

**Ladbroke Racing Ltd
vastaan
Euroopan yhteisöjen komissio**

Kumoamiskanne — Valtiontuki — Vedonlyöntimarkkinat —
EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 ja 3 kohta — Tuen käsite —
Verotukselliset toimenpiteet — Palauttamisvelvollisuus

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (laajennettu toinen
jaosto) 27.1.1998 II - 7

Tuomion tiivistelmä

1. *Valtiontuki — Käsite — Komissiolle ja kansalliselle tuomioistuimelle annettu toimivalta määrittää kansallinen toimenpide valtiontueksi — Komissiolla ei ole laajaa harkintavaltaa (EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta)*
2. *Valtiontuki — Käsite — Jäsenvaltiossa yksinoikeudella totalisaattoripeliä hoitavan elimen keräämistä hevoskilpailujen vedonlyöntituloista jäsenvaltion perimän osuuden alentaminen kuuluu käsitteen alaan — Sillä ei ole merkitystä, että verotuksellinen toimenpide on luonteeltaan pysyvä ja vähäinen eikä sillä pyritä rahoittamaan tiettyä toimenpidettä (EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta)*

3. *Valtiontuki — Käsite — Hevoskilpailujen vedonlyöntituloista jäsenvaltiolle kuuluvien maksujen lykkäämisen sallimisesta saatava likeviditeetin parantuminen kuuluu käsitteen alaan — Sillä ei ole merkitystä, että toimenpide hyödyttää välillisesti muita talouden toimijoita (EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta ja 3 kohdan c alakohhta)*

4. *Kumoamiskanne — Kanneperusteet — Kanneperusteet, joita komissiolle valituksen tehnyt yritys voi esittää komission valituksesta tekemän lopullisen päätöksen johdosta — Kanneperuste, joka koskee joidenkin valituksessa komissiolle ilmoitettujen valtion toimenpiteiden tutkimatta jättämistä — Toimenpiteet, joiden osalta ei ole tehty päätöstä menettelyn aloittamisesta — Valittaja ei ole riittänyt sitä, ettei komissio ole ottanut kantaa — Kanneperusteen tutkimatta jättäminen (EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohta, 173 artiklan neljäs kohta ja 175 artikla)*

5. *Valtiontuki — Käsite — Valtion toimenpide, jolla lunastamattomat voitot annetaan totaalisattoripelin järjestäjän käyttöön sen sosiaalimenojen rahoittamiseksi, kuuluu käsitteen alaan (EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta)*

6. *Valtiontuki — Kielto — Poikkeukset — Tuet, joiden voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille — Komission harkintavalta — Tuomioistuinten harjoittama valvonta — Rajat (EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohta ja 173 artikla)*

7. *Valtiontuki — Valtiontuen soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskeva ja tuen palauttamiseen velvoittava komission päätös — Palauttamisvelvollisuutta ei voida rajoittaa ajallisesti sillä kansallisten viranomaisten esittämällä perusteella, että tuensaajalle on syntynyt perusteltu luottamus tuen laillisuuteen (EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artikla)*

8. *Valtiontuki — Valtiontuen soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskeva ja tuen palauttamiseen velvoittava komission päätös — Jäsenvaltioiden velvollisuudet — Takaisinperimisvelvollisuus — Ulottuvuus — Aikaisemman tilanteen voimaanpalauttaminen — Komission mahdollisuus jättää kansallisten viranomaisten tehtäväksi palautettavan tuen tarkan määrän laskeminen (EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohta)*

9. *Kumoamiskanne — Yhteisöjen tuomioistuinten toimivalta — Vaatimukset, joiden mukaan on määrättävä, että valitus tutkitaan uudelleen — Tutkimatta jättäminen (EY:n perustamissopimuksen 173 ja 176 artikla)*

1. Määritettäessä sitä, miten laajasti yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa arviointiperusteita, joita komissio on käyttänyt ratkaistessaan, sovelletaanko kansalliseen verotukselliseen toimenpiteeseen perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa, on otettava huomioon, että tässä kohdassa ei tehdä eroa valtion toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella. Tästä seuraa, että tuen käsite on objektiivinen ja sen kannalta merkittävää on ainoastaan se, annetaanko valtion toimenpiteellä jokin etu yhdelle tai useammalle yritykselle. Toimenpiteen luokittelulla valtiontueksi, mikä perustamissopimuksen mukaan kuuluu sekä komission että kansallisen tuomioistuimen tehtäviin, ei siten pääsääntöisesti voida perustella sitä, että komissiolla tunnustettaisiin olevan laaja harkintavalta, jos ei ole kyse erityisistä, varsinkin kyseisen valtion toimenpiteen monimutkaisuudesta johtuvista seikoista.

2. Vaikka verotus ja verojärjestelmien täytäntöönpano kuuluvat kansallisten viranomaisten toimivaltaan, tällaisen toimivalan käyttö saattaa kuitenkin toisinaan olla ristiriidassa perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kanssa.

Komissio ei voi pätevästi todeta, että verotuksellinen toimenpide, jolla alennetaan jäsenvaltiossa yksinoikeudella totaalisattoripeliä hoitavan elimen keräämistä hevoskilpailujen vedonlyöntituloista jäsenvaltion perimää osuutta, ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa

tarkoitettu valtiontuki vaan ”järjestelmän luonteen ja rakenteen takia perusteltavissa oleva veromukautus” sillä perusteella, että toimenpide on luonteeltaan pysyvä, että sillä ei pyritä rahoittamaan tiettyä toimenpidettä ja että maksujen tasoa alennetaan toimenpiteellä vain vähän.

Kyseessä olevan toimenpiteen pysyvyyttä koskevasta arviointiperusteesta on todettava, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa sen mukaan, ovatko valtiolliset toimenpiteet pysyviä vai väliaikaisia. Kun otetaan huomioon se, miten usein kansalliset viranomaiset muuttavat veroprosentteja, ja se, että pysyvä toimenpide voidaan muuttaa väliaikaiseksi ja päinvastoin, arviointiperusteen soveltamisesta aiheutuisi perustamissopimuksen 92 artiklan sovellettavuutta koskevaa sellaista epävarmuutta, että tämä arviointiperuste on ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.

Arviointiperusteesta, jonka mukaan kyseisellä toimenpiteellä ei pyritä rahoittamaan tiettyä toimenpidettä, on todettava, että 92 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden vaan niiden vaikutusten perusteella.

Arviointiperusteesta, jonka mukaan kansalliset viranomaiset päättivät alentaa julkista maksua vain vähän, on todettava,

että tuen suhteellisen vähäinen merkitys ei sulje lähtökohtaisesti pois perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamista.

3. Jäsenvaltion päätöstä sallia se, että jäsenvaltiossa totalisaattoripeliä hoitava elin lykkää hevoskilpailujen vedonlyöntituloista jäsenvaltiolle kuuluvia maksuja, on pidettävä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena.

Tällaisen toimenpiteen vaikutuksena on antaa taloudellisia etuja jollekin yritykselle ja parantaa sen taloudellista tilannetta. Vaikka toimenpide voi välillisesti hyödyttää useita muita toimijoita, joiden toiminta riippuu kyseisen tuen saajan pääasiallisesta toiminnasta, tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että toimenpide on perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävä yleisluonteinen toimenpide, vaan korkeintaan, että toimenpiteeseen voidaan ehkä soveltaa perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisia alakohtaista poikkeusta.

4. Kolmansien oikeutta valittaa komissiolle perustamissopimuksen 92 artiklan rikkomisesta ja saada se näin aloittamaan 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely kyseessä olevaa jäsenvaltiota vastaan ja mahdollisesti antamaan asiassa lopullinen päätös ei ole säädelty missään johde-

tun oikeuden määräyksessä tai säännöksessä, joka vastaisi neuvoston asetusta N:o 17.

Jos komissio päättää päätöksellään hylätä valituksen, päätös on perustamissopimuksen 190 artiklan mukaan kuitenkin perusteltava siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, jotta he voivat tarpeen vaatiessa puolustaa oikeuksiansa yhteisöjen tuomioistuimissa.

Jos valitusta ei ole hylätty nimenomaisella hylkäyspäätöksellä vaan päinvastoin tekemällä päätös perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisesta ja jos komissio ei näin toimiessaan ole valittajan mielestä ottanut kantaa kaikkiin valituksessa ilmoitettuihin valtion toimenpiteisiin, valittaja voi perustamissopimuksen 175 artiklan mukaisesti kehottaa komissiota määrittämään kantansa toimenpiteisiin, joita ei ole käsitelty päätöksessä, ja jos valittaja katsoo, että komission vastaus kehotukseen on kannan määrittely, jolla implisiittisesti hylätään se osa valituksesta, joka koskee näitä toimenpiteitä, valittaja voi nostaa kumoamiskanteen perustamissopimuksen 173 artiklan 4 kohdan nojalla.

Tästä seuraa, että koska valittaja ei ole aloittanut ja jatkanut perustamissopimuksen 175 artiklassa tarkoitettua menettelyä tai nostanut säädettyssä määräajassa kumoamiskannetta, se ei voi sellaisen

kanteen yhteydessä, joka koskee lopullista päätöstä komissiolle ilmoitetuista toimenpiteistä, perustellusti riitauttaa sitä, että komissio, joka ei ole aloittanut joitakin tällaisia toimenpiteitä koskevaa menettelyä, ei ole lopullisessa päätöksessä ottanut kantaa niihin.

5. Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytys eli se, että edunsaajalle siirretään valtion varoja, täyttyy, kun jäsenvaltio antaa lunastamattomat voitot totalisaattoripelin järjestäjän käyttöön sen sosiaalimenojen rahoittamiseksi, koska tällöin valtion lainsäätäjät luopuu varoista, jotka muutoin olisi pitänyt tilittää valtion budjettiin.

Siltä osin kuin näitä varoja on käytetty sosiaalimenojen rahoittamiseen, varoilla on vähennetty yrityksen tavanomaisia sosiaalimenoja, joten sitä on pidettävä yritykselle myönnettynä tukena.

6. Komissiolle on perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdassa annettu laaja harkintavalta päättää poiketa artiklan 1 kohdassa määrätystä yleisestä kiellosta. Kun tässä tilanteessa määritetään valtiontuen soveltuvuutta tai soveltumattomuutta yhteismarkkinoille, syntyy ongelmia,

jotka edellyttävät nopeasti muuttuvien monimutkaisten taloudellisten olosuhteiden ja tosiseikkojen huomioon ottamista ja arviointia.

Koska yhteisöjen tuomioistuimet eivät voi kumoamiskanteen käsittelyn yhteydessä omalla tosiseikkoja koskevalla arvioinnillaan korvata päätöksentekijän arviointia varsinkaan taloudellisista tosiseikoista, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on sille kuuluvaa komission tekemän arvioinnin valvontaa harjoittaessaan ainoastaan tarkistettava, että menettelyä ja perustelemista koskevia sääntöjä on noudatettu, että riidanalaisen valinnan perustana olevat tosiseikat ovat aineellisesti oikeita, ettei näitä tosiseikkoja arvioitaessa ole tehty ilmeistä arviointivirhettä ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

7. Kun komissio toteaa, että valtiontuki ei sovellu yhteismarkkinoille, se voi velvoittaa kyseessä olevan jäsenvaltion määräämään, että tukea saaneen yrityksen on palautettava tuki, jolloin lainvastaisen tuen poistaminen siten, että tuki palautetaan, on johdonmukainen seuraus siitä, että tuki on todettu lainvastaiseksi, sillä tällä tavalla on mahdollista palauttaa tilanne ennalleen.

Käyttäessään tältä osin harkintavaltaansa komissio ei voi sillä perusteella, että kyseisen jäsenvaltion viranomaiset vetoavat siihen, että tuensaajalle on syntynyt perusteltu luottamus tuen laillisuuteen, rajoittaa niiden velvollisuutta vaatia tuen

palauttamista. Sitäpaitsi ei ole kyseessä olevan jäsenvaltion vaan tukea saaneen yrityksen asiana lainvastaisen tuen palauttamista vastustaakseen vedota poikkeuksellisiin oloihin, joiden takia sille on voinut syntyä perusteltu luottamus, ja tämä vetoaminen on mahdollista sekä valtion viranomaisissa että kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa menettelyissä.

8. Valtiolle perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaan asetetulla velvollisuudella poistaa yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsottu valtiontuki pyritään palauttamaan aikaisempi tilanne, ja tämä tavoite on saavutettu, kun tuensaaja on palauttanut valtiolle kyseessä olevan tuen, tarvittaessa viivästyskorkoineen.

Missään yhteisön oikeuden oikeussäännössä ei kuitenkaan vaadita, että silloin, kun komissio toteaa, että tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, se määrittäisi palautettavan tuen määrän, sillä asiaa koskeväksi edellytykseksi on asetettu ainoastaan, että yhtäältä lainvastaisesti myönnettyjen tukien takaisin perimisellä palautetaan aikaisempi tilanne ja että toisaalta tämä palauttaminen tapahtuu kansallisessa oikeudessa säädettyjä menettelytapoja noudattaen, kunhan kansallisen oikeuden soveltamisella ei aiheuteta haittaa yhteisön oikeuden ulottuvuudelle ja tehokkuudelle.

Koska kysymys on verotuksellisista toimenpiteistä, takaisin perittävän tuen määrän laskemiseksi voi olla tarpeen ottaa huomioon asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö, joten komissio voi perustellusti tyytyä toteamaan yleisesti, että tuen saajan on palautettava kyseessä oleva tuki, ja jättää kansallisten viranomaisten tehtäväksi laskea palautettavan tuen tarkka määrä.

Tällainen komission päätös ei tarkoita lainvastaista toimivallan siirtoa, vaan se on osa laajempaa velvoitetta lojailiin yhteistyöhön, joka sitoo vastavuoroisesti komissiota ja jäsenvaltioita perustamissopimuksen 93 artiklan täytäntöönpanossa.

9. Kumoamiskanteen yhteydessä esitetyt vaatimukset siitä, että komissio on määrättävä tutkimaan uudestaan valitus, jätetään tutkimatta. Yhteisöjen tuomioistuinten ei kuulu harjoittamansa laillisuusvalvonnan yhteydessä osoittaa toimielmille määräyksiä tai toimia niiden sijasta, vaan kyseessä olevan toimielimen tehtävänä on perustamissopimuksen 176 artiklan mukaisesti toteuttaa kumoamiskanteen johdosta annetun tuomion täytäntöönpanotoimenpiteet.