhe (mis muudab Lekarna Ljubljana kohta asjakohasele teabe saamise PF-i

⁴³ Määruse 2015/1589 põhjendus 6. Vt lojaalse koostöö kohustuse kohta, mis seob riigiabi eeskirjade rakendamisel vastastikku komisjoni ja liikmesriike, 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Mediaset vs. komisjon (C-403/10 P, EU:C:2011:533, punkt 126 ja seal viidatud kohtupraktika).

jaoks veelgi raskemaks). Teiselt poolt tuleb rõhutada, et komisjonil on oluline varu volitusi nõuda täiendavat teavet liikmesriikidelt, kes on üldjuhul kaebuse esitajatest paremas olukorras selleks, et vajaduse korral kahtlusi hajutada⁴⁴. Pealegi on komisjon kohustatud viima esialgse uurimisetapi läbi hoolikalt ja erapooletult, et tal oleks võimalikult täielikud ja usaldusväärased tõendid, et teha lõplik otsus, millega tuvastatakse abi olemasolu ja kokkusobivus või õiguspärasus⁴⁵. Selles mõttes ei tundu mulle liigne või ebamõistlik asuda seisukohale, et sellisel juhul tuleb komisjonil algatada ametlik uurimismenetlus, kuna võistleva uurimise algatamine võimaldab tal olla enne otsuse tegemist paremini informeeritud.

69. Kolmandaks ja kuna see hindamine on Üldkohtu ülesanne, märgin ammendavuse huvides, et kuna raskuste esinemise korral, mis peavad „objektiivselt“ tekitama kahtlusi, kas meede tuleb kvalifitseerida „abiks“, on kohustuslik algatada ametlik menetlus, tuleb ühelt poolt tõdeda, et selline erikord nagu Sloveenia süsteem, mis võimaldab avalik-õiguslike ja eraapteekide vahelist konkurentsisuhet, tekitab minu arvates iseenesest ja „objektiivselt“ ilmseid küsimusi selle kokkusobivuse kohta riigiabi eeskirjadega. Teiselt poolt ei välista asjaolu, et ei toimunud mitte varade ülekandmine, vaid, nagu väidab Sloveenia Vabariik, Ljubljana omavalitsuselt pärit „hallatava vara“ ülekandmine jällegi „objektiivselt“ iseenesest võimalust, et kantakse üle eelis, mis kujutab endast riigiabi, mida oleks tulnud põhjalikumalt analüüsida.

70. Eeltoodut arvestades leian, et apellatsioonkaebuse esimene väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

C. Apellatsioonkaebuse teine väide

1. Poolte argumendid

71. Apellatsioonkaebuse teise väitega, mis puudutab vaidlustatud kohtuotsuse punkte 51–55 ja mis käsitleb hallatava vara andmist 1979. aastal, heidab Sloveenia Vabariik Üldkohtule sisuliselt ette, et viimane otsustas, et komisjonil oli „tõsiseid raskusi“ küsimuses, kas see meede, kuivõrd seda võib pidada riigiabiks, kujutab endast „olemasolevat“ abi määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b tähenduses või on seda vahepeal „muudetud“ määruse nr 794/2004 artikli 4 lõike 1 tähenduses, mistõttu tuleb see kvalifitseerida „uueks abiks“ määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c tähenduses.

72. Sloveenia Vabariigi sõnul järeldas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 55 ja 56 vääralt, et selle meetmega seoses esinesid tõsised raskused, kuigi vaidlusaluse otsuse põhjendusest 39 nähtub ühemõtteliselt, et komisjon otsustas selgelt, et Lekarna Ljubljana p.o-le 1979. aastal tema asutamise ajal hallatavate varade andmise meede, „kuivõrd see meede võib endast kujutada riigiabi, võib äärmisel juhul olla olemasolev abi“.

⁴⁴ Vt 18. septembri 1995. aasta kohtuotsus *SIDE vs. komisjon* (T-49/93, EU:T:1995:166, punkt 71) ning 28. septembri 1995. aasta kohtuotsus *Sytraval ja Brink's France vs. komisjon* (T-95/94, EU:T:1995:172, punkt 77).

⁴⁵ Vt käesoleva ettepaneku punkt 46.

73. Samuti leidis tema arvates Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 54 vääralt, et „lähteolukord“, st 10. detsembri 1994. aasta olukord⁴⁶, ei olnud kindel, kuna vaidlusalune otsus ei sisaldanud mingit teavet, mis võimaldaks välja selgitada, kas selleks kuupäevaks olid eraapteegid juba saanud kohaliku omavalitsuse kontsessioonid või kas Lekarna Ljubljana o.p. oli oma tegevuspiirkonnas veel monopoolses seisundis⁴⁷.

74. Lisaks leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51–54 väidetavalt vääralt, et Lekarna Ljubljana ja Lekarna Ljubljana p.o tegutsesid erinevatel tingimustel, samas kui enne 10. detsembrist 1994 toimunud õiguslikke ja seadusandlikke muudatusi arvestades tegutses Lekarna Ljubljana p.o tegelikult samadel tingimustel nagu tema õigusjärglane⁴⁸.

75. Lõpuks on Sloveenia Vabariik sellega seoses kindlalt otsustanud ümber lükata erinevad etteheited, mille PF esitas haldusmenetluses, eelkõige need, mis puudutavad esiteks seda, et komisjon ei kõrvaldanud väidetavalt kahtlusi, kas vaidlusalust meetet on muudetud pärast 1. maid 2004, st Sloveenia Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemise kuupäeva, ja teiseks seda, et komisjon ei kontrollinud väidetavalt selle meetme kokkusobivust siseturuga. Esimese etteheite kohta väidab ta sisuliselt, et kuna Üldkohus järeldeb vaidlustatud kohtuotsuse punktis 54 vääralt, et Lekarna Ljubljanal oli märkimisväärseid erinevusi võrreldes üksusega, mille õigusjärglaseks ta 1997. aastal sai, siis on see PF-i etteheide põhjendamatu. Teise etteheite kohta leiab Sloveenia Vabariik, et see on õiguslikult asjasse puutumatu, sest abimeetme kokkusobivus on ELTL artikli 108 lõike 1 alusel nõutav ainult abikavade puhul, samas kui käesolevas asjas vaidlusalune meede on väidetavalt individuaalne abi. Üldkohus aga väidetavalt nõustus selle argumendiga õiguslikult, kuna ta ei esitanud ühtegi põhjendust selle tagasilükkamiseks.

76. Eeltoodud kaalutlusi arvestades järeldeb Sloveenia Vabariik, et komisjonil ei olnud mingit kohustust alгатada ELTL artikli 108 lõike 2 alusel ametlikku uurimismenetlust. Nimelt, võttes arvesse andmeid, mis tal olid esialgses uurimisetapis, ei olnud tal mingit sisulist või õiguslikku alust järeldada, et esines „tõsiseid raskusi“. Lisaks, vastupidi sellele, mida kinnitas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses, oli see otsus piisavalt põhjendatud.

77. PF teeb ettepaneku see väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

⁴⁶ Täpsemalt on see kuupäev, mis on ühinemisakti IV lisa 3. peatüki lõike 1 punktis a nimetatud Sloveenia Vabariigi antud abi kvalifitseerimiseks „olemasolevaks abiks“.

⁴⁷ Need Üldkohtu kaalutlused on väidetavalt ekslikud, kuna vaidlustatud kohtuotsuse punktis 51 esile toodud asjaoludest nähtub, et ajavahemikus 10. detsembrist 1994 kuni kuupäevani, mil Lekarna Ljubljana sai Lekarna Ljubljana p.o õigusjärglaseks, st 1997. aastal, oli kohaldatav väidetavalt sama õiguslik raamistik, kuna erinevad riigisisised õigusnormid, mis reguleerisid eelkõige Sloveenia turu avamist konkrentsile, kehtisid juba enne 10. detsembrist 1994. See aspekt on aga väidetavalt määrava tähtsusega hindamisel, kas teise vaidlusaluse meetme, mis kvalifitseeriti olemasolevaks abiks, muutmine on määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c tähenduses „uus abi“. Isegi kui oletada, et teine kõnealune meede, mis ei olnud selle kehtestamise ajal riigiabi, võis selle arendamise tõttu muutuda riigiabiks, oleks see areng igal juhul toimunud enne 10. detsembrist 1994. Sellest järeldeb, et komisjon ei teinud väidetavalt viga, kui ta järeldeb vaidlusaluse otsuse punktis 39, et kuna 10. detsembri 1994. aasta ja selle kuupäeva, mil Lekarna Ljubljana sai Lekarna Ljubljana p.o õigusjärglaseks, vahelisel ajal ei olnud vara õiguslik kontekst ega kasutustingimused muutunud, oli see asendamine väidetavalt olnud puhtalt halduslik, mistõttu ei saa see endast kujutada olemasoleva abi muutmist uueks abiks.

⁴⁸ Eelkõige on ekslik asuda seisukohale, nagu väitis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 54, et üksusi iseloomustasid märkimisväärsed erinevused, kuna erinevalt oma eelkäijast oli Lekarna Ljubljana võimalik omandada hallatavaid varasid, sealhulgas kinnisasju, mistõttu tuleks välja selgitada, kas kinnisasjade ilma omandiõiguse kasutusse andmise jätkamine võib olla endiselt põhjendatud. Ent sarnaselt Lekarna Ljubljana oli tema eelkäijal vähemalt alates 1991. aastast, kui ta oli alustanud tegevust asutusena, samuti õigusvõime sellise hallatava vara omandamiseks. Sellega seoses täpsustab Sloveenia Vabariik, et sarnaselt oma eelkäijaga võib Lekarna Ljubljana kasutada ainult vara, mille ta saab (formaalselt) Ljubljana omavalitsuselt haldamiseks, isegi kui see vara on omandatud Lekarna Ljubljana tagatud vahenditega. Üldkohus arutaks alusetult, kas jätkuvalt hallatavate varade kasutusse andmine on veel õigustatud. On selge, et tegemist on üksnes viisiga tagada avalik-õiguslikule asutusele varade kasutamine (nagu märgitud, on kogu niisuguse asutuse kasutuses olev vara tema valduses hallatava varana), mis ei tähenda mingil juhul hallatavate varade tasuta andmist.

2. Õiguslik hinnang

78. Sloveenia Vabariigi teise väite raames esitatud erinevate etteheidete tehnilisust ja spetsiifilisust arvestades tuleb nende analüüsimiseks meelde tuletada Üldkohtu arutluskäiku vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51–55.

79. Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et riigiabi kontrollimise süsteemi raames erineb menetlus sõltuvalt sellest, kas tegemist on olemasoleva või uue abiga. Kui olemasoleva abi andmine on vastavalt ELTL artikli 108 lõikele 1 õiguspärane seni, kuni komisjon ei ole seda tunnistanud siseturuga kokkusobimatuks, siis ELTL artikli 108 lõikes 3 on ette nähtud, et uue abi määramise või olemasoleva abi muutmise plaanidest tuleb komisjoni piisavalt aegsasti teavitada ja neid ei tohi rakendada enne, kui menetluses on tehtud lõplik otsus. Uue abina, mille suhtes kehtib teatamiskohustus, tuleb käsitada meetmeid, mis on võetud pärast ELi toimimislepingu jõustumist ning millega kehtestatakse või muudetakse abimeetmeid, kusjuures muudatused võivad puudutada nii olemasolevaid abimeetmeid kui ka komisjonile teatatud uusi abikavasid⁴⁹.

80. Mõiste „uus abi“ on aga määruse 2015/1589 artikli 1 punktis c määratletud kui „kogu abi, see tähendab abikavad ja individuaalne abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatused“. Määruse nr 794/2004 artikli 4 lõike 1 esimeses lauses on sellega seoses sätestatud, et „olemasoleva toetuse muudatus [tähendab] mis tahes muutust, välja arvatud puhtalt formaalsed või halduslikud muudatused, mis ei mõjuta toetusmeetme [sise]turule vastavuse hindamist“. Euroopa Kohus on otsustanud, et muudatust ei saa kvalifitseerida „puhtalt formaalseks või halduslikuks“ selle sätte tähenduses, kui see võib mõjutada abimeetme siseturuga kokkusobivuse hindamist⁵⁰.

81. Selles osas on Üldkohtu analüüsi lähtepunktiks vaidlusalune otsus. Nii tuletas ta vaidlustatud kohtuotsuse punktis 52 meelde, et selgitamaks, et kui 1979. aastal antud hallatavaid varasid, mis anti 1997. aastal Lekarna Ljubljana üle, võis pidada riigiabiks, siis kujutasid need endast olemasolevat abi, märkis komisjon vaidlusaluse otsuse põhjenduses 39 üksnes seda, et Lekarna Ljubljana o.p. ja Lekarna Ljubljana vaheline õigusjärglus 1997. aastal oli puhtalt halduslikku laadi ning et õiguslik kontekst ning varade kasutusotstarve ja -tingimused ei ole sellest ajast peale muutunud, mistõttu olemasolevat abi, mis kehtis 1997. aastal, ei muudetud ja see oli endiselt olemasolev abi.

82. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 53 sedastas Üldkohus, et ühinemisakti IV lisa 3. peatüki punkti 1 alapunkti a sätete kohaselt käsitatakse ühinemiskuupäeval individuaalset abi, mis on Sloveenias jõustatud enne 10. detsembrit 1994 ja mida kohaldatakse ka pärast selle liikmesriigi ühinemise kuupäeva, st 1. maid 2004, olemasoleva abina. Käesolevas asjas leidis Üldkohus seega, et enne 10. detsembrit 1994 Sloveenias rakendatud abi tuleb 1. mail 2004 pidada olemasolevaks abiks, kuna seda ei ole nende kahe kuupäeva vahelisel ajal muudetud, vastasel juhul tuleb seda alates sellest teisest kuupäevast käsitada „uue abina“. Lisaks tähendaks selle abi muutmine pärast 1. maid 2004 samuti uut abi. Järelikult on selleks, et 1979. aastal Lekarna Ljubljana o.p.-le antud varad, mis anti seejärel 1997. aastal üle Lekarna Ljubljana, kujutaksid endast „olemasolevat abi“, vaja, et seda väidetavat abi ei ole 10. detsembri 1994 ja vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise päeva vahelisel ajal muudetud. See analüüsiraamistik, mida ei ole pealegi vaidlustatud, on õiguslikult põhjendatud.

⁴⁹ Vt 28. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Eco Fox jt (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, punktid 36–38 ning seal viidatud kohtupraktika).

⁵⁰ Vt 28. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Eco Fox jt (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, punkti 41 ning seal viidatud kohtupraktika).

83. Selles kontekstis kontrollis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 54 ja 55 õigesti, kas PF-i esitatud erinevad asjaolud võisid tõendada „olemasoleva abi“ laadi „muutmist“, mis toimus pärast 10. detsembrist 1994 ja mis muutis selle „uueks abiks“.

84. Selle kohta leidis Üldkohus kõigepealt, et õiguslik raamistik oli 10. detsembril 1994 „ebakindel“, kuna vaidlusaluses otsuses sisalduv teave ei võimalda öelda, kas eraapteegid olid selleks kuupäevaks juba saanud kohaliku omavalitsuse kontsessioone ja kas Lekarna Ljubljana o.p. oli oma tegevuspiirkonnas veel monopoolses seisundis. Seejärel tuvastas Üldkohus PF-i esitatud andmete põhjal, mida ei vaidlustatud, et 1997. aastal, kui Lekarna Ljubljana sai Lekarna Ljubljana o.p.-i õigusjärglaseks, oli turul konkurents ning et see tõi väidetavalt uue üksuse jaoks kaasa märkimisväärsed muutused, nagu omandi omandamise õigusvõime, vähemalt alates 2007. aastast tulunduslik eesmärk ja tegevuse laiendamine Ljubljana valla territooriumilt kaugemale. Kuna komisjonil ei olnud läbi viidud kõnealuse tegevuse õigusliku ja majandusliku konteksti arengu põhjalikumat uurimist, mida komisjon pidi oma kontrollikohustuste raames tegema omal algatusel, järeltas Üldkohus, et need asjaolud „ei võimalda saada kindlust, et vaidlusalust abi ei ole alates 10. detsembrist 1994 muudetud“. Seda järeltust ei sea kahtluse alla komisjoni kinnitus, et 1997. aastal toimunud õigusjärglus oli puhtalt halduslik ja et õiguslik kontekst, nagu ka kõnealuse vara kasutamise tingimused, ei olnud muutunud, kuivõrd see kinnitus oli „selles osas vähemalt ebapiisavalt põhjendatud“. Nii järeltas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 55, et komisjon ei ole hajutanud kahtlusi, kas vaidlusaluste varade üleandmine, kuivõrd need kvalifitseeritakse riigiabiks, kujutab endast olemasolevat abi või uut abi.

85. Seda analüüsi silmas pidades märgin esimesena, et samadel põhjustel, mis on esitatud käesoleva ettepaneku punktis 62, tuleb teise väite raames Sloveenia Vabariigi esitatud argumendid, mille eesmärk on tegelikult seada kahtluse alla Üldkohtu hinnangud faktilistele asjaoludele, vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

86. Teisena märgin sarnaselt oma järeltusega apellatsioonkaebuse esimese väite raames, et ei ole tuvastatud ühtegi viga selle õigusliku standardi määratlemisel, mis võimaldaks tõendada tõsiste raskuste olemasolu, kuna Üldkohtu sissejuhatavad märkused vaidlustatud kohtuotsuse punktides 35 ja 36, mida on analüüsitud käesoleva ettepaneku punktis 64, on samamoodi kehtivad ja asjakohased ka apellatsioonkaebuse teise väite analüüsimisel. Lisaks viitab Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 54 just nendele samadele punktidele, kui ta leiab, et kõnealuse tegevuse õigusliku ja majandusliku konteksti arengut on vaja põhjalikumalt uurida.

87. Kolmandana, mis puudutab kitsamaid etteheiteid asjaolude õigusliku kvalifitseerimise ja ohu kohta, et neid võidakse uuesti hinnata, siis mulle näib mõistlik – arvestades vaidlustatud kohtuotsuse punktis 54 Üldkohtu tuvastatud õigusliku ja majandusliku konteksti ebakindluse laadi ja tähtsust –, et see ebakindlus oleks pidanud objektiivselt tekitama kahtlusi seoses abi kvalifitseerimisega olemasolevaks abiks ja selle tõttu oleks tulnud algatada ametlik uurimismenetlus. Käesoleva ettepaneku punktis 80 viidatud kohtupraktikat arvestades puudutas see ebakindlus nimelt asjaolusid, mis võisid „mõjutada abimeetme siseturuga kokkusobivuse hindamist“.

88. Seetõttu leian, et apellatsioonkaebuse teine väide tuleb samuti põhjendamatus tõttu tagasi lükata.

VII. Ettepanek

89. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades ja kuivõrd käesolev ettepanek käsitleb ainult apellatsioonkaebuse kahte esimest väidet, teen Euroopa Kohtule ettepaneku need väited põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.