Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOZZI
esitatud 17. jaanuaril 2013 [1]

Kohtuasi C-111/10

Euroopa Komisjon
versus

Euroopa Liidu Nõukogu

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

1. Käesoleva kohtuasja esemeks oleva hagiga palub komisjon Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 16. detsembri 2009. aasta otsus 2009/983/EL, milles käsitletakse Leedu Vabariigi asutuste poolt riigiabi andmist põllumajandusmaa ostmiseks ajavahemikul 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2013 (edaspidi „vaidlustatud otsus”) [2].

2. Kolme paralleelselt esitatud hagiga vaidlustas komisjon veel kolm nõukogu otsust sama tüüpi abi kohta, mida andsid Poola Vabariik (kohtuasi C-117/10), Läti Vabariik (kohtuasi C-118/10) ja Ungari Vabariik (kohtuasi C-121/10).

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

I. Õiguslik raamistik

4. ELTL artikli 108 lõige 1 sätestab:

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

1 — Algkeel: itaalia.

2 — ELT 2010, L 338, lk 93.

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

„Liikmesriigi avalduse põhjal võib nõukogu ühehäälselt otsustada, et abi, mida see riik annab või kavatseb anda, tuleb erandina artikli 107 sätetest või artiklis 109 sätestatud eeskirjadest pidada siseturuga kokkusobivaks, kui sellist otsust õigustavad erandlikud asjaolud. Kui komisjon on kõnesoleva abi küsimuses juba algatanud käesoleva lõike esimeses lõigus ettenähtud menetluse, siis tõsiasi, et asjassepuutuv riik on esitanud nõukogule avalduse, peatab nimetatud menetluse selle ajani, kuni nõukogu on oma seisukoha teatavaks teinud.

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

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

7. Teatises, mis avaldati Euroopa Liidu Teatajas 15. märtsil 2008,[7] võttis komisjon vastavalt määruse nr 659/1999 artikli 19 lõikele 1 teadmiseks, et Leedu on 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 nimetatud pakutavad vajalikud meetmed „tingimusteta ja selgesõnaliselt heaks kiitnud", millest Leedu ametivõimud olid komisjonile 22. märtsil 2007 kirja teel teatanud.

II. Vaidluse taust ja vaidlustatud otsus

8. Järgides 2003. aasta ühinemisakti IV lisa 4. peatükis sätestatud menetlust, teatas Leedu 31. augustil 2004 komisjonile meetmetest, mille kohta ta soovis, et neid käsitataks EÜ artikli 88 lõike 1 tähenduses olemasoleva abina kuni kolmanda ühinemisjärgse aasta lõpuni. Nende hulgas oli kava „maa ostmise toetamiseks".[8]

9. Tehes 22. novembri 2006. aasta otsust,[9] uuris komisjon ja lubas kuni 31. detsembrini 2010 rakendada kuni 300 hektari suuruse pindalaga põllumajandusmaa ostmisse tehtavate investeeringute toetamiseks mõeldud abikava projekti, millest Leedu asutused on teatanud ja mille eesmärk on stabiliseerida mõistlikult juhitavate põllumajandusettevõtete loomiseks vajalikke tingimusi. Selle projekti alusel võis abi anda kahe alternatiivse mehhanismiga. Esimene, mis pidi olema kättesaadav ainult noortele põllumajandustootjatele, nägi ette ostuhinna vähendamise, korrutades selle sularahamaksete puhul 0,6 ja muudel juhtudel 0,75-ga. Teise mehhanismi alusel antav abi seisnes ostja tasutava tegeliku intressimäära (vähemalt 5%) ja panga kohaldatava intressimäära vahes. Abi andmine sõltus teatavate lisakohustuste täitmisest, mis varieerusid olenevalt sellest, kumba mehhanismi kasutati, näiteks minimaalsete keskkonnakaitsenormide või loomade heaolu alaste normide täitmisest

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

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

5 — EÜT 2000, C 28, lk 2.

6 — ELT 2006, C 319, lk 1.

7 — ELT C 70, lk 11.

8 — ELT C 147, 17.6.2005, lk 2. Leedut puudutavas osas on kõnealune abikava ära toodud punktis 20.

9 — N 112/05, Toetus maa ostmiseks, ELT C 317, lk 6. Selle otsuse ingliskeelse versiooniga saab tutvuda DG COMP kodulehel http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

või kohustusest ostetud maad viie aasta jooksul mitte võõrandada või riigi ostetud maade kasutusotstarvet viie aasta jooksul mitte muuta. Peale selle pidid potentsiaalsed abisaajad vastama teatud tingimustele, näiteks omama põllumajanduse valdkonnas praktilisi kogemusi või diplomiga tõendatud kutseharidust sel erialal. Abi osatähtsus ei tohtinud ületada 40% abikõlblikest kuludest. Abikava pidi kohaldatama kuni 2010. aastani.[10]

10. Komisjon palus 30. mai 2005. aasta kirjaga, et liikmesriigid esitaksid ettepanekuid põllumajandusabi eeskirjade lihtsustamiseks. 19. juuni 2006. aasta kirjaga palus Leedu valitsus, et komisjon jätaks alles võimaluse anda põllumajandusmaa ostmiseks investeerimisabi, eriti noortele põllumajandustootjatele, vähendades vajaduse korral abi osatähtsust. Liikmesriik kinnitas oma seisukohta komisjoni ja liikmesriikide kohtumisel 22. ja 23. juunil 2006.

11. Põllumajandus- ja kalandusnõukogule adresseeritud 12. novembri 2009. aasta kirjaga palusid Leedu ametiasutused, et Leedus põllumajandusmaa ostmiseks antav abi kiidetaks EÜ artikli 88 lõike 2 kolmanda lõigu alusel erandkorras heaks. 4. detsembril 2009 saatis see liikmesriik nõukogule täiendavat teavet.

12. 16. detsembril 2009 võttis nõukogu vaidlustatud otsuse ühehäälselt vastu (seitse delegatsiooni jättis hääletamata). Selle otsuse artikkel 1 sätestab:

„Erakorraline riigiabi, mida Leedu asutused annavad ajavahemikul 1. jaanuarist 2010 kuni 31. detsembrini 2013 laenude võtmiseks riigiomandis oleva põllumajandusmaa ostmise eesmärgil ning mille summa ulatub maksimaalselt 55 miljoni Leedu litini, loetakse siseturuga kokkusobivaks."

13. Siseturuga kokkusobivaks tunnistatud abi kirjeldatakse vaidlustatud otsuse põhjendustes 5 ja 6 järgmiselt:

„(5) Riigiabi antakse kahes alternatiivses vormis: 1) ostetava maa turuhind korrutatakse kaaluteguriga (0,6 või 0,75 noorte põllumajandustootjate puhul, kui kõik abikavas seatud tingimused on täidetud); 2) riigiomandis olev põllumajandusmaa müüakse osamaksetega ning sel juhul võrdub riigiabi ostja poolt tasutava tegeliku intressimäära (mis on minimaalselt 5%) ja laenu andva panga poolt kohaldatava intressimäära vahega.

(6) Antav riigiabi ulatub maksimaalselt 55 miljoni Leedu litini ja see peaks võimaldama osta kokku 370 000 hektarit põllumajandusmaad – maksimaalselt 300 hektarit põllumajandusmaad ühe ostja kohta – aastatel 2010–2013. Antava abi suurus peaks olema ligikaudu 11 000 Leedu litti ühe põllumajandusettevõtte kohta. […]"

III. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

14. Komisjon esitas käesoleva kohtuasja esemeks oleva hagi avaldusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 26. veebruaril 2010. Ungari Vabariigil, Leedu Vabariigil ja Poola Vabariigil lubati 9. augusti 2010. aasta kohtumäärusega nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astuda.

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

10 — Vt otsuse punkt 2.2.

IV. Hagi

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

A. *Esimene väide, mis puudutab nõukogu pädevuse puudumist*

17. Oma esimeses väites, mis põhineb sellel, et nõukogul puudub pädevus, väidab komisjon sisuliselt, et 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 sõnastatud ettepanek asjakohaste meetmete kohta koos asjaoluga, et Leedu võttis selle ettepaneku vastu, kujutab endast „otsust", millega komisjon tunnistas vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikava ühisturuga kokkusobimatuks kogu suuniste kehtivusajaks ehk 31. detsembrini 2013. Viidates Euroopa Kohtu 29. juuni 2004. aasta otsusele[11] ja 22. juuni 2006. aasta otsusele,[12] mida ma olen analüüsinud täna kohtuasjas C-117/10 esitatud ettepaneku punktides 27–31, on komisjon seisukohal, et vastavalt eesõiguse põhimõttele, millel nende kohtuotsuste kohaselt põhineb komisjonile ja nõukogule ELTL artikli 108 lõikega 2 antud pädevuste jaotamise kriteerium, ei olnud nõukogu antud juhul pädev vaidlustatud otsust vastu võtma.

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

1. Vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikava

19. Minu arvates oleks raske vaidlustada tõsiasja, et komisjoni 22. novembri 2006. aasta otsuses kirjeldatud abikava ja vaidlustatud otsuses kirjeldatud kava langevad sisuliselt kokku. Pealegi palub Leedu 12. novembril 2009 nõukogule adresseeritud kirjas sõnaselgelt, et viimane kiidaks heaks „riigiomandis oleva põllumajandusmaa ostmiseks praegu antava abi pikendamise 31. detsembrini 2013". Argumendid, mille nõukogu on esitanud, tõendamaks kahe abikava erinevust ja mille eesmärk on kinnitada, et vaidlustatud otsuses heaks kiidetud abikaval on teine ajaline kohaldamisala, kava on mõeldud teiste isikute toetamiseks ja see põhineb uutel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel, tuleb minu arvates tagasi lükata samadel põhjustel, mida ma kirjeldasin täna kohtuasjas C-117/10 esitatud ettepaneku punktides 53, 54 ja 56, millele ma siinkohal viitan. Nõukogu väite kohta, et vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikava rakendamiseks on vaja kehtestada uus õiguslik raamistik, märgin, et Leedu valitsus ei ole sellise raamistiku kehtestamisest teatanud, vaid väidab oma seisukohtades korduvalt, et õigusnormides, millest komisjonile 2005. aastal teatati, ei ole tehtud mingeid muudatusi. Viimaks tuleb märkida, et 12. novembril 2009 ja 4. detsembril 2009 nõukogule adresseeritud kirjades palub Leedu sõnaselgelt, et nõukogu kiidaks heaks „praegu antava abi pikendamise".

20. Teisest küljest on selge, et vaidlustatud otsuses siseturuga kokkusobivaks tunnistatud abikava on määruse 659/1999 artikli 1 punkti c tähenduses „uus abi", kuna kava, millest Leedu 2005. aastal teatas, pidi kohaldatama ainult 31. detsembrini 2009 ning komisjon kiitis eespool viidatud 22. novembri 2006. aasta otsuses heaks kava kohaldamise just selle kuupäevani. Kuigi käesoleva ettepaneku

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

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

punktis 17 viidatud kohtupraktikast ilmneb põhimõtteliselt, et uueks abiks liigitamine ei ole iseenesest otsustav, et välistada nõukogu pädevust ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu tähenduses (vt selle kohta täna kohtuasjas C-117/10 minu esitatud ettepaneku punkt 50), on sellel staatusel käesoleval juhul määrav tähtsus, nagu allpool näeme. Selles osas piisab, kui märkida, et komisjoni poolt 2006. aastal heaks kiidetud kava pikendamise puhul pärast 31. detsembrit 2009 oleks vaja olnud sellest uuesti teatada ja komisjon oleks pidanud selle kokkusobivuse kohta uue seisukoha võtma, kuna see kava ei vastanud määrusele nr 1857/06.

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

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

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

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

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

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

25. Käesoleval juhul on asjaolud aga teistsugused ning nende põhjal ei saa teha sama järeldust. Kuigi on tõsi, et Leedu kiitis meetmed, mille komisjon pakkus välja 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196, „tingimusteta ja selgesõnaliselt”[13] heaks, võttes seega samamoodi nagu teisedki liikmesriigid, kes olid oma nõusolekust teatanud, kohustuse oma abikava, mis oli mõeldud põllumajandusmaa ostmise toetamiseks, 31. detsembriks 2009 muuta, on siiski selge, et kõnealust kava lakati just sel päeval kohaldamast. Järelikult ei olnud Leedu konkreetsel juhul kohustatud tegema mingeid muudatusi ja faktiliselt lakkas tema võetud kohustus samal hetkel, mil oleks alanud selle rikkumine.

26. Neil asjaoludel ei õigusta vaidlustatud otsus ELTL artikli 108 lõike 1 kohaselt sõlmitud kokkuleppe rikkumist ega ole ka vastuolus komisjoni lõpliku seisukohavõtuga, kuna nagu eespool märgitud, on selline seisukohavõtt olemas ainult 2007.–2013. aasta põllumajandussuuniste punktis 196 nimetatud abikavade kohta, Leedu puhul seega kava kohta, mida pidi kohaldatama ainult 31. detsembrini 2009.

27. Teistsugusele järeldusele võiks jõuda ainult siis, kui väita, et Leedu kiitis 2007.–2013. aasta põllumajandussuunised heaks tervikuna, võttes kohustuse hoiduda kehtestamast põllumajandusmaa ostmise toetamiseks mõeldud abikavasid, mis neile suunistele ei vasta, kogu 31. detsembri 2009. aasta ja 31. detsembri 2013. aasta vahele jääva ajavahemiku jooksul. Selline väide, mille võib leida mõnest komisjoni esitatud seisukohtade lõigust, läheks esiteks aga vastuollu selle nõusoleku ulatusega, millest Leedu komisjonile teatas ning mis, nagu selgub 15. märtsil 2008 Euroopa Liidu Teatajas avaldatud teatisest, piirdus nende suuniste punktis 196 nimetatud asjakohaste meetmetega. Teiseks tähendaks see faktiliselt seda, et ELTL artikli 108 lõikes 1 sätestatud ja määruse nr 659/1999 artiklites 18 ja 19 reguleeritud mehhanismi lubataks kohaldada väljaspool sellele ette nähtud kohaldamisala, st olemasolevate abikavade pidevat kontrollimist.

28. Viimaks, kuigi on väljaspool kahtlust, et 2007.–2013. aasta põllumajandussuunistes sisaldub komisjoni seisukoht põllumajandusmaa ostmisse tehtavate investeeringute toetamiseks mõeldud ja määruses nr 1857/2006 sätestatud tingimustele mittevastava investeeringuabi kokkusobimatuse kohta siseturuga, nagu komisjon õigustatult väidab, ei saa seda seisukohta käsitada sellisena, mis võiks blokeerida nõukogule ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud pädevuse, kui just mitte muuta käesoleva ettepaneku punktis 17 viidatud kohtupraktikat, mille kohaselt saab selline mõju olla üksnes lõplikul seisukohavõtul. Kuigi see võib tunduda liiga formaalsena, paistab lahendus, mida ma soovitan Euroopa Kohtul käesoleval juhul kasutada, olevat ainus lahendus, mis on kooskõlas ELTL artiklis 108 komisjonile ja nõukogule antud pädevuste jaotumise kriteeriumide tõlgendusega, mille Euroopa Kohus on viidatud kohtupraktikas andnud.

4. Järeldused nõukogu pädevuse kohta võtta vastu vaidlustatud otsus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

37. Komisjon väidab eelkõige, et vaidlustatud otsus esitab ekslikult erandlike asjaoludena teatavaid *Leedu põllumajandussektori struktuurseid probleeme*. Eriti peab ta silmas selle otsuse põhjendust 2, kus nõukogu väidab, et „[p]õllumajanduse ebapiisavate sissetulekute tõttu on Leedu põllumajandusettevõtete maa-alade ebasoodsat struktuuri raske parandada", ja täpsustab, et „2009. aastal oli kuni 5 hektari suuruse pindalaga põllumajandusettevõtteid 52,5% kõikidest põllumajandusettevõtetest". Lisaks väidab komisjon, et nõukogu esitas ekslikult erandliku asjaoluna „ *turutingimuste arengut*" ja eriti põllumajandustoodete tootjahindade vähenemist 2009. aastal, mida mainiti vaidlustatud otsuse põhjenduses 3. Viimaks, selle osas, mis puudutab vaidlustatud otsuse põhjenduses 4 nimetatud tegureid, st „põllumajandustootjate omakapitali nappust" ja „krediidiasutuste poolt põllumajandusmaa ostmiseks antavate laenude suhtes kohaldatavaid kõrgeid intressimäärasid" 2008. aasta lõpul ja 2009. aastal, märgib komisjon, et esimene neist on olemuselt struktuurne ja teine ei ole majanduskriisi sümptomina sõltumatu otsuse põhjenduses 3 viidatud üldisest olukorrast.

38. Selle kohta märgin esiteks, et minu arvates väidab komisjon õigustatult, et vaidlustatud otsuse põhjenduses 2 nimetatud tegurid, nimelt põllumajandusettevõtete väiksus ja põllumajanduse sissetulekute madal tase ei ole *iseenesest* ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu tähenduses erandlikud asjaolud, kui võtta arvesse, et need on struktuursed – mida ei nõukogu ega Leedu ei eita – ja hetkeseisust sõltumatud tegurid.

39. Erinevalt hagi esitanud institutsiooni väidetust ei ole neid tegureid vaidlustatud otsuses kui tervikus aga esitatud erandlike asjaoludena, vaid konkreetselt teguritena, mis iseloomustavad Leedu põllumajanduse struktuuri, millele viitamine on ennekõike vajalik majanduslanguse majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede hindamisel, mis on põhiline, mis heakskiidetud meetmeid selle otsuse põhjenduste 3 ja 4 kohaselt õigustab. Sama võib öelda põllumajandustootjate omakapitali puudumise kohta, mille kohta komisjon märgib, et see on olemuselt struktuurne, esitamata siiski tõendeid.

40. Teiseks ilmneb 29. veebruari 1996. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* nõukogu selgelt, et ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud pädevust kasutades võib nõukogu, hinnates majanduslanguse mõju teatud majandussektorile, võtta aluseks selle sektori struktuursete probleemide *püsivuse* või *süvenemise*.[14]

41. Komisjoni argumendi osas, et sissetulekute taseme langus ja põllumajandustoodete tootjahindade vähenemine 2009. aastal ja majanduskriis, mis algas 2008. aasta sügisel ning kestis kogu 2009. aasta, mõjutasid kõiki liikmesriike, meenutan, et kohtupraktika kohaselt ei välista tõsiasi, et teatud olukord võib esineda korraga mitmes liikmesriigis või ka puudutada mitut majandussektorit, seda, et see võib siiski olla ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu kohaldamiseks oluline asjaolu,[15] kui võtta arvesse ka spetsiifilisi tagajärgi, mida see võib olla konkreetses liikmesriigis põhjustanud. Selles osas rõhutab komisjon ise oma seisukohas, et majanduskriis mõjus Leedule rängalt, mis, nagu eespool öeldud, on peamine tegur, millest nõukogu vaidlustatud otsuses lähtus. Pealegi ei välista komisjon, et üldine majanduslik kriisiolukord võib teoreetiliselt olla erandlik asjaolu.

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

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

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

2. Vaidlustatud otsusega heaks kiidetud meetmete sobimatus ja ebaproportsionaalsus

43. Komisjon väidab ennekõike, et maa ostmise toetamiseks mõeldud abikavadega ei saa lahendada ega leevendada selliseid struktuurseid probleeme nagu põllumajandusettevõtete väiksus. Selline abi, nagu nõukogu heaks kiitis, suurendab komisjoni väitel nõudmist põllumajandusmaa järele ning viib pigem hoopis sellise maa hinna tõusule kui põllumajanduslike maavalduste struktuuri arengule, osutudes lõpptulemusena müüjatele kasulikumaks kui ostjatele. Eurostati töödeldud andmete põhjal – mis saadi Euroopa Kohtu palvel Leedu statistikainstituudilt pärinevatest andmetest – märgib komisjon, et kuigi põllumajandusmaa ostmise toetamiseks mõeldud kava on Leedus kehtinud alates 2003. aastast, on põllumajandusettevõtete keskmine suurus aastate jooksul ainult veidi suurenenud. Repliigis täpsustab ta – ilma et seda täpsustust seaks kahtluse alla Leedu valitsus, kellel Euroopa Kohus palus oma küsimusega seisukoha võtta –, et 2006. ja 2007. aastal täheldatud kasv ei saa siiski olla abi andmise tulemus, kuna Leedu ei teatanud komisjonile nende aastate kohta ühestki sellisest kuluartiklist. Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele vastas Leedu, et Eurostati andmed puudutavad peamiselt riigistatud maade tagastamist endistele omanikele, samas kui riigimaade erastamist – st valdkonda, mille jaoks praegu käsitletav abi oli ette nähtud – puudutava statistika analüüs näitab põllumajanduslike maatükkide keskmise pindala märkimisväärset suurenemist 2005. ja 2009. aasta vahel.

44. Olenemata sellest, kuidas tõlgendada komisjoni ja Leedu esitatud statistilisi andmeid, olen arvamusel, et isegi kui neist andmetest selguks, et Leedu põllumajandusettevõtete keskmine suurus on aastate jooksul üksnes veidi kasvanud, ei ole see iseenesest piisav, tõendamaks, et nõukogu on *ilmselgelt* oma hindamispädevuse piiridest väljunud, leides, et vaidlustatud otsusega heaks kiidetud meetmed sobivad selleks, et saavutada otsuse põhjenduses 10 nimetatud eesmärgid, mille hulka kuulub põllumajandusettevõtete struktuuri parandamise ja Leedu põllumajanduse tõhususe parandamise kõrval ka selles liikmesriigis käimasoleva maareformi lõpetamine. Samuti ei leia ma, et pelgalt väitest, et põllumajandusmaa ostmise toetamiseks mõeldud kava kohaldamine ei võimaldanud langetada Leedus põllumajandusmaa ostmiseks antavate laenude intressimäära, mis on struktuuriliselt kõrge, piisaks ilma tõenditeta selle tõendamiseks, et selline kava on ilmselgelt sobimatu selleks, et saavutada eesmärk, mis seisneb nende laenude kättesaadavuse väljavaadete parandamises põllumajandustootjatele. Komisjoni argumendi osas, mida ei ole samuti tõenditega kinnitatud ning mille kohaselt on põllumajandusmaa ostmiseks mõeldud investeeringuabi ainus tagajärg see, et sellise maa hind tõuseb, märgin, et heakskiidetud abikava puudutab üksnes riigi omandis oleva põllumajandusmaa võõrandamist, mis peaks spekuleerimist piirama.

45. Teiseks märgib komisjon, et kriisi tagajärgedega toimetulemiseks koostas ta 2009. aastal spetsiaalse teatise, millega kehtestati ühenduse riigiabi meetmete ajutine raamistik praeguses finants- ja majanduskriisis rahastamisele juurdepääsu toetamiseks[16] (edaspidi: „ajutine raamistik”), mille alusel lubati tänu mõnele teatisse hiljem tehtud muudatusele[17] liikmesriikidel mitmel viisil põllumajandusettevõtete toetuseks sekkuda, sh anda 2010. aasta lõpuni ajutist abi kuni 15 000 euro ulatuses. Komisjon on seisukohal, et kuna nõukogu ei võtnud arvesse seda abi, mis on mõeldud just samade kriisiga seotud probleemide lahendamiseks, ning eriti kuna ta ei kontrollinud, kas selline abi oleks võimaldanud neid probleeme lahendada, on nõukogu rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet. Lisaks leiab komisjon, et nõukogu oleks pidanud võtma arvesse teisi abimeetmeid, näiteks määrust nr 1535/2007,[18] mida Leedu ametiasutused võiksid vaidlustatud otsuses äratoodud probleemide lahendamiseks kasutada.

16 — ELT C 83, lk 1.

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

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

46. Komisjoni argumendid nõuavad, et hinnataks, kas ja mis ulatuses on nõukogu kohustatud võtma arvesse meetmeid, mis on liidu tasemel juba võetud, et parandada olukordi, millele taotlev liikmesriik viitab kui erandlikele asjaoludele. Selle kohta leian, lähtudes kaalutlustest, mille ma tõin ära eespool viidatud kohtuasjas C-117/10 täna esitatud ettepaneku punktis 96, et nõukogu on kohustatud võtma ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu kohaselt toimuval hindamisel vähemalt arvesse varasemaid meetmeid, mis on mõeldud *spetsiaalselt* nende olukordade vältimiseks, mis võiksid vaadeldava abi heakskiitmist õigustada,[19] ilma et see tähendaks, et nõukogul oleks kohustus kontrollida või oma otsuses nimetada kõiki õigusnorme, mis käsitletavat valdkonda reguleerivad.

47. Käesoleval juhul ei nähtu vaidlustatud otsusest, et nõukogu oleks kontrollinud, kas Leedu on ajutise raamistikuga pakutud võimalusi kasutanud ja mis mõju sellisel alusel toimunud sekkumistel on olnud.[20] Märgin siiski esiteks, et kuigi impordi piiratud otsetoetusel, millele komisjon viitab, oli eesmärgiks kriisi majanduslike tagajärgede leevendamine, ei olnud see suunatud spetsiaalselt põllumajandusettevõtete struktuuri parandamiseks mõeldud investeeringute stimuleerimiseks või selles liikmesriigis poolelioleva maareformi lõpuleviimiseks, ja teiseks võis seda anda ainult kuni 31. detsembrini 2010, nagu Leedu nõukogule saadetud 12. novembri 2009. aasta ja 4. detsembri 2009. aasta kirjas pealegi märkis. Neil asjaoludel võis nõukogu minu arvates põhjendatult järeldada, et sihipärasem ja pikaajalisem sekkumine suudaks vajaduse korral ka koos teiste vahenditega nii aidata saavutada finantskriisi tagajärgede, eriti krediidi kättesaadavusega seotud raskuste leevendamise eesmärki kui ka paremini reageerida Leedu põllumajanduse struktuursetele probleemidele. Ma ei arva aga, et nõukogul oleks konkreetne kohustus võtta arvesse määrust nr 1535/2007,[21] nagu väidab komisjon, kuna tegemist on õigusaktiga, mis ei ole mõeldud konkreetselt otsuses nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Igal juhul on vaidlustatud otsusega heaks kiidetud abikava suunatud põllumajandusmaa ostmisse tehtavate investeeringute stimuleerimiseks ning järelikult toimib see muul tasandil kui nimetatud määrus.

48. Kolmandaks toob komisjon välja, et struktuursed probleemid, millele heakskiidetud meetmed peaksid lahenduse tooma, ja nende meetmete õigustus on omavahel vastuolus. Selle kohta olen ma juba märkinud, et peamine põhjus, millele kõnealuste meetmete kokkusobivaks tunnistamine vaidlustatud otsuses kui tervikus tugineb, on majandus- ja finantskriisi mõju Leedu põllumajandussektorile. Esmapilgul on komisjonil seega õigus tuua välja selle õigustuse seosetus järeldusega, millele nõukogu jõuab vaidlustatud otsuse põhjenduses 10, nimelt et „[…]eksisteerivad erakorralised asjaolud, mis võimaldavad sellise abi andmist erandina ning rangelt sellises ulatuses, mis on vajalik maareformi edukaks lõpetamiseks, põllumajandusettevõtete struktuuri parandamiseks ja Leedu põllumajanduse tõhususe parandamiseks, pidada siseturuga kokkusobivaks". Kui aga tõlgendada vaidlustatud otsust Leedu taotluse valguses (nagu see ilmneb eeskätt nõukogule 12. novembril 2009 saadetud kirjast), ilmneb selgelt, et kõnealuste meetmete eesmärk on peamiselt võimaldada viia selles liikmesriigis lõpule maareform, mis, nagu selgitab Leedu valitsus menetlusse astuja seisukohtades, peatus või vähemalt aeglustus negatiivsete, erandlike ja ettenägematute tagajärgede tõttu, mida kriis Leedu põllumajandussektoris põhjustas – nii selle sektori struktuursete probleemide süvenemise kui ka põllumajandusmaa ostmise laenuvõimaluste kättesaadavuse vähenemise mõttes põllumajandustootjatele. Niiviisi tõlgendatuna ei ole vaidlustatud otsuses komisjoni välja toodud vastuolu.

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

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

20 — Märgin siiski, et nii 12. novembril kui ka 4. detsembril 2009 nõukogule adresseeritud kirjas esitasid Leedu ametiasutused põhjused, miks nad leidsid, et ajutine raamistik ei ole majandus- ja finantskriisi tõttu tekkinud raskustega toimetulekuks piisav.

21 — Viidatud eespool 18. joonealuses märkuses.

50. Minu arvates tuleneb nõukogule ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõiguga antud pädevuse erandlikkusest, et selle sätte alusel lubatav erand peab olema ajaliselt piiratud ning seda võib lubada ainult nii pikaks ajaks, kui otsuse aluseks toodud asjaolude parandamiseks tingimata vaja.[22] Sellega kaasneb, et kui ELTL artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu alusel tehtud otsus puudutab suhteliselt pika ajavahemiku jooksul rakendamiseks mõeldud abikavasid, nagu käesoleval juhul, siis tuleb nõukogul esitada põhjused, miks ta arvab, et see on vajalik, võttes arvesse asjaolusid, mis on siseturuga kokkusobivaks tunnistamise põhjenduseks esitatud. Kuigi käesoleval juhul on tõsi, et vaidlustatud otsus annab põhjuste kohta, miks peetakse vajalikuks kiita kõnealune abi heaks nelja aasta pikkuseks ajavahemikuks, kõigest põgusaid viiteid, võib need põhjused leida selle otsuse kontekstist ja heakskiidetud meetmete laadist, probleemidest, mille lahendamisele meetmed pidid kaasa aitama, ja meetmete eesmärgist. Lisaks on Leedu käsitlenud heakskiidetavate meetmete kestust oma 12. novembri ja 4. detsembri 2009. aasta kirjades, kus toodi peamiselt välja maa erastamisprotsessi aeglustumine finantskriisi tagajärjel ja asjaolu, et seda protsessi on võimatu lõpule viia lühikese ajaga või igatahes võimatu ellu viia 31. detsembriks 2010, mis on ajutise raamistiku kehtivuse lõppkuupäev. Kuna vaidlustatud otsuses on sellele taotlusele viidatud, võib asuda seisukohale, et nõukogu nõustus vaikimisi selle liikmesriigi esitatud põhjendustega. Viimaks täpsustas ja laiendas nõukogu neid põhjendusi Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes dokumentides.

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

52. Esitatud põhjendustest lähtudes tuleb ka neljas väide tagasi lükata.

V. Ettepanek

53. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

— jätta hagi rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja komisjonilt ja

— jätta menetlusse astunud liikmesriikide kohtukulud nende endi kanda.

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