Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 15. juulil 2021 [1]

Liidetud kohtuasjad C-167/19 P ja C-171/19 P

Euroopa Komisjon
versus
Freistaat Bayern (C-167/19 P)
Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV,
Genossenschaftsverband Bayern eV,

Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (C-171/19 P)

Apellatsioonkaebus – Riigiabi – Abi Baieri piimasektorile – Piima kvaliteedikontrolli rahastamine – Otsus, millega tunnistatakse abi siseturuga kokkusobimatuks – Menetluse algatamise otsus – Komisjoni kohustused – Asjaomase liikmesriigi õigused – Huvitatud isikute õigused olla kaasatud haldusmenetlusse – Oluliste menetlusnormide rikkumine

1. Käesolevas kahes apellatsioonkaebuses palub Euroopa Komisjon tühistada Üldkohtu otsused Freistaat Bayern *vs.* komisjon [2] ning Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns jt *vs.* komisjon. [3] Nendes kohtuotsustes rahuldas Üldkohus Freistaat Bayerni (edaspidi „Baieri liidumaa“) ning Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayernsi jt (edaspidi „huvirühm“) hagid, milles paluti osaliselt tühistada komisjoni otsus (EL) 2015/2432. [4]

I. Vaidluste taust

2. Vaidluste tausta on kirjeldatud esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 1–21 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktides 1–20. Piirdun järgmistele asjaoludele viitamisega.

3. Saksamaal on piima kvaliteet tavaliselt tagatud sõltumatu kvaliteedikontrolli abil. Seda kvaliteedikontrolli rahastatakse Baierimaal (Saksamaa) ühelt poolt piimaostjatele kehtestatud piimamaksust saadavatest vahenditest ja teiselt poolt ühe käesolevates apellatsioonimenetlustes osaleva hageja, Baieri liidumaa üldeelarvest.

[1] Algkeel: inglise.

[2] 12. detsembri 2018. aasta kohtuotsus (T-683/15, EU:T:2018:916) (edaspidi „esimene vaidlustatud kohtuotsus“).

[3] 12. detsembri 2018. aasta kohtuotsus (T-722/15–T-724/15, ei avaldata, EU:T:2018:920) (edaspidi „teine vaidlustatud kohtuotsus“).

[4] 18. septembri 2015. aasta otsus riigiabi SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) kohta, mida Saksamaa andis piima kvaliteedi kontrolli jaoks piima- ja rasvaseaduse raames (ELT 2015, L 334, lk 23; edaspidi „vaidlusalune otsus“).

4. Komisjon tegi 17. juuli 2013. aasta kirjaga Saksamaa Liitvabariigile teatavaks oma otsuse algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus (edaspidi „menetluse algatamise otsus“). See otsus puudutab eri meetmeid, mida mitu Saksamaa liidumaad on vastavalt 1952. aasta föderaalsele seadusele piima, piimatoodete ja rasvade turustamise kohta (1952 Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten)[5] piimasektori toetuseks rakendanud, sealhulgas vaidlusaluses otsuses viidatud abi. Seoses nimetatud abiga viitas komisjon menetluse algatamise otsuse punktis 2.5, mis käsitleb analüüsitud meetmete rahastamist, ühest küljest piima- ja rasvaseaduse §-le 22, mis puudutab piimamaksu. Teisest küljest märkis komisjon sama otsuse põhjenduses 264, et analüüsitud meetmeid rahastati parafiskaalse maksu abil, viidates taas sellele piima- ja rasvaseaduse sättele.

5. Komisjon leidis, et vaidlusalune abi oli ajavahemikul 28. novembrist 2001 kuni 31. detsembrini 2006 siseturuga kokkusobiv, kuid väljendas samas kahtlust selle kokkusobivuses siseturuga alates 1. jaanuarist 2007.

6. Saksamaa Liitvabariik esitas 20. septembri 2013. aasta kirjaga märkused menetluse algatamise otsuse kohta. Komisjon sai huvitatud isikutelt seitse märkust, milles viidati meetmetele, mis puudutavad vaidlusaluse otsusega hõlmatud piima kvaliteedikontrolli. Saadetud märkused saadeti Saksamaa Liitvabariigile, kes lisandunud märkustele seejärel 8. juulil 2014 vastas.

7. Komisjon võttis 18. septembril 2015 vastu vaidlusaluse otsuse. See otsus puudutab üksnes Saksamaal Baden-Württembergis ja Baieris alates 1. jaanuarist 2007 läbi viidud piima kvaliteedikontrolli rahastamist.

8. Esiteks analüüsis komisjon, kas piimamaksust saadud ressursid kujutavad endast ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses riigiabi. Samuti oli piima- ja rasvaseaduse § 22 lõike 2 punktides 1–6 ette nähtud, millistel eesmärkidel saab piimamaksust laekuvaid ressursse kasutada. Sellest lähtudes asus komisjon seisukohale, et piimamaksust laekuvaid ressursse tuleb pidada riigi kontrolli alla kuuluvaks ning et piimamaksust laekuvate ressursside kaudu rahastatud meetmed anti riigi ressurssidest ja on seostatavad riigiga.

9. Teiseks leidis komisjon, et Baieri meiereid said valikulise eelise seetõttu, et piima kvaliteedikontrolli kulud hüvitati neile piimamaksust laekunud ressurssidest ja Baieri liidumaa üldeelarvest. Komisjon leidis, et see piima kvaliteedikontroll oli lõpuks meiereidele kasulik, sest nad on seadusega kohustatud neile tarnitud piima kontrollima. Meiereid on ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses ettevõtjad ja piima kvaliteedikontrolli eesmärgil uuringuasutusele tehtud makset tuleb pidada tüüpilisteks tegevuskuluks, mida asjasse puutuvad ettevõtjad, st meiereid, peavad tavaliselt ise kandma.[6] Samuti märkis komisjon, et iga võimalik eelis antakse ainult „teatud ettevõtjatele“, sest lisaks meiereisektorile on Saksamaal veel arvukalt muid majandussektoreid, kes ei saa kõnealustest meetmetest kasu. Võimalik eelis antakse seetõttu valikuliselt. Pealegi ei hüvitatud neid kulusid piimamaksust laekunud ressurssidest teistes liidumaades peale Baden-Württembergi ja Baieri. Lõpuks võttis komisjon vaidlusaluse otsuse põhjenduses 145 arvesse seda, et kõnealust meedet rahastati ka Baieri liidumaa üldeelarvest. Seetõttu oli komisjon seisukohal, et kasu, mida meiereid piima kvaliteedikontrolli kulude hüvitamisest said, ei vasta tingimata summale, mille nad olid piimamaksu suhtes maksnud. Ta kandis selle seisukoha üle Baieri liidumaa üldeelarvest saadud rahastusele.

[5] *BGBl.* 1952 I, lk 811; edaspidi „piima- ja rasvaseadus“.

[6] Vt seoses paralleelse juhtumiga, mis puudutas veiste transmissiivsete spongioossete entsefalopaatiate teimimist, 30. juuni 2016. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

10. Kolmandaks leidis komisjon seoses abi esinemisega, et kui arvata välja piima- ja rasvaseadus, millega ei olnud kehtestatud kõnealust abikava, ei ole Saksamaa ametiasutused esitanud teavet, mis tõendaks, et enne 1958. aastat vastu võetud õiguslik alus oli uurimise ajal jätkuvalt kohaldatav oma algses redaktsioonis.

11. Neljandaks ja viimaseks leidis komisjon, et rutiinseks piima kvaliteedi kontrolliks antav abi ei vasta ühenduse suuniste riigiabi kohta põllumajandus- ja metsandussektoris aastateks 2007–2013 (ELT 2006, C 319, lk 1) punkti 109 tingimustele koostoimes komisjoni määruse (EÜ) nr 1857/2006[7] artikli 16 lõikega 1, millele on viidatud punktis 109.

12. Nendel asjaoludel otsustas komisjon vaidlusaluse otsuse artiklis 1, et Baierimaal alates 1. jaanuarist 2007 antud abi on ebaseaduslik ja siseturuga kokkusobimatu. Sama otsuse artiklites 2–4 andis komisjon korralduse see abi tagasi nõuda ja nägi ette selle tagasinõudmise üksikasjalikud eeskirjad.

II. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsused

13. Baieri liidumaa ja huvirühm esitasid vastavalt 26. novembril 2015 ja 4. detsembril 2015 hagid, paludes vaidlusaluse otsuse osaliselt tühistada.

14. Muu hulgas oli nii Baieri liidumaa kui ka huvirühma esimene väide esitatud ELTL artikli 108 lõike 2 ning määruse nr 659/1999[8] artikli 6 lõike 1 ja artikli 20 lõike 1 rikkumise kohta.

15. Huvirühma teine väide oli esitatud ELTL artikli 107 lõike 1 rikkumise kohta, kuivõrd piimamaksust laekuvaid ressursse peeti riigi ressurssideks.

16. Vaidlustatud kohtuotsustes märkis Üldkohus seoses hagejate esimese väitega esiteks, et määruse nr 659/1999 artikli 6 lõike 1 kohaselt peab menetluse algatamise otsus sisaldama kokkuvõtet asjakohastest faktidest ja õigusküsimustest, komisjoni esialgset hinnangut ja komisjoni kahtlusi meetme siseturuga kokkusobivuse kohta, ilma et see muudaks sisutühjaks huvitatud isikute õigust esitada oma seisukohad.

17. Teiseks võttis Üldkohus vaidlusaluse otsuse analüüsimisel arvesse menetluse algatamise otsust, et teha kindlaks, kas rahastamist Baieri liidumaa üldeelarve ressurssidest oli menetluse algatamise otsuses juba käsitletud. Ta leidis, et piimakvaliteedi kontrolli rahastamist Baieri liidumaa eelarve ressurssidest ei ole menetluse algatamise otsuses mainitud. Teises vaidlustatud kohtuotsuses osutas ta, et komisjon ei ole väitnudki, et seda rahastamist on menetluse algatamise otsuses sõnaselgelt mainitud. Seepärast leidis Üldkohus, et huvitatud isikud võisid õigustatult eeldada, et komisjoni analüüs menetluse algatamise otsuses puudutas ainult piimamaksust saadavaid ressursse.

18. Kolmandaks osutas Üldkohus, et ELTL artikli 107 lõikes 1 on kasutatud mõistet „riigi ressursid“ väga laias tähenduses, kuna selle sätte kohaselt on siseturuga kokkusobimatu nendest ressurssidest „ükskõik missugusel kujul“ antav abi. Järelikult võivad need ressursid esineda erinevas vormis ja seega peab komisjon need tuvastama ja neid hoolikalt analüüsima. Ta märkis

[7] 15. detsembri 2006. aasta määrus, mis käsitleb [ELTL artiklite 107 ja 108] kohaldamist põllumajandustoodete tootmisega tegelevatele väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele antava riigiabi suhtes ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 70/2001 (ELT 2006, L 358, lk 3).

[8] Nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määrus (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad EÜ asutamislepingu artikli 93 kohaldamiseks (EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339) (mida on nimetatud ka „menetlusmääruseks“).

ka, et pealegi on riigi ressursid abi koosseisu elemendid. Selles osas tuleb väljendit „rahaline toetus“, mida komisjon menetluse algatamise otsuses kasutas – isegi kui oletada, et seda võib tõlgendada viitavana mõlemale rahastamisallikale –, pidada ebatäpseks. Üldkohus lisas, et lõplik otsus võib tõepoolest olla menetluse algatamise otsusest mõnevõrra erinev. Samas ei ole selline erinevus käesolevas asjas põhjendatud. Nagu komisjon möönab, oli liikmesriik talle Baieri liidumaa üldeelarvest rahastamisest teatanud juba ammu enne menetluse algatamise otsuse vastuvõtmist. Samuti märkis Üldkohus, et komisjon viitas vaidlustatud otsuses sõnaselgelt abi rahastamisele Baieri liidumaa üldeelarvest, mis tõendab, et see rahastamise vorm ei olnud tema analüüsis tähtsusetu element. Üldkohus järeldas, et vaidlusalust otsust vastu võttes ei antud huvitatud pooltele võimalust esitada Baieri liidumaa üldeelarve ressurssidest rahastamise kohta oma seisukoht.

19. Seetõttu järeldas Üldkohus, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel on rikutud hagejate õigust olla kaasatud haldusmenetlusse ning seega on rikutud ka ELTL artikli 108 lõiget 2 ja määruse nr 659/1999 artikli 6 lõiget 1. Samuti märkis ta, et komisjoni kohustus anda huvitatud pooltele menetluse algatamise otsuse vastuvõtmisel võimalus esitada oma märkusi on oluline vorminõue, mille rikkumine toob kaasa sellised tagajärjed nagu õigusvastase akti tühistamine olenemata sellest, kas rikkumisega on tekitatud kahju isikule, kes on rikkumisele viidanud, või kas haldusmenetlus oleks võinud viia teistsuguse tulemuseni. Niisiis nõustus ta esimese väitega.

20. Ammendavuse huvides märkis Üldkohus, et ei saa välistada, et tuvastatud menetlusalase rikkumise puudumisel, see tähendab kui hagejal oleks olnud tegelik võimalus esitada ametliku uurimismenetluse käigus oma üldeelarvest rahastamise kohta märkusi, oleks menetlus võinud lõppeda teistsuguse lahendusega. Selles aspektis märkis ta muu hulgas, et vaidlustatud otsuses ei ole neid kahte rahastamisviisi eraldi analüüsitud. Üldkohus asus seisukohale, et nimetatud otsuses komisjon kas analüüsis ilma asjaomasele rahastamisviisile viitamata või kandis oma arutluskäigu piimamaksu abil rahastamise kohta üle Baieri liidumaa üldeelarvest rahastamisele. Seega ei ole välistatud, et Baieri liidumaa üldeelarvest rahastamist puudutavad argumendid oleksid võinud viia teistsuguse tulemuseni, kui need oleks esitatud ametliku uurimismenetluse käigus.

21. Hagejate esitatud ülejäänud väidete kohta otsust tegemata tühistas Üldkohus vaidlusaluse otsuse artiklid 1–4 selles osas, milles tunnistati Saksamaa Liitvabariigi poolt Baieri liidumaal läbi viidud piima kvaliteedikontrolli jaoks antud riigiabi siseturuga kokkusobimatuks ja kohustati seda abi tagasi nõudma.

III. Hinnang

22. Komisjon on esitanud apellatsioonkaebuses neli väidet.

A. Esimene väide: ELTL artikli 108 lõike 2 ja määruse nr 659/1999 artikli 6 lõike 1 tõlgendamisel ja kohaldamisel on rikutud õigusnormi

1. Vastuvõetavus

23. Sisuliselt märgivad Baieri liidumaa ja huvirühm, et komisjoni apellatsioonkaebuste esimesed väited on vastuvõetamatud, sest nendes püütakse vaidlustada Üldkohtu hinnangut faktiliste asjaolude kohta, kuid ei ole väidetud, et faktilisi asjaolusid või tõendeid on moonutatud.

24. Esiteks väidab Baieri liidumaa, et komisjon heidab Üldkohtule ette mitte määruse nr 659/1999 artikli 6 lõike 1 rikkumist, vaid väidab seda, et Üldkohus tõlgendas vääralt menetluse algatamise otsust.

25. Teiseks märgib Baieri liidumaa, et vastupidi sellele, mida väidab komisjon, ei ole Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktide 60, 61 ja 65 põhjal tuvastanud, et komisjonil on positiivne kohustus kirjeldada seda, kuidas täpselt meedet rahastatakse. Ta otsustas lihtsalt, et rahastamise viisi kaudseks hõlmamiseks menetluse algatamise otsusesse ei piisa asjaolust, kui komisjon seda rahastamise viisi selles otsuses ei välista.

26. Kolmandaks peavad Baieri liidumaa ja huvirühm seda apellatsioonkaebuse väidet vastuvõetamatuks, sest see seisneb Üldkohtu menetluses esitatud väidete ja argumentide kordamises.

27. Ent nagu järgmistes punktides selgitan, ei pea need argumendid paika ja apellatsioonkaebuse esimene väide on vastuvõetav.

28. Vastupidi sellele, mida väidavad Baieri liidumaa ja huvirühm, ei ole apellatsioonkaebuse esimeses väites palutud Euroopa Kohtul faktilisi asjaolusid uuesti hinnata.

29. Piisab tähelepanu juhtimisest sellele, et käesoleva väite kontekstis on Euroopa Kohtul palutud tõlgendada määruse nr 659/1999 artikli 6 lõiget 1 ELTL artikli 108 lõiget 2 silmas pidades, et määrata kindlaks nõutav ametliku uurimise algatamise otsuse täpsusaste, võttes arvesse komisjoni kohustust „esita[da] kokkuvõtlikult asjakohased faktid ja õigusküsimused“. Igal juhul, kui komisjonil tuleb selles kontekstis analüüsida, kuidas Üldkohus on vaidlusalust otsust tõlgendanud, tuleneb 11. märtsi 2020. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192; edaspidi „kohtuotsus Gdynia“; punkt 121), et niisugune küsimus kujutab endast õiguslikku küsimust, mis on apellatsiooniastmes vastuvõetav.

30. Samuti ei ole see apellatsioonkaebuse väide vastuvõetamatu ka põhjendusel, et selles on väidetavalt korratud argumente, mis juba esitati Üldkohtu menetluses.

31. Kohtupraktikast tuleneb, et „kui pool vaidlustab selle, kuidas Üldkohus on liidu õigust tõlgendanud või kohaldanud, võib esimeses kohtuastmes kontrollitud õiguslikke asjaolusid apellatsioonimenetluses uuesti arutada. Kui poolel ei oleks võimalik oma apellatsioonkaebuses tugineda Üldkohtus juba esitatud väidetele ja argumentidele, kaotaks apellatsioonimenetlus osaliselt oma mõtte“.[9]

2. Sisulised küsimused

a) Menetlusosaliste argumentide lühikokkuvõte

32. Komisjon märgib, et Üldkohus rikkus esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 60–67 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktides 56–64 menetluse algatamise otsuse sisu suhtes kehtivaid nõudeid määratledes õigusnormi, kui ta tõlgendas ja kohaldas ELTL artikli 108 lõiget 2

[9] 21. septembri 2010. aasta kohtuotsus Rootsi jt *vs.* API ja komisjon (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 116).

ja määruse nr 659/1999 artikli 6 lõiget 1 ning liidu kohtute praktikat nende sätete kohta. Komisjon väidab, et abi rahastamise allikas tuleb menetluse algatamise otsuses kindlaks määrata vaid erandjuhul ja eriasjaoludel.

33. Komisjon osutab, et sellises menetluse algatamise otsuses märgib ta asjakohased faktid ja õigusküsimused seoses meetmega, mis võis kujutada endast riigiabi, ja esitab need asjaolud esialgseks hindamiseks.[10] Käesolevas asjas otsustas Üldkohus õigesti, et piima kvaliteedikontrolli eesmärgil uuringuasutusele tehtud makse kujutab endast ühtainsat abimeedet. Seda meedet rahastati Baieri liidumaa (edaspidi „Baieri liidumaa“) eelarvest, millest kanti vahendid üle uuringuasutusele Milchprüfring Bayern e.V vastavalt otsusele selle raha ühekordse aastase kasutamise kohta. Seda meedet kirjeldati menetluse algatamise otsuse põhjendustes 3, 5 ja 15–20.

34. Menetluse algatamise otsuses esitas komisjon kõnealuse meetme eelarvepunkti Baieri liidumaa eelarve „kulude“ osas. Üldkohus aga heitis talle ette, et ta ei esitanud eelarvepunkti „tulude“ osa, s.o abi rahastamise allikaid. Komisjon on seisukohal, et sel viisil kehtestas Üldkohus uue menetlusalase nõude, millel ei ole õiguslikku alust.

35. Komisjoni sõnul tuleneb eelkõige 21. oktoobri 2003. aasta kohtuotsusest van Calster jt (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571), et vaid erandolukordades, kui on olemas lahutamatu seos tulude ja kulude vahel ning märgid, mis viitavad sellele, et sellega, kuidas tulusid kogutakse, rikutakse mõnda teist liidu õiguse sätet, peab abikava muutmine liikmesriigi poolt puudutama ka selle meetme rahastamise viisi. Sellest kohtupraktikast tuleneb, et komisjon ei ole kohustatud täpsustama menetluse algatamise otsuses abimeetme rahastamise allikat, välja arvatud erandjuhtudel.

36. Käesoleval juhul on tegu segarahastusega ja problemaatiline oli ainult rahastamise osa, mille vahendid saadi piimamaksu kaudu. Komisjon märgib, et seepärast ei olnud ta kohustatud sõnaselgelt viitama muule rahastamise osale, st vahenditele Baieri liidumaa üldeelarvest.

37. Komisjon lisab, et ELTL artikli 107 lõike 1 kohaselt määrab abi olemasolu vaid see, et meedet rahastatakse riigi ressurssidest. Seepärast ei ole riigi ressursside täpne päritolu abi olemasolu küsimuse seisukohast oluline.

38. Samuti eristab komisjon ühest küljest abimeedet (antava summa ülekandmist abisaajatele) ja teisest küljest selle meetme rahastamist (selle eri allikaid: piimamaksu ja Baieri liidumaa maksutulu). Samuti juhib komisjon tähelepanu, et kostjad ei vaielnud vastu faktilistele asjaoludele, nagu komisjon oli need tuvastanud, ja Üldkohus ei tuvastanud sellega seoses ühtegi rikkumist. Komisjon märgib, et niisiis määratles ta abimeetme nii menetluse algatamise otsuses kui ka vaidlusaluses otsuses ühtemoodi. Nendes otsustes kirjeldatud üldeelarvest järeldub selgelt, et sellel ühekordse abi meetmel oli kaks rahastamisallikat. Komisjon viitab 13. juuni 2019. aasta kohtuotsusele Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, edaspidi „kohtuotsus Copebi“), kus Euroopa Kohus komisjoni väitel kinnitas komisjoni seisukohta, mille kohaselt ei ole kohustuslik näidata menetluse algatamise otsuses abimeetme rahastamise allikaid kõikide üksikasjadeni välja. Piisab selle abimeetme kirjeldusest.

39. Baieri liidumaa ja huvirühm märgivad sisuliselt, et apellatsioonkaebuse esimene väide ei ole põhjendatud. Esiteks väidavad nad, et komisjon on oma argumentides võtnud aluseks ebatäpsed viited vaidlustatud kohtuotsuste sisule. Teiseks märgivad nad, et komisjoni menetluse algatamise

[10] 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

otsuses peab olema igal ajal piisavalt määratletud komisjoni uurimisraamistik ja seega selgelt näidatud kõik eri rahastusviisid, mida komisjon on arvesse võtnud. Kolmandaks ei nõustu Baieri liidumaa ega huvirühm komisjoni väitega, et Üldkohus otsustas, et „piima kvaliteedi kontrolli eest tasumine“ kujutab endast „ühtainsat abimeedet“. Lõpuks väidavad nad, et niivõrd kui komisjon viitab menetluse algatamise otsuses sõnaselgelt konkreetsele rahastusviisile, on see viide komisjonile siduv ega saa tagantjärele hõlmata tema hinnangusse muid rahastamisallikaid.

b) Hinnang

40. Sissejuhatavalt märgin, et mulle ei ole selge, miks komisjon ei maininud menetluse algatamise otsuses eelarvest rahastamist kui rahastusviisi (kuivõrd ta viitas rahastamisele, kuid vaid ühele kahest rahastamise viisist, s.o piimamaksu kaudu); kõige tõenäolisem seletus on arvatavasti tahtmatu väljajätt.

41. Nagu Üldkohus esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 60 õigesti otsustas, ei saa komisjon lihtsalt väita, et piisab sellest, et menetluse algatamise otsuses *ei välistatud rahastamist Baieri liidumaa üldeelarve ressurssidest*. Nimelt on määruse nr 659/1999 artikli 6 lõikega 1 pandud komisjonile positiivne kohustus esitada kokkuvõte asjakohastest faktidest ja õigusküsimustest, millega kooskõlas ei saa ta tugineda sellisele argumendile, mis muudaks selle kohustuse sisutühjaks.

42. ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevalt on komisjon kohustatud huvitatud isikutele ametlikult teatama, et nende ülesanne on esitada oma märkused ametliku uurimise etapis.

43. Nagu Üldkohus on oma praktikas juba otsustanud, võimaldab ametlik uurimismenetlus põhjalikumalt analüüsida ja selgitada menetluse algatamise otsuses tekkinud küsimusi. [11]

44. Menetluse algatamise otsuse eesmärk on määratleda komisjoni uurimise raamid. [12]

45. Seepärast toonitan, et menetluse algatamise otsus peab võimaldama huvitatud isikutel esitada oma seisukohad ametlikus uurimismenetluses kasulikult ja tõhusalt.

46. Määruse nr 659/1999 artikli 6 lõike 1 esimeses lauses on selgitatud, et „[a]metliku uurimismenetluse algatamise otsuses esitatakse kokkuvõtlikult asjakohased faktid ja õigusküsimused ning see sisaldab komisjoni esialgset hinnangut selle kohta, kas kavatsetud meetmel on abi iseloom, ja kahtlusi selle ühisturuga kokkusobivuse kohta“.

47. Minu arvates kujutab abimeetme rahastamise viis endast vaieldamatult „asjakohast faktilist küsimust“ selle tuvastamisel, kas tegu on ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses riigiabi meetmega.

48. Nimelt tuleneb kohtupraktikast, [13] et „riigiabiks kvalifitseerimine ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses eeldab, et täidetud on neli tingimust, nimelt [1)] peab esinema riigipoolne sekkumine või sekkumine riigi ressursside kaudu, [2)] see sekkumine peab potentsiaalselt kahjustama liikmesriikidevahelist kaubandust, [3)] see peab andma selle saajale valikulise eelise ning [4)] peab kahjustama või võib kahjustada konkurentsi“.

[11] 4. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon (T-424/05, ei avaldata, EU:T:2009:49, punkt 69), millele on viidatud esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 47.

[12] Vt 15. detsembri 2009. aasta kohtuotsus EDF *vs.* komisjon (T-156/04, EU:T:2009:505, punkt 108).

[13] 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Association Vent De Colère! jt (C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 15 ja seal viidatud kohtupraktika).

49. Mis puudutab esimest tingimust, mis on käesolevas asjas vaidluse all, siis on sealsamas kohtupraktikas märgitud, „[e]t eeliseid saaks lugeda [riigi]abiks, tuleb nad ühest küljest otseselt või kaudselt anda riigi ressurssidest ja teisest küljest peavad need olema riigile omistatavad“. [14]

50. Seetõttu on meetme rahastamise ja abi saajale väljamaksmise vaheline eristus, mida komisjon püüab tõendada, väheveenev.

51. Pealegi, nagu osutasid Baieri liidumaa ja huvirühm, võib meetme rahastamise viis olla käesolevas asjas oluline ka ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses valikulise eelise kvalifitseerimisel ning samuti olemasoleva abi mõiste osas hinnangut andes.

52. 21. oktoobri 2003. aasta kohtuotsuses van Calster jt (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, punkt 49) märkis Euroopa Kohus, et „abi rahastamise viis [võib] muuta kogu rahastatava riigiabisüsteemi ühisturuga kokkusobimatuks. Seetõttu ei või abi kontrollida lahus selle rahastamisviisi tagajärgedest. […] Vastupidi – abimeetme komisjonipoolsel kontrollimisel tuleb tingimata arvestada abi rahastamise viisi, kui see on meetme lahutamatu osa“.

53. Tõepoolest „on ametliku uurimismenetluse algatamise otsuse õiguspärasuse üle liidu kohtu poolt teostatav kontroll, kui apellant vaidlustab komisjoni hinnangu vaidlusaluse meetme „riigiabiks“ kvalifitseerimise kohta, piiratud küsimusega, ega komisjon ei teinud ilmseid hindamisvigu“. [15]

54. Ent asjakohaste fakti- ja õigusküsimuste kindlakstegemine, millele tuleb määruse nr 659/1999 artikli 6 lõike 1 kohaselt osutada komisjoni otsuses menetluse algatamise kohta, peab põhinema objektiivsetel kriteeriumidel.

55. Nendel see aga ei põhineks, kui Euroopa Kohus nõustuks, et asjakohased fakti- ja õigusküsimused võivad jääda selles otsuses nimetamata lihtsalt sel põhjendusel, et komisjon kui selle akti koostaja pidas neid iseendastmõistetavateks.

56. Niisiis, ehkki – nagu väidab komisjon – võib näida, et rahastamine liikmesriigi üldeelarve kaudu kujutab endast riigi ressursse, ei õigusta see siiski seda, et komisjon jättis selle asjaolu menetluse algatamise otsusest välja, kuna see asjaolu on riigiabi meetme oluline osa.

57. On selge, et niisugune osa kujutab endast „asjakohast fakti ja õigusküsimust“ määruse nr 659/1999 artikli 6 lõike 1 tähenduses.

58. Selline lahendus tuleneb ka ametiasutuste siduvate aktide selguse põhimõttest (ehk „täpsuse põhimõttest“ – saksa keeles *Bestimmtheitsgrundsatz* –, mis on üks õiguskindluse põhimõtte väljendusi), mille kohaselt peab akt olema teataval määral selge ja täpse sisuga. ELL artiklit 2, milles on märgitud, et Euroopa Liit põhineb muu hulgas õigusriigi põhimõttel, võib pidada selle põhimõtte vormiliseks aluseks aluslepingus. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, on

[14] Sealsamas, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika.

[15] 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

õiguskindluse põhimõte liidu õiguse aluspõhimõte, mis nõuab, et õigusnormid oleks selged ja täpsed, et õigussubjektid saaksid selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning tegutseda sellele vastavalt.[16]

59. Seega, vastupidi sellele, mida on väitnud komisjon kohtuasjas C-167/19 P esitatud apellatsioonkaebuse punktis 52, ei saa ta piirduda ainult niisuguste asjakohaste asjaolude või „faktide ja õigusküsimuste" kirjeldamisega, mis ei ole tema arvates „ilmselged".

60. Määruse nr 659/1999 artikli 6 lõige 1 põhineb fakti- ja õigusküsimuste asjakohasusel ametliku uurimise seisukohast: loeb mitte selliste küsimuste eeldatav ja subjektiivne „ilmselgus", vaid hoopis nende asjakohasus otsuse seisukohast. Käesoleval juhul on kõnealused küsimused seotud rahastamisega riigi ressurssidest, mis on üks ELTL artikli 107 lõike 1 tingimusi. Seepärast tuleb seda rahastamist pidada lõpliku otsuse seisukohast asjakohaseks.

61. Samuti olen seisukohal, et komisjon ei saa põhjendada niisuguse asjakohase küsimuse väljajätmist menetluse algatamise otsuse ajutisusega. Olen huvirühmaga nõus, et huvitatud isik peab saama esitada fakti- ja õigusküsimuste kohta oma seisukohad, mida on vaja asjaomase abimeetme hindamiseks.

62. Vastupidi komisjoni argumentidele tuleneb 21. juuli 2011. aasta kohtuotsusest Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 103) hoopis, et komisjon peab „piisavalt põhjenda[ma] [menetluse algatamise otsust], esitades selgelt põhjendused, miks ta esialgu järeldas, et kõnealune meede kujutab endast abi ning et tal on tõsine kahtlus selle meetme ühisturuga kokkusobivuse osas".

63. Edasi olen seisukohal, et komisjon eksib ka väites, et tema seisukohta toetavad 30. mai 2013. aasta kohtuotsus Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348) ning 21. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus van Calster jt (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571).

64. Need kohtuotsused ei puutu käesolevas kontekstis otseselt asjasse. Esiteks, nagu on osutanud Baieri liidumaa ja huvirühm, puudutab esimesena nimetatu materiaalõiguslikku küsimust: mõiste „riigi ressursid" ulatust.

65. Teiseks ei põhjenda 21. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus van Calster jt (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571) järeldust, mille kohaselt tuleb menetluse algatamise otsuses viidata abi rahastamise allikale vaid erandjuhtudel ja eriasjaoludel. See kohtuotsus on seotud mitte menetluse algatamise otsuse sisuga, vaid liikmesriikide teatamiskohustuse ulatusega. Esiteks ei ole komisjoni viidatud paralleelsus kohane, sest abimeetmest teatamine ja menetluse algatamise otsus puudutavad menetluse eri staadiume, neil on erinevad funktsioonid ja need alluvad erinevatele õiguslikele kriteeriumidele. Teiseks on selles kohtuotsuses igal juhul üksnes sedastatud, et teatavatel juhtudel tuleb meetme teatamisel märkida, kuidas abi rahastatakse. Igal juhul aga on käesolevas asjas vaidluse all mitte ainult see, et menetluse algatamise otsuses ei olnud piisavalt teavet rahastamise viisi kohta, vaid ka see, et selles ei ole kahest rahastamise viisist kui sellistest ühte üldse nimetatud.

[16] Vt 14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (C-110/03, EU:C:2005:223, punkt 30); 9. juuli 1981. aasta kohtuotsus Gondrand ja Garancini (169/80, EU:C:1981:171, punkt 17), ning 13. veebruari 1996. aasta kohtuotsus Van Es Douane Agenten (C-143/93, EU:C:1996:45, punkt 27).

66. Olen seisukohal, et komisjoni argumendid, mis põhinevad tema enda tõlgendusel kohtuotsuse Copebi kohta, ei toeta tema eesmärki.

67. Vastupidi sellele, mida väidab komisjon, on selge, et käesolevas asjas vaidluse all olevad õigusküsimused ei ole nimetatud kohtuotsusega lahendatud. Olukord, milles tehti see kohtuotsus, erineb käesolevast juba faktiliste asjaolude poolest. Kohtuotsuses Copebi oli vaidluse all mitte menetluse algatamise otsuse sisu, vaid lõplik otsus: eelkõige lõpliku otsuse adressaatide ring.

68. Nagu huvirühm on märkinud, oli kohtuotsuses Copebi tegemist olukorraga, kus komisjon oli abimenetluse algatamisest kõiki nõutavaid formaalsusi järgides teatanud, mistõttu ei rikutud selles menetluses osalemise õigusi.[17] Kohtuotsuses Copebi nähtub eri järeldustest, et nii rahastamise allikas Oniflhor (riiklik sektoritevaheline puuvilja-, köögivilja- ja aiandusamet, Prantsusmaa) kui ka asjasse puutuv meede tehti kindlaks ning Copebi SCA kui puu- ja köögiviljatootja lisati nende isikute nimekirja, keda võib puudutada abiraha tagasinõudmine. CEBI põllumajanduskomitee,[18] kellele ei ole viidatud, tegeles kõigest valitsusasutuse tagatud ressursside jaotamisega, tegutsedes seega lõpuks lihtsalt makseasutusena. Ta ei olnud riigiabiks kvalifitseerimise seisukohast rahastamise allikas ega „asjakohane küsimus“.

69. Juhiksin tähelepanu, et minu lähenemisviisi seoses apellatsioonkaebuse esimese väitega toetavad paljud kohtuotsused, võttes arvesse, et seni on selle küsimuse käsitlemise võimalus olnud vaid Üldkohtul.

70. Kohtuotsusest Diputación Foral de Álava jt *vs*. komisjon[19] tulenevalt peab komisjon menetluse algatamise otsuses selgelt näitama, millised asjasse puutuva meetme osad ta vaidlustab.

71. Samuti on Üldkohus juba otsustanud, et menetluse algatamise otsus peab olema piisavalt täpne, et huvitatud pooled saaksid hinnata, kas nad soovivad esitada oma argumendid.[20]

72. Samuti on ta otsustanud, et „komisjon [peab] piisavalt määratlema tema poolt läbiviidava uurimise raamistiku, et huvitatud isikute õigus esitada märkusi ei kaotaks mõtet“.[21]

73. Samamoodi on ta märkinud, et „komisjon [peab] piisavalt määratlema tema poolt läbiviidava uurimise raamistiku, et liikmesriik, kelle suhtes menetlus on algatatud, saaks võtta seisukoha *kõigi nende õiguslike ja faktiliste asjaolude suhtes, millele tuginedes teeb komisjon lõpliku otsuse kõnesoleva meetme ühisturuga kokkusobivuse kohta*“.[22]

74. 22. veebruari 2006. aasta kohtuotsuses Le Levant 001 jt *vs*. komisjon (T-34/02, EU:T:2006:59, punktid 77–83) märkis Üldkohus, et komisjon rikkus ELTL artikli 108 lõiget 2 ja määruse nr 659/1999 artikli 6 lõiget 1 sellega, et ta ei kutsunud erainvestoreid esitama seisukohti. Üldkohus otsustas, et abisaaja kindlakstegemine on kindlasti üks „asjakohastest faktilistest ja õigusküsimustest“ artikli 6 lõike 1 esimese lause tähenduses. Seega peab see juhul, kui see

17 13. juuni 2019. aasta kohtuotsus Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, punktid 34 ja 35).

18 Comité économique bigarreau industrie (tööstusotstarbeliste bigarookirsside majanduskomitee) (edaspidi „CEBI“).

19 6. märtsi 2002. aasta kohtuotsus (T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, EU:T:2002:59, punkt 136) (Euroopa Kohus jättis apellatsioonkaebuse rahuldamata).

20 11. mai 2005. aasta kohtuotsus Saxonia Edelmetalle *vs*. komisjon (T-111/01 ja T-133/01, EU:T:2005:166, punkt 50) (apellatsioonkaebust ei esitatud). Vt Hancher, L., Ottervanger, T. ja Slot, P.J., *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, 4. trükk, 2012, lk 968.

21 1. juuli 2009. aasta kohtuotsus ISD Polska jt *vs*. komisjon (T-273/06 ja T-297/06, EU:T:2009:233, punkt 126).

22 Kohtujuristi kursiiv. 30. novembri 2009. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs*. komisjon (T-427/04 ja T-17/05, EU:T:2009:474, punkt 137).

vastavas menetluse staadiumis võimalik on, sisalduma menetluse algatamise otsuses, kuna selle kindlakstegemise põhjal saab komisjon teha abi tagastamise otsuse. Tegelikult ei saa järeldada, et selliselt huvitatud poolelt on asjakohasel viisil selgitusi küsitud, kui teda ei ole vaidlusalase abi saajana nimetatud ei menetluse algatamise otsuses ega ametliku uurimismenetluse mõnes hilisemas staadiumis, mis eelneb abi ühisturuga kokkusobimatuks tunnistava lõpliku otsuse vastuvõtmisele, kuna ta võib õigustatult arvata, et sellised selgitused ei ole vajalikud, sest teda ei ole tagastatava abi saajana määratletud.

75. Näiteks kohtuasjas Kreeka *vs*. komisjon,[23] mis käsitles äriühingule Olympiaki Aeroporia antud abi, mis anti tema õigusjärglasele lennuki allrentimise kaudu, mille alusel makstav rent oli väidetavalt väiksem kui peamise rendilepingu alusel, tühistati komisjoni otsus põhjendusel, et ametliku uurimismenetluse algatamise otsus ei sisaldanud esialgset hinnangut tasutud rendi kohta, et määrata kindlaks, kas see sisaldas abi elemente.[24]

76. 1. juuli 2009. aasta kohtuotsuses KG Holding jt *vs*. komisjon (T-81/07–T-83/07, EU:T:2009:237, punkt 134) tühistati kõne all olnud otsus selles osas, milles menetluse algatamise otsuses ei olnud viidatud tagasinõudmise otsuse esemele.

77. Minu arusaama toetab ka Üldkohtu otsus Ferriere Nord *vs*. komisjon:[25] „Hageja esile toodud õiguspärase ootuse kaitse põhimõte tähendab, et komisjon peab riigiabi uurimise menetluse käigus võtma arvesse õiguspäraseid ootusi, mis asjasse puutuvatel isikutel võib ametliku menetluse algatamise otsuses sisalduvaga seoses tekkida […], ning et ta ei tugine seega oma lõplikus otsuses sellise teabe puudumisele, mille puhul asjasse puutuvatel pooltel ei olnud neid asjaolusid arvesse võttes võimalik teada, et nad peavad seda teavet esitama.“

78. Nendest kaalutlustest tulenevalt tuleb apellatsioonkaebuse esimene väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

B. Teine väide: menetluse algatamise otsuse väära tõlgendamise tõttu on põhjendused puudulikud

1. Vastuvõetavus

79. Baieri liidumaa ja huvirühm väidavad, et apellatsioonkaebuse teise väite mõlemad osad on vastuvõetamatud, sest komisjon on sellega vaidlustanud Üldkohtu hinnangu faktiliste asjaolude kohta ning kordab esimeses kohtuastmes esitatud argumente ja põhjendusi.

80. Olen seisukohal, et need argumendid tuleb tagasi lükata põhjustel, mis on analoogsed käesoleva ettepaneku punktides 28–31 kirjeldatutega.

[23] 13. septembri 2010. aasta kohtuotsus (T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, EU:T:2010:386, punkt 240) (seda kohtuotsust Euroopa Kohtusse edasi ei kaevatud).

[24] Vt Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Bloomsbury, 3. trükk, 2015, lk 556.

[25] 18. novembri 2004. aasta kohtuotsus (T-176/01, EU:T:2004:336, punkt 88) (Euroopa Kohus jättis apellatsioonkaebuse rahuldamata).

2. Sisulised küsimused

a) Poolte argumentide lühikokkuvõte

81. Täiendavas apellatsioonkaebuse väites, millel on vormiliselt kaks osa, kritiseerib komisjon esimese vaidlustatud kohtuotsuse punkte 53–58 ja 62 ning teise vaidlustatud kohtuotsuse punkte 47–53 ja 56.

1) Teise väite esimene osa

82. Komisjon väidab, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta tõlgendas menetluse algatamise otsust valikuliselt, tuginedes piiratud arvule põhjendustele, samas kui ta on kohustatud võtma arvesse kõiki selle otsuse põhjendusi. [26]

83. Esiteks meenutab komisjon, et menetluse algatamise otsuses on (põhjenduses 5) mainitud „eelarvelisi summasid“ ja „abiks määratud summasid“. Komisjon on seisukohal, et isegi kui viimati nimetatud sõnastus viitab rahastamisele teatavast erieelarvest, millesse laekuvad vahendid just nimelt piimamaksust, on ilmne, et see sõnastus viitab ka rahastamisele üldeelarvest. Tema seisukoha põhjal tuleneb samuti menetluse algatamise otsuse põhjendusest 18, et rahastamine on tagatud eelarveressursside ja piimamaksust saadavate ressursside kaudu.

84. Teiseks väidab komisjon, et Üldkohus on pannud menetluse algatamise otsuse süstemaatilisel tõlgendamisel toime neli õigusnormi rikkumist.

85. Esimene väidetav õigusnormi rikkumine on seotud esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktiga 53 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktiga 48. Komisjoni väitel jättis Üldkohus analüüsimata komisjoni esitatud esimese argumendi ning rikkus sellega oma põhjendamiskohustust ja kohustust analüüsida kõiki talle esitatud kaitseargumente.

86. Teine väidetav õigusnormi rikkumine on seotud esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktidega 54 ja 57 ning teise vaidlustatud kohtuotsuse punktidega 49, 52 ja 53. Komisjon väidab, et näiteks Baden-Württembergi liidumaa õigusnormide mainimine menetluse algatamise otsuse põhjenduses 17 võimaldab Baieri liidumaal järeldada, et menetluse algatamise otsus hõlmab ka samasuguseid Baieri õigusnorme, millele ta oli viidanud uurimise algstaadiumis ja oma vastuses ametlikule uurimismenetlusele.

87. Kolmas väidetav õigusnormi rikkumine on seotud esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktiga 55 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktiga 50, kus Üldkohus tõlgendas menetluse algatamise otsuse punkti 3.3.1 nii, et selle kohaselt piirdub uurimise algstaadium üheainsa rahastamisviisiga (piimamaks). Komisjon tuletab meelde, et see menetluse algatamise otsuse jagu sisaldas vaid esialgset hinnangut vaidlusaluse abi laadi kohta. Seetõttu ei saa see analüüs piirata asjakohaste faktide ja õigusküsimuste kirjeldust sama otsuse 2. jaos.

88. Seoses neljanda väidetava õigusnormi rikkumisega viitab komisjon samadele põhjendustele, mis on seotud esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktiga 56 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktiga 51, kus Üldkohus väidetavalt tuvastas, et menetluse algatamise otsuse põhjenduses 264 on mainitud ainult piimamaksu abil rahastamist.

[26] 10. juuli 2001. aasta kohtumäärus Irish Sugar *vs.* komisjon (C-497/99 P, EU:C:2001:393).

89. Baieri liidumaa ja huvirühm märgivad sisuliselt, et komisjon eksib argumendis, et menetluse algatamise otsuses tugines Üldkohus faktiliste asjaolude kohta antud hinnangus teatavatele selle otsuse põhjendustele valikuliselt. Samuti seavad nad kahtluse alla argumendi, et viitest Baden-Württembergi liidumaa rahandusalastele õigusnormidele saab järeldada, et menetluse algatamise otsus hõlmab ka Baieri liidumaa õigusnorme.

2) Teise väite teine osa

90. Komisjon vaidlustab Üldkohtu esimese vaidlustatud otsuse punktis 62 ja teise vaidlustatud otsuse punktis 56 esitatud seisukoha, mille kohaselt ei puutu haldustoimiku sisu menetluse algatamise otsuse tõlgendamisel asjasse. Komisjon väidab vastupidi, et uurimise algstaadiumis vahetatud kirjadest nähtuvalt ei saanud Baieri liidumaa ega Üldkohus kahelda, et ametlik uurimismenetlus hõlmab ka rahastamist üldise maksutulu kaudu.

91. Samuti väidab komisjon, et esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 53–58 ja 62 ning teise vaidlustatud kohtuotsuse punktides 47–53 rikkus Üldkohus põhjendamiskohustust käsitlevat kohtupraktikat ega vastanud komisjoni argumentidele.

92. Baieri liidumaa ja huvirühm märgivad sisuliselt, et see teise väite osa ei ole põhjendatud. Vastupidi sellele, mida väidab komisjon, ei tuvastanud Üldkohus, et haldusmenetluse toimiku sisu ei puutu menetluse algatamise otsuse tõlgendamisel asjasse. Huvirühm lisab, et näitena liidumaade õigusaktidele viitamisest ei piisa huvitatud isikute nõuetekohaseks teavitamiseks. Samuti väidab huvirühm, et hinnang, mille komisjon menetluse algatamise otsuses andis, on seotud vaid piima- ja rasvaseaduse alusel võetud meetmetega.

b) Hinnang

93. Olen seisukohal, et selle väite kahte osa tuleb käsitleda koos.

94. Nagu Üldkohus esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 57 leidis, kinnitas komisjon ise esimese kohtuastme menetluses, et piima kvaliteedikontrolli rahastamist Baieri liidumaa eelarveressurssidest ei ole menetluse algatamise otsuses mainitud.

95. Minu arvates ei ole vaja komisjoni esitatud arvukaid argumente käsitleda, niivõrd kui hinnangust, mille andsin apellatsioonkaebuse esimese väite kohta, tuleneb igal juhul, et fakti- või õigusküsimust, mis on uurimismenetluse seisukohast määruse nr 659/1999 artikli 6 lõike 1 tähenduses asjakohane, ei saa lihtsalt pidada komisjoni menetluse algatamise otsuses *kaudselt „sisalduvaks“* või *sellest järelduvaks*.

96. Nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktist 41: 1) määruse nr 659/1999 artikli 6 lõikega 1 on pandud komisjonile positiivne kohustus ja see ise juba välistab niisuguse kaudse sisaldumise või järeldumise, ning 2) kui Euroopa Kohus peaks niisuguse kaudse sisaldumise või järeldumisega nõustuma, muudaks see sisutühjaks huvitatud isikute õiguse esitada riigiabimenetlustes oma märkusi.

97. Minu arvates tuleb uurimismenetluse seisukohast asjakohased fakti- ja õigusküsimused menetluse algatamise otsuses sõnaselgelt märkida.

98. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „peavad ELTL artiklis 296 nõutud põhjendused olema kohandatud asjasse puutuva õigusakti laadiga ning nendest peab *selgelt ja üheselt mõistetavalt ilmnema* õigusakti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik selliselt, et huvitatud isikutel oleks võimalik mõista võetud meetme põhjendusi ja pädeval liidu kohtul oleks võimalik teostada kontrolli. Põhjendamiskohustuse hindamisel tuleb arvesse võtta juhtumi asjaolusid, eelkõige akti sisu, toodud põhjenduste olemust ning huvi, mis võib akti adressaatidel või teistel isikutel, keda akt otseselt ja isiklikult puudutab, olla selgituste saamiseks“. [27]

99. Lisada tuleb veel üks märkus: kui nõustuda käesolevas asjas komisjoni argumentatsiooniga, siis kuidas saaks Euroopa Kohus tühistamishagi raames otsustada otsuse põhjenduste võimaliku puudulikkuse üle, kui oleks lubatud, et selles otsuses võidakse mainida teatavaid asjakohaseid fakti- või õigusküsimusi kõigest *kaudselt*?

100. Järelikult tuleb apellatsioonkaebuse teise väite mõlemad osad kas põhjendamatuse või tulemusetuse tõttu tagasi lükata. Seega tuleb tagasi lükata ka apellatsioonkaebuse teine väide.

C. Kolmas väide: ELTL artikli 263 lõike 2 tõlgendamisel on rikutud õigusnormi

1. Vastuvõetavus

101. Baieri liidumaa ja huvirühm on seadnud vaidluse alla selle väite vastuvõetavuse, sest väidetavalt ei saanud see ise viia vaidlustatud kohtuotsuste tühistamiseni, kuna see on tihedalt seotud apellatsioonkaebuse neljanda väitega.

102. Ent isegi kui apellatsioonkaebuse kolmas ja neljas väide on omavahel tihedalt seotud (kolmanda väitega võib nõustuda vaid siis, kui nõustuda ka neljanda väitega), ei piisa sellest üksi ja iseenesest kummagi väite vastuvõetamatuks tunnistamiseks. Minu arvates ei saa kolmandat väidet pidada tulemusetuks, sest komisjoni apellatsioonkaebustest nähtub selgesti, et ta ei esitanud neljandat väidet pelgalt kolmanda täiendamiseks, vaid mõlemad väited on esitatud samal tasandil.

103. Samuti väidavad Baieri liidumaa ja huvirühm, et apellatsioonkaebuse kolmas väide on vastuvõetamatu, sest komisjon on seadnud vaidluse alla Üldkohtu hinnangu faktiliste asjaolude kohta ning kordab Üldkohtu menetluses esitatud argumente ja põhjendusi.

104. Olen seisukohal, et need argumendid tuleb tagasi lükata põhjustel, mis on analoogsed käesoleva ettepaneku punktides 28–31 kirjeldatutega.

2. Sisulised küsimused

a) Poolte argumentide lühikokkuvõte

105. Komisjon märgib sisuliselt, et esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 70 ja 71 ning teise vaidlustatud kohtuotsuse punktides 66–68 rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta märkis, et kolmandate isikute osalemisõigused on oluline vorminõue ELTL artikli 263 teise lõigu tähenduses.

[27] Kohtujuristi kursiiv. Vt 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus Alcoa Trasformazioni *vs.* komisjon (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 96 ja seal viidatud kohtupraktika).

106. Baieri liidumaa ja huvirühm väidavad sisuliselt, et see apellatsioonkaebuse väide ei ole põhjendatud. Nad väidavad, et olulise vorminõude rikkumine toob automaatselt kaasa vaidlusaluse otsuse tühistamise. Samuti märgivad nad, et 8. mai 2008. aasta kohtuotsus Ferriere Nord *vs.* komisjon (C-49/05 P, ei avaldata, EU:C:2008:259; edaspidi „kohtuotsus Ferriere Nord“) ei ole käesoleval juhul asjakohane. Mis puudutab 11. detsembri 2008. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709; edaspidi „kohtuotsus Freistaat Sachsen“), märgivad need menetlusosalised, et selle kohtuotsuse kohaselt on ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenev komisjoni kohustus lubada asjaomastel isikutel esitada ametliku uurimismenetluse käigus oma märkused oluline vorminõue.

b) Hinnang

107. Teatavas hiljutises Üldkohtu praktikas riigiabi kontrollimise valdkonnas [28] on rakendatud väga formalistlikku visiooni ja püütud ette kirjutada liialt rangeid nõudeid komisjoni ja tema otsuste suhtes. Sellises kohtupraktikas on mindud kaugemale Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud nõuetest. Peale käesolevate kohtuasjade (selles osas, mis puudutab kolmandat ja neljandat väidet) on veel üks selline näide, mida käsitlen käesolevas ettepanekus üksikasjalikult (kohtuotsus Gdynia) ja kus Euroopa Kohus ei nõustunud Üldkohtu lähenemisviisiga ja tühistas tema otsuse.

108. Samuti osutaksin, et kohtuasjas Tempus Energy (C-57/19 P, menetlus pooleli) 3. juunil 2021 esitatud ettepanekus selgitasin, et ka selles asjas tuleb Üldkohtu lähenemisviis tagasi lükata ja tema otsus tühistada, sest Üldkohus pani toime õigusnormi rikkumised, kui ta leidis, et teatatud abimeede põhjustab tõsiseid kahtlusi selle kokkusobivuses siseturuga. Minu seisukoha põhjal rikkus Üldkohus sellega seoses õigusnormi, kui ta võttis kahtluste esinemise peamise näitajana arvesse teatisele eelnenud kontaktide kestust ja asjaolusid ning meetme keerukust ja uudsust, ning eksis ka sellega, et heitis komisjonile ette, et too ei ole asjakohaselt uurinud Ühendkuningriigi elektrienergia tootmisvõimsuse turu teatavaid aspekte. [29]

109. Nagu järgnevalt selgitan, seisneb vaidlustatud kohtuotsuste peamine probleem selles, et kui Euroopa Kohus Üldkohtu lähenemisviisiga nõustuks, hägustaks see ilmselgelt olukorda, kus Euroopa Kohtu praktikas on juba kaua eristatud ühest küljest asjaomase liikmesriigi õigusi riigiabi menetlustes ja teisest küljest huvitatud isikute (piiratumaid) õigusi.

1) Asjaomase liikmesriigi kaitseõigused vs. *huvitatud isikute õigus olla kaasatud*

110. Euroopa Kohtu praktikast nähtub tõepoolest selgesti, et huvitatud isikute õigused on õiguslikult piiratumad kui asjaomase liikmesriigi kaitseõigused [30] ning nende rikkumine ei saa viia lõpliku otsuse tühistamiseni, välja arvatud juhul kui see liikmesriik tõendab, et ilma selle rikkumiseta oleks menetluse tulemus võinud olla teistsugune. [31]

[28] Üldise ülevaate saamiseks hiljutisest riigiabialasest kohtupraktikast vt nt Staviczky, P., „What Will the EU Court's Recent Judgments Annulling Commission's State Aid Decisions Bring to Member States?“, *European State Aid Law Quarterly*, 3, 2019, lk 293. Vt samuti sellessamas ajakirja numbris Buendia, J.L., Buts, C. ja Cyndecka, M., „Review of EU Case Law on State Aid – 2018“, lk 313.

[29] On veelgi näiteid sellest, kuidas Euroopa Kohus ei nõustunud apellatsioonimenetluses Üldkohtu lähenemisviisi ega kohtuotsustega, millega tühistati komisjoni otsus. Vt nt 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon (C-487/06 P, EU:C:2008:757); 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551); 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Gibraltari valitsus ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732) ning 2. detsembri 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa jt (C-89/08 P, EU:C:2009:742).

[30] 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154).

[31] 14. veebruari 1990. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon (C-301/87, EU:C:1990:67).

111. Selles aspektis tuleneb kohtupraktikast, et kuigi kõiki huvitatud isikuid kutsutakse esitama ametliku uurimismenetluse käigus oma seisukohti, ei vii see menetlus *võistleva* aruteluni kaebaja või koguni abisaajaga. Ametliku uurimise käigus saadud kommentaarid esitatakse ainult asjaomasele liikmesriigile.[32]

112. Samuti saab ainult asjaomane liikmesriik esitada liidu kohtus tühistamismenetluses edukalt väite oma kaitseõiguste rikkumise kohta.[33]

113. Sellega seoses juhiksin tähelepanu, et Euroopa Kohus ei soovi – isegi asjaomase liikmesriigi osas – viidata õigusele olla ära kuulatud uurimise algstaadiumis.[34]

114. Nimelt on liidu kohtute praktika kinnitanud, et riigiabi kontrolli valdkonnas ei ole kolmandatel isikutel järgmisi õigusi: õigus olla algstaadiumis informeeritud, et komisjon abi uurib,[35] õigus olla informeeritud olulistest faktilistest asjaoludest enne menetluse algatamise otsuse vastuvõtmist,[36] õigus esitada algstaadiumis märkusi[37] ja õigus tutvuda komisjoni toimikuga.[38] Lisaks ei ole kolmandatel isikutel ka õigust pöörduda menetlusküsimustes ärakuulamise eest vastutava ametniku poole, täielikku õigust olla ära kuulatud (välja arvatud märkuste esitamine menetluse algatamise otsuse kohta) ega õigust osaleda komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahelistel kohtumistel.

115. Nagu Euroopa Kohus 24. septembri 2002. aasta kohtuotsuses Falck SpA ja Acciaierie di Bolzano SpA *versus* komisjon (C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524; edaspidi „Falcki kohtuotsus“) punktides 80–82 märkis, „on […] [ELTL artikli 108 lõike 2] kohaldamisega seotud menetluses […] teatise avaldamine *Euroopa Ühenduste Teatajas* sobiv vahend kõikidele asjasse puutuvatele isikutele menetluse algatamisest teatamiseks […]. Selle teatise eesmärk on saada asjaomastelt isikutelt kogu teave, mida on vaja komisjoni suunitlemiseks seoses tulevase meetmega […]. Niisugune menetlus tagab ka teistele liikmesriikidele ja asjaomastele sektoritele võimaluse oma vaated teatavaks teha […]. […] Riigiabi kontrolli menetlus […] aga on selle üldist süsteemi silmas pidades menetlus, mis algatatakse liikmesriigi suhtes, kes vastutab abi andmise eest, võttes arvesse tema [liidu õigusest tulenevaid] kohustusi. Seega, et järgida kaitseõigusi, kui asjaomasele liikmesriigile ei antud võimalust teatava teabe kohta märkusi esitada, ei tohi komisjon seda oma otsuses selle riigi suhtes kasutada […]. Riigiabi uurimismenetluses on teistel huvitatud isikutel peale asjaomase liikmesriigi ainult käesoleva kohtuotsuse punktis 80 nimetatud ülesanne ja selles osas ei saa nad nõuda ise vastastavat vaidlust komisjoniga, mille võimalus on nimetatud liikmesriigil“.

116. Seepärast tuleb käesolevat väidet kaaluda Euroopa Kohtu praktikat arvesse võttes.

117. Nagu järgnevalt näeme, eirab esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 70 ja 71 ning teise vaidlustatud kohtuotsuse punktides 66–68 väljenduv Üldkohtu seisukoht, et kolmandate isikute osalemisõigused on ELTL artikli 263 teise lõigu tähenduses oluline vorminõue, eespool viidatud Euroopa Kohtu praktikat ja kujutab endast õigusnormi rikkumist.

[32] Vt 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 59). Vt samuti 8. juuli 2004. aasta kohtuotsus Technische Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon (T-198/01, EU:T:2004:222, punktid 193–198).

[33] 10. juuli 1986. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* komisjon (234/84, EU:C:1986:302, punkt 30) ja 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Gibraltari valitsus ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 165).

[34] 10. mai 2005. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon (C-400/99, EU:C:2005:275, punktid 29–35).

[35] 11. märtsi 2009. aasta kohtuotsus TF1 *vs.* komisjon (T-354/05, EU:T:2009:66).

[36] 11. märtsi 2009. aasta kohtuotsus TF1 *vs.* komisjon (T-354/05, EU:T:2009:66).

[37] 11. märtsi 2009. aasta kohtuotsus TF1 *vs.* komisjon (T-354/05, EU:T:2009:66).

[38] 29. juuni 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

118. See lähenemisviis tuleb tagasi lükata ka põhjusel, et see viib seisukohani, mis on kardinaalses vastuolus liikmesriigi kaitseõigustega komisjoni suhtes ja mis paradoksaalselt kaitseks huvitatud isikute õigusi paremini kui selle liikmesriigi omi.

119. Kohtuotsuses Ferriere Nord kandis Euroopa Kohus kaitseõigusi käsitleva kohtupraktika üle õigusele olla kaasatud haldusmenetlusse. Seega ei saa selle õiguse rikkumine viia komisjoni lõpliku otsuse tühistamiseni, välja arvatud juhul kui menetluse tulemus oleks – ilma selle rikkumiseta – võinud olla teistsugune.

120. Esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 70 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67 tugines Üldkohus oma põhjendustes kohtuotsuse Freistaat Sachsen [39] punktile 55. Siiski jättis ta kõrvale selle kohtuotsuse punkti 56, milles on sõnaselgelt kinnitatud kohtuotsust Ferriere Nord. [40]

121. Olen komisjoniga nõus, et näiline vastuolu kohtuotsuste Ferriere Nord ja Freistaat Sachsen vahel muutub tähtsusetuks, kui mõista neid nii, et olulist vorminõuet kujutab endast ainult *kohustus algatada ametlik uurimismenetlus*. Teisisõnu ei või komisjon võtta määruse nr 659/1999 artikli 7 alusel vastu ametliku uurimismenetluse lõpetamise otsust, kui ta ei ole enne seda määruse artikli 4 lõike 4 ja artikli 6 lõike 1 alusel algatanud otsusega ametlikku uurimismenetlust.

122. Olulise vorminõude rikkumist kujutab endast see, kui üldse mingit menetluse algatamise otsust ei ole vastu võetud.

123. Siin võib tõmmata paralleeli sellega, et üldjuhul väljendub olulistes vorminõuetes põhimõtteliselt tähtis institutsiooniline norm. [41] See on kooskõlas eespool viidatud Euroopa Kohtu praktikast tuleneva nõudega, et komisjon peab algatama ametliku uurimismenetluse ja võtma vastu menetluse algatamise otsuse, mis on põhjendatult oluline vorminõue.

124. Seevastu, kui menetluse algatamisel lõpuks puudub üks või teine asjakohane fakti- või õigusküsimus – näiteks kui menetluse algatamise otsuses ei ole ühte abimeetme rahastamise allikat sõnaselgelt mainitud –, ei kajasta see põhimõtteliselt tähtsat institutsioonilist normi ja kujutab endast hoopis „väiksemat“ rikkumist, s.o haldusmenetlusse kaasatavate kolmandate isikute õiguste rikkumist, sest niisugune puudus takistab neid selle asjaolu suhtes märkusi esitamast.

125. See rikkumine ei saa viia lõpliku otsuse automaatse tühistamiseni. Lõpliku otsuse saab tühistada vaid siis, kui huvitatud isikud saavad tõendada, et teave, mida nad oleksid selle asjaolu kohta esitanud, võib muuta ametliku uurimismenetluse lõpetamise otsuse sisu.

126. Sellega seoses võib juhtida tähelepanu, et 8. septembri 2016. aasta kohtuotsus Goldfish jt *vs.* komisjon (T-54/14, EU:T:2016:455), millele on viidatud esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 70 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67, Üldkohtu tõlgendust ei kinnita. Nimetatud kohtuotsus toetab hoopis minu tõlgendust kohtuotsuse Freistaat Sachsen kohta.

[39] „EÜ artikli 88 lõikest 2 ja määruse nr 659/1999 artikli 1 punktist h tuleneb, et kui komisjon otsustab algatada abikava käsitleva ametliku uurimismenetluse, peab ta andma huvitatud pooltele, sealhulgas asjaomastele ettevõtjatele võimaluse esitada märkusi. Selline eeskiri on oma olemuselt vorminõue.“

[40] „Sellest tuleneb, et kui õigusnorme, mille alusel liikmesriik teatab kavandatavast abist, muudetakse enne komisjoni otsuse tegemist, on komisjon otsuse tegemisel kohustatud uute eeskirjade alusel nõudma, et asjaosalised võtaksid seisukoha selle abi kokkusobivuse kohta uute eeskirjadega. Teistsuguse olukorraga on tegemist vaid juhtudel, kui uued õigusnormid ei sisalda varasematega võrreldes sisulisi muudatusi (vt selle kohta […] otsus kohtuasjas […] Ferriere Nord […], punktid 68–71).“

[41] Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, lk 371.

Kohtuotsuse Goldfish jt *vs.* komisjon punktis 47 tunnistas Üldkohus vastuvõetamatuks „tõendid, mille saamisel on *täielikult* eiratud tõendite kogumiseks ette nähtud menetlust, mille eesmärk on kaitsta asjasse puutuvate isikute põhiõigusi“ (kohtujuristi kursiiv).

127. Olulise vorminõude ja subjektiivse õiguse (nagu käesoleval juhul huvitatud isikute õigus osaleda riigiabi kontrolli valdkonnas haldusmenetluses) erinevuse võttis asjakohaselt kokku kohtujurist Fennelly kohtuasjas komisjon *vs.* ICI:[42] „Kuigi Euroopa Kohus on kaldunud vältima mõiste „oluline menetlusnorm“ abstraktset määratlemist, näib mulle kohtupraktika põhjal, et see mõiste on reserveeritud üksnes niisugustele menetlusnormidele, mis on olemuslikult seotud selle õiguse tekkimisega ja vastuvõtva institutsiooni tahte väljendusega, ning et nagu nähtub selgelt [ELTL artiklist 263], on selle meetme mis tahes rikkumise korral põhjendatud tühistada meede tervikuna. Kuna rikkumine puudutab meedet tervikuna, ei ole sellele tugineval isikul vaja ega enamasti ka võimalik tõendada konkreetset kahjulikku mõju tema subjektiivsetele õigustele või huvidele; rikkumine kujutab endast meetme vastuvõtmist või vormi mõjutava nii põhimõttelise normi täitmata jätmist, et seda ei saa pidada selle institutsiooni õiguspäraseks ja autentseks aktiks.“

128. Toonitamaks, miks see, kui rikutakse huvitatud isikute õigusi osaleda riigiabialases menetluses, ei ole olulise vorminõude rikkumine, on kasulik viidata näidetele selle kohta, mida liidu kohtud on oluliseks vorminõudeks pidanud: konsulteerimine liikmesriikidega, mis on nõutav enne lõpliku dumpinguvastase tollimaksu kehtestamist või otsust konkurentsiõiguse valdkonnas.[43] Kui sellist konsulteerimist üldse ei olnud, tühistub dumpinguvastane määrus automaatselt. Materiaalõiguslik viga või viivitus konsulteerimisel toob tühistamise kaasa vaid juhul, kui see oleks saanud mõjutada konsulteerimise tulemust.

129. Selle tulemusel saame tõmmata paralleeli menetluse algatamise otsusega: selle täielik puudumine viib lõpliku otsuse tühistamiseni – samas kui materiaalõiguslik lünk menetluse algatamise otsuses seda tagajärge ei põhjusta, välja arvatud juhul, kui saab tõendada, et see mõjutas riigiabialase uurimise tulemust.

2) Vahepeal on kohtuotsuses Gdynia juba lükatud tagasi Üldkohtu katsed muuta huvitatud isikute õiguste rikkumine oluliseks vorminõudeks

130. Euroopa Kohus lükkas otsustavalt tagasi Üldkohtu lähenemisviisi kohtuotsuses Gdynia, eriti selle punktides 78–82,[44] ja kinnitas, et kolmandate isikute õigused olla ELTL artikli 108 lõike 2 alusel haldusmenetlusse kaasatud ei kujuta endast ELTL artikli 263 tähenduses olulist menetlusnormi.

131. Selles apellatsioonkaebuses väitis komisjon sisuliselt, et Üldkohus on vääralt kohaldanud ELTL artikli 108 lõikega 2 huvitatud isikutele antud õigust esitada märkusi, minnes vastuollu kohtuotsusega Ferriere Nord, kui ta kvalifitseeris selle õiguse nimetatud kohtuasja asjaoludel vääralt menetlusnormiks, mille täitmata jätmine toob kaasa vaidlusaluse otsuse tühistamise.

[42] Ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* ICI (C-286/95 P ja C-287/95 P, EU:C:1999:578, punkt 22).

[43] Üldkohus on seda juba käsitlenud, vt 22. mai 2014. aasta kohtuotsus Guangdong Kito Ceramics jt *vs.* nõukogu (T-633/11, ei avaldata, EU:T:2014:271, punkt 86 ja seal viidatud kohtupraktika) (sealhulgas kohtupraktika konkurentsiõiguse valdkonnas); 13. septembri 2010. aasta kohtuotsus Whirlpool Europe *vs.* nõukogu (T-314/06, EU:T:2010:390, punktid 91–96 ja seal viidatud kohtupraktika) (sealhulgas kohtupraktika konkurentsiõiguse valdkonnas); 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Gold East Paper ja Gold Huasheng Paper *vs.* nõukogu (T-443/11, EU:T:2014:774, punktid 95–101); 17. veebruari 2011. aasta kohtuotsus Zhejiang Xinshiji Foods ja Hubei Xinshiji Foods *vs.* nõukogu (T-122/09, ei avaldata, EU:T:2011:46, punktid 100–112) ning 30. aprilli 2015. aasta kohtuotsus VTZ jt *vs.* nõukogu (T-432/12, ei avaldata, EU:T:2015:248, punktid 176–185 ja 212–217).

[44] Vt samuti minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2019:569).

132. Tuleb juhtida tähelepanu, et Gdynia ja PLGK ning Poola Vabariik märkisid sisuliselt, et komisjon minimeerib huvitatud isikute märkuste esitamise õiguse tähtsust. Nad väitsid, et kohtupraktikale tuginev komisjoni argument, mille kohaselt on huvitatud isikute funktsioon ametlikus uurimismenetluses kõigest olla komisjoni teabeallikas, on vastuolus liidu õigusega praeguses seisus, kuna kohtuotsused, millele komisjon sellega seoses viitab, on kuulutatud enne Euroopa Liidu põhiõiguste harta jõustumist. Nimetatud menetlusosalised väitsid, et hinnates huvitatud isikute õigust võimalusele esitada märkusi niisuguses olukorras, nagu on selles kohtuasjas vaidluse all, tuleb nüüd võtta arvesse hartaga kaitstud põhiõigusi, eriti aga harta artiklis 41 ette nähtud õigust heale haldusele, mis on üks nende põhiõiguste osa. Seega tuleks huvitatud isikute õigust olla ära kuulatud enne komisjoni otsuse vastuvõtmist nüüd arvesse võtta.

133. Gdynia ja PLGK ning Poola Vabariigi esitatud argumendid viitavad, et kolmandate isikute õigused olla ELTL artikli 108 lõike 2 alusel haldusmenetlusse kaasatud kujutavad endast olulisi menetlusnorme, ning see on see, mida taotles Üldkohus oma 17. novembri 2017. aasta kohtuotsusega Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kosakowo *vs.* komisjon (T-263/15, EU:T:2017:820) ja mida ta soovib saavutada vaidlustatud kohtuotsustega.

134. Usun aga, et sellel arutelul ei ole käesolevas asjas praktilist tähtsust, sest Euroopa Kohus on oma otsuses Gdynia selle lähenemisviisi selgelt tagasi lükanud.

135. Esiteks tuletas Euroopa Kohus kohtuotsuse Gdynia punktis 70 meelde, et kohtupraktika kohaselt „peetakse potentsiaalselt abi saavaid ettevõtjaid huvitatud isikuteks ning […] komisjonil on kohustus ELTL artikli 108 lõikes 2 sätestatud uurimise etapis paluda neil esitada oma selgitused“.

136. Seejärel toonitas Euroopa Kohus selle kohtuotsuse punktis 71, et „[k]uigi huvitatud isikud ei saa tugineda kaitseõigustele, on neil seevastu õigus olla kaasatud komisjoni haldusmenetlusse ulatuses, mis vastab antud juhtumi asjaoludele“.

137. Minu lähenemisviisi käesolevas ettepanekus kinnitab ka see, et Euroopa Kohus tugines punktides, millele järgnevalt viitan (nimelt kohtuotsuse Gdynia punktid 72–75), kohtuotsusele Falck (punktid 80–83),[45] et selgesti rõhutada asjaomasel liikmesriigil haldusmenetluses (*otse*) *osaleda* võimaldavate (kaitse)õiguste erinevust kolmandate isikute õigustest, mis võimaldavad neil haldusmenetlusse (*kaudselt*) *kaasatud olla*.

138. Kohtuotsuse Gdynia punktis 72 tuletas Euroopa Kohus sisuliselt meelde, et huvitatud isikutel on niisugused õigused (vaid) selleks, et komisjon saaks olla asjakohaselt teavitatud.

139. Punktis 73 toonitas Euroopa Kohus, et riigiabi kontrollimise menetlus on selle üldist ülesehitust arvestades menetlus, mis algatatakse asjaomase liikmesriigi suhtes.

140. Nagu Euroopa Kohus kohtuotsuse Gdynia punktis 74 rõhutas – tuginedes jällegi kohtuotsusele Falck[46] –, „on teistel huvitatud pooltel peale asjasse puutuva liikmesriigi üksnes [kõnealuse] kohtuotsuse punktis 72 nimetatud roll ning *nad ei saa ise nõuda samasugust võistlevat menetlust komisjoniga, nagu viimasel on kõnealuse liikmesriigiga*“ (kohtujuristi kursiiv).

[45] Viitan kohtuotsuse Falck asjakohastele punktidele käesoleva ettepaneku punktis 115.

[46] Viitan kohtuotsuse Falck asjakohastele punktidele käesoleva ettepaneku punktis 115.

141. Kohtuotsuse Gdynia punktis 75 lisas Euroopa Kohus, et „[m]itte ükski riigiabi kontrollimist reguleeriv menetlusnorm ei anna abisaajale erilist rolli võrreldes teiste huvitatud isikutega“, suuresti seepärast, et tegu ei ole abi saaja suhtes algatatud menetlusega, millega kaasneksid õigused, millele ta saaks tugineda ja mis oleksid sellistena sama ulatuslikud kui kaitseõigused.

142. Kohtuotsuses Gdynia käsitletud olukorras ei kutsutud huvitatud isikuid esitama enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist märkusi komisjoni 2014. aasta suuniste[47] kohaldatavuse ja võimaliku mõju kohta, olgugi et need suunised avaldati pärast menetluse algatamise otsuse vastuvõtmist ja niisiis pärast esialgse uurimismenetluse lõpetamist. Sellest tekkis küsimus, kas Üldkohus sai nimetatud kohtuasjas otsustada, et huvitatud isikute õigused esitada enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist märkusi uue õigusliku raamistiku (iseäranis 2014. aasta suuniste) kohta kujutavad endast ELTL artikli 263 tähenduses olulist vorminõuet, mille rikkumine toob kaasa selle otsuse tühistamise, ilma et oleks vaja tõendada, et haldusmenetluse tulemus võinuks olla teistsugune.

143. Euroopa Kohtu vastus oli eitav.

144. Euroopa Kohus otsustas, et huvitatud isikute kutsumine esitama märkusi asjaolude kohta, mida ei ole menetluse algatamise otsuses mainitud, nagu uute hindamiseeskirjade vastuvõtmine pärast menetluse algatamise otsuse vastuvõtmist ELTL artikli 108 lõike 2 alusel, ei kujuta endast olulist menetlusnormi, vaid on *menetlusnormi rikkumine* – mis seetõttu ei viinud lõpliku otsuse automaatse tühistamiseni (selle kohtuotsuse punktid 78–82).

145. Muu hulgas selgitas Euroopa Kohus punktis 78, et tuleb analüüsida, kas Üldkohus võis põhjendatult järeldada, et kõnealuses asjas *kujutas* huvitatud isikute õigus esitada enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist seisukohti uue õigusliku regulatsiooni kohta *endast* ELTL artikli 263 tähenduses *olulist menetlusnormi*.

146. Järgmises punktis (kohtuotsuse Gdynia punkt 79) viitas Euroopa Kohus kohtuotsusele Ferriere Nord ja märkis, et „komisjon [ei saa], ilma et ta rikuks huvitatud isikute menetluslikke õigusi, tugineda oma otsuses uutele põhimõtetele, mis on kehtestatud uue õigusliku regulatsiooniga, kui ta ei ole palunud viimastel esitada selle kohta seisukohti“.

147. Ent niisugune „*menetlusnormi rikkumine* toob otsuse täieliku või osalise tühistamise kaasa ainult siis, kui on tuvastatud, et sellise rikkumise puudumisel oleks vaidlustatud otsus võinud olla teistsuguse sisuga“.[48] Euroopa Kohus on seal viidanud 23. aprilli 1986. aasta kohtuotsusele Bernardi *vs.* parlament (150/84, EU:C:1986:167).

148. Punktis 81 täpsustas Euroopa Kohus, et „[m]is puudutab täpsemalt huvitatud poolte menetluslikke õigusi, siis juhul, kui õiguslik regulatsioon on muutunud pärast seda, kui komisjon on andnud huvitatud isikutele võimaluse esitada oma seisukohad, ja enne seda, kui komisjon võtab vastu abikava puudutava otsuse, ja kui komisjon tugineb selles otsuses uuele õiguslikule regulatsioonile, ilma et ta oleks palunud pooltel esitada selle kohta oma seisukohti, siis ainuüksi see, et selle õigusliku regulatsiooni, mille kohta nimetatud pooltel on olnud võimalus esitada oma seisukohti, ja regulatsiooni vahel, millel see otsus põhineb, esineb erinevusi, ei saa iseenesest tuua kaasa otsuse tühistamist. Kuigi asjaomased õiguslikud regulatsioonid on muutunud, tekib nimelt küsimus, kas arvestades nende regulatsioonide sätteid, mis omavad käesoleval juhul tähtsust, võis see muudatus muuta vaidlustatud otsuse sisu“.

[47] Komisjoni teatis „Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta“ (ELT 2014, C 99, lk 3; edaspidi „2014. aasta suunised“).

[48] Kohtujuristi kursiiv; kohtuotsuse Gdynia punkt 80.

149. Selle tulemusel märkis Euroopa Kohus oma otsuse Gdynia punktis 82, et Üldkohus „rikkus […] vaidlustatud kohtuotsuse punktis 81 õigusnormi, kui ta leidis, et huvitatud isikute õigus esitada seisukohti sellistel asjaoludel nagu käesolevas kohtuasjas on oma olemuselt oluline menetlusnorm ELTL artikli 263 tähenduses, mille rikkumine toob kaasa vaidlustatud otsuse tühistamise, ilma et oleks vaja tõendada, et selle õiguse rikkumine oleks võinud mõjutada otsuse sisu“.

150. Euroopa Kohus tõdes sama kohtuotsuse punktis 86, et „Üldkohus ei saanud – eiramata huvitatud poolte menetluslikke õigusi käsitlevat kohtupraktikat, mida on kirjeldatud [kohtuotsuse Gdynia] punktides 70–75 ning punktides 79 ja 81 – ei järeldada, et ei ole vaja analüüsida, millist mõju avaldab vaidlusalusele otsusele see, et huvitatud isikutelt ei palutud enne otsuse vastuvõtmist seisukohta 2014. aasta suuniste kohta, ega seda mõju tuvastada, analüüsimata komisjoni argumente, mille eesmärk oli tõendada, et nimetatud otsusel on iseseisev ja sõltumatu õiguslik alus“.

151. Samuti võib osutada, et kohtuotsuse Gdynia punktides 87 ja 88 viitas Euroopa Kohus vastuseks kostjate argumentidele ainult kohtuotsusele Freistaat Sachsen (punkt 55) ja kordas oma varasemat seisukohta, et huvitatud isikute õigus esitada oma seisukohti asjaoludel, nagu on kõne all käesolevas asjas, ei ole oluline vorminõue.

152. Selles aspektis on Euroopa Kohus oma põhjenduskäigus tuginenud mitte menetluse algatamise otsuse sisule, vaid komisjoni kohustusele, „kui komisjon otsustab algatada abikava käsitleva ametliku uurimismenetluse, peab ta andma huvitatud isikutele, sealhulgas asjaoma[se]le ettevõtj[al]e võimaluse esitada seisukohti“ (kohtuotsuse Gdynia punkt 87).

153. Nagu Euroopa Kohus punktis 88 märkis, „puudutab [kohtuotsus Freistaat Sachsen] komisjoni kohustusi ametliku uurimismenetluse algatamise kuupäeva seisuga. Teiseks tõstatab see pärast abikavast teatamist vastu võetud uute õigusnormide kohaldamise küsimuse. See käsitleb seega küsimusi, mis erinevad käesoleva apellatsioonkaebuse raames esitatud küsimustest, õigust saada esitada seisukohti, millele tuginevad Gdynia omavalitsusüksus ja äriühing PLGK seoses õigusliku regulatsiooni muutmisega, mis toimus pärast seda, kui nimetatud pooltel paluti esitada oma seisukohad, ja enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist“.

154. Järelikult seisneb ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenev oluline menetlusnorm huvitatud isikute suhtes üksnes huvitatud isikutele adresseeritud kutses, et nad saaksid esitada märkusi kohe pärast menetluse algatamise otsuse vastuvõtmist.

3) Täielikkuse huvides käsitletav argument seoses kohtuotsusega Freistaat Sachsen

155. Nagu kohtujuristi ettepanekutes tavaks, käsitlen ammendavuse huvides ka küsimust, kas minu järeldus oleks teistsugune, kui lähtuda argumentatsiooni huvides sellest (*quod non*), et Üldkohtul oli (esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 70 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67) õigus, kui ta tugines kohtuotsusele Freistaat Sachsen (punkt 55) seisukohas, et „komisjoni kohustus anda huvitatud pooltele menetluse algatamise otsuse vastuvõtmisel võimalus esitada oma märkusi on oluline vorminõue […], mille rikkumine toob kaasa sellised tagajärjed nagu õigusvastase akti tühistamine olenemata sellest, kas rikkumisega on tekitatud kahju isikule, kes on rikkumisele viidanud, või kas haldusmenetlus oleks võinud viia teistsuguse tulemuseni“.

156. Minu järeldus peaks paika isegi niisuguses olukorras, sest Üldkohtu asjaomane otsus tooks loogiliselt sel juhul kaasa, et kohtuotsus Gdynia lükkaks ümber kohtuotsuse Freistaat Sachsen (või korrigeeriks seda).

157. Selle asemel, et analüüsida, kas niisugust olulist menetlusnormi on rikutud või mitte (kohtuotsuse Gdynia punktis 78), nagu märkisin oma analüüsis eespool, hindas Euroopa Kohus kohtuotsusele Bernardi *vs.* parlament (150/84, EU:C:1986:167, punkt 28) tuginedes, „kas Üldkohus sai […] tuvastada, et huvitatud isikute õigus esitada märkusi selle uue õiguskorra kohta, eelkõige seoses 2014. aasta suunistega, enne vaidlusaluse otsuse vastuvõtmist, kujutab endast ELTL artikli 263 tähenduses olulist menetlusnormi, mille rikkumine toob kaasa selle otsuse tühistamise, ilma et oleks vaja tõendada, et haldusmenetluse tulemus võinuks olla teistsugune“.

158. Järelikult pani Üldkohus esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 70 ja 71 ning teise vaidlustatud kohtuotsuse punktides 66–68 toime õigusnormi rikkumise, kui ta märkis, et „komisjoni kohustus anda huvitatud pooltele menetluse algatamise otsuse vastuvõtmisel võimalus esitada oma märkusi on oluline vorminõue“.

159. Põhjus on selles, et huvitatud isikute haldusmenetluses osalemise õiguse rikkumine – näiteks seisukohtade esitamise võimaluse andmata jätmine – ei kujuta endast olulise menetlusnormi rikkumist, mis automaatselt põhjustaks vaidlusaluse otsuse tühistamise.

160. Olen komisjoniga nõus, et ka siis, kui käesolev kohtuasi puudutab mitte huvitatud isikute märkusi *õigusnormide kohta* (näiteks komisjoni suunised riigiabi uurimise kohta, nagu oli kohtuotsuses Gdynia), vaid hoopis nende märkusi *faktilise asjaolu kohta* (s.o käesoleval juhul vaidlusaluse abikava teise rahastamisviisi, Baieri liidumaa eelarve ressursside kohta), ei takista see erinevus, mis on seotud seisukohtade puudumise *teemaga*, kohtuotsuse Gdynia kohaldamist.

161. *Mõlemal juhul on probleem üks ja sama*: see, et huvitatud isikud ei saanud teha menetluse algatamise otsuste kohta teatavaks oma arvamust teatavate asjaolude kohta.

162. Erinevus huvitatud isikute seisukohtade puudumise *põhjuste* – viite puudumine menetluse algatamise otsuses või uute komisjoni suuniste vastuvõtmine pärast menetluse algatamise otsuse avaldamist – vahel ei ole oluline. Oluline on see, et mõlemal juhul rikuti huvitatud isikute õigust osaleda haldusmenetluses.

163. Ka Üldkohus ise toonitas esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 71, et õigust olla kaasatud haldusmenetlusse on rikutud.

164. Seepärast tuleneb kõikidest eespool kirjeldatud kaalutlustest, et apellatsioonkaebuse kolmanda väitega tuleb nõustuda.

D. Neljas väide: tõlgendades huvitatud isikute õigust esitada oma märkused, on rikutud õigusnormi

1. Vastuvõetavus

165. Baieri liidumaa ja huvirühma väitel on neljas apellatsioonkaebuse väide vastuvõetamatu. Nad märgivad, et esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 72 ja 75 järeldas Üldkohus, et huvitatud isikute seisukohtade esitamise õiguse rikkumine avaldas mõju menetluse tulemusele; seda tehti

avalduse põhjal, mis on puhtfaktiline. Huvirühm märgib, et see väide on vastuvõetamatu põhjusel, et see puudutab faktiliste asjaolude hindamist Üldkohtu poolt ning kujutab endast Üldkohtu menetluses juba esitatud põhjenduste ja argumentide kordamist.

166. Esiteks ei saa Baieri liidumaa heita komisjonile ette väidetavalt uutele asjaoludele tuginemist, kuna komisjon tugineb vaidlusaluse otsuse – mis on õigusakt – sisule. Teiseks piisab märkimisest, et need argumendid võib tagasi lükata samadel põhjendustel nagu käesoleva ettepaneku punktides 28–31.

2. Sisulised küsimused

a) Poolte argumentide lühikokkuvõte

167. Komisjon heidab ette, et Üldkohus leidis esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 72–75 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktides 70–72 ekslikult, et huvitatud isikute seisukohad küsimuses, kas eelarve kaudu rahastamine kujutab endast riigi ressursse, oleksid võinud mõjutada menetluse tulemust. Komisjon märgib, et Üldkohus on rikkunud ELTL artikli 108 lõikeid 2 ja 3 ning määruse nr 659/1999 artikli 6 lõiget 1, peale selle aga ka tõlgendanud vääralt ELTL artikli 107 lõikes 1 kasutatud mõistet „riigi ressursid“ ja artikli 108 lõikes 1 kasutatud mõistet „olemasolev abi“. Lõpuks heidab komisjon ette, et Üldkohus on moonutanud vaidlusaluses otsuses tuvastatud faktilisi asjaolusid ega ole analüüsinud komisjoni kaitseargumente.

168. Esiteks vaidleb komisjon vastu esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 73 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktis 71 sõnastatud järeldusele, et Baieri liidumaa ei saanud esitada oma seisukohti küsimuses, kas üldistest maksutuludest rahastatav piima kvaliteedikontroll ületas seadusest tulenevat kohustust. Komisjon märgib, et selle liidumaa poolt ametliku uurimise käigus esitatud argumendid ei muutnud selle menetluse tulemust, sest lisakontrolli rahastamine ei kuulunud vaidlusaluse otsuse kohaldamisalasse. Järgmiseks väidab komisjon, et Üldkohus ei analüüsinud tema kaitseargumente: esmalt, et isegi kui Baieri liidumaa argumendid lisakontrolli kohta peavad paika, on menetlusosalised ikkagi nõus, et see kontroll viidi läbi piima- ja rasvaseaduse kohaselt. Menetluse algatamise otsus aga hõlmas kogu selles regulatsioonis ette nähtud kontrolli ja niisiis ka kõnealust kontrolli.

169. Teiseks vaidleb komisjon vastu esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 74 sõnastatud järeldusele, et Baieri liidumaad ei saanud ära kuulata küsimuses, kas vaidlusalune meede kujutab endast olemasolevat abi. Üldkohus jättis komisjoni kaitseargumentidele vastamata.

170. Selle kohta märgib komisjon, et menetluse algatamise otsuse punktid 140–152 võimaldasid huvitatud pooltel võtta seisukoha küsimuses, kas tegu on olemasoleva abiga. Ta lisab, et nagu nähtub vaidlusaluse otsuse punktidest 41–56, esitas Baieri liidumaa selles küsimuses oma üksikasjalikud seisukohad.

171. Sisuliselt väidavad Baieri liidumaa ja huvirühm, et see apellatsioonkaebuse väide ei ole põhjendatud, kuna see põhineb vaidlustatud kohtuotsuste vääral tõlgendamisel. Nende väitel ei puutu asjasse küsimus, kas eelarve ressursid kujutavad endast riigi ressursse. Järgmiseks märgivad need menetlusosalised, et küsimus, kas menetluse tulemus oleks olnud teistsugune, kui huvitatud isikute menetluses osalemise õigusi ei oleks rikutud, ei puutu samuti asjasse. Peale selle väidab huvirühm, et komisjon ei saa väita, et see lisakontroll oli hõlmatud komisjoni eraldi otsusega.

b) Hinnang

172. Kuna apellatsioonkaebuse kolmanda väitega tuleb nõustuda, on vaja käsitleda ka neljandat väidet.

173. Seepärast tuleb analüüsida, kas juhul, kui huvitatud isikute õigust olla menetlusse kaasatud ei oleks rikutud (st kui huvitatud isikud oleksid saanud esitada märkusi abimeetme teise rahastamisviisi kohta), oleks menetlus saanud viia teistsuguse tulemuseni, nagu on märkinud Üldkohus vaidlustatud kohtuotsustes.

1) Lähenemisviis vaidlustatud kohtuotsustes

174. Esiteks eksivad Baieri liidumaa ja huvirühm, väites, et käesolevas kontekstis piisab sellest, kui *eeldada*, et nende poolt Üldkohtule esitatud mis tahes seisukohad oleksid avaldanud vajalikku mõju.

175. Nimelt nähtub kohtuotsusest Ferriere Nord (punkt 83) selgesti, et Euroopa Kohus peab kontrollima, kas olukord „võib muuta vaidlusaluse otsuse mõtet“.

176. Üldkohtu arutluskäik esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktides 73–75 aga põhineb üksnes hüpoteesidel ja deduktsioonidel.

177. Nagu järgnevalt näeme, jättis Üldkohus isegi hindamata, rääkimata tuvastamisest, et huvitatud isikute seisukohad vaidlusaluse abimeetme teise rahastamisallika (s.o Baieri liidumaa eelarve) kohta *oleksid saanud analüüsi muuta*.

178. Olen komisjoniga nõus, et Üldkohus pidanuks toimima järgmiselt: huvitatud isik peab esitama talle faktilised asjaolud, mis ta oleks esitanud haldusmenetluses, kuid mida ta ei saanud seal esitada, sest tema menetluses osalemise õigusi rikuti – Üldkohus peab eeldama, et need faktilised asjaolud peavad paika. Selle põhjal peab Üldkohus analüüsima, kas need faktilised asjaolud oleksid juhul, kui komisjon oleks haldusmenetluses kontrollinud nende paikapidavust, saanud muuta juhtumi kohta antavat õiguslikku hinnangut.

179. Käesoleval juhul aga jättis Üldkohus selle analüüsi teise etapi täielikult ära. See etapp ei puuduta faktiliste asjaolude tuvastamist, vaid nende faktide õiguslike tagajärgede hindamist eeldusel „isegi, kui need on tõesed“. [49]

180. Seetõttu rikkus Üldkohus õigusnormi.

181. Oma lähenemisviisi käesoleva juhtumi asjaoludele rakendades jõudis Üldkohus järeldusele, et kui menetlusnormi rikkumist ei ole tuvastatud (kui esimese kohtuastme hagejal oli ametliku uurimismenetluse käigus tegelikult võimalus esitada oma seisukohad üldeelarve kaudu rahastamise kohta), ei saa välistada, et menetlus oleks võinud viia teistsuguse tulemuseni.

[49] Vt 16. juuni 2016. aasta kohtuotsus SKW Stahl-Metallurgie ja SKW Stahl-Metallurgie Holding *vs.* komisjon (C-154/14 P, EU:C:2016:445, punktid 69–76) ning 11. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Technische Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon (C-404/04 P, ei avaldata, EU:C:2007:6, punktid 131–136).

182. Ta põhjendas seda järeldust kahe argumendiga. Esiteks ei saanud Baieri liidumaa esitada märkusi küsimuses, kas tema eelarve ressurssidest rahastatav kontroll ulatub seadusega nõutavast kaugemale (esimese vaidlustatud kohtuotsuse punkt 73). Teiseks leidis Üldkohus, et Baieri liidumaad ei saanud ära kuulata küsimuses, kas kõnealusel juhul tekkis olemasoleva abi küsimus (selle kohtuotsuse punkt 74).

183. Mis puudutab esimest argumenti (esimese vaidlustatud kohtuotsuse punkt 73), siis ei ole põhjendatud Baieri liidumaa väide, et üldistest maksutuludest rahastati muid meetmeid, mitte piimamaksu kaudu rahastatavat kontrolli (s.o piima kvaliteedikontrolli, mis „tuli teha lisaks sellele, mis oli kohustuslik“, mille „eesmärk“ oli „muu“), suuresti seetõttu, et komisjon märkis vaidlusaluse otsuse põhjendustes 25 ja 27, et „[j]uba eelkontrollimenetluses väitis Saksamaa, et kõnealused meetmed ei kujuta endast abi järgmistel põhjustel. […] Erilise tähtsusega on toorpiima lisauuringud, millega minnakse piimakvaliteedi määruse[50] nõuetest tunduvalt kaugemale. […] Komisjon märgib, et rahalised toetused sellistele lisauuringutele on eraldi otsuse ese“.

184. Seda järeldust Üldkohtu menetluses ei vaidlustatud. Olen seisukohal, et järelikult rikkus Üldkohus esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktis 73 õigusnormi. Sama kehtib *mutatis mutandis* teise vaidlustatud kohtuotsuse punktide 70–72 kohta.

185. Samuti rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta tõlgendas vääralt Euroopa Kohtu praktikat menetluses osalemise õiguste rikkumise tagajärgede kohta. Üldkohtu menetluses *argumendi esitamise* faktist üksi ei piisa. On vaja, et Üldkohus seejärel *seda argumenti sisuliselt hindaks*, et kontrollida, kas see *võis muuta* haldusmenetluse tulemust.[51]

186. Baieri liidumaa poolt ametlikus uurimismenetluses esitatud argument selle kohta, et piima kvaliteedikontroll läks seadusega nõutust kaugemale, ei oleks saanud menetluse tulemust mõjutada suuresti seetõttu, et komisjon jättis niisuguse lisakontrolli vaidlusaluse otsuse kohaldamisalast just nimelt välja.

187. Samuti jättis Üldkohus analüüsimata kaks tema menetluses esitatud komisjoni argumenti, millega komisjon püüdis tõendada, et igal juhul ei olnud lisakontrolli puudutav argument olemuslikult põhjendatud.

188. Sisuliselt väitis komisjon Üldkohtu menetluses esiteks, et isegi kui Baieri liidumaa argument selle kontrolli kohta peaks paika (*quod non*), on menetlusosalised igal juhul nõus, et küsimus on proovide võtmises MGV alusel – s.o proovivõtmises, mis on seadusega reguleeritud. Selle tulemusel viiakse kogu kontroll läbi piima- ja rasvaseaduse alusel. Kuna menetluse algatamise otsus puudutas kogu MGVga ette nähtud kontrolli, hõlmas see ka eespool nimetatud proovide võtmist.[52]

[50] 9. juuli 1980. aasta määrus piima kvaliteedi kohta (Milch-Güteverordnung; *BGBl.* 1980 I, lk 878; edaspidi „MGV“).

[51] Näitena selle põhimõtte kohta vt 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware *vs.* nõukogu (C-141/08 P, EU:C:2009:598, punktid 83–104; edaspidi „kohtuotsus Foshan Shunde“).

[52] Vt seoses sellega ka esimeses kohtuastmes esitatud kostja vastuse punktid 22–24 ja 35 ning selle lisa A.35, lk 372, samuti vasturepliigi punktid 19–21.

189. Teiseks väitis komisjon, et „*a fortiori*“ ei olnud nii, et selle kontrolli maksumust, mis tehti „[väidetavalt] lisaks sellele, mis oli kohustuslik“, ei pidanud harilikult kinni maksma piima ostjad, nagu Baieri liidumaa Üldkohtu menetluses väitis. Vastupidi, tegu on just nimelt kuludega, mida kannavad ettevõtjad, kui nad võtavad meetmeid vabatahtlikult, ilma õiguslike kohustusteta ja omaenda huvides ning mida nad peavadki harilikult ise kandma. [53]

190. Nii kujutab see, et Üldkohus neid argumente ei analüüsinud, ise endast õigusnormi rikkumist. [54]

191. Ka teine argument (esimese vaidlustatud kohtuotsuse punkt 74) ei saa olla edukas põhjustel, mida väitis komisjon Üldkohtu menetluses, ent mida Üldkohus ei ole vaidlustatud kohtuotsustes maininud, veel vähem käsitlenud.

192. Need argumendid olid järgmised: esiteks võimaldas menetluse algatamise otsus pooltel juba kommenteerida „olemasoleva abi“ esinemist seoses rahastamisega üldise maksutulu kaudu (selle otsuse põhjendused 140–152).

193. Teiseks tuleneb kõnealuse abikava laadist igal juhul, et seda antakse iga aasta või kahe tagant uuesti. [55] Määruse nr 659/1999 artikli 1 punkt b aga räägib käesoleval juhul selle olemasolevaks abiks kvalifitseerimise vastu.

194. Kolmandaks, olenemata sellest, kui tõene on Baieri liidumaa argument, et meiereide kulusid on üldise maksutulu kaudu „alati vähendatud“, millele komisjon vastu vaidleb, ei suuda ta siiski tõendada olemasoleva abi esinemist artikli 1 punkti b tähenduses. Selles aspektis on määrava tähtsusega mitte meetme rahastamise viis, vaid meede ise. Meede aga seisneb igal aastal toetuse andmises aasta- või poolaastaeelarvest.

195. Neljandaks ei ole Baieri liidumaa (erinevalt näiteks Baden-Württembergi liidumaast) kunagi haldusmenetluses väitnud, et küsimus on olemasolevas abis.

196. Kuna need argumendid esitati Üldkohtu menetluses ja Üldkohus neid ei maininud, rääkimata käsitlemisest, kujutab esimese vaidlustatud kohtuotsuse punkt 74 endast õigusnormi rikkumist. [56]

2) Vaidlustatud kohtuotsustes kasutatud lähenemisviisi võrdlus Euroopa Kohtu otsusega Gdynia

197. Õiget lähenemisviisi, mida Üldkohus oleks pidanud järgima, on kirjeldatud Euroopa Kohtu otsuses Gdynia.

198. Selles kohtuotsuses kontrollis Euroopa Kohus pärast menetlusnormi rikkumise tuvastamist seda, kas huvitatud isiku menetlusõiguste rikkumine võis mõjutada uurimismenetluse tulemust.

[53] Vt esimeses astmes esitatud vastureplii punkt 21.

[54] Vt 24. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Land Burgenland jt *vs.* komisjon (C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, EU:C:2013:682, punktid 110–112).

[55] Vt seoses sellega ka esimeses astmes esitatud kostja vastuse punktid 6 ja 36–39 ning vastureplii punktid 33, 34 ja 50–97.

[56] Vt 24. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Land Burgenland jt *vs.* komisjon (C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, EU:C:2013:682, punktid 110–112).

199. *Üksikasjaliku hinnangu* alusel (kohtuotsuse Gdynia punktid 83–86 ja 123–160) järeldas Euroopa Kohus vaidlustatud otsuse põhjenduste põhjal, et see oleks olnud sama sisuga ka siis, kui huvitatud isikud oleksid saanud esitada märkusi 2014. aasta suuniste kohta.

200. Olen (nagu komisjongi) seisukohal, et olles tuvastanud, et huvitatud isikute õigusi esitada märkusi on rikutud, ei saanud Üldkohus põhjendada hüpoteesi uurimismenetluse teistsuguse tulemuse kohta, kui seda rikkumist ei oleks olnud, *lihtsalt eelduste või oletustega*.

201. Ta sai seda teha vaid vaidlusaluse otsuse põhjenduste ja vastaspoolte argumentide analüüsi üksikasjaliku hindamise põhjal (nagu see, mille viis läbi Euroopa Kohus kohtuasjas Gdynia). Üldkohus oleks pidanud analüüsima kõiki komisjoni argumente ja alles juhul, kui need ei oleks paika pidanud, oleks ta saanud selgitada, miks on tema arvates võimalik teistsugune uurimismenetluse tulemus, tuginedes vaidlusaluse otsuse osadele.

202. Neid kaalutlusi arvesse võttes on rikutud õigusnormi Üldkohtu esimese vaidlustatud kohtuotsuse punktide 72–75 ja teise vaidlustatud kohtuotsuse punktide 70–72 põhjenduskäigus, mille kohaselt juhul, kui rikutakse huvitatud isikute õigust esitada märkusi, tuleb vaidlusalune otsus tühistada.

203. Nimelt märkis Üldkohus lihtsalt, et *on võimalik*, et selles kohtuotsuses tuvastatud rikkumise puududes oleks menetlus võinud lõppeda teistsuguse lahendusega (esimese vaidlustatud kohtuotsuse punkt 72).

204. Siiski ei piisa liidu õigusakti tühistamiseks sellest, et menetluse teistsugune tulemus on võimalik.

205. Kohtuotsusest Gdynia tuleneb selgelt, et vaja on *positiivselt tuvastada* teistsugune tulemus.

206. Selles suhtes viitan kohtuotsuse Gdynia punktile 81: „kas arvestades nende regulatsioonide sätteid, mis omavad käesoleval juhul tähtsust, võis see muudatus muuta vaidlustatud otsuse sisu“; punktile 95: „selle kohtuotsuse punktides 82–86 tuvastatud vead [saavad] kaasa tuua vaidlustatud kohtuotsuse tühistamise osas, milles Üldkohus tühistas vaidlusaluse otsuse, üksnes juhul, kui 2014. aasta suuniste sätted, millele komisjon selles otsuses tugines, ei saanud tegelikult muuta otsuse sisu“, ja punktile 132: „[s]ellega seoses tuleb korrata, et nagu nähtub [selle] kohtuotsuse punktist 81, ei saa liidu kohus sellises olukorras, nagu on arutusel käesolevas kohtuasjas, piirduda uue õigusliku regulatsiooniga tehtud muudatuste tuvastamisega, et põhjendada seda regulatsiooni kohaldava komisjoni otsuse tühistamist, vaid ta peab lisaks kontrollima, kas õigusliku regulatsiooni muutmine võis seda otsust mõjutada“.

207. Lisaksin, et ka käesolevas asjas ei ole eespool nimetatud õigusliku hindamise kriteeriumi kohaldamisel oluline erinevus ühest küljest uute kokkusobivuse kriteeriumide kohta märkuste puudumise (uued 2014. aasta suunised nagu kohtuotsuses Gdynia) ja teisest küljest rahastamise selle osa vahel, mis vaieldamatult kujutab endast riigi ressursside elementi (nagu käesolevas asjas).

3) Igal juhul oli õige lähenemisviisi küsimuses selge ka kohtuotsusele Gdynia eelnenud kohtupraktika

208. Kohtuasjas nõukogu *vs.* Interpipe Niko Tube ja Interpipe NTRP [57] sai üks menetlusosaline päev enne määruse vastuvõtmist teada elementidest, mida kasutati teatavate arvutuste jaoks. Selle teabe põhjal saavutas see menetlusosaline vaidlusaluse määruse osalise tühistamise Üldkohtus. Asjaomane menetlusosaline väitis, et lisateabe põhjal, mille ta oleks esitanud, kui talle oleks nendest elementidest varem teatatud, olnuks võimalik ulatuslikum tühistamine. Kohus nõustus selle argumendiga, kuna selle teabe õiguslikku asjakohasust kinnitas määruse osaline tühistamine.

209. Kohtuasjas SKW Stahl-Metallurgie ja SKW Stahl-Metallurgie Holding *vs.* komisjon [58] ei saanud apellandid selle tõttu, et rikuti nende kaitseõigusi, väljendada oma seisukohta küsimuses, mis puudutas ettevõtja Degussa mõju teisele ettevõtjale (SKW). Euroopa Kohus otsustas, et kartellikokkuleppe eest vastutuse määramine põhineb mitmel asjaolul ja seetõttu ei olnud selle mõju küsimusel – isegi kui see argument pidanuks paika – tagajärgi otsuse suhtes.

210. Kohtuasjas Saksamaa *vs.* komisjon (Jadekost) [59] jättis komisjon teatavad abisaaja konkurentide kirjad asjaomasele liikmesriigile (Saksamaale) saatmata ning Saksamaa väitis, et on rikutud tema kaitseõigusi, mistõttu tuleb otsus tühistada. Euroopa Kohus analüüsis, kas Saksamaa valitsus oleks – kui ta oleks need märkused saanud – võinud esitada argumente, mis oleksid ajendanud komisjoni kõnealust abimeedet heaks kiitma. Saksamaa valitsus aga ei olnud suuteline osutama ühelegi faktilisele või õiguslikule asjaolule, mis oleks viinud komisjoni teistsugusele otsusele. Euroopa Kohtu vastus oli eitav: riigiabi keeld tulenes kohaldatavatest suunistest ja seega sai Jadekost tegevusabi, mida ei oleks saanud lubada nende suuniste kohaselt ega ka põhimõtteliselt.

211. Kohtuotsuses Technische Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon [60] toimis Euroopa Kohus samamoodi. Ta analüüsis, kas argumendid, mida ei saadud kaitseõiguste rikkumise tõttu esitada, kui need paika peaksid, oleksid saanud viia abimeetme lubamiseni. Euroopa Kohus otsustas, et nii see ei olnud, kuna restruktureerimiskava puudumine oleks igal juhul viinud keelamiseni.

212. Kohtuasjas Westdeutsche Landesbank [61] väitis Saksamaa valitsus, et on rikutud tema õigust olla ära kuulatud, sest komisjon keeldus võimaldamast tal tutvuda teatavate dokumentidega. Olles uurinud nende dokumentide sisu, järeldas Üldkohus, et kaitseõigusi ei ole rikutud, muu hulgas seetõttu, et nendes dokumentides oli edasi arendatud või selgitatud juba varem väljendatud seisukohti.

213. Lõpuks põhjendavad Baieri liidumaa ja huvirühm oma argumentatsiooni muu hulgas kohtuotsusega Foshan Shunde (punkt 94). See kohtuotsus aga ei aita nende eesmärgile kaasa. Nagu komisjon selle kohtuotsuse punktis 81 märkis, tuletas Euroopa Kohus meelde väljakujunenud kohtupraktikat, mis puudutab teistsuguse menetlustulemuse võimalikkust.

[57] 16. veebruari 2012. aasta kohtuotsus (C-191/09 P ja C-200/09 P, EU:C:2012:78, punktid 75–88).

[58] 16. juuni 2016. aasta kohtuotsus (C-154/14 P, EU:C:2016:445, punktid 69–76).

[59] 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus (C-288/96, EU:C:2000:537, punktid 92–106; edaspidi „kohtuotsus Jadekost“).

[60] 11. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus (C-404/04 P, ei avaldata, EU:C:2007:6, punktid 131–136).

[61] 6. märtsi 2003. aasta kohtuotsus Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen *vs.* komisjon (T-228/99 ja T-233/99, EU:T:2003:57).

214. Seda, et kõnealust kriteeriumi ei ole selles kohtupraktikas muudetud, kinnitab ka näiteks hiljutine 10. septembri 2013. aasta kohtuotsus G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 40), milles Euroopa Kohus viitas kohtuotsusele Foshan Shunde. Seal on Euroopa Kohus seda kriteeriumi selgelt selgitanud: „[s]elleks et selline ebaseaduslikkus tuvastataks, [on vaja] kontrolli[d]a, [kas] konkreetse asja faktilisi ja õiguslikke asjaolusid arvestades oleks haldusmenetlus võinud viia teistsuguse lahenduseni, [kui] puudutatud [isikud] oleks võinud esitada selliseid tõendeid, mis oleks [näidanud, et menetluse tulemus peaks olema teistsugune]."

215. Kohtuotsuse Foshan Shunde punktis 94 on kõigest arvesse võetud selle juhtumi erisust, st et dumpinguvastastes õigusnormides (näiteks konkurentsiõiguse valdkonnas) on ettevõtjatele ette nähtud üsna suured kaitseõigused, eelkõige dialoog komisjoniga, samas kui on selge, et riigiabialaste õigusnormide kohaselt huvitatud isikute menetluses osalemise õigused niisugust dialoogi ei hõlma.[62]

4) Järeldus apellatsioonkaebuse neljanda väite kohta

216. Niisamuti nagu tegevusabi kohtuotsuses Jadekost ja ümberkorraldamisabi ilma ümberkorralduskavata 11. jaanuari 2007. aasta kohtuotsuses Technische Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon (C-404/04 P, ei avaldata, EU:C:2007:6) on igal juhul keelatud, kujutavad üldeelarve ressursid endast üldjuhul tõenäoliselt riigi ressursse ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses.

217. Sellepärast nõustun komisjoniga, et Üldkohtu lähenemisviis vaidlustatud kohtuotsustes tuleb tagasi lükata, sest see tekitaks ohtliku pretsedendi, mis on vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga ja nullib haldusmenetluse võimaliku teistsuguse tulemuse kui n-ö filtrina toimiva kriteeriumi tõhususe.

218. Järelikult tuleb apellatsioonkaebuse neljanda väitega nõustuda.

219. Kuna kolmanda ja neljanda väitega tuleb nõustuda, tuleb vaidlustatud kohtuotsused tühistada.

IV. Asja suunamine tagasi Üldkohtusse

220. Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu kohaselt võib Euroopa Kohus juhul, kui Üldkohtu otsus on tühistatud, ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.

221. Esimeses kohtuastmes esitatud esimese väite kohta saab Euroopa Kohus otsuse teha, kuna selle kohta esitasid menetlusosalised Üldkohtu ja nüüd ka Euroopa Kohtu menetluses ulatuslikult argumente. Olen seisukohal, et Euroopa Kohus peab selle väite vaidlustatud kohtuotsuse tühistamise põhjustel tagasi lükkama.

222. Teiste väidete osas aga tuleb asi siiski Üldkohtusse tagasi suunata, kuna neid on vaja arutada ja analüüsida esimeses kohtuastmes.

[62] Vt kohtuotsus Falck (punkt 82) ning 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Gibraltar ja Ühendkuningriik (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 181).

V. Kohtukulud

223. Kuna asi tuleb suunata tagasi Üldkohtusse otsustamiseks, tuleb käesoleva apellatsioonimenetlusega seotud kohtukulude kandmine otsustada edaspidi.

VI. Ettepanek

224. Eelnevat arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1) lükata apellatsioonkaebuse esimesed kaks väidet tagasi;

2) tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 12. detsembri 2018. aasta otsused Freistaat Bayern *vs.* Euroopa Komisjon (T-683/15; EU:T:2018:916) ja Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.V. jt *vs.* Euroopa Komisjon (T-722/15–T-724/15, ei avaldata, EU:T:2018:920);

3) lükata tühistamishagide esimene väide tagasi osas, milles etteheide puudutab käesoleva asja huvitatud isikute menetlusõiguste rikkumist selle põhjal, et neile ei antud võimalust väljendada oma seisukohti seoses abi rahastamisega üldeelarve kaudu;

4) saata ülejäänud väidete osas asi esimeses kohtuastmes otsustamiseks Üldkohtusse tagasi;

5) otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.