

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 20 päivänä syyskuuta 2000,

tukiohjelmasta, jonka Italia aikoo toteuttaa EMOTR:n ohjausosaston menoja ja muita kiireellisiä toimenpiteitä koskevan 4 päivänä helmikuuta 1998 annetun Sardinian aluelain 14 artiklan mukaisesti

(tiedoksiannettu numerolla K(2000) 2753)

(Ainoastaan italiankielinen teksti on todistusvoimainen)

(2001/95/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

on mainitun artiklan mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ja ottaa huomioon nämä huomautukset ⁽¹⁾,

sekä katsoo seuraavaa:

I

Menettely

- (1) Italia ilmoitti 18 päivänä maaliskuuta 1998 päivätyllä kirjeellään komissiolle tukitoimista, joihin se aikoo ryhtyä 4 päivänä helmikuuta 1998 annetun EMOTR:n ohjausosaston menoja ja muita kiireellisiä toimenpiteitä koskevan Sardinian aluelain (jäljempänä 'aluelaki') nojalla. Italia toimitti 11 päivänä elokuuta 1998, 9 päivänä joulukuuta 1998 ja 4 päivänä maaliskuuta 1999 päivätyillä kirjeillään lisätietoja komissiolle.
- (2) Komissio ilmoitti Italialle 17 päivänä toukokuuta 1999 päivätyllä kirjeellään SG (99) D/3464 päätöksestään aloittaa aluelain 14 artiklassa säädettyjen tukitoimien osalta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely. Samassa kirjeessä komissio pani merkille, että Italian viranomaiset ovat ryhtyneet kumoamaan aluelain 10, 11, 12, 13, 15, 17, 19 ja 21 artiklaa, sekä ilmoitti Italialle, ettei se vastusta 6, 16, 18, 20, 22 ja 23 artiklan mukaisia toimenpiteitä.
- (3) Komission päätös menettelyn aloittamisesta on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ⁽²⁾. Komissio on kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa tuesta.
- (4) Komissio ei ole saanut huomautuksia asianomaisilta. Italia esitti huomautuksensa 22 päivänä kesäkuuta 1999 päivätyllä kirjeellään.

⁽¹⁾ EYVL C 220, 31.7.1999, s. 4.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

II

Kuvaus tuesta

- (5) Aluelain 14 artiklassa säädetään, että aluehallinto saa korvata haitallisten sääolojen sekä eläin- ja kasvitautien aiemmin aiheuttamat menetykset jopa 100-prosenttisesti. Laissa säädetään nimenomaisesti, että tällaista tukea voidaan myöntää jo aiemmin näistä syistä maksettujen tukien täydentämiseksi. Jos rahoitusta ei ole riittävästi, etusijalle asetetaan kohteet, jotka ovat saaneet tai ovat saamassa vakauttamislainoja, eli lainoja, joilla järjestellään uudelleen erääntyneet maksuerät ja maksamattomat korot, joita ei ole voitu maksaa kyseisen luonnonmullistuksen aiheuttamien tuotantotappioiden vuoksi.
- (6) Kirjeissään Italian viranomaiset täsmensivät, että toimenpiteellä pyritään korvaamaan alla esitettyyn taulukkoon koottujen Sardiassa vuodesta 1988 alkaen tapahtuneiden 24 sääilmiön aiheuttamat ja eläintautien vuosina 1990—1997 aiheuttamat menetykset. Kaikkien tappioiden osalta Italian viranomaiset painottivat, että korvaushakemukset täyttävät komission tällaisia tukia varten tavallisesti soveltamat edellytykset ja että ne toimitettiin ja dokumentoitiin kyseisenä ajankohtana, mutta tukea ei pystytty maksamaan budjettivarojen riittämättömyyden vuoksi.

Ilmiö	Oikeusperusta Laki N:o 590, 15.10.1981; laki N:o 185, 14.2.1992; laki N:o 198, 13.5.1985; aluelaki N:o 11, 20.3.1989 (komission hyväksymä tuki N:o 91/89) aluelaki N:o 12, 10.6.1974; aluelaki N:o 28, 10.4.1978
1. Kuivuus — 1988/1989 (Sardinia)	D.A. 2820/89
2. Kuivuus — 1989/1990 (Sardinia)	D.A. 48/91 — 378/91
3. Rankkasateet — marraskuu 1989 (Cagliari)	D.A. 1658/90
4. Voimakkaat tuulet — helmikuu 1990 (Cagliari)	D.A. 1682/91
5. Voimakkaat tuulet — maaliskuu 1990 (Nuoro)	D.A. 1659/90
6. Raekuuro — elokuu 1990 (Cagliari)	D.A. 78/SI/91
7. Rankkasateet — lokakuu 1990 (Cagliari)	D.A. 81/SI/91
8. Raekuuro — lokakuu 1990 (Cagliari)	D.A. 49/SI/91
9. Jatkuvat sateet — joulukuu 1990 (Sassari)	D.A. 82/SI/91
10. Tuulet — huhtikuu 1991 (Oristano)	D.A. 115/SI/92
11. Pakkanen — huhtikuu 1991 (Cagliari)	D.A. 116/SI/92
12. Raekuurot — huhti-toukokuu 1991 (Cagliari)	D.A. 114/SI/92
13. Rankkasateet — marraskuu 1991 (Sassari)	D.A. 19/SI/93
14. Voimakkaat tuulet — joulukuu 1991 (Oristano)	D.A. 18/SI/93
15. Voimakkaat tuulet — joulukuu 1991 (Sassari)	D.A. 20/SI/93
16. Pakkanen — joulukuu 1991 / tammikuu 1992 (Cagliari)	D.A. 17/SI/93
17. Jäätävät tuulet — helmi-maaliskuu 1993 (Sassari)	D.A. 161/SI/93
18. Voimakkaat tuulet — maaliskuu 1993 (Cagliari)	D.A. 160/SI/93

Ilmiö	Oikeusperusta Laki N:o 590, 15.10.1981; laki N:o 185, 14.2.1992; laki N:o 198, 13.5.1985; aluelaki N:o 11, 20.3.1989 (komission hyväksymä tuki N:o 91/89) aluelaki N:o 12, 10.6.1974; aluelaki N:o 28, 10.4.1978
19. Raekuuro — maaliskuu 1993 (Cagliari)	D.A. 165/SI/93
20. Rankkasateet — loka-marraskuu 1993 (Cagliari — Nuoro)	D.A. 129/SI/94
21. Kuivuus — 1994—1995 (Sardinia)	D.A. 18/SI/96
22. Voimakkaat tuulet — huhtikuu 1994 (Sassari)	D.A. 191/SI/94
23. Voimakkaat tuulet — toukokuu 1995 (Sassari — Nuoro)	D.A. 237/SI/95
24. Raekuuro — kesäkuu 1996 (Cagliari)	D.A. 306/SI/96

- (7) Vaikka perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja komission soveltamissa käytänteissä luonnonmullistuksista johtuvien haitallisten sääilmiöiden aiheuttamien menetysten korvaamiseksi maksetuista tuista ei määrätä määräaikaa, jossa tuki on maksettava, komissio on menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään katsonut, että näistä säännöksistä käy epäsuorasti ilmi, että tuki on maksettava kohtuullisen ajan kuluessa ilmiöstä. Kyseessä olevassa tapauksessa tuki maksettiin jopa kymmenen vuotta ilmiön jälkeen, ja komission mielestä tällaisissa tapauksissa on todellinen vaara, että tuki vääristää huomattavasti nykyisiä kilpailuedellytyksiä. Niissä tapauksissa, joissa tuottajat ovat onnistuneet tasaamaan haitallisen ilmiön aiheuttamat menetykset, vuosia myöhässä maksetut korvaukset aiheuttavat samanlaisia taloudellisia vaikutuksia kuin toimintatukien maksaminen. Toinen vaihtoehto on, että tuottajat eivät ole pystyneet tasaamaan menetyksiä ja niiden taloudelliset vaikeudet jatkuvat. Tällaisissa tapauksissa komissio katsoi, että sen on varauduttava sellaiseen mahdollisuuteen, että tuen maksu ei täytä vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenteiden uudistamiseksi tarkoitettua valtion tukea koskevissa yhteisön suuntaviivoissa⁽³⁾ määrättyjä tiukkoja edellytyksiä. Tässä yhteydessä komissio totesi, että jos käytettävissä olevat varat eivät riitä kattamaan kaikkia menetyksiä kyseessä olevassa tapauksessa, etusijalle asetetaan tuottajat, joilla on huomattavia lainoja, eikä tuottajia, jotka ovat kärsineet suurimmat menetykset. Komission mielestä tämä herättää vähintään kysymyksen, onko ehdotetun toimenpiteen perimmäisenä tarkoituksena itse asiassa tuen myöntäminen tuottajille, jotka ovat tällä hetkellä taloudellisissa vaikeuksissa.
- (8) Lisäksi, kun on kyse tuottajille eläintautien aiheuttamien menetysten korvaamiseksi maksettavasta suuresta tuesta, komission vakiintuneen käytännön mukaan tukea voidaan maksaa ainoastaan tietyin edellytyksin. Nämä liittyvät erityisesti yhteisön säännöksiin tai kansallisiin säännöksiin, joilla toimivaltaisille viranomaisille annetaan mahdollisuus toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä kyseisen taudin osalta joko ryhtymällä taudin hävittämistä koskeviin toimenpiteisiin ja erityisesti ottamalla käyttöön korvaukseen oikeuttavia sitovia toimenpiteitä tai perustamalla aluksi varo- ja valvontajärjestelmä. Tukitoimenpiteitä olisi sovellettava ainoastaan kansanterveydellisesti merkittäviin tauteihin eikä tapauksiin, jotka maataloustuottajat voivat kohtuudella käsitellä itse. Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio katsoi, että Italian viranomaiset eivät ole toistaiseksi pystyneet toimittamaan tarvittavia tietoja, joilla varmistettaisiin edellä mainittujen edellytysten täyttyminen.
- (9) Komissio on kuitenkin päättänyt olla vastustamatta 14 artiklan soveltamista, jolla syötäväksi tarkoitettujen tomaattien viljelijöille myönnettiin korvauksia tomaatin keltakäppyrälehdiviruksen satovuosina 1994/1995, 1995/1996 ja 1996/1997 aiheuttamista menetyksistä, koska se katsoi, että tällainen tuki on perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätyn poikkeuksen mukainen. Kun otetaan huomioon aluelain 14 artiklan yleinen soveltamisala, komissio on kuitenkin korostanut, että muusta mahdollisesta tuesta kasvitautilien aiheuttamien menetysten korvaamiseksi olisi ilmoitettava erikseen perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

⁽³⁾ EYVL C 288, 9.10.1999, s. 2.

III

Italian huomautukset

- (10) Italian viranomaiset toimittivat 22 päivänä kesäkuuta 1999 päivätyllä kirjeellään huomautuksensa, joita täydennettiin myöhemmin 15 päivänä kesäkuuta 2000 päivätyllä kirjeellä.
- (11) Italian viranomaiset panevat 22 päivänä kesäkuuta 1999 päivätyssä kirjeessään tyytyväisinä merkille, että komissio päätti olla vastustamatta kasvitaudeista aiheutuneiden vahinkojen perusteella myönnettävää tukea, ja ilmoittavat poistavansa eläintautivahinkojen vuoksi myönnettävää tukea koskevan hankkeen. Haitallisten sääolojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta Italian viranomaiset esittivät seuraavat huomautukset.
- (12) Kyseiset korvaukset ovat lisätukea haitallisten ilmiöiden vuoksi jo annettulle tuelle, eivätkä ne ylitä maanviljelijöille todellisuudessa aiheutunutta taloudellista menetystä. Yleisesti ottaen tuki on komission asettamien jopa 100-prosenttisen menetysten korvaamisen sallivien edellytysten ⁽⁴⁾ mukainen. Lisäksi se on perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen, ja siinä ei määrätä lainkaan rajoituksia, lukuun ottamatta vahingon määrään epäsuorasti liittyviä rajoituksia. Koska kyse on perustamissopimuksen määräyksestä, voitaisiin olettaa, että sillä on sama asema kuin sisäisessä lainsäädännössä perustuslailla ja että se näin ollen olisi oikeudellisenä tekstinä ylempänä. Tästä seuraa, että Sardinian alueen mielestä yhteisön lainsäädännön nojalla ei pitäisi estää jäsenvaltiota toimimasta perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan hengen mukaisesti, koska luonnonmullistusten ja poikkeuksellisten ilmiöiden aiheuttamien menetysten jopa 100-prosenttiseksi korvaamiseksi tarkoitetut tuet soveltuvat yhteismarkkinoille.
- (13) Perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja komission vakiintuneen käytännön mukaan poikkeuksellisten sääilmiöiden aiheuttamien menetysten korvaamiseksi tarkoitetun tuen maksamiselle ei ole asetettu määräaika. Italian viranomaiset katsoivat, että tällainen määräaika olisi kuitenkin asetettava etukäteen niin, että kaikki jäsenvaltiot ovat yhdenvertaisia ja että kaikille taataan oikeusvarmuus. Lisäksi komission ehdottama "kohtuullisen ajan" käsite on subjektiivinen: se ei siis johda oikeusvarmuuteen, se voi johtaa syrjintään, ja siihen sisältyy todellinen riski jäsenvaltioiden toimimisesta eri tavoin. Tästä on osoituksena se, että saman kirjeen kasvitautien korvaamista koskevassa osassa komissio ilmoittaa pitävänsä vahinkojen tapahtumisajankohdan ja tuen maksamisen välistä aikaa "ei kohtuuttomana". Menetykset tapahtuivat satovuosina 1994/95, 1995/96 ja 1996/97. Siksi komissio on pitänyt "kohtuullisena" sellaista toimenpidettä, jossa otetaan huomioon vuodesta 1994 alkaen tapahtuneet haitalliset ilmiöt. On selvää, että Italian viranomaiset yhtyvät komission esittämiin arvioihin tomaatin keltakäppyrälehtiviruksen aiheuttamia menetyksiä koskevista korvauksista. Kuitenkin olisi johdonmukaista ja myös yhtenäisen kohtelun mukaista, että Sardinian alue voisi olettaa, että vuodesta 1994 lähtien tapahtuneita onnettomuuksia varten myönnettäviä lisätukia voitaisiin pitää hyväksyttävänä.
- (14) Italian viranomaiset totesivat lisäksi, että perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 ⁽⁵⁾ 15 artiklassa säädetään, että komission toimivaltuuksiin perii sääntöjenvastainen tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, eli ne vanhentuvat kymmenen vuoden kuluessa. Jos siis katsotaan, että maatalousyritysten on kärsittävä taannehtivasti kymmenen vuoden ajan sääntöjenvastaisten tukien myöntämisen seuraamuksista, miksi ne eivät voisi nauttia myös sääntöjenmukaisten tukien myönteisistä vaikutuksista samalta ajalta. Näin ollen aluehallinnon mielestä myös komission arvioiden mukaisesti kymmentä vuotta on pidettävä kohtuullisena takaisinperimisaikana, eikä missään nimessä voida kieltää vuodelta 1994 ja siitä eteenpäin periytyvien korvausten kohtuullisuutta.
- (15) Komission ilmaisemasta huolestumisesta, joka koskee useita vuosia haitallisen ilmiön jälkeen myönnettyjen tukien vaikutuksia, Italian viranomaiset katsoivat, että komission käyttämät perusteet tekisivät luonnonmullistusten perusteella myönnettävien tukien maksamisen lähes mahdottomaksi ja tekisivät perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdasta täysin tarpeettoman. Ongelman ilmenee ilmiön tapahtumisvuotta seuraavasta satovuodesta eteenpäin, jolloin olisi arvioitava, onko menetykset pystytty tasaamaan vai ei. Kummassakaan tapauksessa ei voitaisi kuitenkaan

⁽⁴⁾ Kilpailun edellytyksiä maataloudessa käsittelevälle työryhmälle tarkoitettu valmisteluasiakirja maataloustuotannolle tai maatalouden tuotantovälineille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi tarkoitetuista kansallisista tuista (asiak. VI/5934/86 Rev. 2).

⁽⁵⁾ Tällä hetkellä 88 artikla (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1).

myöntää tukea luonnonmullistusten vuoksi, sillä kyse olisi joko toimintatuesta tai tuesta vaikeuksissa oleville yrityksille. Lisäksi käytännön tasolla Italian viranomaiset katsovat, että komission näemyksen omaksuminen vaikeuttaisi huomattavasti perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamista ja johtaisi toimenpiteen kestävämmäksi pidettävään byrokratisoitumiseen. Olisi siis joka kerta tarpeen — paitsi jos tuki myönnetään samana satovuonna kuin haitallinen ilmiö tapahtui — teettää perusteellisia tutkimuksia sen tarkistamiseksi, onko menetykset tasattu vai ei.

- (16) Lisäksi Italian viranomaiset totesivat, että haitallisista sääoloista johtuvat tuet maksetaan tavallisesti huomattavan ajan kuluttua haitallisen ilmiön toteamisen jälkeen. Heti ilmiön toteamisen jälkeen, vaikka se voikin kestää kauan, tukiasioista vastaavan alueellisen laitoksen (Ersat) maatalousasiantuntijat arvioivat vahinkoa kärsineelle maantieteelliselle alueelle aiheutuneiden vahinkojen määrän sekä edellisen kolmivuotiskauden tavallisen tuotantotason perusteella tuottajien kärsimät menetykset myytävään kokonaissatoon nähden. Sen jälkeen asiantuntijat laativat selvityksen, joka toimitetaan maatalouslautakunnan arvioitavaksi. Jos katsotaan, että lain edellytykset haitallisen ilmiön luokittelemisesta poikkeukselliseksi täyttyvät, lautakunta esittää aluehallitukselle 60 päivän kuluessa ilmiön päättymisestä, että tehdään asiaa koskeva päätös, josta käyvät ilmi myös myönnettävät tuet. Sen jälkeen päätös toimitetaan maatalouspolitiikasta vastaavaan ministeriöön, joka — mikäli ehdotus katsotaan hyväksyttäväksi — antaa asiaankuuluvan säädöksen julkaistavaksi Italian tasavallan virallisessa lehdessä. Tässä vaiheessa maatalouslautakunta antaa toisen säädöksen, jossa määritellään edunsaajat, myönnettävän tuen lajija hakemusten esittämistä varten määräaika, joka on tavallisesti 60 päivää säädöksen julkaisemisesta alueen virallisessa lehdessä. Kun hakemusten esittämiselle varattu määräaika on umpeutunut, hakemukset arvioidaan yksittäin sen selvittämiseksi, onko tuen myöntämiselle subjektiivisia ja objektiivisia edellytyksiä, sekä tuen määrän arvioimiseksi. Menettelyjen hoitamisesta vastaavissa virastoissa ei ole paljon henkilöstöä, ja niiden on usein vastattava myös muista maataloustoimista. Kun menettelyjä on paljon (laajojen ilmiöiden kohdalla hakemuksia voi olla tuhansia), virastoilta voi kuluja jopa vuosia niiden täydelliseen käsittelemiseen. Sen lisäksi ilmiöt menevät usein päällekkäin, julkisten varojen määräraharauksissa ja sitomisessa voi ilmetä viivästyksiä, eivätkä liitteenä olevat asiakirjat ole aina täydellisiä. Näin ollen tuen myöntäminen voi kestää vuosia.
- (17) Tässä kohdin Italian viranomaiset päättelivät, että käsiteltävässä tapauksessa on silti tosiasia — vaikka myönnettäisiinkin, että toimintatukeen ja vaikeuksissa oleviin yrityksiin liittyvät epäilyt ovat mahdollisia — että yritykset ovat kärsineet vahinkoa ja ettei tätä vahinkoa ole korvattu täysimääräisesti.
- (18) Italian viranomaisten mukaan komission pelkäämää vaaraa kilpailuedellytysten vääristymisestä olisi arvioitava juuri tämän seikan valossa. Haitallisen ilmiön jälkeen vahinkoa kärsimättömät yritykset ovat objektiivisesti katsottuna edullisemmassa asemassa, ja kilpailuedellytykset kääntyvät niiden eduksi. Tämä tahaton kilpailuvääristymä poistuisi, jos ja kun kärsityt menetykset korvattaisiin täysimääräisesti. Jos tällainen vahinko korvattaisiin myöhässä, vahinkoa kärsimättömät yritykset olisivat koko viivästyksen ajan edullisemmassa kilpailuasemassa alkutilanteeseen nähden. Jos menetykset korvataan osittain, vahinkoa kärsimättömien yritysten edullinen asema vahvistuisi, vaikkakin vain osittain. Niinpä Italian viranomaisten mielestä viivästynyttä, tässä tapauksessa vuosien päästä tapahtuvaa tukien maksamista ei voida pitää muuna kuin alkutilanteeseen nähden muuttuneen tasapainon myöhästyneenä palauttamisena. Jos kilpailuedellytykset ovat tänä aikana muuttuneet, se on koitunut ainoastaan mullistuksen koettelemien yritysten vahingoksi. Siksi kyseisen säännöksen nojalla suunnitellun korvauksen kieltäminen merkitsee ansiotta saadun edun vahvistamista. Määräaika voidaan tietenkin asettaa; kuten aiemmin todettiin, Italian viranomaiset pitivät kohtuullisena kymmentä vuotta.
- (19) Lisäksi Italian viranomaisten mielestä 87 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettut korvaukset ovat luonteeltaan sellaisia, etteivät ne riipu missään nimessä maatalousyrittäjien taloudellisesta tilanteesta ja rahoitustilanteesta. On siis kyse korvauksesta, jonka perusteena on ainoastaan haitallinen ilmiö. Samaa perustetta on siis käytettävä lisäkorvausten, esimerkiksi kyseisten korvausten kohdalla. Italian viranomaisten mielestä tämä päättely vastaa komission kantaa asiassa, joka koskee etusijan antamista niille yrittäjille, jotka ovat ottaneet normaalikorkoisia vakauttamislainoja, mikäli määrärahat eivät

riitä. Ongelmalla on kaksi puolta: hakemusten määrän ollessa tuhansia käytännön tasolla ei ole epäilystäkään siitä, etteikö ensin ja myöhemmin käsiteltävien välillä ole vuosien eroa, mikä riippuu henkilöstön työtaakasta ja liitteenä olevien asiakirjojen asianmukaisuuden tarkastamiseen menevästä ajasta. Tarvittavien varojen näkökulmasta todettakoon, ettei voida heti tietää, mitä määrärahoja alueellinen lakiasäätävä elin voi osoittaa toimia varten. Voidaan kuitenkin olettaa, että on tarpeen jaksottaa määrärahoja enemmän eri kausille, ja tämän osalta on pidettävä mielessä julkisen talouden nykytila. On ymmärrettävää, että toimenpidettä varten varattujen osittaisten määrärahojen kohdalla tuen maksaminen keskeytyy ensimmäisen kerran ensimmäisen määrärahaerän ehdyttyä.

- (20) Lisäksi Italian viranomaiset totesivat, että kyseisten kansallisten säädösten mukaisesti suuri joukko yrityksiä jää joka tapauksessa pois poikkeuksellisten sääilmiöiden vuoksi myönnettävien vahingonkorvausten piiristä. Korvauksen saamisen alarajaksi on asetettu Italiassa 35 prosenttia myytävästä vuotuiseesta kokonaissadosta eli normaalisadosta. Tällaisen ehdon on toteuduttava kyseisellä alueella ennen kaikkea keskimääräisesti: tämä tarkoittaa sitä, että jotkin yritykset ovat saattaneet kärsiä huomattavia menetyksiä, mutta ne eivät ole oikeutettuja korvauksiin, koska vahingot eivät alueella yllä keskimäärin 35 prosenttiin. Toiseksi, vaikka yritykset sijaitsisivatkin korvausalueilla, niiden tuotanto on saattanut kärsiä menetyksistä vain tietyillä tuotannonaloilla, ja koska niiden tuotanto on monialaista, tappiot eivät nouse 35 prosenttiin normaalisadosta. Kolmanneksi korvaukset maksetaan aina osakorvauksina sekä investointimenetysten (korvausten määrä on 50 prosenttia tai 100 prosenttia) osalta että varsinkin, kun on kyse satomenetyksistä, jotka eivät useimmiten ylitä vähäisenä pidettävää 3 miljoonan Italian liiran ylärajaa. Näin ollen joskus varsin huomattavakin osa menetyksistä jää yritysten itsensä maksettavaksi.
- (21) Kun kaikki edellä mainittu otettiin huomioon, päätettiin antaa etusija niille yrittäjille, jotka ovat ottaneet normaalikorkoisia vakauttamislainoja. Tällainen lähtökohta katsottiin Sardiniaa toistuvasti koettelevien haitallisten sääilmiöiden ja luonnonmullistusten mukaiseksi. Sen vuoksi arvioitiin, että yksi mahdollinen ratkaisu yritysten kannalta olisi, että toistuvien luonnonmullistusten sekä aina osissa ja myöhässä maksettavien korvausten vuoksi otettaisiin käyttöön keskipitkän aikavälin rahoitustoimet, joilla pyritään mukautettujen kulujen avulla keventämään vuosibudjettia. Sardinian vuosisatainen historia, jossa tällaiset ilmiöt toistuvat aika ajoin, varsinkin kausiluonteinen tai vuosittainen kuivuus ja sen aiheuttama kato, ovat osoituksena siitä, etteivät poikkeukselliset sääilmiöt ole tekosyy tuen myöntämiselle. Vaikka toisaalta jätettäisiinkin yksittäiset ilmiöt huomiotta, Sardinian vähäsateisuuden tai ainakin epäsäännöllisten sateiden vuoksi alue on jatkuvasti huonommassa asemassa Italian niemimaan ja Euroopan keski- ja pohjoisosien onnekaampiin alueisiin nähden. Vakauttamislainojen olemassaolo kertoo siten ongelmasta, joka saa alkunsa toistuvista haitallisista sääilmiöistä. Siten Italian viranomaiset päättelivät, että etusijan antamisen ongelmallisuus ei ole todellista. Mahdollisuuksia on siis kaksi. Joko toimenpide on perustamissopimuksen määräysten mukainen, jolloin suosimisen kieltämiselle ei ole perusteita, tai se ei ole määräysten mukainen, jolloin suosimisesta on luovuttava. Sardinian alueen kanta on, ettei ole mitenkään johdonmukaista katsoa, että perustamissopimuksen mukaisuus riippuu siitä, suositaanko jotakuta viljelijää vai ei.
- (22) Lisäksi Italian viranomaiset selvittivät, miksi ei ollut mahdollista maksaa edes osaa korvaussummasta välittömästi haitallisia ilmiöitä seuranneina vuosina. Ensinnäkin viranomaiset muistuttivat, että Italian voimassa olevan lainsäädännön luonnonmullistuksia koskevat säännökset ovat paljon jäykempiä kuin vastaavat yhteisön lainsäädännön säännökset sekä satovahinkokorvauksen alarajan että ylärajan osalta, joista jälkimmäinen ei useimmiten ylitä 3 miljoonaa Italian liiraa ja jota korotetaan 10 miljoonaan katteenalaisessa viljelyssä. Investointimenetykset korvataan tapauskohtaisesti niin, että menetetyt investoinnit uusimisesta johtuvat kulut korvataan 50-prosenttisesti tai 80-prosenttisesti. Näitä rajoja korotettiin Sardiniaa koskevalla erityislainsäädännöllä vuosien 1994–95 kuivuuden yhteydessä, mutta ainoastaan joidenkin lajikkeiden osalta. Olisi siis poistettava nykyiset lainsäädännölliset rajoitukset, ja tämä voidaan tehdä ainoastaan säädöksen avulla. Juuri tästä syystä 14 artiklaan sisältyy tukea koskeva luonnos. Jos komissio ei hyväksy tätä artiklaa, on mahdotonta maksaa jo myönnettyjä korvauksia, kuten aiemmin on tehty.

- (23) Toiseksi on otettava huomioon, että valtiollisilla tai alueellisilla määrärahoilla ei ole koskaan voitu toteuttaa täysimääräisesti 3 miljoonan Italian liiran korvaukseen oikeutettujen yritysten, erityisesti pienten yritysten osuuksia. Näin ollen satovahinkokorvauksissa ei ole turvauduttu siihen, että laskettaisiin prosenttiosuuksia korvauksista, vaan on otettu käyttöön muuttujia, jotka kuvaavat kuitenkin osaa kärsitystä vahingosta. On siten selvää, että jokaisen 24 toimenpiteen osalta ei voida laskea, mikä prosenttimäärä korvauksesta on jo maksettu.
- (24) Lopuksi todettakoon, että Italian viranomaiset siis pyysivät komissiota hyväksymään 14 artiklan mukaisen lisätuen. Sardiniahan pyrkii ottamaan yksittäiset menettelyt uudelleen tarkasteltaviksi ja ottamaan selvää eroista myönnetyn tuen ja kärsityn vahingon välillä.
- (25) Italian viranomaiset ehdottivat 15 päivänä kesäkuuta 2000 päivätyssä kirjeessään, että tuen edellytyksiä muutetaan ja että tukien myöntäminen rajoitetaan niiden satotappioiden korvaamiseen, jotka liittyvät vuosien 1988/89, 1989/90 ja 1994/95 kuiviin kausiin (6 kohdassa mainitut ilmiöt 1, 2 ja 21). Italian viranomaiset ovat sitä mieltä, että — jos otetaan huomioon ilmiöiden laajuus ja jatkuva vaikutus — nämä ilmiöt ovat maatalousalan valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen kohdassa 11.1.2 ⁽⁶⁾ mainittujen edellytysten mukaisia, ja niiden mielestä niitä on mahdollista soveltaa tässä tapauksessa.
- (26) Italian viranomaisten mukaan kuivat kaudet ovat koetelleet koko Sardinian aluetta, ja niillä on ollut mittavia vaikutuksia maataloustuotannon kokonaisarvoon, erityisesti vahinkoa kärsineiden yritysten tuotantoon ja organisaatioon. Kuivien kausien toistuminen on alentanut voimakkaasti talvisatojen tuottoa ja myös vaikeuttanut kasteluviljelmien viljelyohjelmien tekoa. Kasteluviljelmillään päästään tavallisesti kaupallisesti parhaimpiin tuloksiin. Italia lisäsi, että Sardiniaa koetelleet kuivat kaudet ovat aiheuttaneet menetyksiä arviolta 1 178 miljardin Italian liiran edestä, ja näistä on maksettu korvauksia ainoastaan 433 miljardia liiraa.

IV

Arviointi tuesta

- (27) Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden myöntämä tuki taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio katsoo, että tarkasteltavana olevassa tapauksessa 87 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset täyttyvät. Lisäksi komissio toteaa, että Italian viranomaiset eivät kiistä tätä seikkaa.
- (28) Aluelain 14 artiklassa säädetään valtion varojen käyttämisestä korvaamaan Sardinian maanviljelijöille haitallisten sääilmiöiden aiheuttamia menetyksiä. Tuet myönnetään valikoidusti ainoastaan niille viljelijöille, joiden menetykset ovat yli 35 prosenttia myytävästä kokonaissadosta, ja samalla suositetaan näitä viljelijöitä niihin viljelijöihin nähden, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen. Lisäksi järjestelmä vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällainen merkitsee muihin nähden ansiottoman edun antamista tukeen oikeutetuille maanviljelijöille ja vahvistaa siten heidän asemaansa markkinoilla. Lisäksi Italian viranomaiset eivät ole toimittaneet päinvastaista tietoa, ja komissio katsoo voivansa olettaa, että ainakin jotkut näistä viljelijöistä harjoittavat toimintaansa sellaisilla aloilla, joilla käydään vilkasta kauppaa jäsenvaltioiden välillä. Vuonna 1996 muista jäsenvaltioista Italiaan tuotiin elintarvikkeita 28 734 miljardin Italian liiran arvosta ja Italia vei muihin jäsenvaltioihin elintarvikkeita 17 821 miljardin liiran arvosta ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ EYVL C 28, 1.2.2000, s. 2.

⁽⁷⁾ Lähde: Maatalouspolitiikan ministeriö.

- (29) Kuitenkin 87 artiklan 1 kohdassa määrättyyn valtiontuen myöntämistä koskevaan kieltoon sisältyy poikkeuksia. Italian viranomaiset ovat vastauksena komission 17 päivänä toukokuuta 1999 päivättyyn kirjeeseen ilmoittaneet katsovansa, että toimenpide sisältyy perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisen poikkeuksen soveltamisalaan. Siksi on aiheellista aloittaa arviointi käsittelemällä tätä väitettä.
- (30) Perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuu tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi.
- (31) Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohtaan sisältyvään valtiontukien yleiseen myöntämiskieltoon tehtävien poikkeuksien osalta 87 artiklan 2 alakohdan b alakohtaa on tulkittava ahtaasti. Haitalliset luonnonilmiöt, kuten raesateet, pakkaneen, halla, kuivuus, sateet ja tuulet eivät ole sinällään 87 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja luonnonmullistuksia. Kuitenkin komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa VI/5934/87, jota Italian viranomaiset lainaavat huomautuksissaan, asetettuihin periaatteisiin perustuva komission vakiintunut käytäntö on, että maatalouden alalla tällaiset haitalliset ilmiöt rinnastetaan luonnonmullistuksiin, jos edunsaajan kärsimät vahingot ovat tietynsuuruisia. Komissio on esimerkiksi sallinut tukien maksamisen perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla raekuurojen, hallan, jään, kuivuuden, sateen ja tuulien kaltaisista haitallisista sääoloista johtuvien vahinkojen korvaamiseksi, jos edunsaajien menetykset ylittävät normaalialueilla 30 prosentin (epäsuotuisilla alueilla 20 prosentin) vähimmäisrajan laskettuna tavanomaisesta vuosisadosta, joka määritellään haitallisen ilmiön tapahtumisvuotta edeltävän kolmen vuoden keskimääräisen tuotannon perusteella. Investointien tuottavuuteen liittyvien tappioiden osalta vahingon on oltava yli 10 prosenttia ensimmäisenä vuonna ja useille vuosille jakautuvan kokonaisvahingon yli 30 prosenttia tai 20 prosenttia tavanomaisesta vuosituotannosta. Tuen määrä ei saa ylittää yksittäisten yritysten kärsimän vahingon määrää. Tämä käytäntö vahvistettiin äskettäin komission maatalouden valtiontukea koskevissa uusissa suuntaviivoissa ⁽⁸⁾.
- (32) Italian viranomaiset vahvistivat aluksi, että aluelain 14 artiklalla pyrittiin sallimaan tukien maksaminen niiden vahinkojen korvaamiseksi, jotka johtuvat Sardiniaa vuosina 1989—1996 koetelleesta 24 sääilmiöstä (kuivuus, sateet, tuulet, raesateet ja pakkaneen). Ne ehdottivat myös korvausten rajaamista kolmeen vuosina 1989—1995 tapahtuneeseen sääilmiöön (kuivuus). Lisäksi Italian viranomaiset korostivat, että tuen myöntämiseksi edellytetään, että menetysten vähimmäismäärä on 35 prosenttia kyseisellä maantieteellisellä alueella ja että yksittäisten tuottajien kärsimät vahingot ovat vähintään 35 prosenttia heidän myytävästä bruttotuotannostaan, joka määritellään kolmen edellisen vuoden tavanomaisen tuotannon pohjalta laskettavan sellaisen vuosittaisen kokonaistuotannon perusteella, joka voidaan saattaa myyntiin. Kyseinen prosenttimäärä ylittää komission asettamat vähimmäisrajat (20 prosenttia epäsuotuisilla alueilla ja 30 prosenttia muilla alueilla). Lisäksi tuet maksetaan ainoastaan siinä laajuudessa kuin luonnonmullistuksen tapahtumisen aikaan on arvioitu ja ilman korkoja.
- (33) Näin ollen komissio arvioi 17 päivänä toukokuuta 1999 päivättyssä kirjeessään, jolla se aloitti perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn, että kukin taulukon kohdassa 6 luetellusta 24 sääilmiöstä oli niiden perusteiden mukainen, joita komissio oli aiemmin soveltanut arvioidessaan perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla myönnettävien haitallisten sääilmiöiden vuoksi maksettavia korvauksia. Komissio on siten päättänyt olla vastustamatta taulukon kohdan 6 toisella palstalla mainittujen säädösten perusteella aiempina vuosina myönnettyjä tukia.
- (34) Aluelain 14 artiklan nojalla sallitaan lisätukien maksaminen niille viljelijöille, jotka ovat jo saaneet korvauksen aiempien aluelakien puitteissa. Italian viranomaiset ovat vakuuttaneet (tavalla, jonka komissio myöntää päteväksi), että aiempien aluelakien ja 14 artiklan nojalla maksetun tuen kokonaisuus ei ylitä maanviljelijöiden todellisia kokonaisuusmenetyksiä sen suuruusina kuin aluehallinnon virkamiehet arvioivat vahingon määräksi kyseisen haitallisen ilmiön tapahtuessa.

⁽⁸⁾ Ks. alaviite 6.

- (35) Kuitenkin komissio katsoi tarpeelliseksi aloittaa perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn niiden epäilyjen vuoksi, jotka johtuvat ajallisesta etäisyydestä näiden haitallisten sääilmiöiden tapahtumishetkeen (jopa 10 vuotta), ja niiden kyseisten alojen kilpailuedellytyksiin heijastuvien vaikutusten vuoksi, jotka ovat seurausta siitä, että korvaukset maksetaan vasta vuosien kuluttua.
- (36) Italian viranomaisten esittämien huomautusten mukaan komission ei pitäisi kiinnittää huomiota haitallisten sääilmiöiden tapahtumisen ja tuen maksamisen välillä kuluneeseen aikaan. Perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ei aseteta määräaikaa tuen maksamiselle. Kun on kerran arvioitu, että viljelijän menetykset ylittävät vähimmäisrajan, tuet olisi voitava maksaa huolimatta siitä, miten kauan ilmiöstä on kulunut. Asettaessaan määräajan tuen maksamiselle komissio yrittää asettaa perustamissopimukseen sisältymättömän lisäehdon.
- (37) Komissio ei pidä tätä väitettä pätevänä. Perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdassa sanotaan, että yhteismarkkinoille soveltuu ”tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi”. Tästä seuraa, että tuen salliminen edellyttää kahden ehdon täyttymistä: ensinnäkin vahingon on aiheuttanut luonnonmullistus; toiseksi tuki maksetaan sen aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Käsiteltävässä tapauksessa komissio myöntää, että maanviljelijät ovat kärsineet vahinkoa kyseisten haitallisten sääolojen vuoksi, ja se myöntää myös todeksi, kuten Italian viranomaiset ovat vakuuttaneet, että maksettavan tuen määrä ei ylitä menetyksiä. Komissio esitti kuitenkin 17 päivänä toukokuuta 1999 päivätyssä kirjeessään, että on tarpeen tarkistaa, onko tukea maksettu todella haitallisten sääolojen aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Tässä mielessä komissio näki kaksi epäilyttävää seikkaa: ilmiön tapahtumisesta kuluneen pitkän ajan ja sen, että tukea maksettaessa etusija on annettu taloudellisissa vaikeuksissa oleville maanviljelijöille eikä niille, jotka ovat kärsineet suurimmista menetyksistä. Kiinnittäessään huomiota siihen aikaan, joka on kulunut ilmiön tapahtumisesta komissio ei siis yritä asettaa lisäehtoa perustamissopimuksessa säädettyjen ehtojen rinnalle. Siten komissio pysyy kannassaan, jonka mukaan edellytyksenä sille, että tuella katsotaan korvattavan poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttamia vahinkoja, on se, että tuki maksetaan kohtuullisen ajan kuluessa vahingon aiheuttaneen ilmiön tapahtumisesta ja että kaikki olennaiset tekijät otetaan huomioon.
- (38) Lisäksi Italian mielestä ”kohtuullisessa ajassa” on ohjeena liian epämääräinen ja subjektiivinen ja antaa aihetta oikeudelliseen epävarmuuteen. Mahdolliset aikarajat olisi asetettava etukäteen ja niiden kesto olisi määriteltävä.
- (39) Komissio katsoo, että tällainen tulkinta perustuu komission tähän tukijärjestelmään kohdistamien epäilyjen väärinymmärtämiseen. Komissio ei vastusta näiden tukien maksamista vain siksi, että on kulunut tietty aika haitallisten sääilmiöiden tapahtumisesta; sitä vastoin ajan kuluminen on yksi monista tekijöistä, joiden vuoksi komissio on alkanut epäillä, ettei ilmoitetun toimen tarkoituksena olekaan korvata nimenomaisesti haitallisten sääolojen aiheuttamia vahinkoja. Tätä seikkaa olisi arvioitava yhdessä muiden seikkojen kanssa tämän tapauksen erityisten olosuhteiden valossa sen määrittelemiseksi, täyttyvätkö 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisten poikkeusten soveltamiselle asetetut ehdot tuen osalta.
- (40) Juuri tästä syystä komissio ei ole pyrkinyt määrittelemään kohtuullisena pidettävää aikaa. Koska komission tehtäviin kuuluu kaikkien jäsenvaltioissa voimassa olevien tukijärjestelmien jatkuva seuranta, se on täsmentänyt maatalousalan valtiontukea koskevien suuntaviivojensa kohdassa 11.1.2, että ilman erityisiä perusteita, kuten esimerkiksi sellaisia, jotka liittyvät ilmiön luonteeseen ja laajuuteen tai vahingon myöhäiseen tai jatkuvaan vaikutukseen, se ei hyväksy tukiehdotuksia, jotka esitetään yli kolmen vuoden päästä ilmiön tapahtumisesta. Periaatteessa nämä suuntaviivat tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2000, mutta oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä ja puolustautumisoikeyden turvaamiseksi (88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely aloitettiin komission edellisen käytännön perusteella) komissio ei katso tarpeelliseksi soveltaa niitä taannehtivasti käsiteltävään tapaukseen.

- (41) Italia ehdotti, että mahdollinen määräaika tuen maksamiselle olisi kymmenen vuotta, mikä vastaisi laittomasti maksettujen tukeen takaisin perimiselle asetuksessa (EY) N:o 659/1999 vahvistettua määräaika. Lisäksi Italian mielestä komissio ei ole johdonmukainen, sikäli kuin se ei ole vastustanut tuen maksamista toisaalta keltakäppyrälehdiviruksen aiheuttamien markkinointivuosilta 1994/95 peräisin olevien vahinkojen vuoksi, vaikka muutamat niistä sääilmiöistä, joihin 14 artiklassa viitataan, ovat tapahtuneet tämän päivämäärän jälkeen. Italian viranomaisten huomautusten mukaan komission olisi siksi sallittava tukeen maksaminen ainakin vuonna 1994 ja sen jälkeen tapahtuneiden ilmiöiden korvaamiseksi.
- (42) Myös tässä tapauksessa Italian viranomaisten huomautukset näyttävät perustuvan komission tarkasteltavana olevaan toimenpiteeseen kohdistamien epäilysten väärinymmärtämiseen. On kuitenkin selvää, että komissio ei pidä pätevänä Italian viranomaisten esittämää rinnastusta, joka koskee asetuksen (EY) N:o 659/1999 13 artiklassa säädettyjen laittomasti myönnettyjen tukeen takaisinperimiselle asetettua kymmenen vuoden määräaika. Kuten asetuksen johdanto-osan 14 kappaleesta käy ilmi, kyseinen määräaika on asetettu oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä. Lisäksi 13 artiklan 2 kohdan avulla vahvistetaan määräajan hallinnollista luonnetta, sillä komission laittomien tukien vuoksi aloittamissa menettelyissä voidaan sen nojalla poiketa määräajasta.
- (43) Samoin komissio torjuu sille osoitetut syytökset epäjohtonmukaisuudesta siinä, että se on sallinut tukien maksamisen markkinointivuosilta 1994/95 peräisin olevien kasvitaudin aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi ja on toisaalta ilmaissut epäilevänsä niitä tukia, jotka on maksettu kyseisen ajankohdan jälkeen haitallisten sääilmiöiden aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Ensinnäkin on muistettava, että Italian viranomaisten toimittamien selvitysten mukaan aluelain 14 artiklalla pyrittiin alun perin sallimaan tukien maksaminen vuoden 1988 ja kesäkuun 1996 välillä tapahtuneen 24 haitallisen sääilmiön korvaamiseksi, ja näistä ainoastaan neljä on tosiasiaa peräisin vuodelta 1994 tai sen jälkeiseltä ajalta. Koska kaikki kyseiset ilmiöt voidaan laskea mukaan ilmoitettuun toimenpiteeseen, komissio katsoo, että niitä on tarkasteltava kokonaisuutena. Lisäksi määräajan asettaminen vuosiin 1994/95 johtaisi siihen, että viimeisessä Italian ehdotuksessa luetelluista kolmesta kuivuusjaksosta kaksi ei olisi korvauskelpoisia, puhumattakaan siitä, että, jos komissio yrittäisi asettaa kullekin yksittäisille tapahtumalle oman määräajan, josta tukikelpoisuus riippuisi, se toimisi juuri niin kuin Italian viranomaisten mielestä sen ei tulisi toimia, eli yrittäisi asettaa 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamiselle mielivaltaisen määräajan.
- (44) Lisäksi todettakoon, että komissio ei yleisesti ottaen pidä kasvi- ja eläintauteja perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuina poikkeuksellisia tapahtumina. Siksi komissio tarkasteli tukia perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaan sisältyvän poikkeuksen valossa ja katsoi, että kyseistä tukea ei voitaisi pitää tukena, jolla pyritään edistämään joidenkin toiminta-alojen tai talousalueiden kehitystä muuttamatta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisön edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tätä arvioitaessa huomioon otettavat tekijät ovat varsin erilaisia niihin tekijöihin verrattuna, joita on käytettävä määriteltäessä, onko tuen tarkoituksena korvata luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamaa vahinkoa.
- (45) Italian viranomaisten huomautusten mukaan niissä tapauksissa, joissa haitallisten luonnonilmiöiden aiheuttaman vahingon korvaamiseksi myönnettävän tuen maksaminen myöhästyi vaikkapa vain vuodella, ilmeni mahdollisesti kilpailun vääristymistä, ja se, onko maanviljelijä selviytynyt tappioistaan vai ei, ei ole käytännön peruste tuen maksamiselle. Italia ei kuitenkaan kiistä sitä komission väitettä, jonka mukaan kilpailun vääristymisen vaara kasvaa aina tuen viivästyessä. Lisäksi komissio ei ole koskaan väittänyt, että viljelijän kyvyn korvata menetykset itse turvautumalla omiin voimavaroihinsa tai tinkimällä omista tuloistaan — tai kyvyttömyyden tehdä näin — olisi oltava peruste tuen maksamiselle; Italian viranomaisten tätä koskevat huomautukset ovat siksi perusteettomia.
- (46) Italian viranomaisten ehdotuksesta rajoittaa kuivuuskausista (joita on 3 yhteensä 24 haitallisesta sääilmiöstä) kärsimään joutuneille maanviljelijöille maksettavia korvauksia komissio toteaa, että tällainen ratkaisu ei hälvennä komission esittämiä varauksia siitä, onko toimenpide 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla hyväksyttävä. Ensinnäkin kaksi kolmesta kuivuuskaudesta ajoittuu vuosiin 1988/89 ja 1989/90. Toiseksi Italian ehdotus tuo mukaan uuden valintaperusteen, jota

voitaisiin pitää korvaukseen oikeuttavana tekijänä ainoastaan, jos kuivuuden aiheuttaman vahingon voitaisiin katsoa olevan jatkuvaa, toisin kuin muiden haitallisten sääilmiöiden vaikutuksen. Vaikka ei olekaan vaikeaa myöntää, että teoriassa kuivuuden vaikutukset maataloustuotantoon voivat kestää ajallisesti muita ilmiöitä (esimerkiksi rankkasateita) kauemmin, komissio katsoo kuitenkin, että tämä tekijä riippuu enemmän vahingon suuruudesta kuin sen luonteesta. Italian viranomaiset ovat toimitaneet ainoastaan yleisluonteisen kuvauksen kuivuuden vaikutuksista yritysten talouteen arvioimatta, mitä olisivat ne jatkuvat taloudelliset vaikutukset, jotka saattaisivat kestää jopa 12 vuotta.

- (47) Siten komissio ottaa huomioon Italian viranomaisten esittämän huomautuksen, jonka mukaan voitaisiin tarvita jonkin verran aikaa — ehkä useita vuosiakin — siihen, että käydään läpi kaikki ne menettelyt, jotka liittyvät tukihakemuksiin luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi. Kuitenkin yleisesti ottaen tuen maksamista koskeva yleinen hyväksymispäätös ja ensimmäiset varaukset talousarvioon tehtiin ajallaan kyseisen tapahtuman jälkeen. Käsiteltävässä tapauksessa komissio voi jopa todeta, että niistä 24 luonnonkatastrofista, joihin Italian viranomaiset viittaavat, ensimmäisiin alueellisiin toimiin tuen myöntämiseksi ryhdyttiin 21 tapauksessa joko sinä vuonna kun ilmiö tapahtui tai seuraavana vuonna. Komissio epäilee vahvasti tarkasteltavana olevan toimen kohdalla sitä, että jopa kymmenen vuoden päästä ilmiön tapahtumisesta vasta tässä vaiheessa ehdotetaan sellaisen lisätuen myöntämistä, joka ei edes pysy ensimmäisten korvausten maksamisen aikaan lakiin sisältyneiden rajojen puitteissa.
- (48) Normaalkorkkoisia vakauttamislainoja ottaneiden viljelijöiden suosimiseen kohdistuviin komission vahvointiin epäilyihin Italian viranomaiset oikeastaan vastaavat, että tällainen seikka ei ole merkityksellinen, jos kerran on selvää, että asianomaiset viljelijät ovat kärsineet kyseisistä haitallisista ilmiöistä johtuvista menetyksistä. Jos otetaan huomioon edunsaajien suuri määrä ja oletettava käytettävissä olevien varojen rajallisuus, olisi joka tapauksessa tarpeen suosia joitakuita edunsaajia, ja alueelliset viranomaiset ovat katsoneet parhaaksi etusijan antamisen velkaantuneille viljelijöille.
- (49) Edellä mainituista syistä komissio ei hyväksy väitettä, jonka mukaan viljelijöillä olisi oikeus 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiseen tukeen ainoastaan siksi, että he ovat aiempina vuosina kärsineet menetyksiä. Lisäksi komissio ei pidä täysin vakuuttavana Italian viranomaisten antamia selvityksiä vakauttamislainoja ottaneiden viljelijöiden suosimisen perusteista. Asiasta käydyn kirjeenvaihdon yhteydessä Italian viranomaiset korostivat, että heti haitallisten sääilmiöiden jälkeen maanviljelijät olivat toimittaneet korvaushakemukset asianmukaisine liitteineen ja että ne oli hallinnon toimesta tarkistettu ennen ensimmäisen tuen maksamista. Näyttäisi siis olevan suhteellisen helppoa tarkistaa, mikä olisi ensimmäisessä vaiheessa korvaamatta jätetyn menetyksen suuruus, ja osoittaa käytettävissä olevat määrärahat sen mukaisesti.
- (50) Huomautuksissaan Italian viranomaiset kirjoittavat:

”Sardinian vuosisatainen historia, jossa tällaiset ilmiöt toistuvat aika ajoin, varsinkin kausiluonteiset tai vuosittaiset kuivuudet ja niistä aiheutuva kato, ovat osoituksena siitä, etteivät poikkeukselliset sääongelmat ole tekosyy tuen myöntämiselle. Vaikka toisaalta jätettäisiinkin yksittäiset tapahtumat huomiotta, Sardinian vähäsateisuuden tai ainakin epäsäännöllisten sateiden vuoksi alue on jatkuvasti huonommassa asemassa Italian niemimaan ja Euroopan keski- ja pohjoisosien onnekaampiin alueisiin nähden. Vakauttamislainojen olemassaolo kertoo siten ongelmasta, joka johtuu toistuvista haitallisista sääilmiöistä.”

Komissio ei pysty näkemään, mikä on — tällaisessa tekstissä oletettu — yhteys vakauttamislainojen ja haitallisten sääolojen välillä, jotka ovat tunnetusti ainoastaan yksi mahdollinen maanviljelijöiden velkaantumisen syy. Lisäksi viittaus Sardinian yleisiin ilmasto-oloihin vahvistaa komission epäilyjä siitä, että toimenpiteellä pyritään pikemminkin auttamaan taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita viljelijöitä kuin korvaamaan yksittäisluonteisten haitallisten sääolojen aiheuttamia vahinkoja.

- (51) Vastauksena komission erääseen kysymykseen Italian viranomaiset ilmoittivat, että syy siihen, että maanviljelijöille ei ole aiempina vuosina maksettu korvauksia kokonaisuudessaan, on osittain julkisten varojen riittämättömyys ja osittain tuolloin voimassa olleen lain ylärajat, jotka poistettaisiin ehdotetulla toimenpiteellä. Koska komission noudattaman politiikan mukaan on mahdollista maksaa sellaista tukea, jolla menetykset korvataan jopa sataprosenttisesti ennalta sovittujen rajojen puitteissa, komissio ei vastusta korvausten ylärajan poistamista tulevia tappioita varten. Italian viranomaisten toimittamat selvitykset eivät kuitenkaan hälvännä niitä komission epäilyjä, jotka kohdistuvat tämän toimenpiteen takautuvaan soveltamiseen niiden tukien osalta, joiden tarkoituksena on korvata yli kymmenen vuotta aikaisemmin tapahtuneiden luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttama vahinko.

V

Päätelmät

- (52) Italian viranomaisten esittämät huomautukset eivät edellä mainituista syistä hälvännä komission vahvoja epäilyjä siitä, että aluelain 14 artiklaa pidetään välineenä taloudellisissa vaikeuksissa olevien maanviljelijöiden tukemiseen ilman, että vaikeuksissa olevien yritysten pelastamista ja rakenneuudistusta koskevissa komission suuntaviivoissa asetetut edellytykset täyttyvät, eikä suinkaan toimenpiteenä luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi, vaikka komission vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti haitalliset sääilmiöt voidaan rinnastaa perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisiin luonnonmullistuksiin. Näin ollen komissio katsoo, että tukitoimenpiteeseen ei voida soveltaa kyseeseen artiklaan sisältyvää poikkeusta valtioneuvoston maksamiskiellosta.
- (53) Kirjallisissa huomautuksissaan Italia ei ehdottanut vaihtoehtoista oikeusperustaa, jonka pohjalta tuki olisi mahdollista hyväksyä, eikä komissiokaan pystynyt oma-aloitteisesti löytämään sellaista. Perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a ja c alakohtiin sisältyviä poikkeuksia ei voida mitenkään soveltaa, kuten ei myöskään 87 artiklan 3 kohdan b ja d alakohtiin sisältyviä poikkeuksia. Lisäksi sen osalta, onko tämä toimenpide alakohtainen tuki, jolla pyritään vain vastikkeetta keventämään edunsaajien velkaantumista, tuki vaikuttaakin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden valossa ⁽⁹⁾ pelkältä toimintatuelta, joka on kielletty maatalousalalla. Näiden tukeen luonteeseen kuuluu, että ne voivat vaikuttaa häiritsevästi yhteisten markkinajärjestelyjen mekanismeihin, joiden soveltaminen on ensisijaista suhteessa perustamissopimuksen kilpailusääntöihin ⁽¹⁰⁾. Jos ei ole todisteita siitä, että tuet sopivat tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, toimenpiteeseen ei voida soveltaa 87 artiklan 3 kohdan a tai c alakohtiin sisältyviä poikkeuksia,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtioneuvoston tuki, jonka Italia aikoo toteuttaa EMOTR:n ohjausosaston menoja ja muita kiireellisiä toimenpiteitä koskevan 4 päivänä helmikuuta 1998 annetun Sardinian aluelain 14 artiklan mukaisesti ja jonka tarkoituksena on korvata aikaisempien haitallisten sääilmiöiden aiheuttamat tappiot, ei sovellu yhteismarkkinoille.

Tämän vuoksi tätä tukea ei saa myöntää.

⁽⁹⁾ Yhteisön ensimmäisen asteen tuomioistuimen asiassa T-459/93, Siemens v. komissio, 8.6.1995 antama tuomio (Kok. 1995, s. II-1675) sekä oikeuskäytäntö, johon ko. kohdassa viitataan.

⁽¹⁰⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 177/78 Pigs and Bacon Commission v. McCarren antama tuomio (Kok. 1979, s. 2161).

2 artikla

Italian on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Italian tasavallalle.

Tehty Brysselissä 20 päivänä syyskuuta 2000.

Komission puolesta

Franz FISCHLER

Komission jäsen
