Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
EVGENI TANCHEV
esitatud 4. juulil 2019[1]

Kohtuasi C-56/18 P

Euroopa Komisjon
versus
Gmina Miasto Gdynia
ja

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo

Apellatsioonkaebus – Riigiabi – ELTL artikli 108 lõige 2 – Investeerimisabi – Tegevusabi – Lennujaamataristu – Otsus, millega tunnistatakse abi siseturuga kokkusobimatuks ja kohustatakse see tagasi nõudma – Tühistamine Üldkohtu poolt – Oluline menetlusnõue – Huvitatud isikute menetlusõigused

1. Käesolevas apellatsioonikaebuses palub Euroopa Komisjon tühistada Üldkohtu kohtuotsuse T-263/15[2] osas, milles selle kohtuotsusega tühistati komisjoni otsuse (EL) 2015/1586[3] artiklid 2–5. Nimetatud otsuses leidis komisjon, et Poola Gdynia ja Kosakowo omavalitsusüksused olid andnud äriühingule Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (edaspidi „PLGK“) siseturuga kokkusobimatut riigiabi eesmärgiga katta Põhja-Poolas asuva Gdynia-Oksywie sõjaväelennuvälja tsiviillennuväljaks ümberehitamise investeerimiskulud (edaspidi „investeerimisabi“) ning samuti tulevase lennujaama tegevuskulud (edaspidi „tegevusabi“). Komisjon analüüsis kokku 207,48 miljoni Poola zloti (ligikaudu 48,7 miljonit eurot) väärtuses vahendite eraldamist. Vaidlustatud otsus asendas samas asjas tehtud eelmise otsuse ehk komisjoni otsuse 2014/883/EL[4], mille komisjon tagasi võttis.

2. Käesolevas kohtuasjas tuleb Euroopa Kohtul eelkõige kaaluda, kas nõue, et huvitatud isikutelt tuleb küsida riigiabi menetluse käigus nende märkusi, kui asjaomases õigusraamistikus on toimunud oluline muudatus, on oluline menetlusnõue (mille rikkumine toob kaasa asjaomase otsuse tühistamise olenemata võimalikust mõjust, mida selline muudatus võib otsusele avaldada) või kas, nagu ma kokkuvõttes järeldan, kehtib selline nõue ainult siis, kui sellel olulisel muudatusel oleks võinud olla mõju otsusele.

I. Vaidluse taust ja vaidlusalune otsus

3. Käesoleva vaidluse suhteliselt keerukat tausta on kirjeldatud üksikasjalikult vaidlustatud kohtuotsuse punktides 1–25. Käesolevas apellatsiooniasjas piirdun järgmise kokkuvõttega.

1 Algkeel: inglise.

2 17. novembri 2017. aasta kohtuotsus Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo *vs.* komisjon, EU:T:2017:820 (vaidlustatud kohtuotsus).

3 Komisjoni 26. veebruari 2015. aasta otsus meetme SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ja ex 12/N) (Poola) kohta, millega muudetakse Gdynia-Kosakowo lennujaama (teatavaks tehtud numbri C(2015) 1281 all) (ELT 2015, L 250, lk 165; edaspidi „vaidlusalune otsus“).

4 Komisjoni 11. veebruari 2014. aasta otsus meetme SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ja ex 12/N) (Poola) kohta, millega muudetakse Gdynia-Kosakowo lennujaama (teatavaks tehtud numbri C(2014) 759 all) (ELT 2014, L 357, lk 51; edaspidi „otsus 2014/883“).

4. Poola teatas 7. septembril 2012 komisjonile õiguskindluse huvides oma kavast eelnimetatud projekti rahastada. Hiljem kinnitas Poola, et kõnealused vahendid olid juba tegelikult tagasivõtmatult eraldatud.

5. Pärast järgnenud kirjavahetust komisjoni ja Poola vahel algatas komisjon 2. juuli 2013. aasta otsusega ELTL artikli 108 lõike 2 alusel ametliku uurimismenetluse ja palus huvitatud isikutel esitada oma märkused (2. juuli 2013. aasta otsus C(2013) 4045 final – Riigiabi SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN ja ex 2012/N) – Poola – Gdynia-Kosakowo lennujaama muutmine (ELT 2013, C 243, lk 25, edaspidi „algatamisotsus“)). Komisjon ei saanud Poolalt ega huvitatud isikutelt ühtegi märkust ning võttis 11. veebruaril 2014 vastu otsuse 2014/883, milles leidis, et kõnealune riigiabi (nii investeerimis- kui ka tegevusabi) on siseturuga kokkusobimatu. Komisjon võttis selle abi analüüsimisel aluseks ELTL artikli 107 lõike 3 punktis a sisalduva erandi ning „Regionaalabi suunised aastateks 2007–2013“ (ELT 2006, C 54, lk 13; edaspidi „regionaalabi suunised“).

6. Kosakowo ja Gdynia omavalitsusüksused ning PLGK vaidlustasid otsuse 2014/883 Üldkohtus (kohtuasjad T-215/14 ja T-217/14). Poola astus mõlemas asjas menetlusse. Samal ajal kuulutas Gdańsk-Polnoci piirkonnakohus oma 7. mai 2014. aasta otsusega välja PLGK pankroti ja algatas tema likvideerimismenetluse. Üldkohtu menetluses võttis komisjon 26. veebruaril 2015 otsuse 2014/883 tagasi ja asendas selle vaidlusaluse otsusega. Põhjus seisnes selles, et algatamisotsuses oli märgitud, et investeeringud tuletõrjujate, tolli, lennujaama turvateenistuse, politsei ja piirivalvega seotud rajatistesse ja -varustusse ei kujutanud endast riigiabi, ning komisjon leidis, et ta ei peaks seda järeldust asja lõppotsuses enam vaidluse alla seadma.

7. Otsuse 2014/883 ja vaidlusaluse otsuse tegemise vahelisel ajal, 4. aprillil 2014 jõustus 31. märtsil 2014 vastu võetud „Komisjoni teatis – Suunised lennujaamadele ja -ettevõtjatele antava riigiabi kohta“ (ELT 2014, C 99, lk 3; edaspidi „2014. aasta suunised“) – asendades lennujaamade investeerimisabi käsitlevad 2005. aasta lennundussuunised (edaspidi „2005. aasta suunised“).[5] Vaidlusaluses otsuses leidis komisjon, et 2014. aasta suuniste punkti 172 arvestades ei ole nende suuniste põhimõtted kohaldatavad enne 4. aprilli 2014 antud investeerimisabi suhtes, küll aga on need kohe kohaldatavad tegevusabi suhtes.

8. Vaidlusaluse otsuse põhjenduses 244 märkis komisjon, et tema hinnang tegevusabile põhineb otsuse 2014/883 põhjenduses 227 märgitul, mille kohaselt „tegevusabi andmine selleks, et tagada siseturuga kokkusobimatut investeerimisabi saanud investeerimisprojekti toimimine, on oma olemuselt siseturuga kokkusobimatu“. Siseturuga kokkusobimatu investeerimisabita ei oleks Gdynia lennujaama olemas, sest seda rahastatakse täies ulatuses sellest abist, ja tegevusabi ei saa anda lennujaama taristule, mida ei ole olemas. Vaidlusaluse otsuse põhjenduses 245 leidis komisjon, et see 2005. aasta suuniste alusel tehtud järeldus kehtib samavõrra ka 2014. aasta suuniste kohaselt ja sellest piisab, järeldamaks, et lennujaama käitajale antud tegevusabi on siseturuga kokkusobimatu. Vaidlusaluse otsuse põhjendustes 246 ja 247 viitas komisjon 2014. aasta lennundussuunistes (selle punkt 113) kehtestatud kokkusobivustingimustele ning otsusele 2014/883, selgitades, et kui see abi ei olnud kooskõlas 2005. aasta suunistega, ei oleks see olnud kooskõlas ka 2014. aasta suunistega. Lõpuks analüüsis komisjon vaidlusaluse otsuse põhjendustes 248 ja 249 ammendavuse huvides tegevusabi kooskõla regionaalabi suunistega.

5 Komisjoni teatis – Ühenduse suunised lennujaamade rahastamise ja piirkondlikest lennujaamadest opereerivate lennuettevõtjate riikliku stardiabi kohta (ELT 2005, C 312, lk 1).

II. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

9. Üldkohtu kantseleisse 15. mail 2015. aastal saabunud hagis vaidlustasid Gdynia ja PLGK (käesolevas apellatsioonimenetluses ühiselt „vastustajad“) vaidlusaluse otsuse. Poola astus selle hagi toetuseks menetlusse. Vaidlustatud kohtuotsuses rahuldas Üldkohus Gdynia ja PLGK kuuenda väite kolmanda osaväite, milles nad heitsid komisjonile ette huvitatud isikute menetlusõiguste rikkumist (sellega, et neil ei võimaldatud esitada oma märkusi uute 2014. aasta suuniste kohaldamise kohta).

III. Apellatsioonkaebus

A. Apellatsioonkaebuse esimene ja teine väide

1. Apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa (huvitatud isikute õigus esitada oma märkused on kvalifitseeritud õiguslikult valesti)

a) Menetlusosaliste argumentide kokkuvõte

10. Komisjon väidab, et vaidlusaluse otsuse järeldus, et *tegevusabi* oli siseturuga kokkusobimatu, tugines kahele teineteisest sõltumatule alusele. Peamine kaalutlus kokkusobimatuse järeldamisel oli see, et *investeerimisabi* ise oli siseturuga kokkusobimatu, ning tõsiasi, et täitmata oli 2014. aasta suunistes nimetatud esimene kriteerium (tegevusabi peab kaasa aitama ühist huvi pakkuva täpselt määratletud eesmärgi saavutamisele), oli ainult teine, täiendav alus. Ent Üldkohus lähtus oma põhjenduskäigus eeldusest, et tegevusabi kokkusobimatus tuleneb üksnes 2014. aasta suuniste kohaldamisest.

11. Esimese väite esimese osa kohaselt rikkus Üldkohus õigusnormi, kohaldades ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevat huvitatud isikute „õigust esitada oma märkused“ viisil, mis on vastuolus Euroopa Kohtu 8. mai 2008. aasta kohtuotsusega Ferriere Nord *vs.* komisjon (C-49/05 P, ei avaldata, EU:C:2008:259; edaspidi „kohtuotsus Ferriere Nord“, punktid 78–84).

12. Komisjon märgib, et kuivõrd Poola ei esitanud vaidlusaluse otsuse vastu tema kaitseõiguste või ärakuulamisõiguse rikkumisel põhinevat hagi, ei või ta enam selles suhtes väidet esitada.

13. Lisaks leiab komisjon, et arvestades asjaolu, et huvitatud isikute märkuste esitamise õiguse rikkumine ei kujuta endast olulist menetlusnõuet, oleks Üldkohus pidanud lugema kuuenda väite kolmanda osaväite vastuvõetamatuks ja seda väidet ei oleks tulnud *ex officio* läbi vaadata.

14. Vastustajad väidavad, et komisjoni lähenemine piirab huvitatud isikute õigust olla enne otsuse tegemist ära kuulatud. Vastustajad leiavad, et 11. detsembri 2008. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709; edaspidi „kohtuotsus Freistaat Sachsen“, punkt 56) nähtub selgelt, et kui õiguslik raamistik muutub enne otsuse vastuvõtmist, peab komisjon paluma huvitatud isikutel esitada oma märkused asjaomase abi siseturuga kokkusobivuse kohta. Vastustajad leiavad, et kohtuasi Ferriere Nord ja käesolev asi erinevad oluliselt nii faktiliselt kui õiguslikult. Kohtuasjas Ferriere Nord olid algatamisotsus ja lõppotsus identsed. Lisaks olid selles kohtuasjas üksteisele järgnenud õigusraamistikud sisuliselt identsed, millest lähtudes Euroopa Kohus järeldas, et komisjon ei olnud kohustatud paluma menetlusosalistel oma märkusi esitada.

15. Lõppkokkuvõttes kujutasid olulised erinevused õigusraamistikes ja komisjoni kohustus määratleda piisava täpsusega oma hindamise parameetrid endast neid asjaolusid, millest lähtudes Üldkohus kvalifitseeris käesolevas asjas oluliseks menetlusnõudeks komisjoni kohustuse lubada huvitatud isikutel esitada oma märkused. Vastupidi komisjoni argumentidele ei ole lõpuks esitatavate märkuste mõju lõppotsusele see, mis määrab kindlaks kohustuse paluda menetlusosalistel kommenteerida õigusraamistiku muudatusi, vaid pigem selle muudatuse oluline laad.

16. Poola valitsus leiab, et huvitatud isikute õigust esitada ametlikus uurimismenetluses oma märkused tuleb analüüsida üldisemal tasandil hea õigusemõistmise olulise elemendina vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 41. Komisjon peab oma menetlustes järgima hartat, millega on selles osas kehtestatud komisjonile rangemad kohustused kui enne harta jõustumist. Poola valitsus leiab, et kohtuotsuses Freistaat Sachsen (punkt 55) otsustas Euroopa Kohus, et komisjoni kohustus võimaldada huvitatud isikutel esitada oma märkused on oluline menetlusnõue. Järgmisena määratles Euroopa Kohus nimetatud kohtuotsuse punktis 56 erandi sellest põhimõttest juhtudel, kus enne otsuse tegemist ei ole õigusraamistikku oluliselt muudetud. Seda erandit tuleb tõlgendada kitsalt ning käesolevas asjas tuleks see tagasi lükata, kuivõrd 2014. aasta suunistega muudeti õigusraamistikku oluliselt. Ning lõpuks rikkus komisjoni käitumine tema kaitseõigust vaidlusaluse otsuse adressaadiks oleva liikmesriigina.

b) Hinnang

17. Euroopa Kohus käsitles huvitatud isikute õigust esitada märkusi kõigepealt kohtuotsuses Ferriere Nord, punkt 83, milles ta leidis, et „komisjon ei tuletanud uuest raamistikust põhimõtteid ega hindamiskriteeriume, mis oleksid võinud tema analüüsi muuta, ning et neil konkreetsetel asjaoludel ei olnud asjaomaste menetlusosaliste uuesti ära kuulamine nõutav, kuivõrd see ei saa vaidlusalust otsust muuta“. Täheldan, et Euroopa Kohus viitas sõnaselgelt potentsiaalsele mõjule, mida õigusraamistiku muudatus võib otsusele avaldada.

18. Järgmisena võttis Euroopa Kohus seisukoha selles küsimuses kohtuotsuses Freistaat Sachsen, punktid 55 ja 56. Selles kohtuotsuses ei viidanud Euroopa Kohus sõnaselgelt potentsiaalsele mõjule, mida õigusraamistiku muudatus võib otsusele avaldada, vaid leidis, 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 oluline menetlusnõue. […] 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“ (kohtujuristi kursiiv; selles kohtuotsuses viitab Euroopa Kohus kohtuotsusele Ferriere Nord, punktid 68–71).

19. Märgiksin, et kohtuotsuses Freistaat Sachsen ja täpsemalt selle punktis 56 käsitleti erinevat õigusküsimust võrreldes kohtuotsuses Ferriere Nord vaidluse all olnuga. Viimati nimetatud otsus käsitles küsimust, kas komisjon rikkus selles asjas määruse nr 70/2001 kohaldamisel tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtet. Nimetatud määrus oli tollal uus – selles olid määratletud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele suunatud siseturuga kokkusobivad ja ELTL artikli 108 lõike 3 alusel teatamiskohustusest vabastatud riigiabi kategooriad. See jõustus pärast asjaomasest abimeetmest komisjonile teatamist. Komisjon palus huvitatud isikutel esitada oma märkused selle määruse kohaldamise kohta ning kohtuotsuse Freistaat Sachsen punkti 56 tuleb mõista sellest vaatenurgast.

20. Käesolev asi on minu hinnangul sarnane kohtuasjaga Ferriere Nord, milles komisjon ei kuulanud huvitatud isikuid ära enne vaidlusaluse otsuse tegemist jõustunud suunistes sisalduvate siseturuga kokkusobivuse tingimuste osas. Täpselt selles faktilises kontekstis ei pidanudki Euroopa Kohus taolist ärakuulamist oma laadilt oluliseks menetlusnõudeks.

21. Kohtuotsusele Ferriere Nord vaatamata tuvastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses, et asjaolu, et huvitatud isikuid uute 2014. aasta suuniste osas ära ei kuulatud, kujutas endast olulise menetlusnõude rikkumist, mis toob kaasa puudustega meetme tühistamise, ilma et oleks vaja uurida, kas menetluse tulemus oleks olnud erinev, kui seda menetlusnormi ei oleks eiratud (punktid 81 ja 83).

22. Nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 2, olen jõudnud käesolevas asjas järeldusele, et menetluse käigus huvitatud isikute ärakuulamise nõue kehtib üksnes juhul, kui õigusraamistiku oluline muudatus oleks võinud lõppotsust mõjutada.

23. Ma leian, et seisukoht, mis jätab sellise mõju täielikult tähelepanuta, ei oleks kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga. Euroopa Kohus püüab alal hoida oluliste menetlusnõuete hulka kuuluvate nõuete põhjapanevat ja seega erandlikku laadi. Nagu märkis kohtujurist Sharpston oma ettepanekus kohtuasjas Hispaania *vs.* komisjon, C-114/17 P, EU:C:2018:309, punkt 95, on „Euroopa Kohus märkinud, et olulise menetlusnormi täitmata jätmisega kaasneb sellest riivatud akti tühistamine. […] selles kontekstis on olulised ainult need menetlusnormid, mis olemuslikult seostuvad akti vastuvõtja tahte kujunemise ja väljendusega. Nende järgimine on üldistes huvides. […] *Need nõuded on sedavõrd põhjapaneva tähtsusega, et nende mis tahes rikkumisega kaasneb nendele järgnenud akti tühistamine olenemata sellest, kas nende järgimise korral oleks menetlus võinud lõppeda teistsuguse tulemusega*“.[6]

24. Lisaks on kõigepealt oluline märkida, et Üldkohus näib olevat eiranud tõsiasja, et riigiabi menetlustes ei ole huvitatud isikutel kaitseõigust ega õigust olla komisjoni poolt ära kuulatud, nende roll on vaid esitada kogu teave, mida komisjon oma edaspidise tegevuse kavandamiseks nõuab.[7]

25. Riigiabi haldusmenetlus algatatakse ainult selle liikmesriigi vastu, kes vastutab asjaomase abi andmise eest. Ühtlasi on see liikmesriik komisjoni lõppotsuse adressaat ning sellega on põhjendatud liikmesriigi eristaatus suhtlemisel komisjoniga[8] ning eelkõige tema mõistlik kaitseõigus.[9]

26. Sellega kontrasteeruvad huvitatud isikute piiratud menetlusõigused riigiabi asjades – nendega suhtlemise ainus eesmärk on saada neilt kogu vajalik teave, et komisjon saaks teha oma tulevase otsuse kõikide asjakohaste faktiliste asjaolude alusel.[10] Sisuliselt on huvitatud isikutel komisjoni jaoks vaid „teabeallika“ roll.[11] Isegi Poola valitsus möönab tegelikult oma seisukohtades, et huvitatud isikute õigus esitada oma märkused „ei ole identne“ asjaomasele liikmesriigile tagatud kaitseõigusega.

6 Kohtujuristi kursiiv. Euroopa Kohus lükkas selle väite vastuvõetamatuna tagasi ega lahendanud seda küsimust sisuliselt. Ettepanekus viidatakse 20. oktoobri 1987. aasta kohtuotsusele Hispaania *vs.* komisjon, 128/86, EU:C:1987:447, punkt 25; kohtujurist General Fennelly ettepanekule kohtuasjas komisjon *vs.* ICI, C-286/95 P ja C-287/95 P, EU:C:1999:578, punktid 22–26, ning 6. aprilli 2000. aasta kohtuotsusele komisjon *vs.* ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punktid 42 ja 52.

7 Vt 12. juuli 1973. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, 70/72, EU:C:1973:87, punkt 19; 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154), punkt 59, ja 24. septembri 2002. aasta kohtuotsus Falck ja Acciaierie di Bolzano *vs.* komisjon, C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524 punktid 80–83.

8 8. juuli 2004. aasta kohtuotsus Technische Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon, T-198/01, EU:T:2004:222, punkt 61 (selle kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse jättis Euroopa Kohus rahuldamata).

9 18. novembri 2004. aasta kohtuotsus Ferriere Nord *vs.* komisjon, T-176/01, EU:T:2004:336, punkt 74.

10 Vt mh 12. juuli 1973. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, 70/72, EU:C:1973:87, punkt 19, ja 14. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Fleuren Compost *vs.* komisjon, T-109/01, EU:T:2004:4, punkt 41. Vt selle kohta samuti Ortiz Blanco, L. (toim), *EC Competition Procedure*, teine trükk, 2006, Oxford, lk 840 ja seal viidatud kohtupraktika.

11 24. septembri 2002. aasta kohtuotsus Falck ja Acciaierie di Bolzano *vs.* komisjon, C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524, punktid 81 ja 82; ning 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punktid 180 ja 181. Vt ka 22. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Skibsværftsforeningen jt *vs.* komisjon, T-266/94, EU:T:1996:153, punkt 256 (apellatsioonkaebust ei esitatud); 8. juuli 2004. aasta kohtuotsus Technische Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon, T-198/01, EU:T:2004:222, punkt 192 (selle kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse jättis Euroopa Kohus rahuldamata), ja 2. juuli 2015. aasta kohtuotsus Prantsusmaa ja Orange *vs.* komisjon, T-425/04 RENV ja T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, punkt 161 (apellatsioonkaebus jäeti rahuldamata).

27. Nii ei oma huvitatud isikud menetluses erirolli ning neil ei ole ilmselt niivõrd ulatuslikke õigusi kui liikmesriigi kaitseõigused[12] – õigus olla menetluses ära kuulatud kuulub isikutele, kelle vastu menetlus on algatatud.[13] Eelkõige ei saa nad nõuda samamoodi nagu liikmesriigid võistlevat vaidlust komisjoniga.[14] Nende ainus õigus on olla seotud haldusmenetlusega niivõrd, kui asja konkreetsed asjaolud seda nõuavad.[15]

28. Seega otsustas Üldkohus õigesti, et liidu kohtud ei saa selliste üldiste õiguspõhimõtete, nagu õigus õiglasele menetlusele, õigus olla ära kuulatud, õigus heale haldusele või õigus võrdsele kohtlemisele, alusel laiendada huvitatud isikutele aluslepingus ja teiseses õiguses riigiabi läbivaatamise menetlustes antud menetlusõigusi.[16] Seega on ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetluse näol tegemist *inter partes* menetlusega, mille pooleks on asjaomane liikmesriik ja mitte huvitatud isikud.[17]

29. Teiseks tuleb rõhutada, et Üldkohus ei otsustanud vaidlustatud kohtuotsuses, et komisjon oleks pidanud algatama ELTL artikli 108 lõike 2 alusel uue ametliku menetluse kui sellise. Selle asemel heitis ta pelgalt komisjonile ette olulise menetlusnõude rikkumist, mis seisnes selles, et komisjon ei võimaldanud huvitatud isikutel esitada oma märkusi 2014. aasta suuniste kohta.

30. Nõustun komisjoniga, et kohtuotsuse Freistaat Sachsen punktidest 55 ja 56 tuleneb, et riigiabi menetluses on seoses huvitatud isikutega vaja vahet teha ühelt poolt ELTL artikli 108 lõikest 2 tuleneva „olulise menetlusnõude“ ja teistelt poolt muude menetlusõiguste vahel (mis ei ole ELTL artikli 108 lõikel 2 põhinevas otsuses olemuslikult seotud komisjoni tahte väljendusega).[18] Sellised õigused hõlmavad huvitatud isikute õigust esitada märkusi *sätete kohta, mida komisjon kavatseb kohaldada asjaomase meetme hindamiseks*. Just see õigus oli vaidluse all kohtuasjas Ferriere Nord ning selles kohtuotsuses ei lugenud Euroopa Kohus seda „oluliseks menetlusnõudeks“ (Poola valitsus möönab seda ka ise oma vastuse punktis 13).

31. Komisjoni kohustus võimaldada huvitatud isikutel esitada oma märkusi *pärast ametliku uurimismenetluse algatamist* kujutab endast olulist menetlusnõuet (kohtuotsus Freistaat Sachsen, punktid 55 ja 56). Käesolevas asjas täitis ta selle kohustuse algatamisotsuse avaldamisega. Kuivõrd komisjon ei olnud tuginenud uutele asjaoludele, ei olnud ta kohustatud ametlikku uurimismenetlust uuesti avama ja kutsuma huvitatud isikuid uuesti märkusi esitama. Seoses menetluse ajal õigusraamistikus toimuva muudatusega on Euroopa Kohus otsustanud, et kui see muudatus on sisuliselt senisega identne ega või muuta komisjoni algset analüüsi, siis ei ole huvitatud isikute uus ärakuulamine vajalik (kohtuotsuse Ferriere Nord punktid 79–83) – ning, nagu ma allpool selgitan, seisame me käesolevas asjas silmitsi samasuguse olukorraga.

32. Kui olukorras, kus õigusraamistik muutub menetluse ajal (nagu see on käesolevas asjas), tuleks huvitatud isikute ärakuulamist pidada oluliseks menetlusnõudeks, siis ei oleks Euroopa Kohus hakanud kohtuotsuses Ferriere Nord lisaks veel analüüsima uute õigusnormide *mõju* komisjoni järeldustele. Lisaks tähendaks selline järeldus huvitatud isikute kaitseõiguse tunnustamist, mis oleks

12 24. septembri 2002. aasta kohtuotsus Falck ja Acciaierie di Bolzano *vs.* komisjon, C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 83.

13 Vt mh 18. novembri 2004. aasta kohtuotsus Ferriere Nord *vs.* komisjon, T-176/01, EU:T:2004:336, punkt 74.

14 24. septembri 2002. aasta kohtuotsus Falck ja Acciaierie di Bolzano *vs.* komisjon, C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 82, ning 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 181. Vt ka 8. juuli 2004. aasta kohtuotsus Techniche Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon, T-198/01, EU:T:2004:222, punktid 61 ja 192 (selle kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse jättis Euroopa Kohus rahuldamata), ja 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus Castelnou Energía *vs.* komisjon, T-57/11, ei avaldata, EU:T:2012:580, punkt 115 (apellatsioonkaebust ei esitatud).

15 Vt mh 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, punkt 125 (apellatsioonkaebust ei esitatud).

16 Vt 8. juuli 2004. aasta kohtuotsus Techniche Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon, T-198/01, EU:T:2004:222, punkt 194 (selle kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse jättis Euroopa Kohus rahuldamata).

17 Vt mh 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, punkt 168 (apellatsioonkaebust ei esitatud); 14. jaanuari 2004. aasta kohtuotsus Fleuren Compost *vs.* komisjon, T-109/01, EU:T:2004:4, punkt 43, ja 8. juuli 2004. aasta kohtuotsus Techniche Glaswerke Ilmenau *vs.* komisjon, T-198/01, EU:T:2004:222, punkt 61 (selle kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse jättis Euroopa Kohus rahuldamata).

18 Vt ka kohtujurist Sharpstoni eristust tema ettepanekus kohtuasjas Hispaania *vs.* komisjon, C-114/17 P, EU:C:2018:309, punktid 95 ja 96.

vastuolus eespool viidatud kohtupraktikaga. Ent isegi sellise hüpoteesi korral tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et ka käesolevas ettepanekus pakutust tugevama kaitseõiguse rikkumise korral tühistataks vaidlusalune otsus vaid siis, kui tuvastataks, et selle rikkumise puudumisel oleks menetluse tulemus olnud teistsugune.[19]

33. Kui sellist kohustust, nagu on vaidluse all käesolevas asjas, peetaks oluliseks menetlusnõudeks, millest tuleneb seda kohustust rikkuva otsuse automaatne tühistamine, siis leiaksime end olukorrast, kus huvitatud isikute õigused on paremini kaitstud kui menetlusosaliste endi samad õigused (muidugi peab kaitseõiguste rikkumine selleks, et see põhjustaks otsuse tühistamise, põhimõtteliselt negatiivselt mõjutama selle otsuse adressaati).

34. See on nii seda enam, et see läheks vastuollu kohtupraktikaga, mis käsitleb *liikmesriikide* kaitseõigust (mis kujutab endast tugevamat õigust kui õigus esitada märkusi): näiteks on Euroopa Kohus otsustanud, et ei olnud põhjendatud tühistada riigiabi siseturuga kokkusobivust käsitlev otsus, mis võeti vastu pärast eelmise otsuse tühistamist, ehkki uues otsuses võeti arvesse tingimust, mille osas ei oldud liikmesriiki ära kuulatud.[20] Samamoodi otsustas Euroopa Kohus, et otsust ei tule tühistada vaatamata asjaolule, et selles võeti arvesse huvitatud isikute märkusi, mida ei oldud esitatud seisukoha avaldamiseks asjaomasele liikmesriigile.[21] Neis asjades hindas Euroopa Kohus sõnaselgelt seda, kas juhul, kui komisjon ei oleks kohaldanud tingimusi, mida ei oldud liikmesriigile tema kaitseõigust rikkudes esitatud, oleks vaidlusalune otsus olnud erinev.

35. Võib lisada, et kui Euroopa Kohus ei võtaks arvesse analüüsi uute suuniste mõju kohta otsusele, siis tooks see kaasa selle, et taolisi olukordi, nagu on vaidluse all käesolevas asjas, ei võetaks arvesse, sest kuigi on tõsi, et õigusraamistik on muutunud, oli vaidlusaluse abi näol tegemist tegevusabiga ning selle kokkusobimatus ei põhinenud mitte seda liiki abi suhtes kohaldataval õigusraamistikul, vaid lennujaama projekti toetuseks antud põhiabi (investeerimisabi) kokkusobimatusel.

36. Vaidlusaluste vahendite eraldamise eesmärk oli katta nii investeerimiskulud (see tähendab lennujaama ümberehitamise kulud, edaspidi „investeerimisabi“) kui ka ümberehitatud lennujaama käitamise algusfaasi tegevuskulud (edaspidi „tegevusabi“).

37. Üldkohtu tuvastatud menetluslik puudus hõlmas ainult tegevusabi.

38. Viitan siinjuures vaidlusaluse otsuse põhjendusele 244 (vt käesoleva ettepaneku punkt 8). Selles põhjenduses sisalduv järeldus on selgelt iseseisev ega sõltu mingil moel komisjoni suunistest. See kehtib nii 2014. aasta suuniste kui ka 2005. aasta suuniste kohaselt või tegelikult ka regionaalabi suuniste kohaselt.

39. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 85 nägi Üldkohus tegelikult selget seost investeerimisabi ja tegevusabi vahel.

40. Ent seejärel ta leidis, et eksisteerib teatav ebatäpsus selle õigusraamistiku osas, millel see seos põhines.

41. Üldkohtu sõnul tulenes ebatäpsus erinevusest vaidlusaluse otsuse põhjenduses 245 nimetatud õigusraamistiku ja otsuse 2014/883 põhjendustes 227 ja 228 nimetatud õigusraamistiku vahel ning samuti viisist, kuidas viimati nimetatud otsus oli koostatud.

19 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, C-288/96, EU:C:2000:537, punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika.

20 12. novembri 1998. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, C-415/96, EU:C:1998:533, punktid 40 ja 41.

21 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, C-288/96, EU:C:2000:537, punktid 101–104 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt ka Üldkohtu praktika: 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Tisza Erőmű *vs.* komisjon, T-468/08, ei avaldata, EU:T:2014:235, punkt 217 ja seal viidatud kohtupraktika (apellatsioonkaebust ei esitatud).

42. Ehkki käesolevas apellatsioonkaebuses ei eitata seda erinevust, nõustun ma komisjoniga, et õigusraamistike erinevus ei ole lõppkokkuvõttes käesolevas asjas oluline, kuivõrd otsus lugeda tegevusabi siseturuga kokkusobimatuks põhineb (peamiselt) igal juhul kohaldatava ELTL artikli 107 üldisel loogikal.

43. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 244 tugines komisjon otsuse 2014/883 põhjendusele 227 ning kordas selles otsuses tehtud järeldust, et „tegevusabi andmine selleks, et tagada siseturuga kokkusobimatut investeerimisabi saanud investeerimisprojekti toimimine, on *oma olemuselt siseturuga kokkusobimatu*“ (kohtujuristi kursiiv). Põhjenduse 244 järgmises lauses põhjendas komisjon kõnealust järeldust järgmiselt: „Siseturuga kokkusobimatu investeerimisabita ei oleks Gdynia lennujaama olemas, sest seda rahastatakse täies ulatuses sellest abist, ja tegevusabi ei saa anda lennujaama taristule, mida ei ole olemas.“

44. Üldkohtu ülemäära formalistlikku lähenemist vaidlustatud kohtuotsuses on juba kritiseeritud akadeemilises õiguskirjanduses:[22] „vaatamata erinevustele [erinevate suuniste vahel] jättis Üldkohus tähelepanuta olulise asjaolu. Komisjon leidis, et abi Gdynia lennujaamale oli siseturuga kokkusobimatu, kuna sellega rahastati dubleerivat ja seega mittevajalikku taristut. Lähim lennujaam Gdanskis ei toiminud täie võimsusega ning puudus vajadus rajada veel üks lennujaam. Üldkohus ei kaalunud, kas regionaalabi suuniste ja lennundussuuniste sõnastuserinevused oleksid mingilgi moel muutnud komisjoni järeldust, et kõnealune taristu ei teeni õiguspärast eesmärki avalikes huvides. Poola ei hakanud mõistlik olles väitma, et tal on õigus oma raha raisata. Kuidas siis nüüd edasi minnakse? Komisjon avaks ilmselt uuesti ametliku uurimismenetluse, parandaks vea hindamise õiguslikus aluses, lahendaks rea muid Euroopa Kohtu tõstatatud probleeme nagu erineva analüüsi kasutamine tegevusabi ja investeerimisabi puhul ning võtaks uuesti vastu eitava otsuse. On üsna mõeldamatu, et komisjon leiaks, et tarbetule taristule antud abi on siseturuga kooskõlas.“

45. Tuleks lisada, et komisjon järeldas vaidlusaluses otsuses selgelt ainuüksi „teise võimalusena“ seda, et kõnealune tegevusabi oli siseturuga kokkusobimatu ka 2014. aasta suuniste alusel.

46. Läheksin isegi kaugemale ja väidaksin, et on kahetsusväärne, et komisjon esitas selle täiendava argumendi, millele Üldkohus seejärel keskendus ja mida ta (ekslikult) tõlgendas kui sellist, mille tõttu tuleb vaidlusalune otsus tühistada.

47. Ma leian, et komisjon oleks pidanud võtma vaidlusaluse otsuse aluseks ainult tegevusabi kokkusobimatuse siseturuga selle otsuse põhjendustes 244 ja 245 esitatud põhjustel (vt käesoleva ettepaneku punkt 8).

48. On tõsi, et seejuures tekib küsimus, miks komisjon pelgalt ei parandanud eelmist otsust ja võttis selle asemel vastu uue otsuse (mis eeldab uut menetlust). Ent nagu komisjon kohtuistungil selgitas, ei olnud see käesolevas asjas võimalik, sest vahendite vähendamine nõudis erainvestori kriteeriumi uuesti analüüsimist (et tuvastada majandusliku eelise olemasolu).

49. Eeltooduga seoses tekib küsimus, millises haldusmenetluse etapis kõnealune oluline menetlusnõue tegelikult tekib. Nagu komisjon kohtuistungil väitis, tekib see olukorras, kus komisjonil tekib kahtlus abimeetme kokkusobivuses siseturuga. Sellel hetkel tekib komisjonil kohustus avaldada otsus ametliku uurimismenetluse algatamise kohta *Euroopa Liidu Teatajas*. Nii seisneb see oluline menetlusnõue selles, et tänu otsuse avaldamisele on kõikidel huvitatud isikutel (konkurentidel, abisaajatel jne) ning kõikidel liikmesriikidel võimalus esitada oma märkused komisjoni uuritava meetme kohta.

22 Nicolaides, P., *The Legal Basis of the (In)compatibility of Aid Must be Clear*, kirjastuse Lexxion autoriteetses veebipäevikus „State Aid Hub.eu“, http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/9086.

50. Seega, kui komisjoni menetluse ajal muudetakse õigusraamistikku ja muudatus on oluline ja võib mõjutada abimeetme siseturuga kokkusobivuse hindamise tulemust, siis võib komisjon paluda liikmesriigil esitada oma märkused. Ent seda võib teha ainult liikmesriik (ja mitte huvitatud isikud) ning oluline on see, et selline olukord ei kujuta endast olulist menetlusnõuet.

51. Sellele vaatamata väidavad vastustajad sisuliselt, et komisjoni positsioon on vastuolus hartaga ning liidu aluseks oleva õigusriigi põhimõttega ning et see kahjustab huvitatud isikute (PLGK kui vaidlusaluse abi saaja) ja Poola õigust esitada oma märkused. Lisaks väidavad nad, et harta kohustab komisjoni võtma arvesse huvitatud isikute õigust olla ära kuulatud enne riigiabi otsuse tegemist.

52. Siin piisab märkimisest, et harta jõustumine ei muutnud ELTL artikli 108 lõigetega 2 ja 3 antud õiguste laadi. Lisaks ei ole riigiabi järelevalve näol tegemist abi saaja suhtes läbi viidava haldusmenetlusega ning harta eesmärk ei ole muuta ELTLiga kehtestatud riigiabi järelevalve laadi ega anda kolmandatele isikutele kontrolliõigust, mida ELTL artikkel 108 ette ei näe.[23]

53. Lõpuks väidavad vastustajad, et komisjoni halduspraktika käesolevas asjas on vastuolus teistes asjades järgituga: nad viitavad sellele, et komisjon on avaldanud kutse esitada märkusi 2014. aasta suuniste kohta seoses ELTL artikli 108 lõike 2 kohaldamisega. See kutse oli adresseeritud liikmesriikidele ja abi saanud lennujaamadele, millega seoses komisjon oli algatanud ametliku uurimismenetluse (ELT 2014, C 113, lk 30). See konsulteerimine leidis aset pärast otsuse 2014/883 tegemist, kuid enne vaidlusalust otsust. Vastustajad leiavad, et asjaolu, et ei Poola valitsus ega nemad ise ei saanud oma märkusi esitada, kujutab endast diskrimineerimist.

54. Ma ei leia, et see seaks kahtluse alla minu eeltoodud hinnangu. Selline Eespool viidatud kutse on taolistes olukordades tavaline toiming ning näitab head haldust komisjoni poolt. Mingil juhul ei ole see võrreldav käesoleva olukorraga ega kujuta endast otsust algatada ametlik uurimismenetlus ega ka sellise otsuse täiendust.

55. Eeltoodud põhjustel tuleb apellatsioonkaebuse esimese väite esimese osaväitega nõustuda.

2. Apellatsioonkaebuse esimese väite teine osaväide ja apellatsioonkaebuse teine väide (kohtuotsuse Ferriere Nord ja komisjoni otsuse ebaõige tõlgendamine ja kohaldamine)

a) Poolte argumentide lühikokkuvõte

56. Apellatsioonkaebuse esimese väite teises osaväites leitakse, et isegi kui sarnaselt Üldkohtuga eeldada, et tegevusabi kokkusobimatus siseturuga põhines ainuüksi 2014. aasta suunistel (*quod non*), siis tõlgendas ja kohaldas Üldkohus kohtuotsust Ferriere Nord vääralt, kuna suuniste need sätted, mida tegevusabi hindamisel kohaldati, olid sisuliselt samad kui 2005. aasta suuniste alusel vastu võetud otsuses 2014/883 kohaldatud sätted, ning seega ei oleks märkused 2014. aasta suuniste kohta mõjutanud selles osas otsuse resolutsiooni.

57. Komisjon väidab, et esiteks on see väide igal juhul tulemusetu, kuna vaidlusalune otsus põhines juba nimetatud kahel iseseisval alusel. Teiseks, isegi kui eeldada, et vaidlusalune otsus põhines ainult 2014. aasta suunistel, leiab komisjon, et Üldkohus oleks pidanud – vastavalt kohtuotsusele Ferriere Nord – võtma arvesse asjaolu, et käesolevas asjas vaidluse all olevad 2014. aasta suuniste sätted olid sisuliselt identsed 2005. aasta suuniste omadega. Kolmandaks on esimene lennujaamadele antava

23 Vt 9. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Netherlands Maritime Technology Association *vs.* komisjon, T-140/13, ei avaldata, EU:T:2014:1029, punkt 60, ja 6. juuli 2017. aasta kohtuotsus SNCM *vs.* komisjon, T-1/15, ei avaldata, EU:T:2017:470, punktid 85 ja 86.

tegevusabi siseturuga kokkusobivuse tingimus, mis sisaldub 2014. aasta suuniste punktis 113, sisuliselt identne 2005. aasta suuniste vastava sättega. Ning lõpuks ei teinud hageja esimeses kohtuastmes seoses 2014. aasta suuniste kohaldamisega muud, kui vaidlustas nende kohaldatavuse, põhjendamata seda, kuidas selles ette nähtud tingimusi oleks pidanud kohaldama.

58. Vastustajad väidavad, et nende väide oli Üldkohtus vastuvõetav, olenemata võimalusest, et Üldkohus tõstatab selle *ex officio*, kuivõrd tegemist oli pelgalt nende poolt esimeses kohtuastmes esitatud hagis sisaldunud argumendi rõhutamisega. Lisaks väidavad vastustajad, et komisjoni poolt kohaldatud suuniste põhimõtteline erinevus tuleneb sellest, et a) esimesed suunised käsitlevad regionaalabi ja teised on seotud valdkondliku abiga, ning b) eespool käsitletud arvukatest argumentidest. Üldkohus ei olnud kohustatud analüüsima, kas õigusraamistiku muudatusel oli oluline mõju järeldusele, millele vaidlusaluses otsuses jõuti.

59. Poola valitsus väidab, et vaidlustatud kohtuotsuses on korrektselt tuvastatud 2014. aasta suuniste olulised muudatused võrreldes 2005. aasta suunistega. Teiseks väidab Poola valitsus, et suuniste õigusliku aluse muudatustel oli oluline mõju. Kui võrrelda ELTL artikli 107 lõike 3 punkti a sõnastust ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c omaga, siis on viimati nimetatud sättes lisatud uus tingimus. Seetõttu oleks komisjon pidanud vastavalt 2014. aasta suunistele (mis võeti vastu ELTL artikli 107 lõike 3 punkti c alusel) võtma arvesse abist põhjustatud konkurentsi moonutamise tingimust, mis ei sisaldunud 2005. aasta suunistes (mis võeti vastu ELTL artikli 107 lõike 3 punkti a alusel).

60. Apellatsioonkaebuse teises väites leiab komisjon, et järeldades vaidlustatud kohtuotsuse punktis 89, et vaidlusalune otsus on ebaseaduslik, tõlgendas Üldkohus vääralt tegevusabi siseturuga kokkusobimatuse alust, mis on esitatud vaidlusaluse otsuse põhjenduses 244 ja mille kohaselt see põhineb 2014. aasta suunistel ja otsusel 2014/883. Vaidlustatud otsuse põhjenduse 244 väär tõlgendamine on sama otsuse põhjenduse 245 väära tõlgendamise tagajärg.

61. Vaidlustatud otsuse põhjenduses 245 kasutatud fraas „kehtib […] 2014. aasta lennundussuuniste kohaselt“ ei tähenda, et asjaomane järeldus tuleneks kõnealustest suunistest. Mõeldud on seda, et 2014. aasta suunistes sätestatud nõuete kohaldamine ei saa kõnealust järeldust mingil moel muuta. Vaidlustatud otsuse eeltsiteeritud põhjendusest 245 on ilmne, et tegevusabi siseturuga kokkusobimatus, mis tuleneb investeerimisabi kokkusobimatusest, ei sõltu 2014. aasta suunistest. Otsuse 2014/883 väike „ebatäpsus“, millele Üldkohus juhtis tähelepanu vaidlustatud kohtuotsuse punktis 85, ei saa seada kahtluse alla vaidlusaluse otsuse kõnealuse järelduse õiguspärasust.

62. Komisjon leiab, et järeldades vaidlustatud kohtuotsuse punktis 86, et huvitatud isikutele oleks pidanud andma ametlikus uurimismenetluses võimaluse esitada oma märkused tegevusabi kokkusobivuse kohta, läks Üldkohus kaugemale talle esitatud hagi esemest. Seda seetõttu, et nagu ka Üldkohus ise samas punktis möönab, ei tulene tegevusabi kokkusobimatuse põhjendus 2014. aasta suunistest. Selline järeldus tuleneb ainuüksi ELTL artikli 107 lõikest 1 ning seisukoht, et see järeldus oleks tehtud esimeste või teiste suuniste kontekstis, nagu Üldkohus otsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 87, tuleneb hindamisveast.

63. Vastustajad väidavad esiteks, et komisjoni apellatsioonkaebuse teises väites viidatakse vaidlustatud kohtuotsuse punktidele 84–87, samas kui need punktid esitas Üldkohus vaid teise võimalusena ning seega on see väide tulemusetu. Teiseks väidavad vastustajad, et apellatsioonkaebuse teine väide on vastuvõetamatu, kuna see puudutab faktiküsimust. Kolmandaks leiavad vastustajad, et vaidlusaluse otsuse ebaseaduslikkus põhineb huvitatud isikute ära kuulamata jätmisel, mitte kokkusobimatust põhjendavatel alustel.

64. Poola valitsus heidab seoses apellatsioonkaebuse teise väitega komisjonile ette, et too lähtub omaenda eeldusest selle kohta, millise sisu ja ulatusega märkusi nimetatud valitsus ja huvitatud isikud oleksid esitanud, kui neile oleks selleks võimalus antud. Lisaks viitas komisjon vaidlusaluse otsuse põhjenduses 245 sõnaselgelt 2014. aasta suuniste põhjenduses 113 sätestatud põhimõtetele ning kohaldas põhjenduses 246 suuniste nimetatud punktis ette nähtud esimest tingimust.

b) Hinnang

65. Kui apellatsioonkaebuse esimese väite esimese osaväitega nõustuti selles osas, et juhul kui menetluse käigus tehakse olulisi muudatusi õigusraamistikus, ei kujuta kohustus menetlusosalised ära kuulata endast olulist menetlusnõuet, siis apellatsioonkaebuse esimese väite esimese osaväitega ja apellatsioonkaebuse teise väitega soovitakse Euroopa Kohtu hinnangut selle kohta, kas komisjon oli käesolevas asjas kohustatud huvitatud isikud ära kuulama.

66. Vastustajad vaidlevad vastu apellatsioonkaebuse teise väite vastuvõetavusele (vt käesoleva ettepaneku punkt 63 jj). Ent need argumendid ei saa olla edukad, kuivõrd komisjonil on õigus vaidlustatud kohtuotsuse punktid 81–88 vaidlustada. Seda seetõttu, et neis vastab Üldkohus komisjoni argumentidele seoses kohtuotsusega Ferriere Nord ning Üldkohus rajas oma põhjenduskäigu muu hulgas sellele kohtulahendile. Seetõttu ma leian, et käesolevas asjas ei ole Üldkohtu tõlgendus vaidlusaluse otsuse (ja otsuse 2014/883) kohta selline asjaolu, mis ei kuuluks Euroopa Kohtu poolt läbivaatamisele.

67. Üldkohtu põhjenduskäigu kohaselt tekib õigus esitada uusi märkusi niipea, kui käimasoleva menetluse ajal muutuvad kohaldatavaks uued suunised. Ent ma nõustun komisjoniga, et järeldamaks, et komisjon on rikkunud oma kohustust võimaldada huvitatud isikutel esitada oma märkused vastavalt ELTL artikli 108 lõikele 2, oleks Üldkohus pidanud kohtuotsuse Ferriere Nord kohaselt tuvastama, et otsus, millega tuvastati tegevusabi siseturuga kokkusobimatus, *põhines ainult 2014. aasta suunistel ja et need muutsid oluliselt* 2005. aasta suuniseid (st ta oleks pidanud analüüsima, kas uute suuniste kohaldatavusel oleks olnud konkreetne mõju vaidlusaluse otsuse põhjendustele).

68. Üldkohus seda ei teinud. Selle asemel võrdles ta komisjoni argumentide tagasilükkamiseks pelgalt *in abstracto* 2014. aasta ja 2005. aasta suuniste sätteid ja õiguslikku alust (vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 73–77). Samuti ei tuvastanud Üldkohus, kas esimene ühise huvi tingimus (mida käsitleti vaidlusaluse otsuse põhjenduses 246) oli oluliselt erinev 2005. aasta suunistes sätestatud tingimusest. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 76 ja 84 tugines Üldkohus ainult kõnealuste kahe suunise õiguslikule alusele ja leidis, et neis ette nähtud tingimused on lähedased.

69. Ent kohtuotsuses Ferriere Nord ei lõpetanud Euroopa Kohus oma analüüsi 1994. aasta raamistiku ja uue 2001. aasta raamistiku abstraktse võrdlusega, nagu võiks järeldada kohtuotsuse Freistaat Sachsen punkti 56 lugedes. Selle asemel viitas Euroopa Kohus uuele 2001. aasta raamistikule, mida oli kohaldatud vaidlusaluses otsuses, ning analüüsis seejärel, kas see sisaldas olulisi muudatusi võrreldes 1994. aasta raamistikuga. Seetõttu käsitles Euroopa Kohus oma analüüsis 2001. aasta raamistiku uusi sätteid, mida komisjon oli selles konkreetses asjas kohaldanud (vt kohtuotsuse Ferriere Nord punktid 78, 82 ja 83). Sellest järeldub, et Üldkohus rikkus õigusnorme eelnimetatud Euroopa Kohtu praktikat tõlgendades.

70. Lisaks on oluline arvesse võtta, et käesolev asi erineb kohtuotsustes Freistaat Sachsen ja Ferriere Nord käsitletud olukorrast selle poolest, et vaidlusaluse otsusega *asendati otsus 2014/883*. Seetõttu ei oleks Üldkohus pidanud oma võrdluses keskenduma mitte ainult mõlemate kõnealuste suuniste kohaldatud sätetele (millega oli tegemist kohtuotsuses Ferriere Nord), vaid ta oleks pidanud PLGK-le antud tegevusabi osas võrdlema ka komisjoni nende kahe otsuse sisu.

71. Vaidlusalusest otsusest (põhjendused 244 ja 245) tuleneb, et vastustajate võimalikud märkused *ei oleks võinud mõjutada* menetluse tulemust ning samuti ei oleks neil olnud mõju vaidlusalusele otsusele ega konkreetselt tegevusabi siseturuga kokkusobivuse hindamisele. Seda seetõttu, et selle kokkusobimatus tulenes Gdynia-Kosakowo lennujaama ümberehitamiseks ja tegevuse käivitamiseks antud investeerimisabist (vt ka vaidlusaluse otsuse põhjendus 246).

72. Nõustun komisjoniga, et tulenevalt kohtuotsusest Ferriere Nord tuleb selleks, et analüüsida mõju, mida omas huvitatud isikute poolt suuniste kohta märkuste esitamise õiguse rikkumine, *arvesse võtta vastuvõetud otsuse sisu (objektiivne kriteerium)* ning, nagu väidavad Poola valitsus ja Üldkohus (vaidlustatud kohtuotsuse punkt 83), mitte pelgalt järeldust, mille komisjon oleks võinud teha uute suuniste alusel (*subjektiivne kriteerium*).

73. Lisaks, isegi kui rajada selline analüüs taolistele märkustele (*quod non*), siis tuleneb vastustajate esitatud kirjalikest seisukohtadest, et nende märkused 2014. aasta suuniste kohta poleks avaldanud mingit mõju tegevusabi siseturuga kokkusobivuse hindamise menetluse tulemusele.

74. Nagu olen eespool selgitanud seoses Üldkohtu veaga tegevusabi kokkusobimatuse põhjendamisel, tuleneb vaidlusaluse otsuse põhjendusest 244 selgelt, et kokkusobimatuse esmane põhjus oli see, et investeerimisabi ise tunnistati siseturuga kokkusobimatuks.

75. Ent nagu Üldkohus ka ise vaidlustatud kohtuotsuse punktis 86 märgib, ei tulene järeldus, et tegevusabi on siseturuga kokkusobimatu, kuna investeerimisabi ise on siseturuga kokkusobimatu, ühestki regionaalabi suunistes või 2014. aasta suunistes sõnaselgelt ette nähtud tingimusest. Lisaks, kuivõrd 2014. aasta suunised ei olnud kohaldatavad investeerimisabile, mille siseturuga kokkusobimatust ei ole vaidlustatud, siis ei oleks 2014. aasta suuniste kohaldamine tegevusabile lihtsalt saanud vaidlusaluse otsuse lõppjäreldust muuta.

76. Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et ka apellatsioonkaebuse esimese väite teise osaväitega ja apellatsioonkaebuse teise väitega tuleb nõustuda. Seega tuleb vaidlustatud kohtuotsus tühistada ning esimese kohtuastme kuuenda väite kolmas osaväide tagasi lükata põhjendamatuse ja igal juhul tulemusetuse tõttu. Seetõttu tuleb käesolev kohtuasi saata tagasi Üldkohtusse ülejäänud viie väite analüüsimiseks.

B. Apellatsioonkaebuse kolmas väide (vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni punkt 1 on ebaproportsionaalne)

77. Komisjon väidab – alternatiivselt, kui Euroopa Kohus peaks eelnevad apellatsioonkaebuse väited tagasi lükkama –, et vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni punkt 1, millega tühistati täielikult vaidlusaluse otsuse artiklid 2–5, on ebaproportsionaalne ning Üldkohus leidis ebaõigesti, et vaidlusalune otsus ei olnud osadeks jaotatav. Vastustajad ning samuti Poola valitsus väidavad sisuliselt, et apellatsioonkaebuse kolmas väide tuleks põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

78. Kuivõrd apellatsioonkaebuse esimese ja teise väitega tuleb nõustuda ning apellatsioonkaebuse kolmas väide on esitatud ainult alternatiivselt, siis ei ole Euroopa Kohtul minu hinnangul vaja seda käsitleda.

IV. Ettepanek

79. Eeltoodud põhjustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

i) tühistada 17. novembri 2017. aasta kohtuotsus T-263/15, Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo *vs.* komisjon;

ii) jätta esimeses kohtuastmes esitatud kuuenda väite kolmas osaväide põhjendamatuse ja igal juhul tulemusetuse tõttu rahuldamata;

iii) saata asi tagasi Üldkohtusse viie ülejäänud väite läbivaatamiseks, ja

iv) otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.