

GENERALINIO ADVOKATO  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER IŠVADA,  
pateikta 2005 m. balandžio 28 d.<sup>1</sup>

Turinys

I — Įvadas .....	I - 1883
II — Bendrijos teisinis pagrindas .....	I - 1884
A — Valstybės pagalbos bendra sistema .....	I - 1884
B — Valstybės pagalba žemės ūkyje .....	I - 1886
III — Pagrindinių bylų faktinės aplinkybės .....	I - 1887
A — Sardinijos regioninės valdžios suteikta pagalba .....	I - 1887
1. Regioninis įstatymas Nr. 44/1988 .....	I - 1887
2. Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 taikymas .....	I - 1887
a) 1988 m. gruodžio 30 d. Sprendimas .....	I - 1887
b) 1990 m. birželio 27 d. Sprendimas .....	I - 1888
c) 1990 m. lapkričio 20 d. Sprendimas .....	I - 1888
d) 1992 m. birželio 26 d. Sprendimas .....	I - 1888
3. Regioninis įstatymas Nr. 17/1992 .....	I - 1889
B — Komisijos vykdyta procedūra .....	I - 1889
C — Sprendimas 97/612 .....	I - 1890
1. Motyvai .....	I - 1890
2. Rezoliucinė dalis .....	I - 1892

<sup>1</sup> — Originalo kalba: ispanų.

D — Pagalbos išieškojimas .....	I - 1893
E — Bylos Tribunale di Cagliari .....	I - 1893
IV — Ieškiniai dėl panaikinimo .....	I - 1894
V — Prejudiciniai klausimai ir procedūra Teisingumo Teisme .....	I - 1894
VI — Prašymų priimti prejudicinius sprendimus priimtinumai .....	I - 1896
A — Pirminės pastabos .....	I - 1896
B — Bendros pastabos .....	I - 1896
C — Ieškinys dėl panaikinimo ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo .....	I - 1897
1. Ieškinys dėl panaikinimo .....	I - 1897
a) Įprastinė forma .....	I - 1897
b) Asmenų teisė pareikšti ieškinį .....	I - 1899
i) Aktai, kuriuos galima ginčyti .....	I - 1899
ii) Tiesioginis ir konkretus susietumas .....	I - 1899
2. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo .....	I - 1901
3. Ieškinio dėl panaikinimo ir prašymo priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo santykis .....	I - 1901
a) Papildomumas .....	I - 1901
b) Koegzistencija .....	I - 1902
D — Sprendimo turinys ir galimybės jį užginčyti .....	I - 1904
1. Turinys .....	I - 1904
2. Galimybės ginčyti sprendimą .....	I - 1905
VII — Sprendimo galiojimo analizė .....	I - 1906
A — Teisinis pagrindas .....	I - 1906
1. Žemės ūkio ir konkurencijos politikos sričių santykis .....	I - 1906
a) Įvadas .....	I - 1906
b) Valstybės pagalbos taisyklių taikymas žemės ūkiui .....	I - 1908
c) Išvestinė teisė .....	I - 1909
	I - 1881

2.	Sprendimo teisinis pagrindas .....	I - 1910
a)	Regioniniame įstatyme Nr. 44/1988 numatyta pagalbos schema .....	I - 1910
b)	Giunta regionale sprendimais suteikta pagalba .....	I - 1911
i)	Šiltnamiuose auginamos kultūros .....	I - 1912
ii)	Miškų ūkio įmonės .....	I - 1912
iii)	Triušių augintojai .....	I - 1913
iv)	Įsiskolinusios žemės ūkio įmonės .....	I - 1913
c)	Galutinės pastabos .....	I - 1913
B —	Teisėtų lūkesčių principo pažeidimas .....	I - 1914
1.	Principo pobūdis .....	I - 1914
2.	Teisėti lūkesčiai valstybės pagalbos srityje .....	I - 1915
3.	Taikymas nagrinėjamai bylai .....	I - 1916
a)	Neteisėtumas .....	I - 1917
b)	Nesuderinamumas .....	I - 1917
i)	Išankstinis tyrimas .....	I - 1918
ii)	Formali tyrimo procedūra .....	I - 1918
c)	Bendras vertinimas .....	I - 1919
C —	Kiti pažeidimai .....	I - 1919
1.	Procedūros pažeidimai .....	I - 1920
2.	Motyvimas .....	I - 1921
3.	Pagalbos suderinamumas .....	I - 1923
a)	EB 87 straipsnio 2 dalies b punktas .....	I - 1924
b)	EB 87 straipsnio 3 dalies a ir c punktai .....	I - 1924
VIII —	Galiojimo pasekmės .....	I - 1925
IX —	Išvada .....	I - 1927

## I — Įvadas

1. Du *sezione civile del Tribunale di Cagliari* (Italija) ikiteisminio tyrimo teisėjai kreipėsi į Teisingumo Teismą dėl 1997 m. balandžio 16 d. Sprendimo 97/612/EB<sup>2</sup> (toliau – sprendimas), kuriuo Komisija, vadovaudamasi EB 87 straipsnio 1 dalies nuostatomis, pripažino pagalbą, kurią Sardinijos valdžia, remdamasi Regioniniu įstatymu Nr. 44/1988, suteikė žemės ūkio sektoriuje, neteisėtą ir nesuderinamą su bendrąja rinka, galiojimo.

2. Nepažeisdamas įvairių motyvų, pateiktų dėl šio sprendimo neteisėtumo, Teisingumo Teismas turi nuspręsti dėl trijų pagrindinių aspektų: prašymų priimti prejudicinius sprendimus priimtinumui, su konkurencija susijusių nuostatų, kurios EB sutartyje yra bendro pobūdžio, taikymo žemės ūkyje ir atsižvelgimo į teisėtų lūkesčių principą kaip į panaikinimo motyvą.

3. Visų pirma šiose bylose keliamas klausimas dėl ryšio, esančio tarp ieškinio dėl panaikinimo ir prašymo priimti prejudicinį sprendimą, ypatingumo; šis klausimas iš dalies yra susijęs su diskusija dėl asmenų

galimybės kreiptis į Bendrijos teismus, nes aktas, dėl kurio galiojimo kreipėsi Italijos teisėjai, buvo apskūstas Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismui.

4. Antra, daroma nuoroda į priimto sprendimo teisinį pagrindą, kuris yra esminis dalykas, dėl kurio ieškinius pateikusios institucijos pareiškė abejonų; jos mano, kad konkurencijos taisyklės, kuriomis pagrįstas sprendimas, yra netaikytinos.

5. Tuomet reikia išnagrinėti teisėtų lūkesčių principo poveikį valstybės pagalbai, tačiau ne tiek kaip valstybės, kuri nevykdo savo įsipareigojimų Bendrijai, turinės atsakomybės sąlygą, kiek kaip priežastį panaikinti vienos iš jos institucijų aktą.

6. Galiausiai reikia įvertinti kitas nurodytas panaikinimo priežastis, susijusias su nuostatos priėmimo procedūra, jos motyvavimu ir pagalbos suderinamumu.

2 — OL L 248, p. 27.

## II — Bendrijos teisinis pagrindas

8. Sutartyje šiam klausimui skiriami trys straipsniai, priskiriami konkurencijos nuostatoms, kurie, kaip paaiškėjo, pasižymi ypatingu teisiniu gyvybingumu<sup>5</sup>:

### 1. EB 87 straipsnis:

#### A — Valstybės pagalbos bendra sistema

7. Pasak Milton ir Rose Friedman, „valdžios įsikišimas savo šalies įmonių naudai verčia kitų šalių įmones prašyti pagalbos iš savo valdžios, kad atsvertų priemones, kurių ėmėsi pirmoji valstybė“<sup>3</sup>. Nesileidžiant į diskusijas dėl dotacijų tolesnio egzistavimo (kurios yra susijusios su platesnėmis diskusijomis dėl administracijos kišimosi į ekonominį gyvenimą), toks valstybės elgesys pateisina Bendrijos susirūpinimą dėl šių dalykų, atsižvelgiant į tai, kokią poveikį viešoji pagalba daro vidaus rinkos, kurios įvedimas reiškia ūkio subjektų konkurencijos didėjimą, įgyvendinimui, ir į pavojų, kad neutralumas gali būti neišlaikytas<sup>4</sup>.

— 1 dalis nesuderinama su bendrąja rinka pripažįsta pagalbą, kuri, palaikydama tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą, iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, kai ji daro įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai.

Yra numatytos dvi šios bendrosios taisyklės išimtys, išdėstytos kitose dalyse.

— 2 dalyje pripažįstama, kad tam tikra socialinio pobūdžio pagalba, su ypatingais įvykiais susijusi pagalba ir tam tikriems Vokietijos regionams skirta pagalba yra suderinama su bendrąja rinka, bet kuriuo atveju bendrajai rinkai „neprieštarauja“.

3 — Cituojama A. L. Calvo Caravaca ir J. Carrascosa González „Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea“, *Colex*, Madridas, 2001, p. 171.

4 — „<...> jei ši ekonominio intervencionizmo forma gali sukelti didelių prieštaravimų – bent jau teorinių – dėl kiekvienos valstybės vidaus ekonominės sistemos, tai, jei siekiama įgyvendinti vieną supranacionalinę rinką, kiekvienos valstybės per valstybės pagalbos savo įmonėms teikimą rodomas intervencionizmas, jei jis tęsiasi, gali tapti praktiškai neįveikiama kliūtimi“, G. Fernández Farreres „El control de las ayudas“, E. García de Enterría, J. González Campos ir S. Muñoz Machado (red.) „Tratado de derecho comunitario europeo“, II t., *Civitas*, Madridas, 1986, p. 620.

5 — A. Valle Gálvez „Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas“, G. C. Rodríguez Iglesias ir D. J. Liñán Noguera (red.) „El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial“, *Civitas*, Madridas, 1993, p. 885.

- 3 dalis leidžia pagalbą, skirtą regionų, kuriuose yra neįprastai žemas gyvenimo lygis arba didelis nedarbas, ekonominei plėtrai skatinti, ir kitas aiškiai numatytas galimybes laikyti suderinama su bendrąja rinka – „gali būti laikoma“.

ar pakeisti pagalbą, kad, jei šie ketinimai yra nesuderinami su bendrąja rinka, būtų galima pradėti 2 dalyje numatytą procedūrą.

2. EB 88 straipsnis<sup>6</sup>:

- 1 dalis įpareigoja Komisiją kontroliuoti valstybių narių pagalbos sistemas.

- Pagal 2 straipsnį, jei Komisija nustato, jog viena iš pagalbų yra nesuderinama su bendrąja rinka, ji turi pareikalauti, kad atitinkama valstybė narė ją panaikintų ar pakeistų – ir gali šį klausimą perduoti tiesiogiai Teisingumo Teismui; išimtinėmis aplinkybėmis Taryba gali priimti kitokį sprendimą.

- 3 dalis įpareigoja valstybes nares informuoti Komisiją apie ketinimus suteikti

3. EB 89 straipsnis:

- Jis leidžia Tarybai priimti EB 87 ir 88 straipsnių taikymo reglamentus ir konkrečiai nustatyti EB 88 straipsnio 3 dalies taikymo sąlygas bei pagalbos kategorijas, kurioms ši tvarka netaikoma.

9. Iš šių nuostatų matyti, kad valstybės pagalbos kontrolė įgyvendinama trimis etapais: pirmajame valstybės privalo informuoti apie visus ketinimus teikti pagalbą, antrajame Komisija nagrinėja ketinimus ir nuolat stebi esamas pagalbos sistemas, paskutinis etapas yra susijęs su neteisėtai įgytų arba su bendrąja rinka nesuderinamų pranašumų panaikinimu. Bet kuriuo atveju sistemos veiksmingumas priklauso nuo valstybių narių ir Komisijos bendradarbiavimo, o Komisijai tenka ypatingas vaidmuo užtikrinant neiškreiptos konkurencijos režimą.

<sup>6</sup> — Nagrinėjamosse prejdicinėse bylose laiko sumetimais negalima atsižvelgti į 1999 m. kovo 22 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 659/1999, nustatantį išsamias šios nuostatos taikymo taisykles (OL L 83, p. 1), nebent tik paminėti jį.

B — *Valstybės pagalba žemės ūkyje*

b) pagal ekonominės plėtros programų sistemą.“

10. Minėtos nuostatos yra susijusios su bet koku viešu privalumu, suteiktu konkrečioms įmonėms ar produktams, nesvarbu, kokia ūkinė veikla yra vykdoma. Tačiau transporto sektoriuje (EB 73, 76 ir 78 straipsniai) ir nacionalinio saugumo srityje (EB 296 straipsnio 1 dalies b punktas) numatytos kelios šių nuostatų išimtys.

12. Taigi, priešingai nei kitose srityse, Komisijos turimi įgaliojimai kontroliuoti ir prižiūrėti dotacijas šioje srityje kyla ne tiesiogiai iš Sutarties, o iš Tarybos priimtų taisyklių, įskaitant ir apribojimus, dėl kurių ji galėtų priimti sprendimą<sup>7</sup>.

11. Žemės ūkio srityje taip pat yra ypatinga taisyklė, įtvirtinta EB 36 straipsnyje, kuriame nustatyta:

„Konkurencijos taisyklėms skirto skyriaus nuostatos žemės ūkio produktų gamybai ir prekybai taikomos tik tokiu mastu, kokį nustato Taryba, laikydamosi 37 straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatų bei jose nustatytos tvarkos ir atsižvelgdama į 33 straipsnyje išdėstytus tikslus.

13. Tačiau visuose reglamentuose, nustatančiuose bendrą rinkos organizavimą, numatyta, kad jiems taikomos konkurencijos taisyklės. Tik toms prekėms, dėl kurių tokios bendrosios taisyklės dar nėra nustatytos, pavyzdžiui, bulvėms, išskyrus krakmolą, arkliauną, medų, kavą, iš žemės ūkio produktų pagamintą alkoholį, spirito actą ir kamščius, yra taikomas 1962 m. balandžio 4 d. Tarybos reglamento Nr. 26 dėl tam tikrų konkurencijos taisyklių taikymo žemės ūkio produktų gamybai ir prekybai jais<sup>8</sup> 4 straipsnis, kuriame nustatyta:

Taryba gali leisti teikti pagalbą:

„Sutarties (88) straipsnio 1 dalies pirmas sakinytis ir 3 dalies nuostatos taikoma pagal-

a) sunkiomis struktūrinėmis ar gamtos sąlygomis dirbančioms įmonėms apsaugoti;

7 — Komisijos komunikatas — Bendrijos gairės dėl valstybės pagalbos žemės ūkio sektoriuje (OL C 28, 2000, p. 2, 3.1 punktas).

8 — OL 30, 1962, p. 993. Specialusis leidimas lietuvių kalba, 3 skyrius, 1 tomas, p. 6–7.

bai, kuri suteikiama Sutarties (I) priede išvardytų produktų gamybai ir prekybai jais.“

16. Pagal šios nuostatos 4 dalį, be nuostatų, kuriose jie paminėti, šiems kreditams taikomas ir 1928 m. liepos 5 d. Įstatymas Nr. 1760 dėl žemės ūkio kreditų organizavimo priemonių<sup>10</sup>.

### III — Pagrindinių bylų faktinės aplinkybės

A — *Sardinijos regioninės valdžios suteikta pagalba*

1. Regioninis įstatymas Nr. 44/1988

14. 1988 m. gruodžio 13 d. Sardinijos autonominis regionas priėmė Įstatymą Nr. 44<sup>9</sup>, kuriuo įsteigė žemės ūkio garantinį fondą.

15. 5 straipsnis numatė pagalbą žemės ūkio įmonėms, kurių finansinei padėčiai turėjo įtakos nepalankūs įvykiai. Siekiant pagerinti įmonių likvidumą, juo leista suteikti kreditus sumažintomis palūkanomis ne ilgesniam kaip penkiolikos metų laikotarpiui – įskaitant mokėjimo termino atidėjimą trejiems metams, kurie turėjo būti naudojami tokių įmonių trumpo laikotarpio pasyvui konsoliduoti.

2. Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 taikymas

17. Kiekvienu atveju, priimdama sprendimą *ad hoc*, *Giunta regionale* turėjo nustatyti paskolos sąlygas, o būtent sąlygas, pateisinančias pagalbą, atitinkamą sektorių ar sektorius, sumų dydį išskolinimo atžvilgiu ir pagalbos laikotarpį. Tai ji padarė keturis kartus.

a) 1988 m. gruodžio 30 d. Sprendimas<sup>11</sup>

18. Nepalankus įvykis, sukėlęs krizinę situaciją, buvo šiltnamiuose auginamų žemės ūkio produktų kainų kritimas, kuris neleido padengti gamybos išlaidų.

9 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna*, Nr. 46, 1988 m. gruodžio 14 d.

10 — Komisija pateikia šį įstatymą savo pastabų 6 priede.

11 — Jis pateiktas Komisijos pastabų 2 priede.



19. Paskoloms suteikti buvo taikoma sąlyga, kad paskolą gaunančios įmonės įsiskolinimas būtų lygus arba didesnis nei 75 % jos atitinkamų metų produkcijos bruto vertės. Buvo nustatytas didžiausias baziniame įstatyme leidžiamas finansavimo sandorių laikotarpis, t. y. penkiolika metų.

c) 1990 m. lapkričio 20 d. Sprendimas<sup>13</sup>

22. Dėl 1990 m. pavasarį regioną nusiaubusios epizootijos sumažėjo triušių augintojų žemės ūkio įmonių produktyvumas.

b) 1990 m. birželio 27 d. Sprendimas<sup>12</sup>

20. Atsižvelgus į miškų ūkio įmonių padėtį buvo nuspręsta suteikti Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsnyje numatytus pranašumus sklypų, iš kurių dar nebuvo galima gauti pelno iš medžių kirtimo, savininkams, kad jie galėtų išmokėti arba konsoliduoti skolas, atsiradusias dėl investicijų ir medelių valdymo, kurių mokėjimo terminas baigiasi iki 1990 m. birželio 30 d., taip pat padengti tą dieną susidariusį bankų kredito limitą perviršių, skolas darbuotojams – išmokėti darbo užmokesčius, skolas žemės savininkams – sumokėti nuomos mokestį ir skolas tiekėjams – atsiskaityti už prekes.

23. Augintojams, praradusiems mažiausiai 20 % fermos žvėrelių, buvo suteiktas dvigubas pranašumas: a) penkiolikai metų (iš kurių trejus metus kredito grąžinti nereikia) suteiktos paskolos sumažintomis palūkanomis, galėjusios apimti jau sudarytų ilgo laikotarpio paskolų sutarčių dvi kasmetines (arba keturias pusmetines) įmokas; b) suteikta suma, atitinkanti įmonės vienerių metų finansinius poreikius.

d) 1992 m. birželio 26 d. Sprendimas<sup>14</sup>

21. Kaip ir pirmuoju atveju, kreditui suteikti buvo taikoma tik viena sąlyga – kad trumpo laikotarpio įsiskolinimai būtų lygūs arba didesni nei 75 % produkcijos bruto vertės, tačiau buvo nustatytas trylikos metų kredito laikotarpis (trejus metus kredito grąžinti nereikėjo).

24. Šiuo atveju dėl laipsniškai sunkėjančių rinkos sąlygų ir blogėjančių klimato sąlygų pagalba buvo suteikta visiems žemės ūkio subjektams.

12 — Šis sprendimas pateiktas Komisijos pastabų 3 priede.

13 — Šis sprendimas pateiktas Komisijos pastabų 4 priede.

14 — Šis sprendimas pateiktas Komisijos pastabų 5 priede. Jis buvo priimtas *Giunta regionale* 1992 m. birželio 23 d. posėdyje.

25. Pagalbai suteikti buvo taikoma sąlyga – kad įmonės trumpo laikotarpio išskolinimai būtų mažiausiai 51% jų produkcijos bruto vertės 1991 metais. Finansavimas, suteiktas penkiolikai metų – iš kurių trejus metus kredito grąžinti nereikia, – galėjo būti naudojamas grąžinant veiklos kreditus sumažintomis palūkanomis, skolas, atsiradusias dėl vidutinio laikotarpio paskolų – išskyrus paskolas žemės ūkio technikai įsigyti, – ir kelerių metų paskolų sumažintomis palūkanomis, suteiktų dėl stichinių nelaimių padarytos žalos, mokėtinas įmokas.

### 3. Regioninis įstatymas Nr. 17/1992

26. 1992 m. rugpjūčio 27 d. Regioniniame įstatyme Nr. 17<sup>15</sup> įtvirtintos finansinių operacijų, atliekamų remiantis Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsniu, vykdymo techninės nuostatos.

### B — Komisijos vykdyta procedūra

27. 1992 m. rugsėjo 1 d. Italijos Respublika informavo Komisiją apie Regioninį įstatymą Nr. 17/1992, tačiau šio formalumo ji neįvykdė nei dėl Regioninio įstatymo

Nr. 44/1988, nei dėl kitų nuostatų, priimtų remiantis šiuo įstatymu.

28. Šiam pranešimui buvo suteiktas numeris N 557/93. Dėl jo Komisija parašė du laiškus – 1992 m. spalio 29 d. ir 1993 m. gegužės 27 d. – prašydama nacionalinių valdžios institucijų pateikti papildomos informacijos. Šią informaciją jos pateikė 1993 m. kovo 24 d., balandžio 2 d. ir gruodžio 3 dieną. 1994 m. vasario 28 d. Komisija paprašė papildomų duomenų, kurie buvo pateikti 1994 m. balandžio 25 dieną.

29. 1994 m. rugpjūčio 1 d. Komisija priėmė sprendimą pradėti prieš Italijos Respubliką EB sutarties 93 straipsnio 2 dalyje (dabar – EB 88 straipsnio 2 dalis) numatytą procedūrą dėl, pirma, Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsnyje numatytos pagalbos, nes „<...> pernelyg bendras jos formulavimas nesuteikia garantijų, kad bus laikomasi Bendrijos kriterijų, taikomų teikiant pagalbą sunkumų turinčioms žemės ūkio įmonėms“, antra, Sardinijos valdžios sprendimų, nes, atsižvelgiant į Komisijos turimą informaciją, jie neatitiko minėtų Bendrijos kriterijų.

15 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna*, Nr. 35, 1992 m. rugsėjo 1 dieną.

30. *Europos Bendrijų oficialiajame leidinyje*<sup>16</sup> paskelbtu komunikatu, kuriame buvo išspausdintas išsiųstas laiškas, Komisija paprašė suinteresuotosios valstybės, kitų valstybių narių ir suinteresuotųjų trečiųjų šalių pateikti savo pastabas.

31. Italijos vyriausybė 1995 m. sausio 30 d., rugpjūčio 25 d. ir gruodžio 1 d. laiškais pateikė savo pastabas.

32. Be to, kitoje procedūroje Komisija nagrinėjo 1995 m. gruodžio 5 d. Regioninį įstatymą Nr. 33<sup>17</sup>, kurio 36 straipsnio 4 dalyje buvo nustatyta, kad sunkumų turinčioms žemės ūkio įmonėms Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsnyje numatyta pagalba turi būti teikiama laikantis „šioje srityje Bendrijos nustatytų kriterijų“. Dėl šios aplinkybės Komisija 1995 m. gruodžio 21 d. paprašė naujos informacijos, kuri buvo gauta kitų metų vasario 22 dieną.

33. Pateikti paaiškinimai neįtikino Komisijos, kuri savo 1996 m. liepos 25 d. Sprendime pažymėjo, kad 1995 m. padarytas pakeitimas bus nagrinėjamas kartu su visa sistema.

16 — Komisijos pranešimas, pagal EB sutarties 93 straipsnio 2 dalį pateiktas kitoms valstybėms narėms ir suinteresuotiesiems šalims dėl pagalbos, kurią Italija (Sardinijos regionas) nusprendė suteikti sunkumų turinčioms žemės ūkio įmonėms, projekto (OL C 271, 1994, p. 14).

17 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna*, Nr. 42, 1995 m. gruodžio 13 dieną.

Tačiau, pažymėjusi, kad apie minėtos reformos taikymą jai nebuvo pateikta jokios informacijos, Komisija informavo suinteresuotąją valstybę, kad jos turima informacija neleidžia jai priimti sprendimo dėl šio pakeitimo.

C — *Sprendimas 97/612*

34. Šis sprendimas, kuris buvo priimtas 1997 m. balandžio 16 d., užbaigė 1994 m. rugpjūčio 1 d. pradėtą procedūrą. Kadangi jis yra prašymų priimti prejudicinius sprendimus objektas, reikia apibendrintai pristatyti jo turinį, kurį galima išskirti į dvi dalis: pirmoje yra išdėstytos priežastys, kurias pateisina antrojoje dalyje pateiktą sprendimą.

## 1. Motyvai

35. Konstatuojamosiose dalyse pateikiamos Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 ir Sardinijos vykdomosios valdžios organų, atsakingų už pranašumų teikimą, sprendimų nuostatos, išdėstomos abejonės dėl suderinamumo su bendrąja rinka, nurodomos Italijos Respublikos pateiktos pastabos, taip pat pateikiamas vertinimas, kad priemonės yra neteisėtos ir nesuderinamos su laisva konkurencija.

36. Remiantis sprendimu, išankstinio informavimo apie nustatytą sistemą nebuvimas ir jos įgyvendinimas nesuteikus Komisijai galimybės pareikšti dėl to nuomonės „sukelia ypač sudėtingą situaciją“, atsižvelgiant į tai, kad Italijos Respublika neginčijo taisyklių taikymo pagalbai, teikiama sunkumų turinčioms žemės ūkio įmonėms, ir nereikalavo taikyti Bendrijos gairėse dėl valstybės pagalbos sunkumus patiriančioms įmonėms saunuoti ir restruktūrizuoti<sup>18</sup> nustatytų kriterijų. Dėl šių gairių sprendime nustatyta, kad nors jos įsigaliojo po to, kai procedūra jau buvo pradėta, suteiktos dotacijos, atsižvelgiant į suteiktą paskolą, negali būti laikomos nei sanavimo pagalba, nei restruktūrizavimo pagalba, nes nebuvo jokio plano, kaip atkurti įmonių ekonominį gyvybingumą nepakeičiant konkurencijos sąlygų, kurio negali pakeisti ir bankų atlikta kreditų gavėjų mokumo analizė.

37. Savo sprendime Komisija taip pat nurodo priežastis, kodėl ji nepritaria Italijos vyriausybės argumentams dėl pagalbą gavusių įmonių išskolinimo priežasčių: klimato veiksniai (sausra) yra įprastiniai žemės ūkio pavojai, rinkų krizes patiria visos įmonės, organizavimo nebuvimas rinkodaros etape

įmonėms nėra neįprastas ir aukštos palūkanų normos pateisintų tik tokią pagalbą, kuri suteikiama tik tiek, kiek tai būtina skirtumui tarp sutartos normos ir tikrosios normos padengti.

38. Konkrečiai kalbant, miškų įmonių atveju nebuvo nustatyta, kokie elementai nėra priskiriami investicijų išlaidoms, nes pagalba buvo skirta padengti skoloms, atsirandančioms iš įprastinio įmonės valdymo, socialiniams mokesčiams ir tiekimo skoloms. Triušių augintojų atveju Italijos Respublika neužtikrino, kad būtų priimtas epizootijos išnaikinimo planas ar kad paskola būtų mažesnė už nuostolių sumą. Bet kuriuo atveju niekada nebuvo įrodyta, kad buvo laikytasi pagalbos suteikimo sąlygų.

39. Toliau sprendime pabrėžiama, kad ši pagalbos sistema daro tiesioginį poveikį išlaidoms, nes pagalbos gavėjai gauna pranašumą prieš kitus gamintojus; pažymėdama, kad taip daroma įtaka valstybių narių tarpusavio prekybai, Komisija padarė išvadą, kad ši sistema yra nesuderinama su bendrąja rinka, kaip apibrėžta EB 87 straipsnio 1 dalyje, ir negali būti taikomos 2 ir 3 dalyse numatytos leidžiančios nukrypti nuostatos.

<sup>18</sup> — OL C 368, 1994, p. 12. Paskutinė versija buvo paskelbta OL C 244, 2004, p. 2.

40. EB 87 straipsnio 2 dalies a ir c punktuose numatytos išimtys yra akivaizdžiai netaikytinos, be to, nebuvo pateikta jokios informacijos, kuri leistų pasinaudoti b punkte numatyta išimtimi.

41. Iš 3 dalyje numatytų leidžiančių nukrypti nuostatų matyti, kad valstybės įsikišimas leidžiamas tik siekiant kurio nors iš joje paminėtų tikslų, o to neįmanoma įvertinti, nes „Italija nepateikė, o Komisija nerado jokių atitinkamų pateisinimų“. Pirmiausia turėdama omenyje a ir c punktuose numatytas ypatingas aplinkybes, Komisija, „atsižvelgdama į pirmiau pateiktą analizę ir taikytinas Bendrijos taisykles, daro išvadą, kad dėl to, jog aptariama pagalba yra pagalba veiklai, ji negali ilgam laikui pagerinti atitinkamų sektoriaus ir regiono sąlygų“.

42. Motyvų išdėstyme pateiktais paskutiniais argumentais ginamas neteisėtai gautos finansinės naudos grąžinimo pagrįstumas: turi būti grąžintas skirtumas tarp pasyviui konsoliduoti skirtų banko kreditų finansinės rinkos kainos ir kainos, kurią sumokėjo pagalbos gavėjai.

## 2. Rezoliucinė dalis

43. Sprendimo straipsniai yra pirmiau išdėstytų motyvų rezultatas:

- Sardinijos regiono pagal Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsnį suteikta pagalba ir 1988 m. gruodžio 30 d., 1990 m. birželio 27 d., 1990 m. lapkričio 20 d. ir 1992 m. birželio 26 d. *Giunta regionale* sprendimai pripažįstami neteisėti ir nesuderinami su bendrąja rinka (1 straipsnis).
- Italijos Respublika įpareigota per du mėnesius nuo sprendimo gavimo dienos nutraukti pagalbos taikymą ir per šešis mėnesius imtis būtinų priemonių, kad grąžinimo būdu būtų išieškota suteikta pagalba (2 straipsnis).
- Italijos Respublika įpareigota informuoti Komisiją apie priemones, kurias ji priėmė, kad įgyvendintų sprendimą, ir pateikti informaciją, leidžiančią jai tai patikrinti (3 straipsnis).
- Sprendimas yra skirtas Italijos Respublikai (4 straipsnis).

D — *Pagalbos išieškojimas*E — *Bylos Tribunale di Cagliari*

44. Sardinijos autonominis regionas įvykdė sprendimą priimdamas šias priemones:

- Nuo 1997 m. pirmojo pusmečio jis nustojo pervedinėti bankams savo mokamą palūkanų dalį.
  - Jis panaikino Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsnį.
  - Taikydamas 1997 m. gruodžio 18 d. *Assessorato all'Agricoltura* dekretus jis panaikino suteiktą pagalbą.
45. Iš pirmojo prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad apie šiuos aktus suinteresuotosioms šalims buvo pranešta 2001 m. lapkričio 16 dieną.
46. Giuseppe Atzeni ir dar 51 asmuo pateikė *Tribunale di Cagliari* prieš Sardinijos autonominį regioną civilinį ieškinį, kuris buvo užregistruotas suteikiant numerį 3/2003. Tą patį padarė Marco Antonio Scalas, Renato Lilliu ir dar 389 suinteresuotieji asmenys, o jų ieškinyje buvo užregistruotas minėtame teisme ir jam suteiktas numeris 5777/2003.
47. Pirmojoje byloje ieškovai prašo pripažinti, kad dotacijas panaikinančios regiono nuostatos netaikomos, ir nurodyti atsakovei sumokėti likusias sumas. Priešingu atveju jie prašo pripažinti, kad buvo pažeista Bendrijos teisė, ir atlyginti patirtą žalą.
48. Antrojoje byloje ieškovai prašo atleisti juos nuo pareigos grąžinti pagalbą ir nurodyti regionui pervesti kredito įstaigoms savo mokamų palūkanų dalis. Jei ginčijamas aktas būtų paliktas galioti, jie taip pat prašo pripažinti administracijos atsakomybę ir atlyginti patirtą žalą.

49. Abiejuose procesuose ieškovai prašo teisėjų kreiptis į Teisingumo Teismą dėl Komisijos sprendimo galiojimo.

Oficialiajame leidinyje, o ieškinys buvo pareikštas tik 2002 m. sausio 25 d., jis buvo pareikštas pavėluotai ir todėl yra nepriimtinas.

#### IV — Ieškiniai dėl panaikinimo

50. Be to, kad teisminės gynybos kreipėsi į nacionalinius teismus, G. Atzeni ir kiti žemdirbiai pareiškė Pirmosios instancijos teismui ieškinį dėl Komisijos sprendimo panaikinimo<sup>19</sup> – teismo posėdyje buvo pažymėta, kad M. Scalas ir R. Lilliu to nepadarė.

51. Šių procesų metu Komisija pareiškė, kad ieškinys yra nepriimtinas dėl dviejų motyvų: jis pareikštas praleidus terminą ir ginčijamas aktas konkrečiai nepaveikė ieškovų.

52. 2002 m. gegužės 29 d. Nutartimi<sup>20</sup> Pirmosios instancijos teismas pritarė pirmajai išimčiai ir nenagrinėjo antrosios. Jis konstatavo, kad kadangi ginčijamas sprendimas buvo paskelbtas 1997 m. rugsėjo 11 d.

53. Su kitais analogiškais ieškiniais buvo pasielgta taip pat<sup>21</sup>.

#### V — Prejudiciniai klausimai ir procedūra Teisingumo Teisme

54. *Sezione civile del Tribunale di Cagliari* ikiteisminio tyrimo teisėjai nusprendė sustabdyti dviejų bylų nagrinėjimą ir paprašė Teisingumo Teismo priimti sprendimą dėl sprendimo galiojimo.

55. 2003 m. balandžio 29 d. Nutartyje, dėl kurios buvo pradėta byla C-346/03, išdėstyti šie pažeidimai:

„a) Komisijos neturėjimas kompetencijos priimti ginčijamą sprendimą pažeidžiant EB 32, 33, 34, 35, 36, 37 ir 38 straipsnių nuostatas;

<sup>19</sup> — Byla T-21/02.

<sup>20</sup> — Nepaskelbta Rinkinyje. Rezoliucinė dalis buvo paskelbta OL C 202, p. 28.

<sup>21</sup> — Pavyzdžiui, byloje T-4/02 Pirmosios instancijos teismas taip pat nusprendė, kad ieškinys pareikštas pavėluotai, ir savo 2002 m. gegužės 29 d. Nutartimi pripažino jį nepriimtina.

- b) nuostatų, reglamentuojančių EB 88 straipsnio 1 dalyje numatytą procedūrą, pažeidimas;      tys. Šiame kontekste joje minimas teisėtų lūkesčių principas, atsižvelgiant į laiką, prabėgusį nuo Įstatymo Nr. 44/1988 paskelbimo, procedūros dėl pažeidimo pradžios, sprendimo priėmimo ir kiekvienam žemdirbiui pateikto reikalavimo grąžinti suteiktą pagalbą. Nutartyje taip pat pabrėžiamas Bendrijos akto motyvavimo nebuvimas, kuris analizuojamas įvairiais aspektais.
- c) nuostatų, reglamentuojančių EB 88 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatytą procedūrą, pažeidimas;
- d) EB 253 straipsnio, 88 straipsnio 3 dalies ir 87 straipsnio 1 dalies reikalavimo nurodyti sprendimo priėmimo priežastis neįvykdymas;      57. Per Teisingumo Teismo statuto 20 straipsnyje nustatytą terminą Teisingumo Teismui rašytines pastabas pateikė ieškovai pagrindinėje byloje (byloje C-529/03) M. Scalas bei R. Lilliu ir Komisija.
- e) Tarybos reglamento Nr. 797/85 dėl žemės ūkio struktūrų efektyvumo gerinimo pažeidimas ir klaidingas taikymas;
- f) „pagalbai sunkumus patiriantiems žemės ūkio ūkiams numatytų nurodymų“ ir „Bendrijos gairių dėl valstybės pagalbos sunkumus patiriančioms įmonėms sanuoti ir restruktūrizuoti“ pažeidimas ir nesilaikymas.“      58. 2004 m. gegužės 6 d. Nutartimi abi bylos buvo sujungtos, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis, pateikiama išvada ir priimamas sprendimas.

56. 2003 m. spalio 20 d. Nutartyje, dėl kurios pradėta byla C-529/03, be pirmiau minėtame teismo sprendime pateiktų argumentų, taip pat nurodomos ir kitos negaliojimo priežastys.

59. G. Atzeni ir kitų, M. Scalas, R. Lilliu ir kitų bei Komisijos atstovai atvyko į posėdį, kuris įvyko 2005 m. vasario 16 d., kad žodžiu pateiktų savo pastabas.



60. Taip pat reikia pažymėti, kad tas pats *Tribunale di Cagliari* pateikė trečią prašymą priimti prejudicinį sprendimą. Dėl jo pradėta byla *Medda* (C-285/04), kuri sustabdyta, kol bus paskelbtas sprendimas šiose nagrinėjamosiose dviejose bylose.

pateikdami ieškinį dėl panaikinimo Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismui, ant- ra, ginčydami priemones, kurias jų šalis priėmė Bendrijos aktui įgyvendinti, t. y. nacionaliniuose teismuose ginčydami jų galiojimą.

## VI — Prašymų priimti prejudicinius sprendimus priimtumas

### A — Pirminės pastabos

61. Savo pastabose Komisija iškelia įdomią – procesinių padarinių – problemą, kai tas pats sprendimas ginčijamas ir tiesiogiai, ir netiesiogiai. Šis aspektas yra svarbus, nes dėl jo Italijos teisėjų pateikti klausimai gali būti pripažinti nepriimtini. Jį reikia išnagrinėti savo iniciatyva, kaip nuo procedūros eigos neatsiejamą sąlygą.

62. Iš pirmo žvilgsnio padėtis atrodo paprasta – asmenys ginčija sprendimą, kuris yra skirtas valstybei narei ir kuriuo tam tikra valstybės pagalba pripažįstama neteisėta ir nesuderinama su bendrąja rinka – pirma,

63. Tačiau dėl kitų veiksnių padėtis tampa sudėtingesnė: Pirmosios instancijos teismas nenagrinėjo šalių teisės pareikšti ieškinį klausimo; sprendime neapsiribojama vien suteiktos pagalbos analize, bet nagrinėjamos ir ją reguliuojančios taisyklės, o svarbiausia – tai, kaip EB sutartyje reglamentuojamos asmenų galimybės reaguoti, neatrodo pakenkama.

### B — Bendros pastabos

64. Kiekvienoje teisinėje sistemoje yra skirtingo pobūdžio norminių priemonių, kurios skirstomos pagal hierarchijos principą. Konstitucija užima aukščiausią vietą, po jos eina žemesnio lygio įstatymai ir reglamentai. Išskyrus Konstituciją, pagal kurią suvereni tauta yra sistemos kūrėja, tai yra bendrosios nuostatos, kurias priima įsteigtos valdžios institucijos, t. y. piliečių atstovai arba administracija.

65. Be šių nuostatų, yra ir kitokio pobūdžio priemonių, kurias paprastai priima administracija ir kurias nėra lengva atskirti nuo pirmiau minėtų nuostatų, nors ir yra naudingas metodas — patikrinti, ar, kai jos pritaikomos, jos nustoja galioti, ar sukuria teisę, o ne tikrinti, ar jos yra skirtos daugeliui, ar konkrečiam subjektui.

66. Šiame kontekste reikia pateikti dvi svarbias pastabas. Visų pirma reikia apriboti asmenų teisę tiesiogiai ginčyti aukščiausio lygio bendrąsias nuostatas, t. y. įstatymus, nes jas priima tautos atstovai ir kritiką galima pareikšti rinkimų metu; tačiau nors ir yra galimybė užginčyti atitiktą Konstitucijai kitais būdais, šis pateisinimas netenka pagrindo, jei taisyklės priima ne įstatymų leidžiamieji organai. Antra, nors piliečiai gali užginčyti nuostatas per aiškiai nurodytus terminus, kurie užtikrina teisinį tikrumą, vis dėlto tam tikrais atvejais teisėtumo principo reikalavimai leidžia užginčyti šias nuostatas netiesiogiai, per jų taikymo aktus.

67. Perkeliant minėtas idėjas į Bendrijos sritį susiduriama su dideliais sunkumais, kuriuos sąlygoja esamos teisinės sistemos ypatybės — ši sistema vadinama „reguliaciniu chaosu“<sup>22</sup> — ir fiziniams bei juridiniams asmenims

22 — Martín y Pérez de Nanclares, J. „El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Nr. 15, 2003 m. gegužės–rugpjūčio mėn., p. 564.

nustatyti apribojimai užginčyti institucijų priimtus sprendimus, nors Sutartis dėl Konstitucijos Europai<sup>23</sup> supaprastina situaciją (jos I-33 ir kituose straipsniuose įstatymo galią turintys aktai (įstatymai ir pagrindų įstatymai) aiškiai atskiriami nuo kitų aktų (reglamentų ir sprendimų)<sup>24</sup>, taip pat nustatomos sąlygos, kurioms esant asmenys gali kreiptis į Teisingumo Teismą<sup>25</sup>).

*C — Ieškinys dėl panaikinimo ir prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo*

1. Ieškinys dėl panaikinimo<sup>26</sup>

a) Įprastinė forma

68. Ieškinys dėl panaikinimo buvo sukurtas siekiant dviejų tikslų: kontroliuoti, ar insti-

23 — OL C 310, 2004, p. 1.

24 — Turinio prasme Europos įstatymas atitinka dabartinį reglamentą, o pagrindų įstatymas — direktyvą. Pagrindinė reglamento funkcija yra vykdyti įstatymus ir kai kurias konkrečias Konstitucijos nuostatas; sprendimas yra privalomas visas, nors tik subjektams, kuriems jis skirtas, jei jie nurodyti.

25 — Apie teisės kreiptis į Teisingumo Teismą atsiradimą žr. J. V. Louis „La fonction juridictionnelle, de Nice à Rome ... et au-delà“; O. Schutter ir P. Nihoul (koord.) „Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne“, *Larcier*, Briuselis, 2004, p. 135 ir 136.

26 — Žr. J. W. Rodríguez Curiel „Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas“, *Revista Española de Derecho Europeo*, Nr. 2, 2002 m. balandžio–birželio mėn., p. 259 ir kt.

tucijos laikosi Bendrijos teisės, ir apsaugoti ieškovo (fizinių ir juridinių asmenų, valstybių narių ir institucijų) teises<sup>27</sup>.

69. Jo objektas apsiriboja Europos Parlamento ir Tarybos bendrai priimtais teisės aktais, Tarybos, Komisijos ir Europos centrinio banko (ECB) priimtais teisės aktais, išskyrus rekomendacijas ir nuomones, taip pat Europos Parlamento aktais, „galinčiais turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims“ (EB 230 straipsnio pirma dalis). Be to, ieškiniai dėl panaikinimo gali būti pareikšti dėl Europos investicijų banko Valdytojų tarybos ir direktorių valdybos priimtų sprendimų (EB 237 straipsnio b ir c punktai)<sup>28</sup>.

70. Ieškinius pateisinantys motyvai yra kompetencijos trūkumas, esminio procedūrinio reikalavimo pažeidimas, Sutarties ar kokios nors su jos taikymu susijusios teisės normos pažeidimas arba piktnaudžiavimas įgaliojimais (EB 230 straipsnio antra dalis). Du pirmieji motyvai susiję su išoriniu teisėtumu ir gali būti pareikšti savo iniciatyva<sup>29</sup>, o du

paskutiniai susiję su vidiniu teisėtumu ir juos turi pareikšti suinteresuotieji asmenys.

71. Teisės pareikšti ieškinį apribojimas yra viena iš svarbiausių ieškinio dėl panaikinimo savybių. Priešingai nei privilegijuoti ieškovai – valstybės narės, Europos Parlamentas, Komisija ir Taryba – Audito Rūmai ir ECB gali pateikti ieškinius tik dėl savo prerogatyvų gynimo, o fiziniai ir juridiniai asmenys turi teisę užginčyti tik tokius sprendimus, kurie yra jiems skirti arba, nors ir būtų kitam asmeniui skirti reglamento ar sprendimo formos, yra tiesiogiai ir konkrečiai su jais susiję (EB 230 straipsnio trečia ir ketvirta dalys)<sup>30</sup>.

27 — Tokį teiginį aš pateikiau savo išvadoje byloje *Isméri Europa prieš Audito Rūmus* (2001 m. liepos 10 d. Sprendimas, C-315/99 P, Rink. p. I-5281). Žr. M. Waelbroeck ir D. Waelbroeck „Article 173“; J. V. Louis, G. Vandersanden, D. Waelbroeck ir M. Waelbroeck „Commentaire Megret. Le droit de la CEE, vol. 10“ (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), Éditions de l'Université de Bruxelles, Briuselis, 1993, p. 98; ir Vandersanden-Barav „Contentieux communautaire“, *Bruylant*, Briuselis, 1977, p. 127.

28 — R. Castillejo Manzanares „El recurso de anulación“; F. Mariño, V. Moreno Catena ir C. Moreira (red.) „Derecho procesal comunitario“, *Tirant lo Blanch*, Valensija, 2001, p. 151.

29 — Pavyzdžiui, savo 1960 m. gegužės 10 d. Sprendime *Vokietija prieš Aukščiausiąją valdžios instituciją* (19/58, Rink. p. 471). Teisingumo Teismas, pareiškdamas nuomonę dėl skundo dėl įgaliojimų neturėjimo, konstatavo, kad net jei oficialiai jis nebūvo pareikštas nei ieškinyje, nei atsakyme į jį, jį reikėjo išnagrinėti.

30 — Apskritai žr. J. C. Moitinho de Almeida „Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria“, G. C. Rodríguez Iglesias ir D. J. Liñán Nogueras (red.), *op. cit.*, p. 595 ir kt. Kita vertus, kaip minėjau savo išvadoje byloje *Belgija prieš Komisiją*, C-110/03, dėl šios asmenų teisės pareikšti ieškinį dėl panaikinimo Teisingumo Teismas priėmė ją siaurinančius sprendimus, kurie mokslinėje literatūroje buvo labai kritikuojami. Žr., be kitų, D. Sarmiento „La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia“, *Revista Española de Derecho Europeo*, Nr. 3, 2002 m. liepos–rugsėjo mėn., p. 531–577; taip pat žr. M. Ortega „El acceso de los particulares a la justicia comunitaria“, *Ariel Practicum*, Barcelona, 1999, ypač 6 skyrių „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares“. Savo išvadoje byloje *Unión de Pequeños Agricultores prieš Tarybą* (2002 m. liepos 25 d. Sprendimas, C-50/00 P, Rink. p. I-6677) generalinis advokatas F. G. Jacobs pasiūlė platesnį aiškinimą, pažymėdamas, kad „asmuo yra konkrečiai susijęs su Bendrijos priemone, jei ši priemonė iš esmės kenkia ar gali pakenkti jo interesams“ (102 punkto 4 papunktis). Jo teiginys iš pradžių buvo panaudotas 2002 m. gegužės 3 d. Pirmosios instancijos teismo sprendime *Jégo-Quéré prieš Komisiją* (T-177/01, Rink. p. II-2365), tačiau Teisingumo Teismas jį panaikino 2004 m. balandžio 1 d. Sprendimu (C-263/02 P, Rink. p. I-3425). Sutartis dėl Konstitucijos Europai priskirtina šiai platesnei linijai, nes jos III-365 straipsnio 4 dalyje nurodomi du atvejai, kai fizinis ar juridinis asmuo gali pateikti ieškinį: t. y. dėl „jam skirto akto arba akto, kuris yra tiesiogiai ir konkrečiai su juo susijęs“, ir dėl „teisės akto, tiesiogiai su juo susijusio ir dėl kurio nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių“.

b) Asmenų teisė pareikšti ieškinį

72. Iš pirmiau išdėstytų argumentų matyti, kad asmenų teisė kreiptis į Teisingumo Teismą turi du apribojimus: ribojant aktus, kuriuos galima ginčyti, ir nustatant tam tikrus asmenims taikomus kriterijus.

*mes ir kt. prieš Tarybą*<sup>32</sup> esminis atskyrimo kriterijus yra taikymo sritis, nes sprendimas yra skirtas ribotam asmenų skaičiui, o reglamentas – abstrakčiai apibūdinamoms kategorijoms ir jų visumai. Akto bendro pobūdžio, vadinasi, ir norminio pobūdžio, nepaneigia galimybė daugiau ar mažiau tiksliai nustatyti teisės subjektų, kurių atžvilgiu konkrečiu laiku jis taikomas, skaičių ar netgi tapatybę, kai yra akivaizdu, kad jis taip taikomas teisės aktu apibrėžtoje objektyvioje teisinėje ar faktinėje situacijoje ir atsižvelgiant į juo siekiamą tikslą<sup>33</sup>.

i) Aktai, kuriuos galima ginčyti

73. Pirmas apribojimas draudžia tiesioginius ieškinius dėl bendrųjų nuostatų, nes teisė pareikšti ieškinį yra suteikiama tik sprendimų atžvilgiu. Taigi reglamentų ginčyti negalima, nebent jie slepia sprendimą, nes pagal teismų praktiką pasirinkta forma negali pakeisti akto pobūdžio<sup>31</sup>.

75. Kita vertus, negalima ignoruoti to, kad faktiškai valstybėms narėms skirti sprendimai paprastai yra norminio pobūdžio, nes jie bendrai ir abstrakčiai suformuluojami tokioms situacijoms, kurios apibrėžiamos laikantis neutralių parametų.

ii) Tiesioginis ir konkretus susietumas

74. Vis dėlto sunku tiksliai nustatyti sąlygas, kurioms esant aktą galima užginčyti. Verta priminti, kad pagal sprendimą *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*

76. Kad asmuo galėtų pareikšti Bendrijoje ieškinį dėl panaikinimo, nepakanka, kad jo

31 — Žr., be kitų, 1977 m. gegužės 5 d. Sprendimą *Koninklijke Scholten Honing prieš Tarybą ir Komisiją* (101/76, Rink. p. 797, 6 ir 7 punktai); 1980 m. birželio 17 d. Sprendimą *Calpak prieš Komisiją* (789/79 ir 790/79, Rink. p. 1949, 7 punktas); 1985 m. sausio 29 d. Sprendimą *Binderer prieš Komisiją* (147/83, Rink. p. 257, 14 punktas) ir 1989 m. gruodžio 13 d. Sprendimą *Grimaldi* (C-322/88, Rink. p. I-4407, 14 punktas).

32 — 1962 m. gruodžio 14 d. Sprendimai (16/62 ir 17/62, Rink. p. 901, 2 punktas); taip pat 1982 m. spalio 6 d. Sprendimas *Alusuisse Italia prieš Tarybą ir Komisiją* (307/81, Rink. p. 3463, 8 punktas).

33 — 1993 m. birželio 29 d. Sprendimas *Gibraltar prieš Tarybą* (C-298/89, Rink. p. I-3605, 17 punktas) ir 1994 m. gegužės 18 d. Sprendimas *Codorniu prieš Tarybą* (C-309/89, Rink. p. I-1853, 18 punktas).

objektas būtų nuostata, kurią galima užginčyti, nes, kaip pažymėjau savo išvadoje byloje *Comité d'entreprise de la Société française de production ir kt. prieš Komisiją*<sup>34</sup>, „tik dviguba sąlyga – kad asmuo, kuriam sprendimas nėra skirtas, būtų ir tiesiogiai, ir konkrečiai susijęs, – jam suteikia teisę pareikšti ieškinį“ (15 punktas).

77. Iš esmės tiesioginis susietumas yra tuomet, kai tarp sprendimo ir suinteresuotojo asmens subjektyvios teisinės pozicijos pasikeitimo atsiranda priežastinis ryšys, net jei kartais reikia, kad nacionalinės valdžios institucijos priimtų tam tikras įgyvendinimo priemones<sup>35</sup>.

78. Kitai sąlygai<sup>36</sup> svarbiausia yra doktrina, pirmą kartą išdėstyta sprendime *Plaumann prieš Komisiją*<sup>37</sup>, o vėliau ne kartą patvir-

tinta<sup>38</sup>, pagal kurią asmenys, kuriems sprendimas nėra skirtas, nėra konkrečiai su juo susiję, išskyrus atvejus, kai šis sprendimas „juos paveikia dėl tam tikrų jų ypatingų savybių arba dėl faktinių aplinkybių, kurios juos išskiria iš kitų asmenų, ir todėl juos individualizuoja analogiškai kaip ir tuos, kuriems sprendimas yra skirtas“.

79. Šiame kontekste savo sprendime *Van der Kooy ir kt. prieš Komisiją*<sup>39</sup> Teisingumo Teismas konstatavo, kad iš principo įmonė negali ginčyti Komisijos sprendimo, draudžiančio sektorinę pagalbos sistemą, jei šis sprendimas yra susijęs su ja tik dėl to, kad ji veikia aptariamame sektoriuje ir yra potenciali minėtos pagalbos gavėja, nes tai yra bendro pobūdžio priemonės, kurios taikomos objektyviai apibrėžtomis situacijoms ir sukelia teisinių padarinių bendrai ir abstrakčiai apibrėžtų asmenų kategorijai (15 punktas). Atvirkščiai, kaip teigiama minėtame sprendime *Italija ir Sardegna Lines prieš Komisiją*, konkretaus susietumo sąlyga yra įvykdyta, jei įmonė yra pagalbos gavėja (34–36 punktai)<sup>40</sup>.

34 — 2000 m. gegužės 23 d. Sprendimas (C-106/98 P, Rink. p. I-3659).

35 — Šiuo klausimu žr. M. Ortega, *op. cit.*, p. 54–64 ir nurodytą teismų praktiką.

36 — Mokslinėje literatūroje šis reikalavimas vadinamas „beveik neįveikiama kliūtimi“ ir „tikru išbandymu ugnimi“. Žr. R. Kovar ir A. Barav, „Variations nouvelles sur un thème ancien: les conditions du recours individuel en annulation dans la CEE. À propos du cas d'un acte pris sous l'apparence d'un règlement“, *Cahiers de Droit Européen*, 1976, Nr. 1, p. 75; ir J. M. Cortés Martín „Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nr. 16, 2003 m. rugsėjo–gruodžio mėn., p. 1119 ir kt.

37 — 1963 m. liepos 15 d. Sprendimas (25/62, Rink. p. 199).

38 — 1964 m. liepos 2 d. Sprendimas *Glucoseries réunies prieš Komisiją* (1/64, Rink. p. 813); 1971 m. lapkričio 23 d. Sprendimas *Bock prieš Komisiją* (62/70, Rink. p. 897); 1987 m. vasario 24 d. Sprendimas *Deutz und Geldermann prieš Tarybą* (26/86, Rink. p. 941); 1998 m. balandžio 2 d. Sprendimas *Greenpeace Council ir kt. prieš Komisiją* (C-321/95 P, Rink. p. I-1651) ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimas *Italija prieš Komisiją* (C-298/00 P, Rink. p. I-4087). Taip pat žr. 1993 m. birželio 21 d. Nutartį *Van Parijs ir kt. prieš Tarybą ir Komisiją* (C-257/93, Rink. p. I-3335).

39 — 1988 m. vasario 2 d. Sprendimas (67/85, 68/85 ir 70/85, Rink. p. 219). Tame pačiame kontekste žr. 1993 m. gruodžio 7 d. Sprendimą *Federmineraria ir kt. prieš Komisiją* (C-6/92, Rink. p. I-6357, 14 punktas) ir 2000 m. spalio 19 d. Sprendimą *Italija ir Sardegna Lines prieš Komisiją* (C-15/98 ir C-105/99, Rink. p. I-8855, 33 punktas).

40 — Taip pat žr. minėto 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Italija prieš Komisiją* 39 punktą. Iš mokslinės literatūros žr. C. Koenig, M. Pechstein ir C. Sander, *ELL-/EG-Prozessrecht*, 2-asis leidimas, Tübingen, 2002, p. 203.

2. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo

3. Ieškinio dėl panaikinimo ir prašymo priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo santykis

80. Sutartis sukūrė išsamią teisinės gynybos priemonių ir procedūrų sistemą tam, kad Teisingumo Teismas galėtų vykdyti institucijų priimtų aktų teisėtumo kontrolę<sup>41</sup>. Iš to darytina išvada, kad ieškiniui dėl panaikinimo taikomus apribojimus kompensuoja kitos priemonės, tarp kurių svarbią vietą užima prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo, kuriuo siekiama to paties tikslo<sup>42</sup>.

83. Pirmesni punktai patvirtina, kad vienas ir kitas procesinis būdas papildo vienas kitą ir gali egzistuoti kartu.

81. Šiais atvejais suinteresuotasis asmuo kreipiasi į nacionalinį teismą ginčydamas šalies valdžios institucijų aktą ir pateikia argumentų dėl Bendrijos normos, kuria yra pagrįstas šis aktas, neteisėtumo.

a) Papildomumas

82. Atsižvelgiant į kiekvienos valstybės narės procesinėse taisyklėse nustatytas sąlygas, šis reguliavimas kompensuoja trūkumus, kylančius dėl terminų ir apribojimų, kurie yra taikomi teisei kreiptis į Bendrijos teismus.

84. Priešingai nei ieškinio dėl panaikinimo, prašymo priimti prejudicinį sprendimą dėl galiojimo objektas, be sprendimų ir kitų analogiško pobūdžio aktų, gali būti bet kokia bendroji nuostata. Kaip matyti iš minėto sprendimo *Les Verts prieš Parlamentą*, fiziniai ir juridiniai asmenys yra saugomi nuo bendro pobūdžio aktų, kurių jie negali tiesiogiai užginčyti. Jei Bendrijos institucijos turi atlikti administracinių šių aktų įgyvendinimą, fiziniai ir juridiniai asmenys gali pareikšti Teisingumo Teismui tiesioginį ieškinį dėl taikymo aktų, kurie yra jiems skirti arba kurie yra tiesiogiai ir konkrečiais su jais susiję, ir šiam ieškiniui paremti pateikti argumentą dėl bendrojo pagrindinio akto neteisėtumo. Kai įgyvendinti turi nacionalinės institucijos, jos gali užginčyti bendro pobūdžio aktų galiojimą nacionaliniuose teismuose ir paprašyti jų kreiptis dėl to į

41 — 1986 m. balandžio 23 d. Sprendimas *Les Verts prieš Parlamentą* (294/83, Rink. p. 1339, 23 punktas).

42 — Taip pat išimtis dėl neteisėtumo ir ieškinyms dėl nesutartinės atsakomybės. Priminsiu, kad pagal 1962 m. gruodžio 14 d. Sprendimą *Wührmann prieš Komisiją* (31/62 ir 33/62, Rink. p. I-965) vienintelis pirmosios tikslas yra apsaugoti asmenį nuo neteisėto reglamento taikymo, tačiau joku būdu neginčijant paties reglamento. Žr. M. Ortega, *op. cit.*, atitinkamai p. 139–158 ir 159–188.

Teisingumo Teismą su prašymais priimti prejudicinį sprendimą (23 punktas).

nacionalinės valdžios institucijos akto motyvuojant tuo, kad šis sprendimas yra neteisėtas“ (12 punktas).

85. Vadinasi, šis prejudicinio sprendimo kelias yra galimas tik tuomet, jei neįmanoma pareikšti ieškinio dėl panaikinimo<sup>43</sup> ir jei buvo priimta nacionalinė įgyvendinimo priemonė. Be to, jei valstybės priemonės nėra, akivaizdu, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą bus nepriimtinas. Tačiau jei pastaruoju atveju tiesioginio ieškinio pateikti taip pat neįmanoma, galima suabejoti teisinių gynybos priemonių sistemos išsamumu<sup>44</sup>.

#### b) Koegzistencija

86. Šis ypatumas buvo pabrėžtas dar sprendime *Rau ir kt.*<sup>45</sup>, kuriame teigiama, kad galimybė pareikšti tiesioginį ieškinį dėl Bendrijos institucijos sprendimo „neatima galimybės nacionaliniame teisme pareikšti ieškinio dėl šį sprendimą įgyvendinančio

87. Be to, jei būtų visuomet leidžiama pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl sprendimo, kuris nebuvo užginčytas per nustatytą laiką, nepaisant buvusios galimybės tai padaryti, tai pakenktų terminų ir kitų iš jų kylančių padarinių atgrasomajam poveikiui<sup>46</sup>. Būtent dėl to sprendime *Deggendorf*<sup>47</sup> asmenims buvo pritaikyta doktrina, kurią Teisingumo Teismas buvo nustatęs valstybėms narėms; konstatuota, kad teisinio tikrumo reikalavimai neleidžia pagalbos, dėl kurios Komisija priėmė sprendimą, gavėjui, kuris galėjo ginčyti šį sprendimą ir kuris praleido Sutartyje numatytą privalomą terminą, ginčyti minėto sprendimo teisėtumo nacionaliniuose teismuose, pareiškiant ieškinį dėl šio sprendimo įgyvendinimo priemonių, kurių ėmėsi nacionalinės valdžios insti-

43 — 1979 m. kovo 6 d. Sprendimas *Sinmenthal prieš Komisiją* (92/78, Rink. p. 777, 39 punktas) ir 2001 m. vasario 15 d. Sprendimas *Nachi Europe* (C-239/99, Rink. p. I-1197, 36 punktas).

44 — Šia prasme žr. U. Everling „L’avenir de l’organisation juridictionnel de l’Union européenne“. *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Institut d’Etudes Européennes, Briuselis, 1994, p. 22.

45 — 1987 m. gegužės 21 d. Sprendimas (133/85–136/85, Rink. p. 2289).

46 — Žr. C. Gröpl „Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken im Konkurrenzverhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 Buchst. b EGV) gegenüber der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV)“, *Europäische Grundrechts-Zeitschrift*, 1995, p. 583 ir kt.; E. Pache „Keine Vorlage ohne Anfechtung? – Zum Verhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 I lit. b EGV zur Nichtigkeitsklage nach Art. 173 IV EGV“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1994, p. 615 ir kt.; ir C. Tomuschat „Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften“, Münchenas, 1964, p. 87 ir kt.

47 — 1994 m. kovo 9 d. Sprendimas *TWD Textilwerke Deggendorf*, vadinamas sprendimu *Deggendorf* (C-188/92, Rink. p. I-833).

stitucijos (17 punktas), kaip matyti iš sprendimų *Accrington Beef*<sup>48</sup> ir *Wiljo*<sup>49</sup>, įskaitant ir tuos atvejus, kai aktas yra skirtas valstybei, jei valdžios institucijos laiku pranešė apie jį suinteresuotajam asmeniui, kad šis galėtų jį užginčyti<sup>50</sup>.

88. Sprendimas *Deggendorf* yra labai diskutuotinas<sup>51</sup> ir vieną dieną Teisingumo Teismui teks nuspręsti, ar šiuo klausimu pateikti tikslesnių paaiškinimų, ar jį pakeisti, nes jis kelia didelių abejonių:

a) jis yra pagrįstas teisinio tikrumo principu, tačiau šis principas nenustato abiejų teisinės gynybos priemonių hierarchijos ir ne visuomet yra aukščiau už teisėtumo principą; pažymėtina, kad net pačioje Europos Sąjungos teisėje yra numatyti tam tikri atvejai, kai tokia pirmenybė netaikoma, nes EB 241 straipsnyje numatyta neteisėtumo išimtis leidžia užginčyti reglamentą net ir pasibaigus nustatytam tiesioginio ieškinio terminui. Teisinio tikrumo sumetimais galima apriboti teismo sprendimo poveikį laike, tačiau ne apriboti Bendrijos akto teisinę kontrolę.

b) Jame bendrosios nuostatos neskiriamos nuo taikymo aktų ir visuomet siūlomas tas pats sprendimas. Jis įpareigoja asmenis teikti ieškinį dėl panaikinimo, net ir prevenciniais tikslais, tačiau aiškiai negarantuoja, kad jų ieškinys bus priimtas, atsižvelgiant į apribojimus, kurie teisei pareikšti ieškinį nustatyti teismų praktikoje.

c) Jis prieštarauja sprendimams *Foto-Frost, Binder ir Behn Verpackungsbedarf*<sup>52</sup>, kuriuose prašymai priimti prejudicinį sprendimą buvo priimti be jokių diskusijų, nors pareiškėjai pagrindinėje byloje galėjo kreiptis į Bendrijos teismą dėl Komisijos sprendimų, kurių galiojimas buvo užginčytas nacionaliniame teisme. Be to, sprendime *Universität Hamburg*<sup>53</sup> buvo pripažinta, kad tai, jog valstybės narės valdžios institucija atmetė prašymą, yra vienintelis asmeniui skirtas aktas, „apie kurį jis turėjo būti laiku informuotas ir kurį jis galėjo užginčyti teisme, nesusidurdamas su jokiais sunkumais įrodinėjant savo interesą kreiptis į teismą“, taigi jis „turi turėti galimybę pareikšti ieškinį pagal nacionalinę teisę <...>, kad užginčytų Komisijos sprendimo, kuriuo remiantis jo atžvilgiu buvo priimtas nacionalinis sprendimas, neteisėtumą“ (10 punktas).

48 — 1996 m. gruodžio 12 d. Sprendimas (C-241/95, Rink. p. I-6699).

49 — 1997 m. sausio 30 d. Sprendimas (C-178/95, Rink. p. I-585).

50 — Kai kurie autoriai mano, kad būtina, jog suinteresuotasis asmuo visapusiškai žinotų apie Bendrijos sprendimą ir galimybę jį užginčyti pareiškiant ieškinį dėl panaikinimo, ir kad jis būtų tiesiogiai ir konkrečiai su juo susijęs. Zr. S. Turner „Challenging EC law before national court: a further restriction of the rights of natural and legal persons?“, *Irish Journal of European Law*, 1/1995, p. 81.

51 — Mokslinėje literatūroje pateikiama rimta kritika, kurią apibendrinio ir autoritetingai išanalizavo A. Barav „Deviation prejudiciable“, *Les dynamiques du droit européen en début de siècle-Études en l'honneur de Jean-Claude Gauthron*, Editions A. Pedone, Paryžius, 2004, p. 227 ir kt.

52 — Atitinkamai 1987 m. spalio 22 d. Sprendimas (314/85, Rink. p. I-4199); 1989 m. liepos 12 d. Sprendimas (161/88, Rink. p. 2415) ir 1990 m. birželio 28 d. Sprendimas (C-80/89, Rink. p. I-2659), kuriuose atsakyta į prejudicinius klausimus dėl sprendimų, kuriais buvo nurodyta *a posteriori* grąžinti importo muitą, galiojimo.

53 — 1983 m. rugsėjo 27 d. Sprendimas (216/82, Rink. p. 2771).



d) Jis įpareigoja nacionalinį teismą išnagrinėti suinteresuotojo asmens teisę pareikšti Teisingumo Teismui ieškinį dėl panaikinimo ir patikrinti, ar jis tai padarė; tačiau minėtame sprendime *Rau ir kt.* buvo atsisakyta tirti, ar „pareiškėjas pagrindinėje byloje turi galimybę tiesiogiai užginčyti sprendimą Teisingumo Teisme“ (11 punktas). Be to, jei dėl šios galimybės jam kiltų abejonių, jis turėtų pateikti klausimą dėl išaiškinimo; atsakymas į šį klausimą nulemtų, ar būtų pateiktas klausimas dėl galiojimo. Taip sukuriama pernelyg komplikauta ir dirbtinė sistema, kuri sudaro daugiau nepatogumų nei suteikia privalumų.

e) Galiausiai jame neatsižvelgiama į EB 234 straipsnyje numatytos procedūros kaip teismų bendradarbiavimo priemonės pagrindą ir pobūdį, nes, jei suinteresuotasis asmuo neranda teisinio pagrindo, kuris pateisintų ieškinį dėl panaikinimo, nacionalinis teismas negali pradėti dialogo su Teisingumo Teismu, net jei jis mano, kad pagrindinis Bendrijos aktas yra neteisėtas arba kad jį įgyvendinant buvo padaryta pažeidimų, kurie iš pradžių nebuvo pastebėti. Kitaip tariant, jei prašymas priimti prejudicinį sprendimą priklausytų nuo šalių elgesio, tai paneigtų Sutartyje nustatytą teismų bendradarbiavimą<sup>54</sup>, nes, jei prašymas priimti prejudicinį sprendimą, kuriame būtų iškelta abejonių dėl galiojimo, būtų paremtas kitokiais motyvais nei ieškinys dėl panaikinimo, toks prašymas taip pat galėtų būti pripažintas nepriimtinas.

54 — Šia prasme žr. D. Ritleng „Pour une systématique des contentieux au profit d’une protection juridictionnelle effective“, *Mélanges en hommage à Guy Isaac – 50 ans du droit communautaire, tome 2*, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 735 ir kt., kurį cituoja A. Barav. *op. cit.*, p. 244, 100 išnaša.

89. Galiausiai reikia pažymėti, kad jei nacionalinis teismas abejoja dėl akto galiojimo, o Teisingumo Teismui jau yra pateiktas ieškinys dėl panaikinimo, sprendimas *Masterfoods ir HB*<sup>55</sup> leidžia nacionaliniam teismui pasirinkti, ar sustabdyti bylos nagrinėjimą, kol Bendrijos teismas pagal EB 230 straipsnį priims galutinį sprendimą, ar pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

#### D — Sprendimo turinys ir galimybės jį užginčyti

##### 1. Turinys

90. Sprendimo 1 straipsnyje Sardinijos regiono pagal Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsnį suteikta pagalba ir keturi minėti *Giunta regionale* sprendimai pripažinti neteisėti ir nesiderinami su bendrąja rinka. Taigi sprendimas yra susijęs su dviem sritimis: pačia pagalbos sistema ir konkrečiu jos įgyvendinimu.

91. Pirmasis konstatavimas yra bendro ir abstraktaus pobūdžio, nes jis yra susijęs su objektyviai apibrėžta, tačiau nepatikslinkta

55 — 2000 m. gruodžio 14 d. Sprendimas (C-344/98, Rink. p. I-11369, 55 punktas).

situacija; juo taip pat reikalaujama panaikinti vidaus teisės aktą; galiausiai jis yra skirtas neapibrėžtam subjektų skaičiui. Esant šioms aplinkybėms sprendimas nėra tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su asmenimis, ir jie neturi teisės jo tiesiogiai užginčyti.

92. Tačiau Komisijos sprendimas taip pat yra susijęs su sprendimais, kuriais pagalba buvo suteikta asmenims, kuriuos galima individualizuoti ir kuriuos jie tiesiogiai paveikė, nes įpareigojo grąžinti pagalbą. Taigi turi būti pripažinta šių asmenų teisė kreiptis dėl su šiomis priemonėmis susijusių punktų panaikinimo.

## 2. Galimybės ginčyti sprendimą

93. Pirmiau aptartas dualistinis aspektas yra svarbus galimybėms ginčyti sprendimą.

94. Jei teigiamoje, kad suinteresuotieji asmenys teisėtai galėjo jį ginčyti tiesiogiai, prašymai priimti prejudicinį sprendimą turi būti pripažinti nepriimtini. Priešingu atveju tokio prieštaravimo pateikti negalima.

95. Šiose bylose, nors proceso požiūriu atrodo tinkamiau pirma išnagrinėti pareiškėjų teisę pareikšti ieškinį ir tuomet prirėikus patikrinti, ar jie jį pareiškė per nustatytą terminą, Pirmosios instancijos teismas, atsižvelgdamas tik į akto paskelbimo Oficialiajame leidinyje dieną ir ieškinio pateikimo dieną, apsiribojo konstatavimu, kad ieškinys buvo pareiškštas pavėluotai.

96. Dėl to ieškovai patiria visas neigiamas pasekmes, susijusias su pavėlavimu kreiptis į Bendrijos teismą.

97. Tačiau, atsižvelgiant į pirmiau išdėstytas aplinkybes ir argumentus, nagrinėjamoje byloje toks sprendimas nėra būtinas.

98. Sprendimas buvo skirtas ne pagalbos gavėjams, o Italijos valstybei; nors kai kuriais savo punktais jis juos tiesiogiai ir konkrečiai paveikė, apie jį jiems nepranešė nei ši valstybė, nei Komisija. Ši informacijos trūkumą galima kompensuoti kitomis priemonėmis, tačiau visų pirma reikia pabandyti tai padaryti, o tai geriausiai gali padaryti tas, kuris turi reikiamus įrašus apie suteiktą pagalbą<sup>56</sup>. Siekiant išvengti šių problemų, tikslinga numatyti veiksmingą informavimo

56 — Neproporcinga reikalauti iš asmenų nuolat skaityti *Europos Sąjungos oficialųjį leidinį*, kad jie galėtų ginčyti kiekvieną jų teisėms poveikį darantį Bendrijos sprendimą. Šia prasme žr. M. Hoskins „Case C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Bundesrepublik Deutschland, Judgment of 9 March 1994, [1994] ECR I-833“, *Common Market Law Review*, 1994, p. 1402.

apie procedūros dėl valstybės pagalbos ne-  
teisėtumo ar nesuderinamumo pradžią ir  
pabaigą sistemą, arba bent jau skaičiuoti  
terminą ieškiniui dėl panaikinimo pareikšti  
vadovaujantis *actio nata* teorija, t. y. pradėti  
skaičiuoti nuo to momento, kai jis galėjo būti  
pareikštas. Bet koks kitas sprendimas būtų  
klaidingas ir pažeistų fizinių ir juridinių  
asmenų gynybos teises<sup>57</sup>.

suskirstyti į tris kategorijas: teisinio pagrindo  
nebuvimas, teisėtų lūkesčių principo pažeidimas ir kiti pažeidimai – tiek formos (procedūros pažeidimai ir nepakankamas motyvavimas), tiek ir turinio (pagalbos suderinamumas su bendrąja rinka).

#### A — Teisinis pagrindas

99. Be to, kadangi sprendimo turinys pasi-  
žymi dviem aspektais, nėra nepagrįsta ma-  
nyti, kad šiems piliečiams buvo iš dalies  
apribota teisė tiesiogiai kreiptis į Bendrijos  
teismą ir kad jie gali ginčyti jo teisėtumą tik  
netiesiogiai.

102. Pirmoji nurodyta negaliojimo priežastis  
yra susijusi su Sutartyje numatytų taisyklių  
dotacijų srityje taikymu žemės ūkyje. Tei-  
giama, kad EB 87 straipsnis, kuriuo yra  
pagrįstas sprendimas, šiam sektoriui yra  
netaikytinas, nes Taryba neįtraukė jo į  
Reglamentą Nr. 26.

100. Dėl visų šių priežasčių Teisingumo  
Teismas, jei šiame kontekste jam kyla  
abejonių, turėtų pripažinti prašymus priimti  
prejudicinius sprendimus priimtinus.

103. Šie argumentai pateisina žemės ūkio ir  
laisvos rinkos santykio bei jo poveikio šiai  
bylai analizę.

### VII — Sprendimo galiojimo analizė

101. Nacionaliniai teisėjai mano, kad spren-  
dime yra įvairių pažeidimų, kuriuos galima

1. Žemės ūkio ir konkurencijos politikos  
sričių santykis

a) Įvadas

<sup>57</sup> — Sutarties dėl Konstitucijos Europai II-107 straipsnyje skel-  
biama, kad „kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės,  
garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į  
veiksmingą jų gynybą“.

104. Bendra žemės ūkio politika yra viena iš  
integracijos priemonių Bendrijos ekonomi-

niams tikslams įgyvendinti. Ši idėja paaiškina, kodėl pirmajame iš žemės ūkiui skirtų straipsnių — EB 32 straipsnyje — nurodyta, kad „bendroji rinka taip pat apima žemės ūkį ir žemės ūkio produktų prekybą“, o žemės ūkio produktai apima ir žemdirbystės, gyvulininkystės bei žuvininkystės produktus.

105. Nuo pat pradžių žemės ūkiui priskiriama svarba negali paneigti to, kad, kaip ir kitose srityse, konsolidavimas įgyvendinamas ir negatyviu būdu, kai valstybės įsikišimą pakeičia bendrojoje rinkoje įgyvendinamos ekonominės laisvės<sup>58</sup>.

106. Tačiau, kaip matyti iš EB 2 straipsnio ir kitų tai patvirtinančių Sutarties nuostatų, tai nereiškia, kad visiškai uždraudžiamas bet koks valstybės įsikišimas. Leidžiama nemažai išimčių, tačiau tik atsižvelgiant į viršesnę Bendrijos interesą.

107. Šiuo požiūriu EB 33 straipsnyje išdėstyti tikslai yra ekonominio pobūdžio, nors vienas iš jų pabrėžia socialinį aspektą, būdingą kai kurioms pagrindinio teksto

dalims. Taigi EB 34 straipsnyje numatyta, kad nustatoma „bendra žemės ūkio rinkų organizavimo forma“, kuri, atsižvelgiant į produktą, gali apimti kainų reguliavimo priemones, pagalbą produktų gamybai ir pardavimui, jų laikymą bei likučio tvarkymą ir bendrą importo ir eksporto stabilizavimo mechanizmą, taip pat daroma aiški ir paprasta nuoroda į bendras konkurencijos taisykles<sup>59</sup>.

108. Valstybių narių žemės ūkiui teikiama nauda pasižymi aiškiu sektoriniu pobūdžiu; tai ekonominės įsikišimo priemonės, kurioms taikomi bendros sistemos kriterijai, tačiau joms būdingi tam tikri su padėtimi tame sektoriuje, kuriame jos yra naudojamos, arba su aplinkos, sveikatos ar socialinėmis sąlygomis, kurios dažnai daro įtaką žemdirbiams, susiję ypatumai.

109. Taigi negalima automatiškai ginčyti bet kokios nacionalinės pagalbos, nes įsikišimu dažniausiai yra siekiama skatinti konkurenciją, grąžinant ūkio subjektus į vienodą padėtį, kuri buvo pažeista. Yra tokių situacijų, kai šie pranašumai prisideda prie laisvos konkurencijos, jei jie yra pakankamai pateisinami ir priimami laikantis pagrindinių pagalbos principų.

58 — G. M. Roberti „Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales“, *Actualité Juridique Droit Administratif*, Nr. 6, 1993, p. 398, nurodo valstybės pagalbą tarpinėje zonoje tarp pozityvios ir negatyvios integracijos, nes įvairios jos formos dažnai tampa svarbiausiomis priemonėmis įgyvendinant Bendrijos politiką.

59 — Žr. J. L. Martínez López-Muñiz knygos T. Prieto Álvarez „Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario“, *Marcial Pons*, Madridas, 2001, p. 11 ir kt., įvadė.

b) Valstybės pagalbos taisyklių taikymas žemės ūkiui

sektoriui taikomos bendrosios rinkos bendrosios taisyklės, nors ir apsaugo jo ypatingus reikalavimus.

110. Nors nuo sutarties įsigaliojimo prabėgo daug metų, bendros žemės ūkio politikos ir konkurencijos politikos santykiai nėra aiškiai apibrėžti<sup>60</sup>, jų reguliavimas paliktas išvestinei teisei. Nors nėra jokių abejonių, kad laisvą konkurenciją reglamentuojančių taisyklių anksčiau nebuvo galima automatiškai taikyti dėl padėties Europos žemės ūkyje, šiandien šios kliūtys yra išnykusios, net jei ši teiginį reikia šiek tiek pakoreguoti<sup>61</sup>. Kita išeitis – kurios nereikia atmesti, nes Sutartyje jai taip pat gali būti rasta vieta – būtų nustatyti šiai sričiai skirtas taisykles.

112. EB 36 straipsnis numato, kad konkurencijos taisyklės yra taikomos tik tokiu mastu, kokį nustato Taryba, „atsižvelgdama į 33 straipsnyje išdėstytus tikslus“<sup>62</sup>. Ši formuluotė įrodo, kad egzistuoja hierarchinė sistema, kurioje žemės ūkio politika užima privilegijuotą padėtį, kaip matyti iš sprendimo *McCarren*<sup>63</sup> ir dar labiau iš sprendimo *Maizena prieš Tarybą*<sup>64</sup>, tačiau ši sistema apima ir laisvos konkurencijos pagrindą, be kurio bendroji rinka netektų prasmės, apsaugą<sup>65</sup>.

111. Pirmąją išeitį paremia EB 32 straipsnio 2 dalis, pagal kurią „išskyrus tuos atvejus, kai 33–38 straipsniuose numatyta kitaip, bendrosios rinkos kūrimo taisyklės taikomos ir žemės ūkio produktams“; taigi ji nustato, kad

113. Žemės ūkiui skirtos Sutarties nuostatos nesudaro uždaro ir nepriklausomos dalies, kurioje konkurencijos taisyklės nelieka

60 — Žr. J. B. Blaise „Liberté de concurrente en agriculture“, J. Raux (red.), *Politique Agricole Commune et construction communautaire*, Paryžius, 1984, p. 21; taip pat F. Dehousse, „Les règles de concurrence sur les aides d'état dans le secteur de l'agriculture“, *Studia diplomatica*, Nr. 1–2, 2000, p. 41–58.

61 — Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas pareiškė savo požiūrį šiuo klausimu nuomonėje dėl XX-ojo pranešimo apie konkurencijos politiką (XXI-asis pranešimas apie konkurencijos politiką, 1991) ir nurodė, kad „bendrosios Sutarties nuostatos dėl konkurencijos taip pat turi būti taikomos žemės ūkio sektoriuje. Tačiau galima teigti, kad jos turi būti taikomos pasverus, pirma, Europos konkurencijos politikos tikslus ir, antra, Bendrijos žemės ūkio politikos ypatumus“ (p. 263).

62 — Analogiškai ir Sutarties dėl Konstitucijos Europai III-230 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „konkurencijos taisyklės skirtas skirsnis žemės ūkio produktų gamybai ir prekybai taikomas tik tokiu mastu, koks nustatomas europiniais įstatymais arba pagrindų įstatymais pagal III-231 straipsnio 2 dalį, atsižvelgiant į III-227 straipsnyje nurodytus tikslus“.

63 — 1979 m. birželio 26 d. Sprendimas (177/78, Rink. p. 2161, 11 punktą).

64 — 1980 m. spalio 29 d. Sprendimas (139/79, Rink. p. 3393, 23 punktą). Panašią nuomonę Teisingumo Teismas pareiškė 1994 m. spalio 5 d. Sprendime *Vokietija prieš Tarybą* (C-280/93, Rink. p. I-4973, 59–61 punktai).

65 — Žr. T. Prieto Álvarez, *op. cit.*, p. 234 ir kt.

vietos. Pastarosios nuostatos yra visumos dalis<sup>66</sup> ir jų neturi būti nepaisoma<sup>67</sup>.

114. Būtent šiame kontekste buvo priimtas Reglamentas Nr. 26, kuris faktiškai leidžia nustatyti žemės ūkio sektoriui skirtą konkurencijos politiką, tačiau tai nebuvo įgyvendinta<sup>68</sup>. Atvirkščiai, kaip minėjau pirmiau, institucijos stengėsi, kad per išvestinę teisę EB 87–89 straipsniai būtų taikomi visose šio sektoriaus srityse.

### c) Išvestinė teisė

115. EB 36 straipsnyje paminėta Tarybos diskrecija netrukus buvo įgyvendinta Reglamente Nr. 26, kuris yra taikomas Sutarties I priede išvardytų produktų gamybai ir prekybai jais, išskyrus gamybai naudojamas pagalbines medžiagas, pavyzdžiui, fermentus<sup>69</sup>, trąšas ir fitosanitarinius produktus<sup>70</sup>.

66 — Šia prasme žr. M. Barthélémy „La politique communautaire en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole“; C. Blumann ir D. Lange (red.) „Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE“, *Revue de Droit Rural*, Nr. 163, 1988, p. 80.

67 — Kaip teigia dalis mokslinės doktrinos atstovų, pavyzdžiui, D. Muffat-Jeandet, straipsnyje „Aides“, *Encyclopédie Juridique Dalloz – Répertoire de Droit communautaire*, I t., Paryžius, 1992.

68 — Šia prasme žr. J. B. Blaise, *op. cit.*, p. 23.

69 — 1981 m. kovo 25 d. Sprendimas *Coöperatieve Strensel- en Kleursel-fabrikie prieš Komisiją* (61/80, Rink. p. 851, 21 punktą).

70 — 1994 m. gruodžio 15 d. Sprendimas *DLG* (C-250/92, Rink. p. I-5641, 23 punktą).

116. Šis horizontalus reguliavimas numatė, kad EB 87 straipsnis, 88 straipsnio 2 dalis ir 89 straipsnis netaikytini nurodytam sektoriui, tačiau pradinis šių leidžiančių nukrypti nuostatų pateisinimas, pateiktas atsižvelgiant į šioje srityje dar tik kuriamos bendros politikos pobūdį, išnyko nustačius rinkos organizavimą, nes, net jei ir buvo pasiūlymų panaikinti šiuos apribojimus<sup>71</sup>, norint taikyti šias nuostatas bendrai žemės ūkio politikai, reikėjo tai numatyti kiekviename daliniame reglamente, kaip tai buvo bendrai padaryta valstybės pagalbos srityje, pateikiant atitinkamus pareiškimus dėl Sutarties taisyklių taikymo kiekvieną kartą, kai atitinkamuose straipsniuose nebuvo numatyta aiškių išimčių.

117. Prekių, kurių bendras organizavimas nėra nustatytas, padėtis yra kitokia, nes, nesant specialių nuostatų ir vadovaujantis Reglamentu Nr. 26, šiam organizavimui taikomi tik EB 88 straipsnio 1 dalis ir 3 dalies pirmasis sakiny, ir šiame kontekste Komisija turi teisę tik pateikti rekomendacijas dėl valstybės pagalbos, kaip Teisingumo Teismas konstatavo sprendimuose *St. Nikolaus Bren-*

71 — 1966 m. kovo mėn. Komisija pateikė Tarybai komunikatą dėl bendros pagalbos politikos žemės ūkyje sukūrimo kriterijų, kuriame buvo pateiktas ir pasiūlymas iš dalies pakeisti Reglamentą Nr. 26, kad 87 ir kt. straipsniai būtų taikomi visiems Sutarties I priede išvardytiems produktams (1966 m. kovo 23 d. KOM(66) galutinis, pateiktas Tarybai 1966 m. kovo 25 d.). Šiuo klausimu žr. S. Ventura „Principes de Droit agraire communautaire“, *Bruylant*, Bruselis, 1967.

neri<sup>72</sup> ir *Société d'initiatives et de coopération agricoles prieš Komisiją*<sup>73</sup>.

118. Taip pat galima manyti, kad Reglamentu Nr. 26 numatyti apribojimai buvo laikini, nes, atsižvelgiant į Sutarties sistemą, pasibaigus pereinamajam laikotarpiui EB 87 ir 88 straipsniai būtų visapusiškai taikomi žemės ūkiui<sup>74</sup>.

119. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus darytina išvada, kad, norint išnagrinėti šioje srityje Komisijos priimto akto teisinį pagrindą, pirmiausia reikia patikrinti, ar jis buvo priimtas remiantis reglamentu, kuriame dėl to numatytas aiškus įgaliojimas. Vėliau, prireikus ir jei bendras rinkos organizavimas nenustatytas, reikia įvertinti, ar jam taikomas Reglamentas Nr. 26. Galiausiai, jei taip nėra, reikia nustatyti, ar konkurencijos taisyklės gali būti taikomos tiesiogiai, kaip buvo apibrėžta pirmiau, atsižvelgiant į priimtas specialias priemones.

72 — 1984 m. vasario 21 d. Sprendimas (337/82, Rink. p. 1051, 12 punktas).

73 — 1984 m. liepos 5 d. Sprendimas (114/83, Rink. p. 2589, 27 punktas).

74 — Šią idėją jau buvo pateikęs generalinis advokatas F. Capotorti savo išvadoje byloje *Hansen* (1979 m. kovo 13 d. Sprendimas, 91/78, Rink. p. 935). Pateikęs įvairių argumentų, jis padarė išvadą, kad „jei šios sistemos, kurią apibūdinome atsižvelgdami į Teisingumo Teismo praktiką, kontekste ir toliau pripažintume, jog valstybės narės turi visišką laisvę pagalbos žemės ūkyje srityje, kurios kol kas nereglamentuoja (ir galbūt niekada nereglamentuos) bendras organizavimas, tai deformuos šią sistemą. Atsižvelgiant į Sutarties sistemą man regis būtina pripažinti, kad pereinamajam laikotarpiui pasibaigus Sutarties (87 ir 88) straipsnių nuostatos turi būti taikomos ir žemės ūkiui“. Teisingumo Teismas nemanė, kad ši klausimą reikia išnagrinėti (11 punktas).

## 2. Sprendimo teisinis pagrindas

120. Sprendimas yra pagrįstas EB 88 straipsnio 2 dalimi (nors jame daroma nuoroda ir į 3 dalį) bei EB 87 straipsnio 3 dalimi. Tačiau nacionaliniai teismai abejoja, ar, atsižvelgiant į tai, kas numatyta Reglamente Nr. 26, Komisija turėjo teisę remtis šiomis nuostatomis, nes Reglamentas Nr. 26 leidžia taikyti tik tas valstybės pagalbos taisykles, kurios jame yra paminėtos, o šios nuostatos jame nepaminėtos.

121. Taigi reikia teikti pirmenybę specialiosioms nuostatoms, aptariant du aspektus: bendrąją sritį, numatytą Regioniniame įstatyme Nr. 44/1988, ir specialiąsias sritis, kurias nustatė sprendimai, priimti remiantis šiuo įstatymu, ir tuomet pateikti bendrą vertinimą.

a) Regioniniame įstatyme Nr. 44/1988 numatyta pagalbos schema

122. Šia normine priemone buvo įsteigtas žemės ūkio garantijų fondas. Visų pirma jos 5 straipsnis nustato pagalbos schemą įmonėms, kurių finansinei padėčiai turėjo įtakos nepalankūs įvykiai.

123. Tokioje situacijoje Sutarties taisyklės dėl valstybės pagalbos yra taikomos 1985 m. kovo 12 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 797/85 dėl žemės ūkio struktūrų veiksmingumo didinimo<sup>75</sup>, kuris buvo ne kartą keičiamas, kol buvo kodifikuotas ir panaikintas 1991 m. liepos 15 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2328/91, kurio pavadinimas yra toks pats<sup>76</sup>.

125. Taigi atsižvelgiant į Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 tikslą, jis yra susijęs su šiais dviem reglamentais<sup>77</sup>.

126. Vadinas, kadangi Reglamentas Nr. 797/85 reikalauja, kad būtų laikomasi EB 87–89 straipsnių (31 straipsnis) – kaip ir Reglamentas Nr. 2328/91 (12 straipsnio 1 dalis ir 35 straipsnis), – nacionalinėms priemonėms taikytinos Bendrijos taisyklės dėl valstybės pagalbos, o Reglamentas Nr. 26 netaikytinas.

127. Bet kuriuo atveju, jei dėl šio aspekto dar kiltų abejonių, reikėtų atkreipti dėmesį į pirmiau pateiktą argumentą dėl Sutarties konkurencijos taisyklių tiesioginio taikymo žemės ūkiui.

124. Reglamento Nr. 797/85 1 straipsnis nustato bendrą priemonę, kad pagerintų žemės ūkio įmonių veiksmingumą ir prisidėtų prie jų vystymo. Reglamento Nr. 2328/91 1 straipsnis, be kitų, nustato tokius šios priemonės tikslus: pirma, prisidėti prie ūmonių veiksmingumo gerinimo sustiprinant ir reorganizuojant jų struktūras bei skatinant papildomą veiklą (1 straipsnio 1 dalies ii punktą) ir, antra, išlaikyti gyvybingą žemdirbių bendruomenę, kad būtų prisidėta prie kaimo vietovių socialinio gyvenimo plėtojimo užtikrinant tinkamą žemdirbių gyvenimo lygį, įskaitant kalnuotų vietovių ir mažiau palankių vietovių gamtinių trūkumų kompensavimą (1 straipsnio 1 dalies iii punktą).

b) *Giunta regionale* sprendimais suteikta pagalba

128. Jei pagrindinėms taisyklėms, kurias nustato Italijos teisė ir kurios reglamentuoja

75 — OL L 93, p. 1.

76 — OL L 218, p. 1. Pagal jo 41 straipsnį šis reglamentas yra taikomas nuo 1991 m. rugpjūčio 9 dieną.

77 — Nors dėl su laiku susijusių priežasčių yra taikytinas tik Reglamentas Nr. 797/85, jį pakeitusio reglamento turinys yra toks pat: šiame kontekste reikia pažymėti, kad Reglamento Nr. 2328/91 II priede pateikiama abiejų reglamentų, taip pat 1987 m. birželio 15 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 1760/87, iš dalies keičiančio Reglamentus (EEB) Nr. 797/85, (EEB) Nr. 270/79, (EEB) Nr. 1360/78 ir (EEB) Nr. 355/77, kiek tai susiję su žemės ūkio struktūromis, žemės ūkio prisitaikymu prie naujos rinkų padėties ir kaimo vietovių išlaikymu (OL L 167, p. 1), nuostatų suderinamumo lentelė.



pagalbos teikimą, yra taikomos valstybės pagalbos taisyklės, logiška daryti išvadą, kad jos taikomos ir pagal šias taisykles priimtoms konkrečioms priemonėms. Tačiau ši aplinkybė nekliudo nagrinėti Komisijos sprendimo, kiek jis susijęs su Sardinijos autonominio regiono suteikta pagalba, atitikties Bendrijos teisei, nors ir suprantama, kad Teisingumo Teismas negali priimti sprendimo dėl regioninio įstatymo<sup>78</sup>.

i) Šiltnamiuose auginamos kultūros

129. 1988 m. gruodžio 30 d. Sprendimu dėl šiltnamiuose auginamų produktų kainų kirtimo buvo suteikta paskolų<sup>79</sup>.

130. Iš pirmiau pateiktų argumentų matyti, kad šiam sprendimui yra taikomas Reglamentas Nr. 797/85, kuris įgalioja Komisiją taikyti visus Sutarties straipsnius dėl valstybės pagalbos.

78 — Toliau paaiškinta, kad bent jau Bendrijos teisės požiūriu 1990 m. birželio 27 d. Sprendimas, kuris yra skirtas miškų ūkio įmonėms, nepatenka į „žemės ūkio“ sritį.

79 — Pirmesniuose punktuose – ypač tuose, kurie išdėstyti skyriuje „Sardinijos regioninės valdžios suteikta pagalba“ – pateikiamas išsamesnis šio ir kitų sprendimų aprašymas.

ii) Miškų ūkio įmonės

131. 1990 m. birželio 27 d. Sprendimu buvo suteikta pagalba miškų ūkio įmonėms, kurios medelynuose dar negalėjo gauti pelno iš medžių kirtimo.

132. Tačiau, nors Sutartyje pateikiama „žemės ūkio“ sąvoka yra labai plati, nes ji apima ir gyvulininkystę bei žuvininkystę, vis dėlto ji neapima miškų ūkio įmonių, o I priede jų produktai nelaikomi „žemės ūkio“ produktais, nors ir nėra nepaisoma tarp šių sričių esančių ryšių<sup>80</sup>.

133. Šiuo požiūriu yra svarbi Komisijos pateikta nuoroda į 1999 m. vasario 25 d. sprendimą<sup>81</sup>, pagal kurį „negali būti laikoma, kad (I) priedas bendrai apima medžius ir miškų ūkio veiklos produktus, net jei kai kuriems atskiriems šiems produktams Sutarties 32–38 straipsniai gali būti taikomi“.

80 — Taip, pavyzdžiui, Reglamente Nr. 797/85 numatyta, kad Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo „orientavimo“ skyrius žemės ūkio bendrovių vardu teikia įnašus miškų ūkio priemonėms, pavyzdžiui, žemės apželdinimui mišku, užtvartų nuo vėjo, priešgaisrinių juostų ir kelių įrengimui, miškingų vietovių panaudojimo gerinimui (1 straipsnis, 2 straipsnio d punktas ir 20 straipsnis).

81 — Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą* (C-164/97 ir C-165/97, Rink. p. I-1139).

134. Vadinas, jei į EB 36 straipsnyje numatytus ypatumus neatsižvelgiama, nacionalinės intervencijos priemonės automatiškai reglamentuoja bendro pobūdžio Bendrijos normos.

iv) Įsiskolinusios žemės ūkio įmonės

138. Dėl rinkos sąlygų ir blogėjančių klimato sąlygų 1992 m. birželio 26 d. Sprendimu tam tikrus kriterijus atitinkantiems ūkio subjektams buvo suteikta pagalba.

iii) Triušių augintojai

135. Triušiai nukentėjo nuo epizootijos, kuri nusiaubė regioną 1990 m. pavasarį. 1990 m. lapkričio 20 d. Sprendimu jų augintojams buvo suteikta pagalba.

139. Atsižvelgiant į šias datas nagrinėjamose bylose reikia remtis Reglamentu Nr. 2328/91, į kurio materialinę taikymo sritį patenka ir regioninis sprendimas; vadinas, reikia taikyti visas Sutarties taisykles konkurencijos srityje.

136. Šis sektorius, priešingai nei pirmiau aptartas sektorius, yra priskiriamas žemės ūkiui, todėl jam taikomas Reglamentas Nr. 797/85, tačiau jam taip pat taikomas ir specialus reglamentas – 1968 m. birželio 28 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 827/68 dėl bendro tam tikrų Sutarties I priede išvardytų produktų rinkos organizavimo<sup>82</sup>.

c) Galutinės pastabos

137. Pagal šio reglamento 5 straipsnį EB 87–89 straipsniai „yra taikomi priede išvardytų produktų gamybai ir prekybai jais“, o tarp šių produktų yra „kiti gyvi gyvūnai“ (01.06 punktas).

140. Pirmiau išdėstyti punktai pateisina EB 87–89 straipsnių taikymą Regioniniam įstatymui Nr. 44/1988 ir keturiems konkrečioms juo remiantis priimtiems sprendimams. Yra išvestinės teisės nuostatų, kurios tai leidžia, nors kai kurios iš jų yra specifinės, pavyzdžiui, skirtos triušių augintojams. Net jei taip nebūtų, Teisingumo Teismas vis tiek turi puikią galimybę konstatuoti, kad sprendimas, atsižvelgiant į jo raidę ir prasmę, yra pagrįstas Sutartimi.

82 — OL L 151, p. 16. Specialusis leidimas lietuvių kalba, 3 skyrius, 1 tomas, p. 140.

## B — Teisėtų lūkesčių principo pažeidimas

141. Sprendimuose dėl prašymų priimti prejudicinius sprendimus didelis dėmesys teikiamas ilgam laikotarpiui, kuris prabėgo tarp regioninio įstatymo paskelbimo, procedūros dėl išpareigojimų nevykdymo pradėjimo prieš Italijos Respubliką, Komisijos sprendimo priėmimo ir nurodymo grąžinti neteisėtai gautas sumas, ir šios aplinkybės susiejamos su teisėtų lūkesčių principu. Ieškovai mano, kad šis principas buvo pažeistas dėl to, kad nebuvo tinkamai išnagrinėtas pagalbos suderinamumas su bendrąja rinka.

## 1. Principo pobūdis

142. Teisėtų lūkesčių principas glaudžiai susijęs su teisinio tikrumo principu, kurio specifinis aspektas jis ir yra, tačiau jis nėra aiškiai objektyvus, nes susijęs su konkrečių situacijų apsauga. Šio subjektyvumo padarinys yra toks, kad šio principo apsauginis poveikis labai priklauso nuo kiekvieno konkretaus atvejo aplinkybių<sup>83</sup>.

83 — L. Parejo Alfonso, T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, A. M. Moreno Molina ir A. Estela de Noriega (red.), „Manual de Derecho administrativo comunitario“, *Centro de Estudios Ramón Areces*, Madridas, 2000, p. 75, 76 ir nurodyta teismų praktika.

143. Nors Teisingumo Teismas jį nustatė gana seniai<sup>84</sup>, jam pripažinti prirėkė ilgo ir laipsniško proceso, susijusio su Bendrijos teisės vystymusi, ir dėl to buvo sunku nustatyti aiškų ir logišką jo apibrėžimą<sup>85</sup>.

144. Atsižvelgiant į teismų praktiką<sup>86</sup>, norint konkrečiai pritaikyti principą reikia, kad būtų įvykdyta nemažai sąlygų<sup>87</sup>: Bendrijos institucijos turi būti priėmusios aktą, pateisinantį suinteresuotųjų asmenų teisėtus lūkesčius, nes, kaip pažymėta sprendime *Kühn*<sup>88</sup>, teisėti lūkesčiai gali atsirasti tik tada, jei Bendrija pati iš pradžių sukuria situaciją, galinčią juos sukelti; turi būti tam tikra tikimybė, kad asmuo nepakeis savo nuomonės – turi būti įmanoma šią tikimybę pastebėti ir pripažinti iš šalies – taip ji įgyja

84 — F. Hubeau „Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes“, *Cahier de Droit européen*, Nr. 2–3, 1983, p. 149; ir R. García Macho „Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia“, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nr. 56, 1987, p. 563, teigia, kad ši sąvoka, kuri jau buvo žinoma Vokietijos teisėje – *Vertrauensschutz*, – pirmą kartą buvo pavartota 1965 m. liepos 13 d. Sprendime *Lenmerz-Werke prieš Aukščiausiąją valdžios instituciją* (111/63, Rink. p. 835).

85 — J. Schwarze „Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe“, *European Law Review*, Nr. 2, 1991, p. 870.

86 — Teismų praktikos apibendrinimą galima rasti, be kitų, F. A. Castillo Blanco, *La protección de la confianza en el Derecho administrativo*, *Marcial Pons*, Madridas, 1998, p. 163–199.

87 — Žr., be kitų, J. Schwarze, *op. cit.*, p. 949 ir kt.; L. Parejo Alfonso ir kiti, *op. cit.*, p. 76–78; ir J. W. Rodríguez Curiel „Principios generales del derecho y recuperación de ayudas de Estado ilegales. En especial la confianza legítima“, *Gaceta Jurídica*, Nr. 209, 2000 m. rugsejo–spalio mėn., p. 33–36.

88 — 1992 m. sausio 10 d. Sprendimas (C-177/90, Rink. p. I-35, 14 punktas).

objektyvų pagrindą ir tampa „pagrįstu lūkesčiu“, kuris neprieštarauja Sąjungos teisei tvarkai; suinteresuotojo asmens interesus turi būti viršesnis už esamą viešąjį interesą.

akto kylančios pareigos, ar norint užginčyti Teisingumo Teisme jos galiojimą<sup>91</sup>.

145. Sunkiausia nustatyti „pasitikėjimo pagrindą“, nes asmens padėtis gali būti ginama tik jį žinant<sup>89</sup>.

147. Teisingumo Teismas konstatavo, kad, atsižvelgiant į Komisijos vykdomos kontrolės privalomą pobūdį, pagalbos gavėjai „gali turėti teisėtų lūkesčių dėl pagalbos teisėtumo tik tada, jei ji buvo suteikta laikantis nustatytos procedūros“, ir pridūrė, kad, kita vertus, „rūpestingas ūkio subjektas paprastai turi įsitikinti, kad šios procedūros buvo laikomasi“<sup>92</sup>. Tai yra, jei pagalba buvo suteikta iš anksto apie ją nepranešus, jos gavėjas negali pasitikėti jos suteikimo teisėtumu<sup>93</sup>. Be to, kadangi Komisija nepriėmė patvirtinančio sprendimo ir, tuo labiau, kadangi senaties terminas ieškiniui prieš tokį sprendimą pareikšti nėra pasibaigęs, negali būti jokio tikrumo dėl aptariamose pagalbos teisėtumo<sup>94</sup>. Vadinas, iš anksto neįsitikinus, kad pagalbą suteikusi valstybė iš anksto apie ją pranešė, šiuo principu remtis negalima<sup>95</sup>,

## 2. Teisėti lūkesčiai valstybės pagalbos srityje

146. Neteisėta ir nesuderinama pagalba visuomet yra išieškoma, išskyrus atvejus, kai tai prieštarauja bendrajam teisės principui<sup>90</sup>. Tarp šių išimčių ypač svarbūs yra asmenų teisėti lūkesčiai, kurie dažnai analizuojami teismų praktikoje, kurioje skiriama, ar jais buvo remtasi siekiant išvengti iš Bendrijos

91 — Šiuo klausimu žr. 1997 m. sausio 14 d. Sprendimą *Ispanija prieš Komisiją* (C-169/95, Rink. p. I-135, 49 punktas).

92 — 2004 m. lapkričio 11 d. Sprendimas *Demesa ir Territorio Histórico de Álava prieš Komisiją* (C-183/02 P ir C-187/02 P, Rink. p. I-10609, 44 punktas), kuriame cituojami 1990 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (C-5/89, Rink. p. I-3437, 14 punktas), 1997 m. sausio 14 d. Sprendimas *Ispanija prieš Komisiją* (minėtas, 51 punktas) ir 1997 m. kovo 20 d. Sprendimas *Alcan Deutschland* (C-24/95, Rink. p. I-1591, 25 punktas).

93 — Minėto sprendimo *Demesa ir Territorio Histórico de Álava prieš Komisiją* 45 punktas, kuriame minimi taip pat minėto sprendimo *Alcan Deutschland* 30 ir 31 punktai.

94 — 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimas *Italija prieš Komisiją* (C-91/01, Rink. p. I-4355, 66 punktas), kuriame remiamasi minėto sprendimo *Ispanija prieš Komisiją* 53 punktu ir 2002 m. gegužės 14 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimu *Graphischer Maschinenbau prieš Komisiją* (T-126/99, Rink. p. II-2427, 42 punktas).

95 — U. Fastenrath „Verwaltungsrecht. Europarecht“, *Juristenzeitung*, 1992, p. 1081.

89 — P. Pescatore „Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire“, *Rapport du 12<sup>e</sup> congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, I t., Paryžius, 1986, p. 35.

90 — Šis teiginys, kurį patvirtino ir Teisingumo Teismas, yra įtvirtintas Reglamento Nr. 659/1999, kuris įsigaliojo po sprendimo paskelbimo, 14 straipsnio 1 dalyje.

nes sunku pateisinti Bendrijos sistemos, kuria kontroliuojama valstybės pagalba, nesilaikymą<sup>96</sup>.

148. Lygiai taip pat Komisijos vykdomai kontrolei reikia laiko, kaip Teisingumo Teismas konstatavo savo 2004 m. balandžio 29 d. Sprendime *Italija prieš Komisiją*<sup>97</sup>, nagrinėdamas argumentą, kad dėl ilgo laikotarpio, praėjusio nuo dotacijų suteikimo iki sprendimo grąžinti jas priėmimo, buvo prieita prie išvados, kad pagalba buvo teisėta. Visų pirma Teisingumo Teismas konstatavo, kad teisės išieškoti sumokėtą sumą senaties terminas galimas tik tuomet, jei šis senaties terminas yra nustatytas iš anksto, o tai, kaip ir šioje byloje, nebuvo padaryta priimant toje byloje ginčytą priemonę (89 punktas)<sup>98</sup>. Antra, remdamasis kitais sprendimais<sup>99</sup>, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nors esminis teisinio tikrumo reikalavimas neleidžia Komisijai neribotam laikui atidėti savo įgaliojimų vykdymo (90 punktas), valstybės pagalbos, apie kurią nepranešta, atveju Komisijos vėlavimą galima ginčyti tik nuo to momento, kai ji sužinojo apie su bendrąja rinka nesuderinamos pagalbos egzistavimą (91 punktas).

96 — I. Pernice „Neues zum EG-Beihilfenverbot“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1992, p. 66, įpareigoja dotacijų gavėjus patikrinti, ar apie jas buvo pranešta ir ar buvo pradėtos EB 88 straipsnio 3 dalyje numatytos procedūros; jis taip pat rekomenduoja valstybėms narėms patikrinti, ar dar yra pagalbų, apie kurias nebuvo pranešta. Pati Komisija savo komunikate atkreipė dėmesį į pagalbos, apie kurią ji nebuvo informuota, nepatikimą (OL C 318, 1983, p. 3 ir 4).

97 — Minėtas sprendimas C-298/00 P.

98 — Reglamento Nr. 659/1999 15 straipsnis nustato senaties terminą, per kurį Komisija gali teisėtai įgyvendinti savo įgaliojimus pagalbos išieškojimo srityje.

99 — 1972 m. liepos 14 d. Sprendimas *Geigy prieš Komisiją* (52/69, Rink. p. 787, 20 ir 21 punktai) ir 2002 m. rugsėjo 24 d. Sprendimas *Falck ir Acciaierie di Bolzano prieš Komisiją* (C-74/00 P ir C-75/00 P, Rink. p. I-7869, 140 punktas).

149. Būtent vėlavimas priimti sprendimą tapo argumentu tą vienintelį kartą, kai nebuvo pareikalauta grąžinti pagalbą. Taip Teisingumo Teismas konstatavo savo sprendime *RSV prieš Komisiją*<sup>100</sup>, atsižvelgdamas į ypatingas bylos aplinkybes<sup>101</sup>: šioje byloje ieškinys buvo pareikštas ginčijant sprendimą, kuriuo, praėjus daugiau kaip 26 mėnesiams nuo pranešimo, buvo pripažintas pagalbos nesuderinamumas su bendrąja rinka ir nuspręsta panaikinti pagalbą, skirtą sektoriui, kuriame jau buvo pasinaudota kita teisėta pagalba, ir papildomoms veiklos, kuriai vykdyti jau buvo pasinaudota teisėta pagalba, išlaidoms padengti.

### 3. Taikymas nagrinėjamai bylai

150. Išnagrinėjus sprendimo turinį atsiskleidžia du dalykai: pirma, pranešimo apie pagalbą nebuvimas, kuris nulemia jos neteisėtumą, antra, prieštaravimas laisvai konkurencijai, kuris lemia jos nesuderinamumą su bendrąja rinka. Šiuos du padarinius reikia analizuoti kartu.

100 — 1987 m. lapkričio 24 d. Sprendimas (223/85, Rink. p. I-4617).

101 — Į padėties ypatingumą dėmesys jau buvo atkreiptas 2003 m. sausio 28 d. Sprendime *Vokietija prieš Komisiją* (C-334/99, Rink. p. I-1139, 44 punktas). Mokslinėje literatūroje žr. V. Götz „Handbuch des Eu-Wirtschaftsrechts“, H. III, *Subventionsrecht*, 108 punktas, p. 34.

a) Neteisėtumas

151. Savo sprendime Komisija konstatuoja, kad pagal Regioninio įstatymo Nr. 44/1988 5 straipsnį suteikta pagalba yra neteisėta, nes jai nebuvo pranešta nei apie šį įstatymą, nei apie juo remiantis priimtus sprendimus.

152. Nepranešimas yra faktinė aplinkybė, kurią nesunku įrodyti ir kuri iš principo nelabai dera su tokiu vėlavimu kaip nagrinėjamoje byloje.

153. Visų pirma, siekiant nustatyti, ar EB 87–89 straipsniai yra taikytini, reikia kvalifikuoti priimtas priemones. Tai ne visuomet yra lengva užduotis.

154. Be to, nustatyti Bendrijos teisinės tvarkos pažeidimai yra susiję ne tik su formos dalykais, bet ir su pačiu aptariamoms pagalbos turiniu. Šiame kontekste reikia atsižvelgti į sprendimą *Boussac*<sup>102</sup>, pagal kurį negalima reikalauti grąžinti valstybės pagalbą tik todėl, kad apie ją nebuvo pranešta EB 88 straipsnio

3 dalyje nustatyta tvarka, t. y. dėl jos neteisėtumo – *formelle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit*, o tik konstatavus, kad ji yra nesuderinama su bendrąja rinka – *materielle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit*.

155. Taigi tai nėra atskiri dalykai, nes jie yra glaudžiai susiję, todėl reikia išnagrinėti ant-rajį sprendimo aspektą.

b) Nesuderinamumas

156. Norint įvertinti praėjusį laikotarpį, reikia atsižvelgti į pagrindinėse bylose pateiktuose faktinių aplinkybių pristatymuose nurodytą informaciją apie Sardinijos regioninės valdžios suteiktą pagalbą ir veiksmus, kurių ėmėsi Komisija.

157. Atlikus išsamią analizę paaiškėjo, kad regioninis įstatymas buvo priimtas 1988 m., procedūra buvo pradėta 1994 m., sprendimas priimtas 1997 m., o grąžinti neteisėtai gautas sumas pareikalauta 2001 metais.

102 — 1990 m. vasario 14 d. Sprendimas *Prancūzija prieš Komisiją*, vadinamas sprendimu „*Boussac*“ (C-301/87, Rink. p. I-307, 19 ir kt. punktai). Jame nustatytais principais buvo vadovautasi 1990 m. kovo 21 d. Sprendime *Belgija prieš Komisiją*, vadinamame sprendimu „*Tubemeuse*“ (C-142/87, Rink. p. I-959, 15–20 punktai); 1991 m. lapkričio 21 d. Sprendime *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ir Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (C-354/90, Rink. p. I-5505, 13 punktas) ir 1996 m. liepos 11 d. Sprendime *SFEY ir kt.* (C-39/94, Rink. p. I-3547, 43 punktas).

158. Aptariant Bendrijos akto galiojimą reikia įvertinti institucijų rūpestingumą. Valstybės narės elgesys daro įtaką jos santykiams su savo piliečiais, tačiau negali išprovokuoti sprendimo panaikinimo. Taigi ginčijami laikotarpiai prasidėjo tada, kai Komisija pirmą kartą sužinojo informaciją, leidžiančią jai preziumuoti, kad pagalba egzistuoja, o tai įvyko 1992 m. rugsėjo 1 d., kai jai buvo pranešta apie Regioninį įstatymą Nr. 17/1992. *Dies ad quem* įvyko tą dieną, kai Komisija pranešė apie savo sprendimą.

159. Tarp šių dviejų datų galima išskirti du etapus: pirmąjį, kai buvo atliekami išankstiniai patikrinimai, ir antrąjį, kai buvo vykdomas formalus tyrimas.

#### i) Išankstinis tyrimas

160. Kadangi nei apie Regioninį įstatymą Nr. 44/1988, nei apie *Giunta regionale* sprendimus nebuvo pranešta, šiame etape reikėjo sužinoti visas svarbias faktines aplinkybes, ypač apie pagalbos pobūdį ir apimtį, taip pat apie jos poveikį bendrajai rinkai<sup>103</sup>.

103 — Minėtame sprendime *Boussac* Komisijai suteikiama laiko apsvaistyti ir ištirti atvejį prieš pradėdant oficialią procedūrą (27 punktas).

161. Jis vyko nuo 1992 m. rugsėjo iki 1994 m. rugpjūčio. Per šį laikotarpį, 1992 m. spalio 29 d. ir 1993 m. gegužės 27 d., Komisija pateikė Italijos vyriausybei įvairius prašymus pateikti informaciją, į kuriuos ji atsakė 1993 m. kovo 24 d., balandžio 2 d. ir gruodžio 3 d.; paskutinis prašymas buvo pateiktas 1994 m. vasario 28 d. ir patenkintas balandžio 25 dieną.

162. Šie raštai įrodo, kad nebuvo laukimo, kuris pateisintų tariamą sprendimo negaliojimą. Nors šių raštų turinys ikiteisminės procedūros metu nebuvo pateiktas kaip įrodymas, akivaizdu, kad nacionalinės valdžios institucijos vėlavo atsakyti į kai kuriuos prašymus, nes, pavyzdžiui, 1993 m. gegužės 27 d. prašymas buvo patenkintas tik po šešių mėnesių.

#### ii) Formali tyrimo procedūra

163. Šis antrasis laikotarpis tęsėsi nuo formalios tyrimo procedūros pradėjimo 1994 m. rugpjūtį iki sprendimo priėmimo 1997 m. balandį.

164. Ypatingą reikšmę turi minėtas Komisijos komunikato paskelbimas Oficialiajame leidinyje; pagal EB 88 straipsnio 2 dalį jis yra skirtas valstybėms narėms ir tretiesiems asmenims, kad jie galėtų „pateikti savo

pastabas apie aptariamąs priemones“. Savo sprendime *Intermills prieš Komisiją* Teisingumo Teismas pažymėjo, kad ši nuostata nereikalauja individualiai informuoti konkrečių asmenų, nes „jos vienintelis tikslas – užtikrinti <...>, kad visi potencialiai suinteresuoti asmenys būtų informuoti ir turėtų progą išdėstyti savo argumentus“, ir pridėjo, kad „pranešimo paskelbimas Oficialiajame leidinyje yra tinkama priemonė informuoti visus suinteresuotuosius asmenis apie procedūros pradžią“<sup>104</sup>.

165. Per šiuos 32 mėnesius buvo atlikti įvairūs veiksmai, pavyzdžiui, 1995 m. sausio 30 d., rugpjūčio 25 d. ir gruodžio 1 d. Italijos vyriausybė pateikė savo pastabas. Be to, paskutinį 1995 m. ketvirtį padarytas reguliavimo pakeitimas paskatino Komisiją tų pačių metų gruodį paprašyti papildomų paaiškinimų, kurie buvo pateikti 1996 m. vasario 22 dieną. Svarbu ir tai, kad Komisija, atsižvelgdama į aplinkybes, nusprendė 1995 m. pakeitimus nagrinėti kartu su visa pagalbos schema. 1996 m. liepos 25 d. Sprendimu apie tai buvo informuota valstybė narė, nors toks tyrimas negalėjo būti atliktas dėl to, kad nebuvo informacijos apie reformos poveikį.

166. Nors ir buvo tam tikras sunkiai pateisinamas vėlavimas, tai neįrodo, kad Komisija aplaidžiai atliko savo funkcijas.

### c) Bendras vertinimas

167. Atsižvelgiant į visus išdėstytus argumentus, dvigubą sprendimo turinį ir iki jo atliktus veiksmus, galima daryti išvadą, kad pagalbos gavėjų teisėti lūkesčiai nebuvo pažeisti, nes, pirma, buvo įrodyta, kad nebuvo pranešta apie Regioninį įstatymą Nr. 44/1988 ir sprendimus, kuriais jis buvo įgyvendintas, ir kad apie procedūros pradžią buvo paskelbta, antra, iki Bendrijos akto priėmimo praėjęs laikotarpis nėra pernelyg ilgas.

### C — Kiti pažeidimai

168. Prieš pateikiant bet kokius kitus argumentus reikia pabrėžti, kad sprendimu pripažįstama, jog pagalba yra neteisėta ir nesuderinama su bendrąja rinka. Pirmasis konstatavimas yra pagrįstas faktu, kad pagalba buvo suteikta nesudarius Komisijai galimybių jos išnagrinėti, kai ji dar buvo planuojama. Antrasis paremtas EB 87 straipsnio 1 dalimi, nes nebuvo įvykdytos sąlygos, leidžiančios pasinaudoti šio straipsnio 2 ir 3 dalyse numatytais leidžiančiomis nukrypti nuostatomis.

169. Šis dvigubas konstatavimas atitinka reikalavimus, nustatytus Teisingumo Teis-

104 — 1984 m. lapkričio 14 d. Sprendimas (323/82, Rink. p. 3809, 17 punktas).



mo, kuris nuo pirmiau minėtų sprendimų *Boussac* ir *Tubemeuse* priėmimo nesuderinamumą dėl turinio atskiria nuo procedūrinio neteisėtumo, taigi formalus pranešimo nebuvimas nedaro poveikio laisvai konkurencijai.

170. Nagrinėjamoje byloje ginčas kilo ne dėl nepranešimo, kuris lemia pagalbos neteisėtumą, o dėl jos suderinamumo su bendrąja rinka ir įvykdytų iniciatyvų.

171. Dabar reikia išnagrinėti procedūros pažeidimus, nepakankamą motyvavimą ir pagalbos suderinamumą.

## 1. Procedūros pažeidimai

172. Iki Reglamento Nr. 659/1999 Komisija neturėjo taisyklių, nustatančių procedūrą, kurios reikia laikytis, kai sprendimas dėl valstybės pagalbos jau priimtas arba ji jau įgyvendinta. Tuo metu Komisija vadovavosi principais, nustatytais Teisingumo Teismo, kuris 1974 m. liepos 2 d. Sprendimu *Italija prieš Komisiją*<sup>105</sup> apibrėžė konkrečią kontrolės procedūrą, paremtą taisyklėmis, kurios turėjo būti taikomos tuo metu, kai turėjo būti pranešta apie pagalbą.

<sup>105</sup> — 173/73, Rink. p. 709.

173. Minėtame savo sprendime *Boussac* jis paaiškino šiuos veiksmus:

- Kai Komisija konstatuoja, kad pagalba buvo suteikta arba pakeista jos neinformavus, ji paprašo valstybės narės pateikti savo pastabas. Gavusi jas, Komisija gali nedelsdama sustabdyti pagalbos skyrimą ir prireikus įvykdymą bei pareikalauti visų reikiamų dokumentų, informacijos ir duomenų.

- Kai ši informacija yra pateikiama, Komisija tikrina priemonės suderinamumą su bendrąja rinka. Jei atitinkama šalis nepateikia informacijos, Komisija gali nutraukti procedūrą ir priimti atitinkamą sprendimą, prireikus pareikalaujama grąžinti pagalbą.

- Jei valstybė narė nesustabdo pagalbos teikimo, Komisija, atlikusi turinio tyrimą, turi teisę tiesiogiai kreiptis į Teisingumo Teismą, prašydama pripažinti, kad buvo pažeista Sutartis.

174. Nagrinėjamoje byloje Komisija, sužinojusi apie aptariamą pagalbą, pradėjo išanksti-

nį tyrimą, po kurio buvo nuspręsta oficialiai pradėti EB 88 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą, kurios metu Italijos Respublika keletą kartų teikė pastabas ir kuri baigėsi priėmus ginčijamą sprendimą.

EB 88 straipsnio 1 dalį, kuri įpareigoja Komisiją ir valstybes nares nuolat kontroliuoti visas „esamas“ pagalbos sistemas, — nes nėra jokių abejonių, kad tai nauja pagalba<sup>106</sup>.

175. Šioje įvykių sekoje nematyti jokio esminio pažeidimo, dėl kurio galutinį aktą būtų galima pripažinti negaliojantį.

b) Nepagrįstas ir teiginys, kad, pranešus apie Regioninį įstatymą Nr. 17/1992, nebuvo išnagrinėtas pagalbos suderinamumas: po šio pranešimo buvo pradėtas išankstinis tyrimas ir atlikta nemažai formalumų, kurie jau buvo aptarti pirmiau.

176. Be to, reikia atsižvelgti į šiuos argumentus:

a) Regioninio įstatymo Nr. 44/1988, papildyto Regioniniu įstatymu Nr. 17/1992, 5 straipsnyje nustatyta reguliavimu buvo siekiama suteikti pagalbą sumažintomis palūkanomis, kurią, be šio teisės akto, kuriame ji buvo numatyta, taip pat pagal šio straipsnio 4 dalį numatė 1928 m. Įstatymas dėl su žemės ūkio kreditais susijusių priemonių; šis įstatymas nustato ne pagalbą, o tik priemonę, per kurią ji yra įgyvendinama, be to, neišsamiai.

Vadinasi, net jei sprendime tikrinamas pagalbos suderinamumas su bendrąja rinka, atliktų veiksmų trukmė daro poveikį ne procedūros teisėtumui, o kitam dalykui — teisėtų lūkesčių principui, kuris jau buvo aptartas pirmiau.

## 2. Motyvavimas

177. Savo išvadoje byloje, kurioje buvo priimtas 2004 m. lapkričio 11 d. Sprendimas

Taigi negalima pritarti teiginiui, kad pagalbą reglamentavo dar iki Sutarties priimtas teisės aktas — o tokiu atveju reikėtų taikyti

106 — Jei taip nebūtų, pasinaudojant Komisijos pastabose pateiktu pavyzdžiu, rėmimasis 1942 m. Civiliniame kodekse nustatytais sutartis reglamentuojančiomis taisyklėmis reikėtų, kad priemonės tuo metu jau galiojo.

*Portugalija prieš Komisiją*<sup>107</sup>, pažymėjau, kad motyvavimas yra akto „būtina dalis“<sup>108</sup>, o pareiga motyvuoti skirta ne vien tik šalių interesams apsaugoti, bet taip pat suteikti Teisingumo Teismui būtinos informacijos, leidžiančios jam tinkamai peržiūrėti priemonės teisėtumą<sup>109</sup>. Teismų praktikoje taip pat pabrėžiama, kad pagal Sutartį motyvavimas turi aiškiai ir nedviprasmiškai atskleisti ginčijamą aktą priėmusios institucijos argumentus taip, kad suinteresuotieji asmenys sužinotų, koks yra priimtos priemonės pagrindimas, ir kad Teisingumo Teismas galėtų įgyvendinti savo teisę peržiūrėti priemonę, tačiau nėra būtina išsamiai nurodyti visų faktinių ir teisinių aspektų, jei atsižvelgiama ne tik į sprendimo formuluotes, bet ir jo priėmimo kontekstą bei visas nagrinėjamą klausimą reglamentuojančias teises nuostatas<sup>110</sup>.

178. Dėl pagalbos sistemų ekonominio sudėtingumo šioje srityje ypač didelė svarba teikiama sprendimų motyvavimui. Dar 1973 m. liepos 12 d. Sprendime *Komisija prieš Vokietiją*<sup>111</sup> buvo pažymėta, kad sprendimas turi būti pakankamai tikslus, o kadangi taip nebuvo, minėtame sprendime *Intermills prieš Komisiją* ir sprendime *Nyderlandai ir Leeuwarder Papierwarenfabrik prieš Komisiją*<sup>112</sup> Teisingumo Teismas panaikino ginčytus aktus dėl to, kad jie buvo

nepakankamai motyvuoti. Tačiau minėtame sprendime *Boussac* konstatuota, kad jei valstybė narė suteikia pagalbą iš anksto apie ją nepranešusi, sprendime, kuriuo pripažįstamas jos nesuderinamumas su bendrąja rinka, nėra privaloma įrodyti realios įtakos konkurencijai ar tarpusavio prekybai, nes priešingu atveju jis būtų palankesnis pažeidėjoms nei toms valstybėms, kurios praneša apie pagalbą planavimo etape (pirmiausia 32 ir 33 punktai).

179. Nagrinėjamoje byloje sprendimo konstatuojamosiose dalyse aprašoma procedūra, kurios buvo laikytasi priimant sprendimą, taip pat nacionalinės nuostatos. Jose nurodomos priežastys, kodėl nepranešimas yra ypač sunkus pažeidimas, kodėl nebuvo taikomos gairės dėl valstybės pagalbos sunkumų patiriančioms įmonėms sanuoti ir restruktūrizuoti, taip pat kodėl nebuvo pritarta argumentams dėl priežasčių, nulėmusių pernelyg didelį įmonių įsiskolinimą. Toliau jose aprašomi pagalbos padariniai ir EB 87 straipsnio 2 dalies a ir c punktuose numatytų išimčių netaikomumas. Galiausiai paaiškinama būtinybė išieškoti sumokėtas sumas.

180. Iš to darytina išvada, kad sprendimas pakankamai motyvuotas. Galima ginčyti jame pateikiamų argumentų taikymo sritį ar turinį, tačiau sprendimo motyvai yra aiškūs.

107 — C-249/02, Rink. p. I-10717.

108 — 1988 m. vasario 23 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (131/86, Rink. p. 905, 37 punktas).

109 — 1959 m. kovo 20 d. Sprendimas *Nold prieš Aukščiausiąją valdžios instituciją* (18/57, Rink. p. 89) ir po jo priimti sprendimai.

110 — 1990 m. vasario 14 d. Sprendimas *Delacre ir kt. prieš Komisiją* (C-350/88, Rink. p. I-395) ir 1997 m. balandžio 15 d. Sprendimas *Irish Farmers Association ir kt.* (C-22/94, Rink. p. I-1809).

111 — 70/72, Rink. p. 813, 23 punktas.

112 — 1985 m. kovo 13 d. Sprendimas (296/82 ir 318/82, Rink. p. 809).

## 3. Pagalbos suderinamumas

181. Kaip ir kiti konkurencijos apribojimai, valstybės pagalba turi būti vertinama atsižvelgiant į rinkos ekonomiką ir Europos integraciją<sup>113</sup>, nes jos suteikimas dirbtinai pažeidžia priemonių lygybę ir padaro įtaką įmonių galimybėms, net jei laikinai ji gali padėti geriau prisitaikyti prie naujos situacijos, kovoti su nedarbu ar prisidėti prie harmoningos regioninės plėtros.

182. Šis interesų konfliktas atsiskleidžia EB 87 straipsnyje, kuris draudžia valstybės pagalbą (1 dalis), tačiau išvardija atvejus, kai pagalba yra suderinama su bendrą rinka, ir situacijas, kai suderinamumą vertina Komisija (atitinkamai 2 ir 3 dalys).

183. Labai anksti, dar 1962 m. gruodžio 14 d. Sprendime *Komisija prieš Liuksemburgą ir Belgiją*<sup>114</sup> Teisingumo Teismas pažymėjo, kad bendrosios taisyklės išimtis turi būti aiškinamos siaurai; leidžiančių nukrypti nuostatų žemės ūkio sektoriuje ribos buvo

apibrėžtos sprendime *Syndicat national des céréales ir kt.*<sup>115</sup>. Neseniai, 2004 m. lapkričio 11 d. Sprendime *Ispanija prieš Komisiją*<sup>116</sup> Teisingumo Teismas pažymėjo, kad „įtaka valstybių narių tarpusavio prekybai <...> priklauso nuo šiose valstybėse aptariamoje srityje įsteigtų įmonių veiksmingos konkurencijos egzistavimo“ (29 punktas); šią idėją reikia susieti su 2004 m. balandžio 29 d. Sprendime *Graikija prieš Komisiją*<sup>117</sup> pateiktu teiginiu, kuris paremtas daugeliu precedentų ir pagal kurį „palyginti nedidelė pagalba suma<sup>118</sup> arba palyginti nedidelis pagalbą gavusios įmonės dydis *a priori* nereiškia, kad negalėjo būti padaryta įtaka <...> tarpusavio prekybai arba negalėjo būti iškreipta konkurencija“ (69 punktas), nes nustatant pagalbos įtaką lemiamą vaidmenį vaidina kiti veiksniai, pavyzdžiui, jos „kumuliacinis pobūdis <...>, taip pat aplinkybė, kad pagalbą gavusios įmonės veikia sektoriuje, kuriame konkurencija ypač didelė“ (70 punktas), koks, pavyzdžiui, yra žemės ūkio sektorius<sup>119</sup>.

184. Pagalbos teisėtumui pagrįsti buvo pasiremta EB 87 straipsnio 2 dalies b punkto ir 3 dalies a ir c punktų nuostatomis.

113 — A. L. Calvo Caravaca ir J. Carrascosa González, *op. cit.*, p. 231.

114 — 2/62 ir 3/62, Rink. p. 813. Aiškindamas Sutarties I priede pateiktą sąrašą Teisingumo Teismas konstatavo, kad „iš (32) straipsnio 2 dalies kyla, kad bendrajai rinkai sukurti numatytų sąlygų išimtis, leidžiamos žemės ūkio srityje, yra išimtinės priemonės, kurios turi būti aiškinamos griežtai“.

115 — 1970 m. gruodžio 17 d. Sprendimas (34/70, Rink. p. 1233).

116 — C-73/03, nepaskelbta Rinkinyje.

117 — C-278/00, Rink. p. I-3997.

118 — Pareiškėjų pagrindinėje byloje atstovai posėdyje nurodė, kad kiekvienam gavėjui buvo skirta vidutiniškai nuo 5 000 iki 10 000 eurų.

119 — Šiame kontekste 2004 m. lapkričio 11 d. Sprendime *Ispanija prieš Komisiją*, minėtame 116 išnašoje, pažymėta, kad „kalbant apie žemės ūkio sektorių, nėra jokių abejonių, jog Europos Sąjungoje šiame sektoriuje yra labai didelė konkurencija“ (29 punktas).

a) EB 87 straipsnio 2 dalies b punktas

cinio, pagalbos gavėjų patirtos žalos apskaičiavimo. Galiausiai nebuvo paneigti šiuo požiūriu sprendime išdėstyti argumentai.

185. Ši nuostata numato, kad bendrajai rinkai neprieštarauja „pagalba gaivalinių nelaimių ar kitų ypatingų įvykių padarytai žalai atitaisyti“.

b) EB 87 straipsnio 3 dalies a ir c punktai

186. Šiame kontekste reikia paminėti 2004 m. lapkričio 11 d. Sprendimą *Ispanija prieš Komisiją*, kuriame nustatyta, kad turi būti „tiesioginis ryšys tarp ypatingo įvykio sukeltos žalos ir valstybės pagalbos“, taip pat kad reikia „kuo tiksliau įvertinti atitinkamų gamintojų patirtą žalą“ (37 punktas).

188. Šios taisyklės leidžia Komisijai pripažinti, kad bendrajai rinkai neprieštarauja „pagalba, skirta regionų, kuriuose yra neįprastai žemas gyvenimo lygis arba didelis nedarbas, ekonominei plėtrai skatinti“, taip pat „pagalba, skirta tam tikros ekonominės veiklos rūšių arba tam tikrų regionų ekonomikos sričių plėtrai skatinti, jei ji netrikdo prekybos sąlygų taip, kad prieštarautų bendram interesui“.

187. Nagrinėjamoje byloje nebuvo įrodyta, kad įvyko kokia nors gaivalinė nelaimė ar kitas ypatingas įvykis, kad pusiausvyrai atkurti reikėtų specialių ekonominių priemonių, nes sausra – nors ir ilgai trukusi, rinkos krizės, padidėjusi palūkanų norma ar organizaciniai rinkodaros trūkumai šios sąlygos neatitinka. Be to, nėra jokio, nors ir orienta-

189. Pagal nusistovėjusią teismų praktiką, analizuodama situacijas, kurioms taikoma EB 87 straipsnio 3 dalis, „Komisija <...> turi didelę diskreciją, kurios įgyvendinimas apima ekonominį ir socialinį vertinimą, privalomą atlikti Bendrijos kontekste“; savo ruožtu „tikrindamas tokios laisvės įgyvendinimo teisėtumą Teisingumo Teismas negali savo vertinimu pakeisti kompetentingos valdžios

institucijos vertinimo, ir apsiriboja tyrimu, ar pastaroji institucija vertindama nepadarė akivaizdžios klaidos ir ar ji nepiktnaudžiavo įgaliojimais<sup>120</sup>.

## VIII — Galiojimo pasekmės

190. Nei bylos medžiaga, nei sprendime pateikti paaiškinimai neįrodo nė mažiausios vertinimo klaidos. Be to, nėra jokių įrodymų, kad Komisija būtų pasinaudojusi savo įgaliojimais siekdama kitokių tikslų nei numatyta Sutartyje.

191. Be to, sprendime aptariamos minėtos Bendrijos gairės dėl valstybės pagalbos sunkumų patiriančioms įmonėms sanuoti ir restruktūrizuoti, kuriomis Italijos Respublika rėmėsi administracinėje procedūroje. Komisija mano, kad jos yra netaikytinos, nes jų įsigaliojimo momentu atitinkama procedūra jau buvo pradėta; tačiau, net jei į jas ir būtų atsižvelgta, nė vienu iš nagrinėjamų atveju nebuvo įvykdytos jose nustatytos sąlygos.

192. Remiantis minėtu sprendimu *Tubemeuse*, pripažinimas, kad sprendimas yra teisėtas, reiškia, kad sumokėtos sumos turi būti išieškotos, nes tai yra logiškas jų nesuderinamumo su sistema padarinys.

193. Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad jei Bendrijos teisėje nėra nustatyta pagalbos išieškojimo procedūra – bent jau iki Reglamento Nr. 659/1999 priėmimo, reikia taikyti nacionalines taisykles<sup>121</sup> ir kad valstybės narės privalo gera valia bendradarbiauti, kad padėtų išvengti galinčių iškilti sunkumų<sup>122</sup>. Šiuo požiūriu 2004 m. birželio 29 d. Sprendime *Komisija prieš Tarybą*<sup>123</sup> pažymėta, kad valstybių narių pareiga panaikinti su bendrąja rinkta nesuderinamą pagalbą „yra siekiama ankstesnės padėties atkūrimo“ ir toks tikslas yra pasiekiamas, kai aptariama pagalba kartu su palūkanomis už vėlavimą yra gražinama, nes dėl šio gražinimo jų gavėjas „praranda rinkoje turėtą palankesnę padėtį jo konkurentų atžvilgiu“ (42 punktas).

120 — Iš paskiausiai priimtų žr. 2002 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Ispanija prieš Komisiją* (C-351/98, Rink. p. I-8031, 74 punktas); 2003 m. vasario 13 d. Sprendimą *Ispanija prieš Komisiją* (C-409/00, Rink. p. I-1487, 93 punktas) ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Graikija prieš Komisiją* (minėtas, 97 punktas), kuris paremtas 2002 m. gruodžio 12 d. Sprendimu *Prancūzija prieš Komisiją* (C-456/00, Rink. p. I-11949, 41 punktas).

121 — Be kitų, žr. 1983 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Deutsche Milchkontor ir kt. prieš Vokietiją* (205/82–215/82, Rink. p. 2633, 19 punktas) ir kitus sprendimus, kurie jame paminėti.

122 — 1986 m. sausio 15 d. Sprendimas *Komisija prieš Belgiją* (52/84, Rink. p. 89, 16 punktas).

123 — C-110/02, Rink. p. I-6333, kuriame nurodomi 1995 m. balandžio 4 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (C-350/93, Rink. p. I-699, 21 ir 22 punktai) ir 2002 m. kovo 7 d. Sprendimas *Italija prieš Komisiją* (C-310/99, Rink. p. I-2289, 98 ir 99 punktai).

194. Iš pirmiau išdėstytų argumentų aiškiai matyti, kad valstybė narė nepranešė Komisioniui apie priimtas priemones, taip pat nepranešė suinteresuotiesiems asmenims apie pradėtą procedūrą dėl pažeidimo ir kad kai ji galiausiai informavo juos apie galutinį sprendimą, nuo jo priėmimo jau buvo praėję beveik ketveri metai, nepaisant to, kad apie tai jie galėjo kitais būdais sužinoti anksčiau.

195. Aplinkybės, kuriomis remiasi pareiškėjai, prašydami atlyginti patirtą žalą, buvo išdėstytos procedūrose, kuriose buvo priimti prašymai priimti prejudicinius sprendimus. Nors Teisingumo Teismo nebuvo prašyta pareikšti nuomonės šiuo klausimu, nėra aplinkybių, kurios neleistų jam pateikti nacionaliniam teismui tam tikrų gairių, kaip išspręsti šią problemą.

196. Pagrindinis diskusijų objektas yra tai, ar valstybė narė gali būti pripažinta pažeidusi Bendrijos teisę<sup>124</sup>, ypač dėl pareigos iš anksto informuoti Komisiją pažeidimo, nes kitas iškeltas klausimas turi būti vertinamas atsižvelgiant į nacionalinę teisę, kaip ir

klausimas, ar Italijos Respublika pažeidė suinteresuotųjų asmenų teisėtus lūkesčius.

197. Jei pagalbos, kuri buvo panaikinta dėl procesinių taisyklių pažeidimo, gavėjai pareikštų ieškinius dėl žalos atlyginimo<sup>125</sup>, norint nustatyti pareigą atlyginti žalą, svarbu išsiaiškinti, ar pažeidimas buvo „pakankamai didelis“<sup>126</sup>, kaip apibrėžta sprendime *Brasserie du pêcheur ir Factortame*<sup>127</sup>.

198. Tai turi padaryti nacionalinis teismas, kuris, jei jam kiltų kokių nors abejonių, gali vėl kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl išaiškinimo. Bet kuriuo atveju, reikia pažymėti, kad jei teisė į žalos atlyginimą būtų pripažinta, žala negali būti prilyginta išieškotinos pagalbos sumai, nes tokiu atveju būtų netiesiogiai suteikta pagalba, kuri buvo pripažinta neteisėta ir nesuderinama su bendrąja rinka.

124 — Apie teismų praktikos kitimą ir tai, kaip šis klausimas iškilo, žr. R. Alonso García „La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario“, *Civitas*, Madridas, 1997. Apskritai kritiška analizė pateikiama E. García de Enterría „El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador“, *Revista de Administración Pública*, 2002 m. rugsėjo–gruodžio mėn., p. 173–206.

125 — Savo išvados byloje, kurioje buvo priimtas 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Belgija prieš Komisiją* (C-197/99 P, Rink. p. I-8461), 74 punkte generalinis advokatas P. Léger pažymėjo, kad „konstatavus, jog valstybės pagalba yra neteisėta, nacionaliniu lygiu gali kilti daug svarbių padarinių“, tarp kitų paminėdamas pagalbos gavėjo ar jo konkurentų teisę pareikšti ieškinį valstybei dėl žalos atlyginimo, kaip nurodė ir generalinis advokatas G. Tesouro savo išvados minėtoje byloje *Tubemeuse* 7 punkto paskutinėje pastraipoje.

126 — J. P. Keppenne „Guide des aides d'État en droit communautaire“, *Bruyllant*, Briuselis, 1999.

127 — 1996 m. kovo 5 d. Sprendimas (C-46/93 ir C-48/93, Rink. p. I-1029, 51 punktas).

## **IX — Išvada**

199. Atsižvelgdamas į pirmiau išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti *Tribunale di Cagliari*:

„Išnagrinėjus pateiktus klausimus nerasta jokio pagrindo, galinčio turėti poveikį 1997 m. balandžio 16 d. Komisijos sprendimo 97/612/EB dėl Sardinijos regiono (Italija) suteiktos pagalbos žemės ūkio sektoriuje galiojimui.“