

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
NIAL FENNELLY

13 päivänä huhtikuuta 2000 \*

Sisällys

I — Asian tosiseikat ja oikeudelliset seikat .....	I-8860
A — Sardinian oikeussäännökset .....	I-8860
i) Alkuperäiset oikeussäännökset .....	I-8860
ii) Vuonna 1988 alkuperäiseen järjestelmään tehdyt muutokset .....	I-8861
iii) Myöhemmät vuonna 1996 tehdyt muutokset .....	I-8862
B — Sardegna Linesin saama tuki .....	I-8862
C — Komission päätös .....	I-8863
II — Kanteiden kohde .....	I-8864
III — Kanteiden tutkittavaksi ottaminen .....	I-8865
A — Italian kanne (asia C-15/98) .....	I-8865
i) Kannevaatimuksen laajuus .....	I-8865
ii) Vuoden 1988 järjestelmän arviointi .....	I-8866
B — Sardegna Linesin kanne (asia C-105/99) .....	I-8867
IV — Kanteiden arviointi .....	I-8868
A — Hallinnolliseen menettelyyn liittyvät väitetyt virheet .....	I-8868
B — Seitsemännen direktiivin rikkominen .....	I-8870
C — Komission perustelujen riittävyys .....	I-8872
i) Yhteenvero huomautuksista .....	I-8873
ii) Arviointi .....	I-8874
D — Riitautetun tuen luokittelu ”muutetuksi” tueksi .....	I-8880
i) Yhteenvero huomautuksista .....	I-8881
ii) Arviointi .....	I-8882
Vuoden 1997 päätöksessä omaksuttu lähestymistapa .....	I-8882
Perustelujen asianmukaisuus .....	I-8884
Luokittelun oikeellisuus .....	I-8886

\* Alkuperäinen kieli: englanti.

E — Riitautetun tukijärjestelmän soveltuvuus yhteismarkkinoille .....	I- 8888
i) Perustamissopimuksen muiden määräysten rikkominen .....	I- 8889
ii) Komission tekemä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan sovelta- minen .....	I- 8890
F — Takaisinperintä .....	I- 8891
V — Oikeudenkäyntikulut .....	I- 8892
VI — Ratkaisuehdotus .....	I- 8893

1. Näissä yhdistetyissä asioissa Italian tasavalta ja Sardegna Lines vaativat kumoamaan komission päätöksen, jossa Sardinian alueen (Italia) paikallisille meriliikenteen harjoittajille myöntämät tietyt tuet on todettu yhteismarkkinoille soveltumattomiksi. Kanteissa on erityisesti kysymys EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 88 artiklan 3 kohta) mukaisen olemassa olevan ja uuden tai muutetun valtiontuen välisestä erosta, komission valtiontukia koskevien päätösten perusteluvelvollisuuden ulottuvuudesta sekä muiden kuin valtiontukiin liittyvien perustamissopimusten määräysten väitetyt rikkomisen merkityksestä komission arvioinnin kannalta.

1951. Sen vuoksi on tarpeen verrata Sardinian alkuperäisiä säännöksiä myöhempiin, muutettuihin säännöksiin.

3. Alkuperäisessä Sardinian järjestelmässä 15.5.1951 annetulla Sardinian alueellisella lailla nro 20 (jäljempänä vuoden 1951 alueellinen laki),<sup>1</sup> sellaisena kuin se on muutettuna 11.7.1954 annetulla alueellisella lailla nro 15 (jäljempänä vuoden 1954 alueellinen laki)<sup>2</sup> säädettiin meriliikenteen harjoittajien hyväksi toteutettavasta rahoitustukijärjestelmästä (jäljempänä alkupe-  
räinen järjestelmä). Siinä säädettiin

## I Asian tosiseikat ja oikeudelliset seikat

### A Sardinian oikeussäännökset

#### i) Alkuperäiset oikeussäännökset

2. Esillä olevassa asiassa kysymyksessä oleva tukijärjestelmä on peräisin vuodelta

i) rahaston perustamisesta lainojen myöntämiseksi laivayhtiöille, jotka aikoivat rakentaa, hankkia, muuttaa rakenteellisesti tai korjata aluksia (1 §);<sup>3</sup>

1 — Bolletino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna, 15.10.1952.

2 — Bolletino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna, 23.8.1954.

3 — On huomattava, että vuoden 1951 alueellisen lain 1 §:n alkuperäisessä versiossa säädettiin ainoastaan, että tuensaajien on oltava "alueellisia yrityksiä".

- ii) lainoja voitiin myöntää vain yrityksille, joiden päätoimipaikka, verotuspaikka ja rekisteröintipaikka olivat Sardinian alueella (2 §);<sup>4</sup>
- iii) lainojen enimmäismäärä oli 60 prosenttia investoinnista; tämä määrä oli kuitenkin enintään 20 prosenttia tällaisista kustannuksista (5 §), jos hakija on jo saanut tukea 8.3.1949 annetun kansallisen (Italian) lain nro 75 perusteella;
- iv) korot eivät saa ylittää 3,5:tä prosenttia vuodessa, jota korotettiin enintään 4,5 prosentiksi, jos myös kansallisen lainsäädännön mukaista tukea oli saatu (6 §);
- v) lainat oli maksettava takaisin enintään kahtenatoista vuosittaisena eränä, joista ensimmäinen oli maksettava kolmantena vuonna sen jälkeen, kun alus, jota varten laina myönnetään, on otettu käyttöön (9 §).
- ii) Vuonna 1988 alkuperäiseen järjestelmään tehdyt muutokset
- ii) lainojen enimmäismäärä oli 60 prosenttia investoinnista; tämä määrä oli kuitenkin enintään 20 prosenttia tällaisista kustannuksista (5 §), jos hakija on jo saanut tukea 8.3.1949 annetun kansallisen (Italian) lain nro 75 perusteella;
- iii) lainojen enimmäismäärä oli 60 prosenttia investoinnista; tämä määrä oli kuitenkin enintään 20 prosenttia tällaisista kustannuksista (5 §), jos hakija on jo saanut tukea 8.3.1949 annetun kansallisen (Italian) lain nro 75 perusteella;
- iv) korot eivät saa ylittää 3,5:tä prosenttia vuodessa, jota korotettiin enintään 4,5 prosentiksi, jos myös kansallisen lainsäädännön mukaista tukea oli saatu (6 §);
- v) lainat oli maksettava takaisin enintään kahtenatoista vuosittaisena eränä, joista ensimmäinen oli maksettava kolmantena vuonna sen jälkeen, kun alus, jota varten laina myönnetään, on otettu käyttöön (9 §).
- ii) Vuonna 1988 alkuperäiseen järjestelmään tehdyt muutokset

#### 4. Alkuperäistä järjestelmää muutettiin vuonna 1988 annetun lain nro 11 (jäljem-

4 — Vuoden 1951 alueellisen lain 2 §:n alkuperäisessä muodossa edellytettiin muutettuun pykälään sisältyvien ehtojen lisäksi, että lainansaajilla on pääasiallisesti alueellisia merikuljetusintressejä ja että ne tarjoavat kuljetuspalveluja Sardinian satamien ja Sardinian saarien ja/tai muiden käyntisatamien välillä.

pänä vuoden 1988 alueellinen laki) 99 ja 100 §:llä, joilla vuoden 1951 alueelliseen lakiin lisättiin uudet 2 § ja 13 § sekä jo olemassa olevaan 9 §:ään uusi 2 momentti.<sup>5</sup> Muutetun järjestelmän (jäljempänä vuoden 1988 järjestelmä) 2 §:n mukaan

”a) yrityksen päätoimipaikka, keskushallinto ja meriliikennetoiminta ja, soveltuviin tapauksiin, tärkeimmät varastot ja varikot sekä yrityksen toimintaa tukevat laitteet sijaitsevat jossakin alueen satamassa;

b) kaikki yrityksen omistamat alukset on ilmoitettu rekisteriin alueen satamissa;

c) yritys käyttää alueen satamia liikennetoimintansa keskuspaikkana ja pitää niitä kyseiseen toimintaan liittyvinä tavanomaisina käyntisataminaan, ja mahdollisen säännöllisen liikenteen päätesatamana taikka säännöllisenä käyntisatamana on oltava yksi tai useampi alueen satamista;

d) yritys sitoutuu teettämään kunnostustöitä alueen satamissa, mikäli Sardinian telakoilla on tarvittava toimintakapasiteetti eikä töille ole force

5 — Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna, nro 21, lisäys nro 1, 6.6.1988.

majeure -esteitä, pakollisista leasingsopimuksen ehdoista johtuvia esteitä tai ilmeisiä taloudellisia tai ajallisia esteitä;

- e) yritys kokoaa bruttovetoisuudeltaan yli 250 tonnin aluksia varten erityismiehityksen, joka kattaa kaikki aluksen miehityksessä tarvittavat miehistöluokat ja johon kuuluu ainoastaan rekisteröintisataman yleiseen merimiesluetteloon merkittävät miehistön jäseniä, sekä palkkaa yleis- ja erityismiehistön tästä luettelosta aina, ellei merenkulkijoiden työsuhdetta koskevasta kansallisista säännöksistä ja vain niistä muuta johdu.”

5. Uudessa 13 §:ssä säädettiin uudesta tukimuodosta. Sardinian alueelle annettiin oikeus myöntää tukea yrityksille, jotka täyttivät vuoden 1988 järjestelmän mukaiset lainan saamisen edellytykset, mutta jotka halusivat hankkia aluksensa leasingsopimuksella lainan sijasta. Myönnettävä tuki oli yhtä suuri kuin 5 prosentin korolla laskettujen senhetkisten lainakustannusten ja Italian laivayhtiöihin sovellettavan kaupallisen viitekoron mukaan laskettavien kustannusten välinen erotus. Sopimuksen päättyessä leasingoi-keuden haltija voi hankkia omistukseensa sopimuksen kohteena olevat alukset yhtä prosenttia ostohinnasta vastaavalla rahamäärällä.<sup>6</sup>

6 — Vuoden 1951 alueellisen lain 9 §:ään lisätyssä toisessa momentissa säädettiin, että 2 §:n edellytysten osittaisinkin noudattamatta jättämisen vuoksi Sardinian alue voi perua tuen myönnetyn tuen välittömästi.

iii) Myöhemmät vuonna 1996 tehdyt muutokset

6. 15.2.1996 annetulla alueellisella lailla nro 9 (jäljempänä vuoden 1996 alueellinen laki) kumottiin sekä vuoden 1951 alueellisen lain 2 § että vuoden 1988 alueellisen lain 99 § nimenomaan näiden lakien saat- tamiseksi yhteisön oikeuden mukaiseksi.<sup>7</sup> Vuoden 1996 alueellisella lailla muutetussa järjestelmässä (jäljempänä vuoden 1996 järjestelmä) on otettu käyttöön kaksi merkittävää uutuutta. Ensiksi vuoden 1996 alueellisen lain 36 §:n 5 momentissa määritellään vuoden 1951 alueellisella lailla perustetun rahaston tarkoituksiksi ”tukea keskipitkän aikavälin lainoille maksettavaa korkoa sekä tavanomaisia leasingtoimenpiteitä, jotka koskevat alusten hankkimista, rakentamista ja rakenteellista muuttamista matkustajien ja/tai tavaroiden kuljettamiseksi Sardiniaan ja sen pienemmille saarille tai sieltä pois”. Toiseksi 36 §:n 3 momentissa säädetään, että etusija tukien myöntämisessä annetaan tahoille, jotka ottavat käyttöön innovatiivisia tai kehittyntä teknologiaa hyödyntäviä kuljetusmuotoja. Tukea voidaan myöntää 70 prosentin määrään asti aluksen hankintakustannuksesta, kuitenkin enintään 40 000 miljoonaa Italian liiraa (ITL).

### B *Sardegna Linesin saama tuki*

7. Credito Industriale Sardo (sardinialainen luottolaitos, jäljempänä Credito) myönsi 22.7.1992 tehdyllä lainasopimuksella

7 — Bolletino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna, nro 6, lisäys nro 1, 17.2.1996.

Saregna Linesille — Servizi Marittimi della Sardegna SpA, joka on Cagliariissa (Sardinia) rekisteröity yhtiö (jäljempänä SL) — 9 600 000 000 ITL:n lainan 16 000 000 000 ITL maksavan Moby Dream -nimisen matkustaja-aluksen hankintaan. Lainan määrä oli 60 prosenttia investoitavasta kokonaissummasta, koska SL:lle ei ollut aikaisemmin myönnetty kansallisia tukia. Laina myönnettäisiin yhtenä eränä sen jälkeen, kun SL olisi maksanut lainan ja aluksen hankinnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten erotuksen. Lainan takaisinmaksun oli määrä alkaa vasta mainitun laivan tosiasiallista käyttöönottoa seuraavasta kolmannelta vuodesta alkaen. Se oli maksettava takaisin kahtenaatoista 993 445 913 ITL:n suuruisena vuotuisena eränä, mikä vastasi lainapäätöksen lisätyinä 3,5 prosentin korolla.

### C Komission päätös

8. Komissio sai kantelun perusteella tiedon vuoden 1951 alueellisella lailla perustetun alueellisen tukijärjestelmän olemassaolosta. EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti se kehotti 10.11.1993 ja 23.11.1993 päivätyillä kirjeillä Italian viranomaisia toimittamaan sille tietoja kysymyksessä olevasta järjestelmästä. Jotakin tietoja toimitettiin 20.12.1993 päivätyillä kirjeellä. Roomassa pidettiin 18.1.1994 komission ja Italian viranomaisten kahdenvälinen kokous, jossa komissiolle ilmoitettiin, että kyseinen asia kuului liikenne- ja merenkulkuministeriön toimialaan, jonne asia siirrettäisiin komission esille ottamien kysymysten tutkimi-

seksi. Huolimatta komission useista vuosina 1994 ja 1995 lähettämistä muistutuskirjeistä Italian viranomaiset eivät enää vastanneet komission kirjeisiin.

9. Tämän jälkeen komissio ilmoitti 24.6.1996 päivätyllä kirjeellä (jäljempänä kirje I) Italian päätöksestään aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen tutkintamenettely vuoden 1988 järjestelmän mukaisesti myönnettyjen tukien osalta.<sup>8</sup> Kirjeessä I komissio ilmoitti pitävänsä kysymyksessä olevia tukia ”uutena” tukena. On riidatonta, etteivät Italian tasavalta eikä Sardinian alue ole kiistäneet tätä luokittelua kontradiktorisen menettelyn aikana.<sup>9</sup> Sardegna Lines ei kuitenkaan osallistunut tähän menettelyyn.

10. Hiukan yli vuosi tämän jälkeen komissio teki 21.10.1997 päätöksen 98/95/EY Sardinian alueen (Italia) Sardinian meriliikenteelle myöntämästä tuesta<sup>10</sup> (jäljempänä vuoden 1997 päätös). Tässä päätöksessä komissio katsoi muun muassa, että i) vuoden 1988 tukijärjestelmän mukaan myönnetty tuki on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) tarkoitettua valtiontukea; ii) tuki on myönnetty EY:n perustamissopimuksen

8 — EYVL 1996, C 368, s. 2.

9 — Käytän tässä ratkaisuehdotuksessa ilmaisu ”kontradiktorinen” kuvatakseni EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä, koska yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin käyttänyt tätä ilmaisua; ks. esimerkiksi asia C-39/94, SPEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547, 44 kohta).

10 — EYVL 1998, L 20, s. 30.

93 artiklan 3 kohdan vastaisesti; iii) tuki ei täytä perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohdassa mainittuja edellytyksiä 92 artiklan 1 kohdan määräyksistä poikkeamiseksi (1 artikla). Komissio määräsi myös, että Italian on perittävä takaisin vuoden 1998 järjestelmän perusteella lainvastaisesti myönnettyt tuet (2 artikla). Tuen luokittelusta valtiontueksi komissio totesi vuoden 1997 päätöksen perustelujen IV osassa (jäljempänä päätöksen IV osa), seuraavaa:

”Tukijärjestelmä on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska: a) tukea saavat yritykset vapautuvat rahoituksellisesta rasitteesta, joka niihin tavallisesti kohdistuisi (tavanomainen kaupallinen korkokanta ja muut laina- ja leasingsopimukseen liittyvät maksut); b) tämä rasite maksetaan valtion varoista (Sardinian viranomaiset); c) tuki on valikoivaa (se on suunnattu vain laivaliikenteelle); d) ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Viimeksi mainitun d kohdan osalta päätöksessä huomautetaan, että yli 90 prosenttia Sardiniaan menevistä jäsenvaltioiden tuotteista kuljetetaan meritse ja että yli 90 prosenttia jäsenvaltioihin tulevista Sardiniasta peräisin olevista tuotteista kuljetaan samalla tavoin. Lisäksi huomautettiin, että laivayhtiöt hoitavat 65 prosenttia yhteisön ja Sardinian välisestä turistiliikenteestä (autolla liikkuvat matkustajat). Italian viranomaiset eivät ole huomautuksissaan kiistäneet edellä mainittuja lukuja eivätkä tukijärjestelmän luokittelua 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi.”

11. Lisäksi 14.11.1997 päivätyllä kirjeellä (jäljempänä kirje II) komissio ilmoitti Italialle päätöksestään aloittaa erillinen EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kontradiktorinen menettely vuoden 1996 alueellisessa laissa käyttöön otetun järjestelmän osalta.<sup>11</sup> Komissio totesi tässä kirjeessä II nimenomaisesti, ettei sen vuoden 1996 järjestelmästä tekemä arviointi koske vuoden 1988 järjestelmää. Vaikka komissio katsoikin, ettei vuoden 1996 järjestelmä ”enää syrji — — kansalaisuuden perusteella — —”, se perusti päätöksensä sen luettelemiin useisiin ”vakaviin epäilyksiin” järjestelmän soveltavuudesta yhteismarkkinoille.<sup>12</sup>

## II Kanteiden kohde

12. Italian tasavalta on nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan toinen kohta) nojalla kanteen (asia C-15/98), joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 22.1.1998 ja jossa kantaja vaatii sekä vuoden 1997 päätöksen että kirjeeseen II sisältyväksi väitetyn päätöksen, kumoamista ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Yhteisöjen tuomioistuimeen siirrettyssä kanteessaan (asia C-105/99) SL vaatii vuoden 1997 päätöksen kumoamista ja komission velvoit-

11 — EYVL 1997, C 386, s. 6.

12 — EYVL 1997, C 386, s. 7.

tamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.<sup>13</sup>

13. Komissio on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen Italian kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Kantajien esittämät kanneperusteet päätöksen kumoamiseksi menevät suurelta osin päällekkäin. Italia kuitenkin katsoo, että komissio on myös epäasianmukaisesti aloittanut kaksi muodollista tutkintamenettelyä yhden sijasta ja että komissio on siten muuttanut vuoden 1997 päätöksen tekemiseen johtaneen hallinnollisen menettelyn luonnetta ja että komissio on myös rikkonut EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohtaa katsoessaan, että vuoden 1988 järjestelmä ei ole yhteisön oikeuden mukainen sen vuoksi, että järjestelmän tuen myöntämistä koskevat edellytykset rikkovat muita perustavanlaatuisia perustamissopimuksen määräyksiä. SL katsoo puolestaan, että vuoden 1997 päätös on pätemätön, koska siinä ei ole otettu huomioon laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 21 päivänä joulukuuta 1990 annettua neuvoston direktiiviä 90/684/EY.<sup>14</sup>

14. Koska nämä molemmat kanteet ovat suurelta osin päällekkäisiä, käsittelen erikseen ainoastaan kantajien eri kanneperusteita sekä komission väitteitä kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä.

13 — Tämä kanne nostettiin alun perin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa 6.4.1998 ja siellä se rekisteröitiin asiassa T-58/98. Kuitenkin 23.3.1999 antamallaan määräyksellä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 47 artiklan mukaisesti siirsi asian yhteisöjen tuomioistuin käsiteltäväksi.

14 — EYVL L 380, s. 27; jäljempänä seitsemäs direktiivi.

### III Kanteiden tutkittavaksi ottaminen

#### *A Italian kanne (asia C-15/98)*

##### i) Kannevaatimuksen laajuus

15. Komissio myöntää, että samassa kanteessa voidaan vaatia useamman kuin yhden päätöksen kumoamista, mutta i) yleisenä periaatteena tulee olla, että kanne koskee vain yhtä päätöstä: EY:n perustamissopimuksen 174 artiklassa (josta on tullut EY 231 artikla) sekä Euroopan yhteisön tuomioistuimen perussäännön 19 artiklassa mainitaan vain "säädös" yksikössä; ii) kun on olemassa sellainen yhteys, että voidaan nostaa yksi kanne, kanneperusteet on muotoiltava tarkasti ja selvästi; iii) yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt, että tietyissä poikkeustapauksissa samassa kanteessa vaaditaan useiden päätösten kumoamista; näin on vain silloin, kun kysymyksessä olevat päätökset liittyvät toisiinsa ajallisesti, menettelyllisesti ja asiallisesti tai jos päätöksistä toinen on toisen seuraus tai muodostaa toiseen päätökseen liittyvän esivaiheen; nämä edellytykset eivät kuitenkaan täyty esillä olevassa asiassa.<sup>15</sup>

16. Katson, että komission esittämä ensimmäinen kohta ei ole perusteltu. EY:n perustamissopimuksen 174 artiklassa oleva sana "säädös" ei voi olla ratkaiseva, ottaen

15 — Komissio mainitsee esimerkkinä yhdistetyt asiat 12/64 ja 29/64, Ley v. komissio, tuomio 31.3.1965 (Kok. 1965, s. 143) ja yhdistetyt asiat 25/65 ja 26/65, Simet ja Feram v. korkea viranomainen, tuomio 2.3.1967 (Kok. 1967, s. 39).

huomioon EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ilmaisua ”säädökset”. Asian sisältöön liittyvä lähestymistapa on asianmukaisempi.

17. Komissio ei kiistä sitä, että ”samassa kanteessa voidaan vaatia useiden päätösten kumoamista”.<sup>16</sup> Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että tällaisten päätösten välillä on kuitenkin oltava riittävä keskinäinen yhteys, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi käsitellä ne samassa menettelyssä, joka sisältää asianosaisten kirjalliset tai suulliset huomautukset, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion.

18. Katson kuitenkin toisin kuin komissio, ettei ole tarpeen tehdä sen esittämällä tavalla päätösten yhteyttä koskevia muodollisia luokituksia. Tältä osin on edellytettävä, että päätökset ja kanneperusteet ovat riittävän läheisessä yhteydessä toisiinsa, jotta ne voitaisiin käsitellä samassa kanteessa. Esillä olevassa asiassa olen samaa mieltä Italian kanssa siitä, että tällainen riittävä yhteys on olemassa. Vuoden 1997 päätöksen sekä kirjeen II kohteet liittyvät läheisesti toisiinsa. Italian näiden päätösten osalta esittämät kanneperusteet ovat lähes identtisiä, huolimatta siitä, voidaanko ne hyväksyä.

19. Katson siten, että Italian kanne on otettava tutkittavaksi sekä vuoden 1997

päätöksen että kirjeeseen II sisältyvän päätöksen osalta.

ii) Vuoden 1988 järjestelmän arviointi

20. Komissio katsoo, ettei Italian kannetta ole tutkittava myöskään siltä osin kuin Italia riitauttaa vuoden 1997 päätöksessä tehdyn vuoden 1988 järjestelmää koskevan luokittelun. Koska komission kirjeessä I tehdyllä vuoden 1988 järjestelmän luokittelulla muutetuksi tueksi oli sitovia oikeusvaikutuksia asioissa *Cenemesa*<sup>17</sup> ja *Italgrani*<sup>18</sup> annetuista tuomioista ilmenevän oikeuskäytännön mukaan, Italia olisi voinut riitauttaa kyseisen kirjeen. Kysymyksessä ovat kirjeestä aiheutuvat *erga omnes* vaikutukset, jotka eivät sisälly lopulliseen päätökseen. Koska Italia ei ole riitauttanut kirjettä I, se ei voi enää riitauttaa vuoden 1997 päätöstä siltä osin kuin päätöksessä on vahvistettu kyseinen luokittelu. Lisäksi komissio katsoo, että sen kirjeessä II tekemän luokittelun riitauttaminen on myöhäistä, koska se ei ole koskaan hyväksynyt vuoden 1988 järjestelmää.

21. *Cenemesa-* ja *Italgrani-*tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi komission

16 — Ks. asia 1/54, *Ranska v. korkea viranomainen*, tuomio 21.12.1954 (Kok. 1954, s. 7). Yhteisöjen tuomioistuin oli nimenomaisesti samaa mieltä kuin julkisasiamies Lagrange katsoessaan, että ”kolme päätöstä voitiin riitauttaa yhdellä kanteella”; julkisasiamies katsoi, että kyseisessä asiassa ”nämä kolme riidanalaisista päätöstä olivat ilmeisellä tavalla yhteydessä toisiinsa” (Kok. 1954, s. 44).

17 — Asia C-312/90, *Espanja v. komissio*, tuomio 30.6.1992 (Kok. 1992, s. I-4117, jäljempänä *Cenemesa*-tapaus).

18 — Asia C-47/91, *Italia v. komissio*, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4635, Kok. Ep. XII, s. I-191, jäljempänä *Italgrani*-tapaus).



väitteen siitä, ettei kontradiktorisen menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä voitu riitauttaa. Esillä olevassa asiassa komissio päättlee päinvastoin, että jäsenvaltio ei ainoastaan voi riitauttaa tällaisen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tehtyä, tietyn toimenpiteen luokittelua valtioneutuksi, vaan sen myös on tehtävä näin, muuten se menettää oikeutensa riitauttaa tämä luokittelu myöhemmin, jos luokittelu on pysytetty komission lopullisessa päätöksessä.

22. Tällainen arviointi ei saa mielestäni tukea yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa kahdessa asiassa antamien tuomioiden perusteluista. Kun komissio kontradiktorista menettelyä aloittaessaan katsoo, että tuki merkitsee uutta tai muutettua valtioneutua, tällaisella luokittelulla on merkittäviä oikeusvaikutuksia. Kyseinen jäsenvaltio ei saa myöntää tukea, ennen kuin komissio päättää, että tuki on yhteismarkkinoille soveltuva — tai että tuki ei loppujen lopuksi olekaan valtioneutua. Yhteisöjen tuomioistuin pyrkii takamaan sen, että asianosaiset voivat riitauttaa ”komission sovellettavia menettelysääntöjä koskevan ratkaisun — — jolla on oikeusvaikutuksia”.<sup>19</sup>

23. Olen samaa mieltä Italian kanssa siitä, että jos jäsenvaltio ei nosta menettelyn aloittamista koskevan kirjeen johdosta kumoamiskannetta, tästä ei toisaalta seuraa, että sillä ei ole oikeutta riitauttaa lopullista päätöstä. Ei olisi oikeudenmukaista eikä prosessiekonomisista syistä suotavaa, että jäsenvaltioita ja muita asianosaisia, jotka haluavat säilyttää kaikki

lailliset oikeutensa, rohkaistaisiin ja/tai velvoitettaisiin nostamaan kumoamiskanne komission kontradiktorisen menettelyn alkuvaiheessa tekemistä päätöksistä.

24. Koska ei ole kiistetty, että Italian kanne on nostettu sekä vuoden 1997 päätöksestä että kirjeessä II tehdystä päätöksestä EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan viidennen kohdan mukaisessa kahden kuukauden määräajassa, jota on pidennetty pitkien etäisyyksien vuoksi sovellettavalla ajalla, ei ole olemassa mitään ajallista estettä sille, että Italia riitauttaa komission tekemän luokittelun vuoden 1988 tai vuoden 1996 järjestelmän osalta.<sup>20</sup>

#### *B Sardegna Linesin kanne (asia C-105/99)*

25. Komissio ei riitauta SL:n nostaman kanteen tutkittavaksi ottamista. SL katsoo, että asiassa Saksa ja Pleuger Worthington vastaan komissio annetusta tuomiosta<sup>21</sup> ilmenee välillisesti yhteisöjen tuomioistuimen hyväksyntä sille, että tuen saajat voivat riitauttaa komission päätökset, joilla tuki on todettu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. On mahdotonta väittää, että SL:n kanne on jätettävä tutkimatta, sillä asia koskee SL:ia EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdassa edellytetyin tavoin suoraan ja erikseen. Toisin sanoen vaikka päätös onkin osoitettu Italialle, se vaikuttaa olen-

20 — Kanteen kohteena olevat päätökset annettiin Italian hallitukselle tiedoksi 12.11 ja 14.11.1997, ja Italian hallitus nosti kumoamiskanteen yhteisöjen tuomioistuimessa 22.1.1998.

21 — Yhdistetyt asiat C-324/90 ja C-342/90, tuomio 13.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1173, jäljempänä Pleuger-tapaus).

19 — Ks. em. Italgrani-tapaus, tuomion 26 kohta.

naisesti SL:n etuihin riitautetun tuen saajana. Valtiontuen edunsaajan oikeus riitauttaa päätös, jolla tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, on nykyisin täysin vakiintunut.<sup>22</sup> Ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa tämä kanne oikeus saattaa puuttua.<sup>23</sup>

den 1997 päätöksen pätevyys kokonaisuudessaan.

#### *A Hallinnolliseen menettelyyn liittyvät väitetyt virheet*

#### IV Kanteiden arviointi

26. Koska vuoden 1997 päätöksen perustelujen väitettyä riittämättömyyttä sekä tuen väitetyksi perusteetonta luokittelua muutetuksi tueksi koskevat väitteet ovat huomattavilta osin päällekkäisiä, tarkastelen aluksi kahta erillistä yleistä väitettä, joista kumpikin kantaja on esittänyt yhden mutta joissa molemmissa riitautetaan uo-

27. Italia väittää, että komissio on loukannut sen puolustautumisoikeuksia eriyttämällä epäasianmukaisesti kahdeksi menettelyksi asiallisesti samaan tukijärjestelmään kohdistuvan tutkintansa. Se katsoo, että tukijärjestelmään sen tutkintamenettelyn aikana tehtävien muutosten tutkiminen tässä samassa menettelyssä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista.<sup>24</sup> Komission tekemän eriyttämisen seurauksena alkuperäisessä kirjeessä I aloitettu tutkintamenettely, joka koski tukijärjestelmän soveltuvuutta yhteismarkkinoille kokonaisuudessaan, muuttui menettelyksi, joka koski tuen yksittäisiä maksuja vuosien 1988 ja 1996 välisenä aikana. Italian mukaan komission toimivalta arvioida tukijärjestelmiä rajoittuu voimassa oleviin järjestelmiin, joiden perusteella tukea voidaan maksaa tulevaisuudessa. Tästä ei ollut kysymys vuoden 1988 järjestelmässä, kun vuoden 1997 päätös tehtiin. Lisäksi muuttamalla meneillään olevan tutkinnan todellista luonnetta komissio loukkasi sekä Italian että myös muiden sellaisten tahojen puolustautumisoikeuksia, joiden etua asia koskee ja jotka Italian tavoin saattoivat oikeutetusti päätellä alkuperäisestä tutkintamenettelystä, että komission arviointi koski ainoastaan Sardinian tuki-

22 — Ks. aluksi asia 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, tuomio 17.9.1980 (Kok. 1980, s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 5 kohta, jäljempänä Philip Morris -tapaus); asia 323/82, Inter Mills v. komissio, tuomio 14.11.1984 (Kok. 1984, s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667, 5 kohta) ja yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabrik v. komissio, tuomio 13.3.1985 (Kok. 1985, s. 809, Kok. Ep. VIII, s. 107, 13 kohta, jäljempänä Leeuwarder-tapaus). Asiassa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, 9.3.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67, 24 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi nimenomaisesti, että valtiontuen edunsaaja saattoi nostaa EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisen kanteen komission päätöksestä, jossa valtiontuki on todettu laittomaksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Tämä käy hiljaisesti ilmi edellä mainitussa Pleuger-tapauksessa annetusta tuomiosta. Yhdistetyistä asioista C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996 s. I-5151, jäljempänä Bremer Vulkan -tapaus) käy selvästi ilmi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetun yksittäisen kumoamiskanteen siirtäminen yhteisöjen tuomioistuimeen ei vaikuta tähän tutkittavaksi ottamiseen.

23 — Yhdistetyissä asioissa 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307) yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt kaasun etuustariffista hyötynneiden yksittäisten puutarhurien asiavaltuuta komission sellaisen päätöksen riitauttamiseksi, jossa kyseinen tariffi katsottiin yhteismarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi, sen vuoksi, että päätös ei koskenut puutarhureita erikseen, koska ne olivat merkittävän tuottajaryhmän jäseniä, ks. tuomion 15 kohta.

24 — Yhdistetyt asiat 91/83 ja 127/83, Heineken Brouwerijen v. Inspecteur der Vennootschapsbelasting, Amsterdam ja Utrecht, tuomio 9.10.1984 (Kok. 1984, s. 3435, jäljempänä Heineken-tapaus).

järjestelmän yleisten piirteiden soveltu-  
vuutta yhteismarkkinoille.

28. Komissio katsoo, että sillä on perustamissopimuksen 93 artiklan mukaan velvollisuus aloittaa kontradiktorinen menettely aina, kun se arvioi, että valtiontuen myöntämistä tai muuttamista koskeva suunnitelma ei ole yhteismarkkinoille soveltuva.<sup>25</sup> Tämä velvollisuus koskee sekä tuen myöntämistä että sen muuttamista. Koska se katsoi asian olevan näin vuoden 1996 alueellisessa laissa tehtyjen muutosten vuoksi, sen oli tehtävä kirjeeseen II sisältyvä päätös. Lisäksi tämä päätös oli perusteltu prosessiekonomisista syistä. Jos komission olisi otettava huomioon tukijärjestelmään tutkintamenettelyn aikana tehdyt muutokset, jäsenvaltio voisi aina viivyttää menettelyä tekemällä jatkuvasti muutoksia tutkinnan kohteena olevaan järjestelmään. Kirjeestä I kävi selkeästi ilmi, että komission tarkoituksena ei ollut tutkia abstraktia järjestelmää vaan nimenomaan vuoden 1988 järjestelmän nojalla myönnettyjä tukia.

29. Katson komission esittämien perustelujen nojalla, ettei se ole epäasianmukaisesti eriyttänyt vuoden 1988 ja vuoden 1996 järjestelmiä koskevaa tutkintaansa. Perustamissopimuksen 93 artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että komissiolla on sekä oikeus että velvollisuus tutkia tukijärjestelmiä niiden kaikissa

kehitysvaiheissa. Perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaan komission on jatkuvasti seurattava voimassa olevia tukijärjestelmiä, kun taas 93 artiklan 3 kohdan mukaan sen on tutkittava kaikki olemassa olevien tukien muuttamista tai uusien tukien myöntämistä koskevat suunnitelmat.

30. Lisäksi tämä on täysin Heineken-tapauksessa annetusta tuomiosta ilmenevän oikeuskäytännön mukaista; tuossa tapauksessa tukea koskevaan suunnitelmaan tehtiin muutoksia samaan aikaan kuin se oli Alankomaiden parlamentin hyväksyttävänä.<sup>26</sup> Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan tarkoitus ”ei voitaisi saavuttaa, mikäli komissiolle annettaisiin tieto vain alkuperäisestä suunnitelmasta muttei myöhemmin tehdyistä muutoksista” ja että ”tällaiset tiedot voidaan antaa komissiolle neuvotteluissa, jotka järjestetään komission ja jäsenvaltioiden välillä alkuperäisen ilmoituksen johdosta”,<sup>27</sup> mikä ei edellytä, toisin kuin Italia on väittänyt, sitä, että komissio tutkii samanaikaisesti alkuperäisen tukisuunnitelman ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset. Ei ole selvästikään olemassa tällaista velvollisuutta ” — — kun kysymyksessä oleva muutos on tosiasiaa erillinen tukitoimenpide, jota olisi arvioitava erikseen ja joka ei siten ole sen luonteinen, että se vaikuttaisi komission alkuperäisestä suunnitelmasta tekemään arviointiin”.<sup>28</sup>

25 — Se viittaa asiaan C-294/90, British Aerospace ja Rover v. komissio, tuomio 4.2.1992 (Kok. 1992, s. I-493, 10 ja 13 kohta, jäljempänä Rover-tapaus).

26 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia.

27 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia, tuomion 17 kohta.

28 — Edellä alaviitteessä 24 mainittu asia, tuomion 21 kohta.

31. Komissiolla on siten oikeus katsoa, että olemassa olevan tukijärjestelmän aikaisempiin muutoksiin tehtävää muutosta, erityisesti pitkän ajan kulumisen jälkeen (tässä tapauksessa kahdeksan vuotta), on tutkittava erikseen. Olen näet samaa mieltä komission kanssa siitä, että kun komissio katsoo, että on myönnetty uutta tai muutettua tukea ilman, että sille olisi annettu tästä tieto, sen on, Rover-tapauksessa annetusta tuomiosta ilmenevän oikeuskäytännön mukaisesti aloitettava uusi, tätä oletettua tukea koskeva tutkinta.<sup>29</sup> Asia on myös näin silloin, kuten esillä olevassa asiassa, kun aikaisempia muutoksia on tutkittu — tosin ei EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisessa konradiktorisessa menettelystä — useina vuosina ennen kuin asianomainen jäsenvaltio toteutti myöhemmät muutokset.

32. Lisäksi katson ilman mitään epäilystä, että Italian väite siitä, että komissio voi tutkia ainoastaan sellaisia tukijärjestelmiä, joita voidaan soveltaa tulevaisuudessa, on perusteeton. Yhteisöjen tuomioistuin on jatkuvasti korostanut, että periaatteellisesti lainvastaisesti myönnettyt tuet on perittävä takaisin tilanteen palauttamiseksi ennalleen.<sup>30</sup> Perustamissopimuksen vastaisten yksittäisten valtiontukien aiheuttama kil-

pailun vääristyminen ei poistu pelkästään siitä syystä, että tukien perustana oleva järjestelmä on lakannut. Mikäli Italian väite hyväksyttäisiin, tällä vähennettäisiin huomattavasti komission kykyä valvoa valtiontukia ja siten kyseenalaistettaisiin valtiontukia koskevan yhteisön oikeuden tehokkuus.<sup>31</sup>

33. Katson, että Italian väite siitä, että vuoden 1988 ja vuoden 1996 järjestelmiä koskevat tutkimat on eriytetty perusteettomasti, olisi hylättävä. Koska Italia ei esitä muita itsenäisiä perusteita, jotka voisivat vaikuttaa kirjeseen II sisältyvän päätöksen pätevyteen, ja koska mikään vuoden 1997 päätökseen liittyvä peruste ei mielestäni voi menestyessäänkään vaikuttaa päätöksen pätevyteen, on mielestäni selvää, että Italian kanne, vaikka se onkin tutkittava, on perusteeton kirjettä II koskevilta osin.

## *B Seitsemännen direktiivin rikkominen*

29 — Ks. edellä alaviite 25. Rover-tapauksessa annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komission arvioidessa että on myönnetty uutta tukea, jota sen aikaisempi tutkimamenettely ja sen tukijärjestelmän ehdollinen hyväksyminen eivät kata, komission on aloitettava uusi tutkimamenettely, joka mahdollistaa siten sen, että ne, joita asia koskee, voivat esittää asiasta huomautuksensa (tuomion 10—13 kohta).

30 — Ks. muun muassa asia C-24/95, Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1591, 23 kohta, jäljempänä Alcan-tapaus). Komissio viittaa asiassa C-280/95, komissio v. Italia, 29.1.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-259), jossa Italian tasavalta ei kiistänyt sitä, että takaisinperimistä koskeva määräys perustuu päätökseen tuen katsomisesta yhteismarkkinoille soveltumattomaksi (10 kohta).

34. SL katsoo, että vuoden 1997 päätös on pätemätön, koska siinä ei ole otettu huo-

31 — Ks. tältä osin em. asia komissio v. Italia, tuomion 25 kohta.

mioon seitsemättä direktiiviä.<sup>32</sup> Se katsoo, että kyseistä direktiiviä sovelletaan varustamoille annettavaan tukeen ja komission olisi pitänyt tämän vuoksi arvioida vuoden 1988 järjestelmän soveltuvuutta yhteismarkkinoille ainoastaan tässä direktiivissä määriteltyjen arviointiperusteiden nojalla. Lisäksi SL katsoo vastinekirjelmään antamassaan vastauksessa, että komissio on vuoden 1997 päätöksessään jättänyt selvittämättä, minkä vuoksi se katsoi, ettei seitsemättä direktiiviä ole sovellettava.

35. Vastineessaan komissio katsoo, että vaikka sen laivayhtiöiden valtiontukea koskeissa vuonna 1997 annetuissa suuntaviivoissa on katsottu, ettei suuntaviivoja sovelleta laivanrakennusteollisuuteen, sen on varmistettava joka tapauksessa, ettei varustamoille myönnettävä tuki tosiasiaa hyödytä laivanrakennusteollisuutta, mikä olisi vastoin seitsemännen direktiivin määräyksiä.<sup>33</sup> Tätä merkitsee komission mukaan vuoden 1997 päätöksessä (päätöksen VI osa) tehty viittaus sellaisen ”mekanismiin” puuttumiseen, jolla varmistettaisiin, että vuoden 1988 järjestelmässä noudatetaan laivanrakennusteollisuutta koskevia yhteisön säädöksiä. Koska SL ei ole kiistänyt tätä toteamusta, komissio katsoo, että SL:n väite on perusteeton. Vastauksessaan komissio kiistää myös SL:n väitteen siitä, että koska seitsemäs direktiivi voi olla asian kannalta merkityksellinen, ainoastaan kyseisen direktiivin

säännöksiä on sovellettava kysymyksessä olevaan tukeen kaikki muut yhteisön säännökset poissulkien.

36. Vaikka seitsemännen direktiivin sanamuodosta käy selvästi ilmi, että se koskee pääasiallisesti ”laivanrakennusteollisuudelle myönnettävää tukea” direktiivin 3 artiklasta, johdanto-osan 12 perustelukappaleen valossa luettuna, johtuu, että direktiiviä saatetaan myös soveltaa varustamoille myönnettävään tukeen. Kyseisissä säännöksissä säädetään seuraavaa:

”Kaikkeen varustamoille tai kolmansille osapuolille myönnettävään tukeen, jota voidaan myöntää laivanrakennukseen tai alusten rakenteelliseen muuttamiseen, on sovellettava 11 artiklan tiedoksiantamista koskevia säännöksiä”.

”Avoimuus- ja tasapuolisuussyistä on perusteltua, että nykyinen tukipolitiikka sisältää jatkuvasti laivanrakennusteollisuudelle myönnettävät epäsuorat tuet varustamoille myönnettävänä investointitukena alusten rakentamisen ja rakenteelliseen muuttamiseen”.

32 — Mainittu edellä alaviitteessä 14. Seitsemäs direktiivi kumottiin laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 22 päivänä joulukuuta 1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3094/95 (EYVL L 322, s. 1). Koska tämä asetus tuli 27.9.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1904/96 (EYVL L 251, s. 5) tehdyn muutoksen johdosta voimaan vasta 31.12.1997, jäljempänä viitataan ainoastaan seitsemänten direktiiviin. Vaikka komissio viittaa vuoden 1997 päätöksessään ainoastaan asetukseen N:o 3094/95 ja N:o 1904/96, tämä ei vaikuta päätöksen pätevytyteen, koska on selvää, että asetukset ovat korvanneet seitsemännen direktiivin ja että mikään niissä tehty muutos ei ole merkityksellinen esillä olevan asian kannalta.

33 — EYVL 1997, C 205, s. 5.

Siten vaikka SL olisikin ehkä oikeassa sen suhteen, että seitsemättä direktiiviä olisi sovellettava, tämä väite ei auta sitä, vaan pikemminkin haittaa asiaa sen kannalta. Tämä johtuu siitä, että varustamoille myönnettävää tukea, siltä osin kuin sitä saatetaan pitää ”*tukena alusten rakenta-*

*miseen tai rakenteelliseen muuttamiseen*” (kursivointi tässä), koskee lisävaatimus sitovasta ”erityisestä” tiedoksinannosta, josta säädetään seitsemännen direktiivin 11 artiklassa. Kyseisen 11 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetään erityisesti, että tiedoksi on annettava ”uusi tai jo olemassa oleva tukijärjestelmä tai tukijärjestelmään tehty muutos, johon tätä direktiiviä sovelletaan”. Jos katsotaan, että vuoden 1988 järjestelmän perusteella myönnettyyn tukeen oli sovellettava ainoastaan seitsemättä direktiiviä, tämä merkitsisi siten sitä, että myönnetään Italian viranomaisten rikkoneen yhteisön oikeutta vielä enemmän, koska ne eivät ole myöskään ilmoittaneet alkuperäistä järjestelmää komissiolle. Koska komissio ei ole viitannut kirjeessä I mihinkään tällaiseen rikkomiseen, se käsitteli vuoden 1988 järjestelmää aivan oikein varustamoille myönnettävänä tukena, jota arvioidaan vain perustamissopimusten tiedoksianto koskevien lievempien määräysten perusteella.

37. Se mahdollisuus, että varustamolle myönnetty tuki koituu lopullisesti laivanrakennusteollisuuden eduksi, ei automaattisesti aiheuta perustamissopimuksen valtiontukia koskevien yleisten määräysten soveltamatta jättämistä. On muistettava, että seitsemännessä direktiivissä, joka perustuu (tuolloiseen) perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan d alakohtaan, jossa ”[kyseisessä kohdassa määrättyjen]” tukiluokitusten lisäksi yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ”muuta tukea, josta neuvosto päättää määränemmistöllä komission ehdotuksesta”, ja siten ”annetaan mahdollisuus poiketa tietyissä määrättyissä tapauksissa

muutoin yhteismarkkinoille soveltumattonta tukea koskevasta kiellosta”.<sup>34</sup> Siten seitsemäs direktiivi olisi voinut hyödyttää SL:ia ainoastaan, jos se olisi voinut tarjota toisen perusteen, jonka nojalla vuoden 1988 järjestelmä olisi voitu todeta yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Kuitenkaan SL ei ole viitannut tällaiseen perusteeseen. Siten sen väite on perusteeton siltä osin, kuin se väittää komission rikkoneen direktiiviä rajoittaessaan vuoden 1997 päätöksessä tekemänsä arvioinnin EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan mukaisten soveltuvuutta koskevien perusteiden arviointiin.

38. Katson siten, että väite siitä, että komissio on rikkonut seitsemättä direktiiviä, on hylättävä.

### C Komission perustelujen riittävyys

39. Erityisesti kantajien suullisista huomautuksista on käynyt selkeästi ilmi, että niiden ensisijainen kanneperuste koskee sitä, että komissio ei ole perustellut päätöstään asianmukaisesti todetessaan, että vuoden 1988 järjestelmän nojalla myönnetty tuki *vääristää tai uhkaa vääristää*

34 — Ks. asia C-400/92, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4701, 13 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat C-356/90 ja C-180/91, Belgia v. komissio, tuomio 18.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2323, 25 ja 26 kohta). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantulon jälkeen perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohta sisältää neljä nimenomaista alakohtaa — Amsterdamin sopimuksessa (6 artikla, 51 kohta) poistettiin ainoastaan perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan toiseen virkkeeseen alun perin sisällytynyt merkitykselliseksi käynyt säännös lainsäädännön yksinkertaistamiseksi.

*kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*

laisen kaupan määrän olevan minimaalinen.<sup>36</sup>

#### i) Yhteenvedo huomautuksista

40. Italia, SL:n tukemana, katsoo, että vaikka tietyissä tapauksissa jo tuen myöntämiseen liittyvien seikkojen vuoksi edellä mainitut edellytykset täyttyvät, komission on joka tapauksessa mainittava nämä seikat päätöksessään. Vuoden 1997 päätös ei kuitenkaan sisällä mitään arviointia siitä, että valtiontuki on omiaan vääristämään kilpailua, tai mitään arviointia sen väitetyistä vaikutuksista jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) mukainen yhteisön asetusten, direktiivien ja päätösten perusteluvollisuus, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt sen erityisesti Leeuwarder-tapauksessa annetussa tuomiossa, ei täyty.<sup>35</sup> Päätöksen IV osassa (mainittu edellä 10 kohdassa) tehty viittaus Sardinian ja jäsenvaltioiden tavara- ja turistiliikenteen tilastoihin ei osoita sitä, että tuki vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällainen suuri riippuvuus merikuljetuksista on luonnollinen seuraus siitä, että Sardinia on saari. Joka tapauksessa vaikka komissio olisikin arvioinut vuoden 1997 päätöksessään, missä määrin Ranskassa ja Espanjassa toimivat laivayhtiöt suorittivat palveluja Sardiniaan, se olisi todennut täl-

41. SL katsoo, että komission kirjeessään I tekemä ainoa tuen mahdollisia haitallisia vaikutuksia kilpailuun ja yhteisön sisäiseen kauppaan liittyvä toteamus oli se, että koska ”Italian niemimaan, Sardinian ja Korsikan välisellä kaupalla on yhteisön ulottuvuus, komissio voi katsoa, että kaikki tuki, joka myönnetään kyseisillä markkinoilla toimivalle yhtiölle, vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua”.<sup>37</sup> Tätä toteamusta ei kuitenkaan toistettu vuoden 1997 päätöksessä. Pelkästään siitä, että Sardinia on saari, ei ole mahdollista päätellä, kuten komissio näyttää tehneen, että sinne sijoituneille yrityksille myönnetty tuki välttämättä vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan. SL katsoo, että vuoden 1997 päätöksessä ei mainita mitään asianomaisten markkinoiden markkinatilanteesta, tuen saajien osuuksista näillä markkinoilla eikä tuen vaikutuksista jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin.

42. Tämä asianomaisiin markkinoihin liittyvien perustelujen puute on erittäin selvä, jos muistutetaan, että palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7 päivänä jou-

36 — Vastinekirjelmään antamassaan vastauksessa Italia korostaa, että 89 prosenttia Sardiniasta peräisin olevista tavaroista kuljetetaan meritse Italian mantereelle, kun taas jäljelle jäävät 11 prosenttia kuljetetaan Ranskan Atlantin ja Välimeren satamiin sekä Espanjan satamiin. Matkustajaliikenteestä Italian mantereelle suuntautuva liikenne muodostaa 97 prosenttia.

37 — Ks. kirjeen kahdeksannen kappaleen viimeinen virke (EYVL 1996, C 368, s. 1 ja 2).

35 — Edellä alaviiteessä 22 mainittu tuomio.

lukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92<sup>38</sup> 6 artiklan 2 kohdan mukaan ”saarikabotaasi Välimerellä” on vapautettu vasta 1.1.1999. Koska asianomaisena aikana (1988—1996) italialaisten ja muualle yhteisön alueella sijoittautuneiden laivayhtiöiden välillä ei ollut kilpailua, tuki ei siten edes periaatteessa ole voinut vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan.

43. Komissio katsoo, että vuoden 1997 päätös on asianmukaisesti perusteltu, koska yrityksille valikoivasti myönnetty tuki mahdollistaa sen, että yritykset voivat parantaa asemaansa kilpailijoihinsa verrattuna, ja tuki siten selkeästi vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>39</sup> Arvioinnissa toistettiin kirjeessä I tehty arviointi, mitä Italia ei kiistänyt kontradiktorisessa menettelyssä. Näissä olosuhteissa komissio katsoi, ettei yksityiskohtainen markkinoiden arviointi tai tuen kauppaan kohdistuvien vaikutusten arviointi ollut tarpeen.<sup>40</sup> Tämä perustuu siihen, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, ettei edes tuen suhteellisen pienen määrä tai tuensaajayrityksen suhteellisen pienen koko sulje pois sitä, etteikö tukea voitaisi luokitella valtiontueksi.<sup>41</sup> Komissio kiistää myös sen, että kirjeen I ja vuoden 1997 päätöksen välillä olisi eroja; molemmissa viitataan samoihin liikenneti-

lastoihin, ja kirjeessä I viitataan erityisesti Italian mantereeseen, Sardinian ja Korsikan väliseen yhteisön kauppaan, mitä viittausta ei sisällytetty vuoden 1997 päätökseen, koska se oli itsestään selvä. Lisäksi se seikka, että tuensaajat toimivat ainoastaan jäsenvaltion sisäisessä kaupassa, ei riitä sulkemaan tuesta yhteisön sisäiselle kaupalle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, koska tuki saattaa auttaa yrityksiä ylläpitämään kilpailuasemansa.<sup>42</sup> SL:n tekemä viittaus asetukseen N:o 3577/92 ei ole asian kannalta merkityksellinen, koska siinä säädetty määräaikainen kabotaasia koskeva poikkeus ei poissulje kansainvälisten merikuljetuspalvelujen suorittamista Sardinian ja muiden jäsenvaltioiden välillä tai laivayhtiöiden harjoittamaa sisäistä liikennettä Sardinian ja Italian mantereeseen välillä. Vastineessaan SL:n kanteeseen komissio lisää, että asetuksessa ei myöskään kielletty muita kuin italialaisia yhtiöitä rekisteröimästä aluksiaan Italiassa ja siten harjoittamasta Sardiniaan suuntautuvaa kabotaasia, minkä seikan komissio toisti yhteisöjen tuomioistuimen sille esittämään kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa.

## ii) Arviointi

44. Vaikka vuoden 1997 päätöksen perustelut ovat (parhaimmillaankin) lyhyitä, komissio tosiasiaa väittää, että kantajat olivat hyvin perillä päätöksen perustana olevista seikoista, jotka sen mukaan ovat joka tapauksessa ilmiselviä. Tämä väitetty

38 — EYVL L 364, s. 7.

39 — Se viittaa edellä alaviitteessä 22 mainitussa Philip Morris -tapauksessa annetun tuomion 11 kohtaan sekä asiassa C-303/88, Italia v. komissio, 21.3.1991 annettuun tuomioon (Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 27 kohta, jäljempänä ENI-Lanerossi-tapaus).

40 — Asia T-214/95, Vlaams Gewest v. komissio, tuomio 30.4.1998 (Kok. 1998, s. II-717, 67 kohta).

41 — Yhdistetyt asiat C-278/92—C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4103, 42 kohta, jäljempänä Hytasa-tapaus).

42 — Asia 102/87, Ranska v. komissio, tuomio 13.7.1988 (Kok. 1988, s. 4067, 19 kohta).



ilmiselvyys on seikka, joka on syytä pitää mielessä arvioitaessa kantajien väitteitä.

45. Yhteisöjen tuomioistuin on muotoillut asiassa Remia vastaan komissio antamassaan tuomiossa<sup>43</sup> klassisen lausuntonsa yhteisön toimielinten velvollisuudesta esittää päätöksilleen asianmukaiset perustelut:

”Vaikka ETY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytetään, että komissio esittää päätöksen tekemiseen johtaneet tosiseikat ja oikeudelliset seikat, sen ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, joita on mahdollisesti käsitelty hallinnollisen menettelyn aikana. Henkilölle kielteisen päätöksen perustelujen on mahdollistettava yhteisöjen tuomioistuimen tekemä päätöksen laillisuusvalvonta sekä se, että henkilölle, jota asia koskee, annetaan tarpeellinen tieto, jotta hän voi arvioida, onko päätös asianmukaisesti perusteltu.”

Myöhemmissä tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että perusteluvelvollisuuden laajuus määräytyy ”asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, jota niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi

olla saada selvennystä tilanteeseensa”.<sup>44</sup> Siten tutkittaessa sitä ”täyttävätkö päätöksen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt”.<sup>45</sup>

46. Philip Morris-tapauksessa, joka muodostaa asianmukaisen lähtökohdan valtiontukia koskeissa asioissa perusteluvelvollisuuden arvioinnille, yhteisöjen tuomioistuimelle esitettiin väite, että riidanalainen komission päätös<sup>46</sup> oli ”riittämättömästi tai vähintäänkin epäselvästi ja/tai ristiriitaisesti perusteltu” sen osalta, että kysymyksessä oleva tukiehdotus (jonka tarkoituksena oli nostaa kantajan erään Alankomaissa olevan tupakkatehtaan tuotannon tehoa) vaikuttaa kauppaan ja vääristää kilpailua.<sup>47</sup> Erityisesti kantaja väitti, että perusteluissa ei ollut arvioitu markkinaolosuhteita mitenkään eikä huomioon ollut otettu tukiehdotuksen vähäistä vaikutusta tehtaan tuleviin tuotantokustannuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt tätä väitettä. Se viittasi siihen *myönnettyyn tosiseikkaan*, että kun suunniteltu investointi toteutettaisiin, kantaja

43 — Asia 42/84, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2545, Kok. Ep. VIII, s. 287, 26 kohta).

44 — Asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta). Ks. myös edellä mainittu Leeuwarder-tapaus, tuomion 19 kohta; asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 15—16 kohta) ja asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-723, 86 kohta sekä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 107 kohta).

45 — Edellisessä alaviitteessä mainittu Sytraval-tapaus. Ks. myös yhdistetyt asiat C-395/96 P ja C-396/96 P, Compagnie maritime belge Transports ja Dafra Lines v. komissio, tuomio 16.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1365, 56 kohta sekä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 43—45 kohta).

46 — Alankomaiden hallituksen tietyn tupakanvalmistajan tuotannon tehokkuuden lisäämistä koskevasta tukiehdotuksesta 27.7.1979 tehty komission päätös 79/743/ETY (EYVL L 217, s. 17).

47 — Ks. Philip Morris -tapaus, kertomus suullista käsittelyä varten (Kok. 1980, s. 2671, 2676).

vastaisi ”noin 50 prosentista tupakantuotannosta Alankomaissa” ja aikoi ” — — viedä yli 80 prosenttia tuotannostaan muihin jäsenvaltioihin” ja että ehdotettu tuki ”vastasi — — 3,8[aa] prosenttia sijoitetusta pääomasta”.<sup>48</sup> Tuomioistuin totesi tämän jälkeen seuraavaa:<sup>49</sup>

”Kun valtiontuki vahvistaa yrityksen asemaa verrattuna muihin yhteisön sisäisessä kaupassa kilpaileviin yrityksiin nähden, kyseisen tuen katsotaan vaikuttavan näihin viimeksi mainittuihin yrityksiin. Tässä tapauksessa Alankomaiden hallituksen ehdottama tuki koskee kansainvälisessä kaupassa toimivaa yritystä, mikä käy ilmi yrityksen muihin jäsenvaltioihin suuntautuvaa vientiä koskevan tuotannon korkeasta prosentuaalisesta osuudesta. Kysymyksessä olevan tuen tarkoituksena on tehostaa yrityksen tuotantoa ja siten lisätä sen kykyä ylläpitää kaupallinen osuutensa, jäsenvaltioiden välinen kauppa mukaan luettuna. Toisaalta tuen väitetään vähentäneen tuotantolaitosten muuntamiskustannuksia ja siten antaneen kantajalle kilpailuetua sellaisiin tuottajiin nähden, jotka ovat toteuttaneet tai aikovat toteuttaa omalla kustannuksellaan tehtänsä tuotannon tehon vastaavan lisäyksen.

Näissä olosuhteissa, jotka on mainittu riidanalaisen päätöksen perustelukappaleissa

48 — Ks. edellä mainittu Philip Morris -tapaus, tuomion 10 kohta.

49 — Ks. edellä mainittu Philip Morris -tapaus, tuomion 11 ja 12 kohta.

ja joita kantaja ei ole riitauttanut, komissio voi perustellusti katsoa, että ehdotettu tuki on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja uhkaa vääristää kilpailua eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten välillä” (kursivointi tässä).

47. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi siten, että riidanalaisessa päätöksessä mainitut tiedot tukivat komission tekemää johtopäätöstä. Olen samaa mieltä SL:n kanssa siitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan muotoillut periaatetta, jonka mukaan pelkkä tuen myöntäminen tietyille kansallisille yritykselle, mikä itse asiassa kuuluu valtiontuen luonteeseen, *välttämättä* oikeuttaisi päättelemään, että tuki täyttää kaikki perustamissopimuksessa tarkoitetun valtiontuen edellytykset.<sup>50</sup> Komissio ei voi pelkästään päätellä, että tietyille yrityksille myönnetty tuki vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan ja vääristää kilpailua. Tämä käy ilmi ensimmäisestä, perusteluja koskevasta tuomiosta asiassa Saksia vastaan komissio, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut perustellut asianmukaisesti päätöstään, kun se ei hyväksynyt 450 000 hehtolitrin viinikiintiötä mutta hyväksyi tällaisen kiintiön 100 000 hehtolitrin osalta.<sup>51</sup> Erityisesti yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”lukuun ottamatta yleisiä perusteita, jotka soveltuvat erotuksesta muihinkin tapauksiin tai joissa ainoastaan toistetaan perustamissopimuksen tietyt määräykset, komissio on pelkästään

50 — Julkiasiamies Capotorti on esittänyt Philip Morris -tapauksessa annettuun tuomioon sisällyneet tiedot yhteenvedonmaisesti ratkaisuehdotuksessaan (Kok. 1980, s. 2671, 2694). Julkiasiamiehen yksiselitteinen kanta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on onksunut ja jonka mukaan tuki on omiaan selkeästi vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (s. 2696—2698), on ymmärrettävä tässä asiayhteydessä.

51 — Asia 24/62, tuomio 4.7.1963 (Kok. 1963, s. 131).

nojautunut 'kerättyyn tietoon' sitä mitenkään täsmentämättä, ja se on katsonut 'että kysymyksessä oleva viinintuotanto — toisin sanoen yhteisön sisäinen viinintuotanto — on täysin riittävä'".<sup>52</sup>

48. Leeuwarder-tapauksessa annetusta tuomiosta käy selkeästi ilmi, että komissio ei voi nojata valtioneuvostoa koskevia perustelujaan oletuksiin.<sup>53</sup> Tässä tapauksessa, jossa kysymyksessä oli julkisen kehitysyhtiön tekemä osakehankinta kartonginvalmistajayrityksessä, Alankomaat ja Leeuwarder riitauttivat komission päätöksen perustelujen asianmukaisuuden sekä osakehankinnan luokittelussa valtioneuvostoksi että komission arvioissa, jonka mukaan tällainen hankinta oli omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan yhteisön sisäiseen kauppaan. Perustelujen asianmukaisuutta koskeva kantajien väite hyväksyttiin ainoastaan jälkimmäisen seikan osalta. Yhteisöjen tuomioistuimen lähestymistapa on erittäin merkityksellinen arvioitaessa komission päätöksen pätevyyttä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.<sup>54</sup>

"Vaikka tietyissä tapauksissa jo tuen myöntämiseen liittyvien seikkojen vuoksi

tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, *komission on joka tapauksessa mainittava nämä seikat päätöksensä perusteluissa*. Esillä olevassa asiassa komissio ei ole tehnyt näin, koska riidanalaiseen päätökseen ei sisälly mitään tietoa markkinoiden tilanteesta, Leeuwarderin asemasta näillä markkinoilla, kysymyksessä olevien tuotteiden jäsenvaltioiden välisen kaupan rakenteesta eikä yrityksen viennistä" (kursivointi tässä).

49. Myös Bremer Vulkan -tapauksessa annetusta tuomiosta on saatavissa viitettä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä tapauksessa, että "riidanalaiseen päätökseen sisältyvät toteamukset ja tiedot eivät ole riittäviä perusteluja komission tekemille päätelmille" siitä, että yritykselle (BV) myönnetty takaus toisen yrityksen (KAE) hankinnan tukemiseksi voi vääristää kilpailua ja vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan.<sup>55</sup> Perustelut katsottiin riittämättömiksi, koska<sup>56</sup>

" — — riidanalaisessa päätöksessä ei ole minkäänlaista mainintaa huomioon otettujen markkinoiden tilanteesta, KAE:n markkinaosuudesta eikä kilpailijayritysten asemasta. Kyseisten tuotteiden jäsenvaltioiden välisen kaupan osalta komissio on maininnut ainoastaan jäsenvaltioiden tuontiluvut kolmeen tullinimikkeeseen

52 — Edellä alaviitteessä 51 mainittu asia, s. 143.

53 — Ks. edellä alaviite 22. Ks. myös samassa alaviitteessä mainittu Internills-tapaus, tuomion 37—39 kohta.

54 — Tuomion 24 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin omaksui julkisasiamies Sir Gordon Slynnin näkemyksen: julkisasiamies totesi, viitattuun asiaan kannalta merkityksellisiin päätöskohtiin, että "komissio on ainoastaan katsonut, että tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua yhteisössä, ilman että komissio olisi esittänyt mitään perustelua siitä, kuinka se päätyi tähän arviointiin. Ei ole esitetty perusteluja tai toiseikkoja tällaisen yleisen arvioinnin tueksi" (ks. edellä mainittu Leeuwarder-tapaus, s. 812).

55 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia, tuomion 51 kohta.

56 — Tuomion 53 kohta.

kuuluvan tuotteen osalta määrittelemättä kuitenkin KAE:n osuutta tässä tuonnissa.”

valtioiden, mukaan lukien Italia, välisen kaupan kokonaislukuihin.<sup>57</sup>

50. Katson, että päätöksen IV osa (ks. edellä 10 kohta) ei täytä edellä mainitussa oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä. Todetessaan näet ainoastaan, että vuoden 1988 järjestelmän mukaan myönnetty tuki täyttää ne neljä pääasiallista edellytystä, jotta tuki voidaan luokitella valtiontueksi perustamissopimuksen nojalla, komissio on nojautunut — mutta vain tukeakseen olettamustaan tuen vaikutuksesta yhteisön sisäiseen kauppaan — hyvin yleisiin tilastoihin tavaroiden ja turistiliikenteen merikuljetuksista ”jäsenvaltioiden” ja ”Sardinian” sekä ”yhteisön” (italiankielisessä todistusvoimaisessa tekstissä ”Stati membri”) ja ”Sardinian” välillä. Vaikka komission asiamies totesi suullisessa käsitelyssä esitettyyn kysymykseen antamassaan vastauksessa, että tämä viittaus oli virheellinen ja että komission olisi pitänyt viitata, kuten jossain määrin selvemmin käy ilmi vuoden 1997 päätöksen ranskankielisestä tekstistä, yhtäältä Italian ja Sardinian väliseen kauppaan ja toisaalta Sardinian ja muiden jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, niin tuensaajilla — ja muilla, joita asia koskee ja jotka saattoivat harkita tuen riitauttamista — on ollut oikeus luottaa todistusvoimaiseen italiankieliseen tekstiin ja siten olettaa, että komissio on perustanut arviointinsa Sardinian ja jäsen-

51. Koska tämä päättely on parhaimmillaankin epäselvä, se ei tue komission tekemää tuen luokittelua valtiontueksi. Lisäksi katson, että näitä kauppaa koskevia lukuja edeltävästä tarkennuksesta ”edellä olevan d kohdan osalta” (”per quanto riguardo la lettera d”) käy selvästi ilmi, että lukujen tarkoituksena oli ainoastaan tukea komission arviointia tältä osin, eli että ”tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”(”l'aiuto incide sugli scambi tra Stati membri”). Komissio katsoo, että kilpailun vääristymistä koskeva peruste sekä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista koskeva peruste ovat niin läheisesti yhteydessä toisiinsa, että tuen ”valikoivan” (”selettivo”, johon on viitattu c-kohdassa) luonteen luonnollisena seurauksena vahvistetaan tuensaajien asemaa niiden kilpailijoihin nähden. Vaikka tämä toteamus olisikin tilastollisesti oikea, se ei käy ilmi vuoden 1997 päätöksestä *perusteluna* päätelmälle, jonka mukaan tuki vääristää kilpailua. Se on päinvastoin sekä tosiseikkoja koskeva toteamus että johtopäätös, joista kumpikin edellyttää perustelua mutta joista kumpaakaan ei ole mitenkään perusteltu komission tekemässä vuoden 1997 päätöksessä. Katson, että Philip Morris -tapauksessa ja asiassa ja Vlaams Gewest vastaan komissio annettuihin tuomioihin perustuva komission väite siitä, että kun valtion tai alueellisista varoista myönnetään tukea valikoivasti tietyille yrityksille, tämän poikkeuksettomana seurauksena

57 — Vaikka tavarakuljetusten osalta vuoden 1997 päätöksen ranskankielisessä versiossa viitataan tavaroihin, jotka ”ovat jäsenvaltioista peräisin” (”provenant des États membres”) ja jotka kuljetetaan Sardiniaan sekä tavaroihin, jotka kuljetetaan Sardiasta ”jäsenvaltioihin”(”vers les États membres”), turistiliikenteen osalta viitataan kauppaan ”mantereen ja Sardinian välillä”(”entre le continent et la Sardaigne”).

kilpailu vääristyy ja yhteisön sisäiseen kauppaan vaikutetaan, on väärä.<sup>58</sup> Komission on esitettävä *ainakin lyhyesti* perustelut sille, minkä vuoksi se kussakin yksittäistapauksessa on katsonut, että kysymyksessä olevalla tuella on tällainen vaikutus. Komissio on selkeästi laiminlyönyt esittää tällaisia perusteluja vuoden 1997 päätöksessä.

52. Lisäksi vuoden 1997 päätöksen ja kirjeen I tekstin vertailu ei auta komissiota. Kuten SL on todennut, kirjeeseen sisältyi yksi selkeä viittaus Italian mantereen sekä Sardinian ja Korsikan välisen kaupan ”yhteisön ulottuvuuteen”. Tällaisen toteamuksen nojalla, jota tuettiin kauppaa koskevilla kokonaisluvuilla, jotka erosivat ainoastaan vähäisesti vuoden 1997 päätöksessä esitetyistä luvuista, tuensaaajat saattoivat helposti olettaa, että komission tutkinta kohdistuu tuen mahdollisuuteen vääristää kauppaa tällä tietyllä merikuljetuspalvelujen tarjoamista koskevalla markkina-alueella. Kuitenkin komission vastineesta Italian kanteeseen, sen vastauksesta yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen sekä sen esittämistä suullisista huomautuksista käy ilmi, että komissio tarkoitti todellisuudessa tuen mahdollisuutta sulkea kilpailusta pois sekä

Korsikaan sijoittautuneet laivayhtiöt että yleisemmin Ranskan ja Espanjan mantereella toimivat yritykset. Vaikka Italian vastauksessaan esittämät tilastot saattavat hyvinkin perustella komission huolen, vuoden 1997 päätöksen perusteella näin ei voida tehdä.

53. Katson, että SL:n väite asetuksen N:o 3577/92 merkityksellisyydestä on aiheellinen ja että vuoden 1997 päätös on myös tämän vuoksi puutteellisesti perusteltu. Koska kyseinen asetus mahdollisti sen, että Italia voi estää merikabotaasin<sup>59</sup> asian kannalta merkityksellisenä aikana, vuoden 1988 järjestelmän perusteella myönnetyn tuen edunsaajat kuten SL saattoivat, ottaen huomioon kirjeessä I tehdyn viittauksen Korsikaan, sitä suuremmalla syyllä olettaa komission taroittaneen ainoastaan Italiaan sijoittautuneita laivayhtiöitä, jotka tarjoavat palveluja Italian mantereen, Sardinian ja Korsikan välillä niiden pääasiallisina kilpailijoina.<sup>60</sup> Kuitenkin komission suullisesti esittämistä huomautuksista sekä sen yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamasta vastauksesta käy selkeästi ilmi, että se katsoi, ettei asetus N:o 3577/92 vaikuta asiaan, koska siinä ei estetty muiden jäsenvaltioiden yrityksiä — erityisesti Ranskaan ja Espanjaan sijoittautuneet yri-

58 — Edellä alaviiteessä 40 mainitussa asiassa Vlaams Gewest v. komissio antamassaan tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, muun muassa Bremer Vulkan -tapaukseen viitaten, että ”sovelletuna tukitoimen oikeudelliseen arviointiin” perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytetään, että ”vaikka tuen myöntämiseen liittyvistä seikoista ilmeni, että tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua”, ”komission on joka tapauksessa mainittava nämä seikat päätöksensä perusteluissa”. Tätä periaatetta soveltaen yhteisöjen tuomioistuin katsoi kanteen kohteena olevaan päätökseen sisältyneiden tietojen perusteella, että komission tekemä arviointi ”riidanalaisen päätöksen vaikutuksista kilpailuun ja yhteisönsisäiseen kauppaan ei ole jäänyt abstraktille tasolle”(tuomion 65 kohta, kursivointi tässä).

59 — Kabotaasi merkitsee olennaisesti ”toiselle valtiolle kuuluvien kuljetusvälineiden voittoa tuottavaa käyttöä toisessa valtiossa, jossa liiketoiminta tapahtuu”; ks. European Communities Glossary, 5th ed., 1990, s. 205.

60 — Asetuksen N:o 3577/92 1 artiklassa säädetään, että yhteisöön sijoittautuneet laivanvarustajat saattoivat suorittaa vapaasti ”merikuljetuspalveluja jäsenvaltion sisällä (merikabotaasi)” 1.1.1993 alkaen. Kuitenkin ”saarikabotaasi Välimerellä” oli 6 artiklan 2 kohdan mukaan alun perin poissuljettu 1.1.1999 asti. ”Saarikabotaasi” määriteltiin 2 artiklan 1 kohdassa ”matkustajien tai tavaroiden meritse tapahtuvaksi kuljetukseksi: — saman jäsenvaltion mantereen puolisten satamien ja yhden tai useamman saaren välillä, — saman jäsenvaltion saarien satamien välillä — —”.

tykset — tarjoamasta vuoden 1988 järjestelmän perusteella myönnetyn tuen edunsaajien tarjoamien palvelujen kanssa kilpailevia kansainvälisiä merikuljetuspalveluja ja koska järjestelmästä aiheutunut etu ei rajoittunut kabotaasipalveluja tarjoaviin yrityksiin. Katson, että jos komissio olisi edes lyhyesti viitannut tällaisiin arviointeihin vuoden 1997 päätöksessään, tämä olisi todennäköisesti riittänyt siihen, että päätös olisi ollut EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan mukainen.

54. Lisäksi tällainen viittaus olisi myös taannut kyseisen päätöksen yhdenmukaisuuden komission viime aikoina tekemien useiden päätösten kanssa, jotka koskevat maanteiden tavaraliikennettä Italiassa ja joissa komissio viittaa maantiekuljetuspalvelujen kabotaasin vapauttamista koskevan yhteisön lainsäädännön merkitykseen.<sup>61</sup> Katson siten, että vuoden 1997 päätös on kumottava.

55. En kuitenkaan miltään osin hyväksy Italian esittämää selitystä sille, ettei se ole ollut komission kanssa asianmukaisesti

yhteistyössä sekä ennen (ks. kirjeen I kahdeksas kohta) kontradiktorista menettelyä että sen aikana (Italia myöntää puolustuksessaan, ettei se ole vastannut komission 25.11.1996 esittämään tietojensaantipyyntöön, johon sisältyi ”yksityiskohtainen huomautus” merikuljetuspalvelumarkkinoiden rakenteesta). Vaikka jäsenvaltio arvioi komission perusteettomasti pyytäneen siltä yksityiskohtaista markkina-analyysia kontradiktorista menettelyä varten, se ei voi kieltäytyä toimittamasta sen saatavilla olevia tilastoja, jotka voivat edistää komission suorittamaa tutkintaa.<sup>62</sup> Italian menettely esillä olevassa tapauksessa olisi mielestäni oikeuttanut komission nojautumaan päätöksensä perusteluissa mihin tahansa tilastoihin, joita sen saatavissa oli ranskalaisten ja espanjalaisten laivayhtiöiden kilpailusta Sardiniaan ja Sardiniasta suoritettavien merikuljetuspalvelujen osalta. Komissio ei ole kuitenkaan tehnyt näin.<sup>63</sup> Se ainoastaan oletti, että tällaisen kilpailun olemassaolo on ilmeistä.

#### *D Riitautetun tuen luokittelu ”muutetuksi” tueksi*

56. Jos yhteisöjen tuomioistuin on samaa mieltä kanssani siitä, että vuoden 1988

61 — Ks. Italian käyttöönottamasta toisen lukuun harjoitettavalle maanteiden tavaraliikenteelle myönnettävien verohelpotuksien järjestelmästä 22.10.1996 tehty komission päätös 97/270/EY (EYVL 1997, L 106, s. 22); Friuli-Venezia Julianan alueen (Italia) myöntämistä tuista maanteiden tavaraliikennettä harjoittaville alueen yrityksille 30.7.1997 tehty komission päätös 98/182/EY (EYVL 1998, L 66, s. 18) sekä Espanjan hyötöajoneuvojen ostojen tukijärjestelmästä Plan Remove Industrialista (elokuu 1994—joulukuu 1996) 1.7.1998 tehty komission päätös 98/693/EY (EYVL 1998, L 329, s. 23).

62 — Tämä käy mielestäni välillisesti ilmi perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdasta sekä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) nimenomaisesta yhteistyövelvoitteesta. Ks. tältä osin myös asia SFEI ym., tuomion 43 kohta sekä asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 22 kohta, jäljempänä Boussac-tapaus).

63 — Ks. tältä osin asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4551, 32—37 kohta, jäljempänä Kimberly-Clark-tapaus).

järjestelmän luokittelua valtion tueksi koskevat perustelut ovat puutteelliset, yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse tutkia kyseiseen järjestelmään tehtyjen muutosten luokittelua sellaisiksi muutoksiksi, joista on annettava tieto EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kuitenkin koska tämän luokittelun perustana olevan lähestymistavan asianmukaisuus on yksi tärkeimmistä ja varmasti uusimmista kysymyksistä, joita esillä olevissa kanteissa on nostettu esiin, aion seuraavassa tarkastella kantajien esittämiä eri väitteitä.

i) Yhteenveto huomautuksista

57. Italia katsoo, että velvoite ilmoittaa komissiolle olemassa olevaan tukijärjestelmään tehdyt muutokset ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen jatkaa kyseisen järjestelmän soveltamista. Komissio voi siten ainoastaan aloittaa tutkintamenettelyn muutosten osalta. Siten valtion tukea, jota on myönnetty näiden muutosten mukaisesti, ei voida pitää laittomana, elleivät tällaiset muutokset vaikuta huomattavasti kyseisen tuen soveltumattomuuteen yhteismarkkinoille.

58. Italian asiamies korosti suullisessa käsittelyssä, ettei mikään vuoden 1988 lailla tehdyistä muutoksista, ostoleasingmahdollisuutta (100 §) lukuun ottamatta, merkinnyt todellista tai huomattavaa uutuutta. Ostoleasingmahdollisuutta ei kuitenkaan koskaan käytetty. Siten sen ei

voitu katsoa muuttavan tuen luonnetta. Vaatimukset tuensaajan päätoimipaikan sekä rekisteröintisataman sijainnista Sardinian 2 §:ssä, kun taas vaatimuksilla siitä, että kaikki tuensaajan alukset oli ilmoitettava rekisteriin Sardinian satamissa, että satamia käytetään liiketoiminnan keskuspaikkana ja että alusten kunnostustyöt tehdään Sardinian, oli hyvin rajallinen merkitys käytännössä, koska niitä sovellettiin yrityksiin, joiden rekisteröintisataman oli jo oltava Sardinian. Vaatimus siitä, että tietyt tuensaajat käyttävät sardinialaisen rekisteröintisatamansa yleiseen merimiesluetteloon merkittyjä miehistön jäseniä, johtuu kansallisesta lainsäädännöstä, jossa säädetään kunkin sataman merimiesluetteloon rekisteröityjen miehistön jäsenten työllistämismahdolloista, ja sen seurauksena ainoastaan suosittiin Sardinian satamia muihin Italian satamiin verrattuna.

59. SL katsoo, että ainoastaan muutoksia, joilla on todellinen eikä vain muodollinen tai rajallinen vaikutus olemassa olevaan valtioneuvoston tukijärjestelmään, voidaan pitää uutena tai muutettuna tukena. Koska vuoden 1997 päätökseen ei sisälly mitään arviointia syistä, joiden perusteella komissio katsoi vuoden 1988 lakiin sisältyvien muutoksien olevan huomattavia, kun pelkkä vertailu alkuperäisen järjestelmän kanssa johtaisi päinvastaiseen lopputulokseen, komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen. Tämän väitteen perustelemiseksi SL nojautuu asiassa *Namur-Les assurances du crédit* vastaan OND annettusta tuomiosta<sup>64</sup> ilmenevään oikeuskäytäntöön: tuossa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että arvioitaessa sitä,

64 — Asia C-44/93, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3829, jäljempänä *Namur-tapaus*).

onko olemassa olevaa tukijärjestelmää ”muutettu”, on tärkeää tutkia sen perustana olevia säädöksiä; julkisasiamies Lenz puolestaan katsoi ”tuen muuttamisen” merkitsevän samaa kuin ”tukijärjestelmän aineellinen muutos”.<sup>65</sup> Suullisessa käsittelyssä SL:n edustaja katsoi, että komission olisi tehtävä perusteellinen tutkimus siitä, oliko uutta tai muutettua tukea myönnetty, mitä oikeudellisen neuvonantajan mukaan vuoden 1997 päätöksessä ei ollut tehty.

telujen III osassa (jäljempänä ”vuoden 1997 päätöksen III osa”).<sup>67</sup> Uusia edellytyksiä ei voi erottaa alkuperäisestä järjestelmästä, ja ne rajoittavat entisestään mahdollisten tuensaajien joukkoa sekä voimistavat järjestelmän syrjivää luonnetta lisäten näin aiheutettua kilpailun vääristymistä.

## ii) Arviointi

60. Komissio katsoo, että sen ei ollut tarpeen vertailla kohta kohdalta olemassa olevaa tukea ja sen myöhempiä muutoksia, koska perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että kaikki tällaiset muutokset on annettava tiedoksi, oli ne sitten tehty itse tukijärjestelmään tai ehtoihin, joiden perusteella yksittäiset tuet myönnetään. Komissio katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamaa valvontaa koskevin varauksin on komission eikä jäsenvaltioiden asiana määrittellä, vaikuttavatko muutokset huomattavasti olemassa olevaan tukeen.<sup>66</sup> Vaihtoehtoisesti se katsoo, että esillä olevassa asiassa muutokset jo erikseen tarkasteltuina, mutta sitäkin suuremmalla syyllä yhdessä tarkasteltuina, merkitsevät alkuperäisen järjestelmän huomattavaa muutosta. Sen johdosta, että SL nojautuu Namur-tapauksesta ilmenevään oikeuskäytäntöön, komissio toteaa, että esillä olevassa asiassa ei ole pelkästään olemassa uutta lakia, toisin sanoen vuoden 1988 alueellinen, vaan että kyseisessä laissa on säädetty suuri määrä huomattavia muutoksia, joista kaikki on mainittu vuoden 1997 päätöksen perus-

61. Kanteiden tätä koskevaan osaan liittyä olennaisesti kaksi merkittävää kysymystä. Ensimmäinen koskee komission vuoden 1997 päätöksessä tekemän lähestymistavan oikeellisuutta; toinen koskee kysymystä siitä, onko komissio perustellut riittävästi päätelmänsä, jonka mukaan alkuperäistä järjestelmää oli muutettu vuoden 1988 alueellisella lailla, mikä kysymys liittyy läheisesti kysymykseen siitä, oliko komission arviointi asiallisesti oikea.

Vuoden 1997 päätöksessä omaksuttu lähestymistapa

62. Vuoden 1997 päätöksestä käy selkeästi ilmi, että komissio ei ole katsonut vuoden 1988 järjestelmän perusteella myönnettyä tukea ”muutetuksi” tueksi pelkästään siksi, että tuki oli myönnetty vuoden 1988 järjestelmän nojalla sen sijaan, että se olisi myönnetty alkuperäisen järjestelmän

65 — Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu Namur-tapaus, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 77 kohta.

66 — Komissio viittaa asiaan C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5505, Kok. Ep. XI, s. I-495, 14 kohta).

67 — Komissio viittaa näissä kahdessa asiassa antamassaan vastineessa vuoden 1988 alueellisen lain 99 ja 100 §:ssä tehtyihin muutoksiin, jotka on mainittu edellä 4 ja 5 kohdassa.



nojalla. Se katsoi päinvastoin, että "[vuoden 1951 alueellisella lailla] perustettuun tukijärjestelmään tehtiin huomattavia muutoksia (vuoden 1988 alueellisella lailla)".<sup>68</sup> Tämä arviointi on mielestäni oikea. Kuitenkin siltä osin kuin komissio katsoo yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, että pelkästään se seikka, että vuoden 1988 alueellisella lailla muutettiin vuosien 1951 ja 1954 alueellisia lakeja, riitti tekemään vuoden 1988 järjestelmästä EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun muutoksen alkuperäiseen järjestelmään, katson, että komissio on väärässä. Ainoastaan muutokset, jotka merkitsevät olemassa olevan järjestelmän huomattavaa muutosta, on ilmoitettava EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

63. Tämä perustuu Namur-tapauksen huolelliseen tarkasteluun. Kyseisen asian olosuhteet olivat melko epätavalliset. OND oli belgialainen julkinen yritys, joka sai useina sille myönnettyinä etuina valtiontukea vuoden 1939 lain perusteella joka, "huolimatta muutoksista, jotka eivät vaikuttaneet näiden etujen *asiasältöön* — — pysyi muuttumattomana 1.2.1989".<sup>69</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen oli ratkaistava, merkitsikö olemassa olevan valtiontuen muutosta se seikka, että kyseisestä päivämäärästä alkaen saatettiin katsoa Belgian ministereiden, jotka määräisivät OND:n toiminnasta, sallineen OND:n laajentaa kaupallista vakuutustoimintaansa. Yhteis-

68 — Ks. päätöksen III osan viides kappale (kursivointi tässä) sekä kirjeen I viides kappale. Päätöksen todistusvoimaisessa italiansäätöksessä on käytetty ilmausta "muuttaa huomattavasti" ("*modificata in modo sostanziale*"), kun taas kirjessä I on kysymys ilmauksesta "olemassa olevan muuttettu" ("*sostanzialmente modificata*") (kursivointi tässä).

69 — Ks. edellä alaviitteessä 64 mainittu asia, tuomion 23 kohta.

söjen tuomioistuin hylkäsi tämän vaihtoehdon. Se katsoi, että<sup>70</sup>

"Uuden tuen myöntämistä tai olemassa olevan tuen muuttamista ei voida arvioida tuen laajuuden tai erityisesti sen rahallisesti arvioitun määrän perusteella tietynä yrityksen olemassaolon hetkenä, jos tukea myönnetään aikaisempien, muuttamattomien säännösten perusteella. Se seikka, onko tuki luokiteltava uudeksi tueksi tai olemassa olevan tuen muutokseksi, on ratkaistava tarkastelemalla tuen myöntämistä koskevia säännöksiä".

64. Nimenomaan sen vuoksi, että alkupe räisiä säännöksiä ei ollut muutettu eivätkä ne rajoittaneet OND:n kaupallisen toiminnan alaa, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei myöhemmin tehty todellisuudessa vapaaehtoisesti hyväksytyn rajoituksen peruuttaminen merkinnyt alkuperäisen järjestelmän "muutosta". Katson siten, ettei Namur-tapaus tue johtopäätöstä siitä, että kun olemassa olevan tukijärjestelmän perustana olevaa lainsäädäntöä muutetaan, muutoksia on pidettävä tiedoksiannettavina "muutoksina". Päinvastoin yhteisöjen tuomioistuin on selkeästi katsonut tuen alaan tehtyjen muutosten osoittavan, onko tukea muutettu; jos väitetty "muutos" muuttaa tuen alaa *asiallisesti*, se on annettava tiedoksi. Ainoastaan tällainen terveen järjen mukainen lähestymistapa mahdollistaa riittävän oikeusvarmuuden tuensaajille, jäsenvaltioille ja niille kolmansille, joita

70 — Ks. edellä alaviitteessä 64 mainittu asia, tuomion 28 kohta.

asia koskee, kun poistetaan tarve ”antaa tiedoksi etukäteen suuresti eroavat toimenpiteet, joita ei voitaisi panna tämän jälkeen täytäntöön huolimatta epäilyistä sen osalta, onko ne luokiteltava uudeksi tueksi”.<sup>71</sup>

kun on luotu uusi tukijärjestelmä, *kun taas tuen muuttaminen edellyttää tukijärjestelmän aineellista muutosta*”.

65. Julkiasiamies Lenzin Namur-tapauksessa esittämästä ratkaisuehdotuksesta saadaan tukea tälle tulkinnalle. Julkiasiamies totesi seuraavaa:<sup>72</sup>

”Onko tukea myönnetty vai muutettu — — riippuu siitä, onko jäsenvaltioiden toteuttamissa eri toimenpiteissä, joilla myönnetään tuen muodossa olevia etuja yritysten hyväksi, tapahtunut muutos, joka vaikuttaa näiden etujen asiiasältöön tai ulottuvuuteen. Tässä yhteydessä voidaan todeta 93 artiklan 1 ja 3 kohdan vertailusta, että 3 kohdan mukainen ’tuen’ käsite on 1 kohdassa mainitun ’tukijärjestelmän’ synonyymi. Siten 93 artiklan 3 kohdan mukaista tukea on myönnetty,

Lisäksi tämä ratkaisu on yhdenmukainen julkiasiamies Mancinin Heineken-tapauksessa selkeästi ilmaiseman kannan kanssa, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa<sup>73</sup>

”ei edellytetä, että jäsenvaltioille asetetaan ehdoton velvollisuus antaa kaikki seikat tiedoksi komissiolle. Toisin sanoen jäsenvaltion on annettava komissiolle tieto muutoksista, jotka niiden yrityksiin tai kilpailusuhteisiin kohdistuvan vaikutuksen vuoksi voivat vaikuttaa komission päätökseen. *Toisaalta ei ole tarpeen antaa tiedoksi pelkästään muodollista laatua olevia muutoksia, jotka eivät vaaranna vapaata kilpailua*”.

#### Perustelujen asianmukaisuus

66. SL katsoo, että vuoden 1997 päätöksessä esitetyt perustelut komission arvioinnille, jonka mukaan vuoden 1988 alueellisella lailla alkuperäiseen järjestelmään tehdyt muutokset olivat huomattavia, ovat puutteelliset. Kun otetaan huomioon edellä tarkastellut perusteluvollisuutta koskevat periaatteet (tämän ratkaisuehdotuk-

71 — Ks. edellä alaviitteessä 64 mainittu Namur-tapaus, tuomion 33 kohta. Tältä osin oikeusturvaa näyttää lisänneen äskettäin EY:n perustamissopimuksen 94 artiklan (josta on tullut EY 89 artikla) nojalla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1). Sen 1 artiklan b kohdan määritelmään ”voimassa olevasta tuesta” sisältyvät tuet, ”joiden osalta voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä”.

72 — Ratkaisuehdotuksen 77 kohta (kursivointi tässä).

73 — Ks. edellä alaviitteessä 24 mainittu Heineken-tapaus, julkiasiamiehen ratkaisuehdotuksen 5 kohta (kursivointi tässä).

sen 44—54 kohta), katson, pienin epäilyksin, että päätöksen III osan perustelut täyttävät EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimukset.

67. Huolimatta siitä, että komissio arvos- telee Italiaa ja SL:ia siitä, että ne ovat yhteisöjen tuomioistuimelle esittämässään huomautuksissa vertailleet kohta kohdalta vuoden 1988 alueellisen lain säännöksiä vuoden 1951 ja vuoden 1954 alueellisten lakien säännöksiin, se itse tekee päätöksensä III osassa vastaavanlaisen vertailun. Se toistaa alkuperäisen järjestelmän pääasialliset säännökset ja sitten, kuten edellä on huomautettu, että vuoden 1988 alueellisessa laissa on tehty ”huomattavia muutoksia” kyseiseen järjestelmään, minkä jälkeen se esittää viimeksi mainitun lain asianomaiset uudet säännökset. Komissio ei kuitenkaan mitenkään pyri peruste- lemaan väitettään muutosten huomatta- vuudesta. Päinvastoin vuoden 1997 pää- töksen perustelujen V osassa (jäljempänä päätöksen V osa) se toteaa ainoastaan, että vuoden alueellista 1951 lakia ”muutettiin merkittävästi [vuoden 1988 alueellisella lailla] — —”. Asiasisällön osalta komissio on todellisuudessa katsonut, että pelkkä alkuperäisen järjestelmän ja vuoden 1988 järjestelmän säännösten vertailu paljastaa sen, että muutokset olivat huomattavia.

68. Komission tulee välttää tällaisten ole- tusten tekemistä. Perusteluissa on nimen- omaisesti selvitettävä, minkä vuoksi se katsoo, että tietyt muutokset ovat huomattavia. Esitettyjen perustelujen ei tarvitse olla yksityiskohtaisia, erityisesti kun, kuten esillä olevassa asiassa, komissio katsoo,

että asian kannalta merkitykselliset muu- tokset ovat ilmeisiä. Olisi ihanteellista, että perustelut olisivat sen tekemän muutosten huomattavuutta koskevan johtopäätöksen yhteydessä, mutta kuten jo edellä käsi- tellystä yhteisöjen tuomioistuimen oikeus- käytännöstä käy ilmi, on riittävää, että perustelut käyvät ilmi kyseessä olevan päätöksen muista osista. Vaikka ei olekaan esitetty nimenomaisia perusteluja komis- sion johtopäätökselle sen osalta, että vuo- den 1988 alueellisella lailla tehtiin huomattavia muutoksia alkuperäiseen järjes- telmään, katson, että esillä olevassa asiassa päätös kokonaisuudessaan tarkasteltuna täyttää perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimukset.

69. Ensiksi alkuperäisen järjestelmän ja vuoden 1988 järjestelmän (pätöksen III osassa) asianomaisten säännösten pel- kästä vertailusta, ottamatta edes huomioon komission yhteisöjen tuomioistuimessa esittämässään suullisissa lausumissa teke- mää arviointia, käy selvästi ilmi, että vuo- den 1988 alueellisella lailla tehtiin useita huomattavia muutoksia. Siten on selvää, että edellytykset, jotka liittyvät tuensajaan keskushallinnon, meriliikennetoiminnan, tärkeimpien varastojen, varikkojen ja yri- tyksen toimintaa tukevien laitteiden sijain- tiin, olivat kaikki uusia, kuten olivat myös edellytykset, jotka koskivat Sardinian satamien käyttämistä yrityksen liiketoi- minnan keskuspaikkana sekä sen kaikkien alusten kunnostustöiden teettämistä taval- lisesti Sardinian telakoilla. Uutta oli myös bruttovetoisuudeltaan yli 250 tonnin aluk-

sia hankkiville tuensajille asetettu velvoite käyttää paikallisesti rekisteröityä miehistöä, minkä komissio katsoi päätöksensä perustelujen I ja VI osassa (jäljempänä päätöksen I ja VI osa) merkitsevän kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää sardinialaisten merimiesten suosimiseksi. Ostoleasingmahdollisuuden osalta komission käyttämästä sanamuodosta (”järjestelmässä annettiin myös mahdollisuus”-”il regime di aiuti ha altresì introdotto”) käy selvästi ilmi, että kysymyksessä oli uutuus. Toiseksi Italian tai Sardinian viranomaiset eivät ole riitauttaneet tätä luokittelua kontradiktorisessa menettelyssä, joka edelsi vuoden päätöksen 1997 tekemistä. Vaikka tämä ei merkitsekään edellä (20—24 kohta) esitetystä syistä sitä, etteikö varsinkin SL voisi riitauttaa luokittelua myöhemminkin, se on kuitenkin seikka, jonka yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon arvioidessaan komission perustelujen asianmukaisuutta sillä edellytyksellä, että muutosten huomattavaa luonnetta on jollakin tavoin perusteltu. Komission esittämä selkeä kuvaus siitä, että muutokset ovat ”huomattavia”, on tällainen perustelu esillä olevassa asiassa. Lopuksi päätöksen VI osaan sisältyvä arviointi on merkittävä. Komissio toteaa siinä yksiselitteisesti, että se katsoo vuoden 1988 alueellisen lain olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden peruseriaatteiden, nimittäin sijoittautumisvapauden ja kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevan kiellon kanssa, minkä lisäksi se yksilöi tiettyjä lakiin liittyviä seikkoja, jotka pahentavat jo alkuperäiseen järjestelmään sisältyneitä näiden periaatteiden loukkauksia. Siten komissio viittaa päätöksen VI osan kolmannessa kappaleessa nimenomaisesti veloitteeseen rekisteröidä tuensajan kaikki alukset Sardiniaassa ja neljännessä kappaleessa kansalaisuuteen perustuvaan syrjintään, joka käytännössä seuraa veloitteesta palkata ”paikallisia merimiehiä”. Tällainen perustelu tukee

selkeästi sen johtopäätöstä, että alkuperäistä järjestelmää muutettiin huomattavasti vuoden 1988 alueellisella lailla.

#### Luokittelun oikeellisuus

70. Italia ja SL ovat myös kiistäneet komission johtopäätöksen vuoden 1988 alueellisella lailla toteutettujen muutosten huomattavuudesta. Ne katsovat, että muutoksilla vain lisättiin alkuperäiseen järjestelmään yksityiskohtia tai tehtiin siihen täsmennyksiä, ja niillä oli ainoastaan vähäinen käytännön merkitys. En voi olla yhtä mieltä tästä suotuisasta arvioinnista. Vaikka edellytystä, jonka mukaan alkuperäisessä järjestelmässä vaadittujen tuensajien päätoimipaikan ja verotuspaikan lisäksi myös niiden keskushallinnon on oltava Sardiniaassa, voitaisiin pitää yhtenä lisäyksityiskohtana, jonka tarkoituksena on varmistaa, että ainoastaan paikalliset yritykset hyötyvät saatavilla olevasta rahoitustuesta, samaa ei voida sanoa uusista edellytyksistä, joiden mukaan tuensajien on myös käytettävä Sardinian satamia liiketoimintansa keskuspaikkana, rekisteröitävä kaikki aluksensa näissä satamissa ja että niiden tärkeimpien varastojen, varikkojen sekä yrityksen toimintaa tukevien laitteiden on oltava siellä, oletettavasti kaikkien niiden alusten osalta. Tällaiset muutokset ovat huomattavia. Ne estävät todellisuudessa muita kuin sardinialaisia yrityksiä hyötymästä saatavilla olevasta rahoitustuesta ja, mitä komissio on korostanut päätöksensä VI osassa, ne myös ulottavat tuesta saatavan välillisen hyödyn useisiin muihin käytännössä välttämättä sardinialaisiin yrityksiin, jotka toimivat Sardinian alueen satamissa.

71. Lisäksi kun vuoden 1988 alueellisessa laissa asetettiin yleinen edellytys, jonka mukaan tuensaajien oli teetettävä kaikki kunnostustyönsä paikallisissa satamissa, laki oli selkeästi omiaan hyödyttämään Sardinian telakoita ainakin välillisesti. Komissio on ilmeisen oikeassa epäillessään, että tämä uusi säännös voi loukata seitsemättä direktiiviä. Sardinialaisen miehistön palkkaamista koskevan velvoitteen tautalla oleva aikomus oli myös selkeä ja merkittävä. Vuoden 1988 asianomaisessa Italian kansallisessa lainsäädännössä, johon Italian asiamies viittasi suullisessa käsittelyssä, edellytettiin *muun muassa* miehistörekisterien ylläpitoa. Vaikka hän katsoikin, että vuoden 1988 alueellisessa laissa oli noudatettava kyseistä lainsäädäntöä, hän ei viitannut kyseiseen lainsäädäntöön sisältyvään välittömästi syrjivään kansalaisuutta koskevaan edellytykseen, jonka yhteisöjen tuomioistuin on asiassa *Merci Convenzionali Porto di Genova* annetussa tuomiossa<sup>74</sup> nimenomaisesti katsonut yhteisön oikeuden vastaiseksi. Koska sardinialaisten merimiesten palkkaamista koskevan velvoitteen asettaminen johtaa välttämättä kaikkien muiden kuin italialaisten merimiesten poissulkemiseen, komissio oli erityisesti asiassa *Porto di Genova* annettu tuomio huomioon ottaen ilmeisen oikeassa luokitellessaan tällaisen edellytyksen muutokseksi, joka on annettava tiedoksi.

72. Vaikka vuoden 1988 alueellisella lailla tehtyjen muutosten välittömänä seurauksena oli niiden yritysten määrän väheneminen, jotka saattoivat olla alkuperäisen järjestelmän edunsaajia, ja siten ainakin teoriassa vähennettiin myönnettävän tuen

määrää, tällainen mahdollisuus ei poissulje kyseessä olevien muutosten luokittelua perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuiksi ”muutoksiksi”. Ensiksikin, kuten komission asiamies totesi suullisessa käsittelyssä esitettyyn kysymykseen antamassaan vastauksessa, tällainen tuen määrää koskeva pienennys ei ole asian kannalta merkittävä, kun se on toteutettu muutoksin, jotka pahentavat tukijärjestelmän syrjiviä ja siten mahdollisesti vääristäviä vaikutuksia. Toiseksi en voi hyväksyä sitä, että muutokset, jotka vähentävät mahdollisten välittömien tuensaajien määrää mutta ulottavat epäsuorasti tuesta saatavat edut suureen määrään muita a priori kansallisia edunsaajia, kuten esillä olevassa asiassa paikalliset telakat ja miehistö, voitaisiin millinkaan luokitella merkityksettömiksi, jolloin ne jäisivät EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisen tiedoksiantovelvollisuuden ulkopuolelle.

73. Lopuksi on selvää, että vuoden 1988 alueellisen lain 100 §:ssä käyttöön otettu ostoleasing-vaihtoehto merkitsi lähtökohtaisesti alkuperäisen järjestelmän tiedoksiannettavaa muutosta. Italia, jota SL tukee, katsoo kuitenkin, että koska mitään tukea ei ole myönnetty tämän vaihtoehdon nojalla asian kannalta merkityksellisenä ajanjaksona (1988—1996), muutosta ei tule ottaa huomioon määriteltäessä, olisiko Italian tullut antaa muutokset tiedoksi. Tämä väite on harhaanjohtava, ja se on hylättävä.

74. Yhdyn julkisasiamies Lenzin Namur-tapauksessa esittämään näkemykseen, jonka mukaan ”93 artiklan 1 ja 3 kohdan vertailusta käy ilmi, että käsite ’tuki’ on 1 kohdassa mainitun ’tukijärjestelmän’

74 — Asia C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova*, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5889, Kok. Ep. XI, s. I-537, 11—13 kohta, jäljempänä *Porto di Genova* -tapaus).

synonyymi” ja että ”siten 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti on myönnetty tukea, kun on luotu uusi tukijärjestelmä, *kun taas tuen muuttaminen edellyttää tukijärjestelmän aineellista muutosta*”.<sup>75</sup> Todellisuudessa saman tukimäärän myöntämiseksi käyttöön otettu täysin uusi menetelmä merkitsee selkeästi alkuperäisen järjestelmän huomattavaa muutosta. Jos Italian väite hyväksyttäisiin, jäsenvaltiot voisivat muuttaa huomattavasti olemassa olevia tukijärjestelmiä taikka ottaa olemassa olevaa tukijärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla todellisuudessa käyttöön uusia tukijärjestelmiä, ilman että niiden tarvitsisi ilmoittaa komissiolle tällaisista muutoksista, siihen asti kunnes ne aikovat täytäntöönpanna tällaiset muutokset. Siten ei oteta huomioon sitä seikkaa, että perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti edellytetään, että jäsenvaltiot antavat komissiolle tiedon ”tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta”. Italian väitteeseen sisältyvä suppea tulkinta jäsenvaltioiden velvoitteesta antaa tiedoksi olemassa olevien tukien muutokset tekisi tyhjäksi myös komission perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan nojalla toteuttaman ennakoinnan valvonnan tehokkuuden. Yhteisöjen tuomioistuin on useasti korostanut tarvetta taata tämän valvonnan tehokkuus.<sup>76</sup> Katson, ettei siten ole epäilystä siitä, että komissio oli oikeutettu tarkastelemaan vuoden 1988 alueellisen lain 100 §:ssä

tehtyä muutosta arvioidessaan, merkitsivätkö useat kyseisellä lailla tehdyt erilliset muutokset yhdessä huomattavia ”muutoksia”. Asia on näin sitä suuremmalla syyllä, koska ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä kävi ilmi, ettei mitään yksittäisiä tukia ollut myönnetty ostoleasing-vaihtoehdon nojalla asianomaisena ajanjaksona.

75. Siten ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kantajien väitteet, joissa riitautetaan komission tekemä vuoden 1988 alueellisessa laissa toteutettujen muutosten luokittelu huomattaviksi ”muutoksiksi”, joista on annettava tieto perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

#### *E Riitautetun tukijärjestelmän soveltuvuus yhteismarkkinoille*

76. Jos yhteisöjen tuomioistuin hylkää ensisijaisesti esittämäni ratkaisun komission perustelujen puutteellisuudesta mutta hyväksyy toissijaisesti esittämäni ratkaisun, jonka mukaan vuoden 1988 muutokset on pätevästi luokiteltu alkuperäisen järjestelmän huomattaviksi ”muutoksiksi”, jotka on annettava tiedoksi, on tarpeen käsitellä kantajien toissijaisesti esittämät väitteet, joissa riitautetaan komission ratkaisu riidanalaisen tuen soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille. Ehdotan siten, että näitä väitteitä käsitellään hyvin lyhyesti.

75 — Ks. edellä alaviitteessä 64 mainittu Namur-tapaus, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 77 kohta, mainittu kokonaisuudessaan edellä 65 kohdassa (kursivointi tässä).

76 — Ks. edellä alaviitteessä 24 mainittu Heineken-tapaus, tuomion 14 kohta; alaviitteessä 62 mainittu Boussac-tapaus, tuomion 17 kohta; alaviitteessä 17 mainittu Cenemesa-tapaus, tuomion 16 kohta ja alaviitteessä 18 mainittu Italgrani-tapaus, tuomion 24 kohta. Se olisi myös vastoin asiasta C-295/97, Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio v. International Factors Italia (IFITALIA) ym., 17.6.1999 annetusta tuomiosta (Kok. 1999, s. I-3735) ilmenevää päättelyä: tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei komissio voinut luokitella voimassa olevaksi tueksi toimenpiteitä, jotka on toteutettu EY:n perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen mutta joita ei ole ilmoitettu sille; ks. tuomion 44—49 kohta.

i) Perustamissopimuksen muiden määräysten rikkominen

77. Italian väite siitä, että vuoden 1997 päätös olisi kumottava, koska komissio ei voinut katsoa riitautetun tuen olevan yhteismarkkinoille soveltumaton sillä perusteella, että vuoden 1988 järjestelmän väitetään rikkovan EY:n perustamissopimuksen 6 artiklaa, 48 artiklan 2 kohtaa sekä 52 artiklaa (joista on muutettuina tullut EY 12 artikla, EY 39 artiklan 2 kohta ja EY 43 artikla), liittyy hyvin tärkeään kysymykseen komission suorittamassa valtiontukien valvonnassa.

78. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että perustamissopimuksen 92 artiklaa ei voida käyttää muiden perustamissopimuksen määräysten, kuten tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten, kiertämiseksi; ”näillä määräyksillä ja perustamissopimuksen valtiontukia koskevilla määräyksillä on sama tarkoitus, eli tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen jäsenvaltioissa normaaleissa kilpailuolosuhteissa”.<sup>77</sup> Komissio voi siten ottaa huomioon mahdolliset perustamissopimuksen muiden määräysten rikkomiset arvioidessaan, onko valtiontukijärjestelmä yhteismarkkinoille soveltuva. Vaikka yhdyinkin julkisasiamies Saggion äskettäin esittämässä ratkaisuehdotuksessa asiassa Saksa vastaan komissio ilmaisee näkemykseen, jonka mukaan komis-

sio ei voi turvautua perustamissopimuksen 93 artiklan mukaiseen menettelyyn ”todeksi” kansallisen toimenpiteen *yhteensoveltumattomaksi* *muuta kuin valtiontukia koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa*, esillä olevassa asiassa ei ole kysymys mistään tällaisesta.<sup>78</sup> Komissio on ainoastaan perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan mukaista harkintavaltaa käyttäessään kieltäytynyt toteamasta *yhteismarkkinoille soveltuva* valtiontukea, jonka eräät edellytykset saattavat loukata useita yhteisön oikeuden perustavanlaatuisia periaatteita.

79. Tälle ratkaisulle saadaan myös tukea yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Ranska antamasta tuomiosta,<sup>79</sup> jossa kysymys oli maanviljelijöille myönnetystä tuesta, jota komissio ensin oli tutkinut kontradiktorisessa menettelyssä, jonka se sitten lopetti aloittaakseen perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen ”erityisen menettelyn vireilläolo ei millään tavalla estä sitä, että tukijärjestelmän yhteensoveltuvuutta yhteisön muiden kuin 92 artiklaan sisältyvien määräysten kanssa arvioitaisiin 169 artiklan mukaisessa menettelyssä, komission on kuitenkin noudatettava 93 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä, jos se haluaa katsoa, että kyseinen järjestelmä ei ole yhteismarkkinoille soveltuva, koska se on valtiontukea”.<sup>80</sup>

77 — Asia C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, tuomio 20.3.1990 (Kok. 1990, s. I-889, Kok. Ep. X, s. 377, 20 kohta). Ks. myös asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982 (Kok. 1982, s. 4005, Kok. Ep. VI, s. 589, jäljempänä *Buy Irish*-tapaus), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi (tuomion 18 kohta), että ”se seikka, että Irlannin hallitus rahoitti merkittävän osan irlantilaisien tuotteiden ostamiseksi järjestettyä riidanalaista kampanjaa ja että perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklaa voitiin soveltaa tällaiseen rahoitukseen, ei merkitse sitä, että kampanjaan itseensä ei sovellettaisi 30 artiklan mukaista kieltöä”.

78 — Asia C-156/98, julkisasiamies Saggion ratkaisuehdotus 27.1.2000, 43 kohta.

79 — Asia 290/83, tuomio 30.1.1985 (Kok. 1985, s. 439, Kok. Ep. VIII, s. 39).

80 — Edellä alavitteessä 79 mainittu asia, tuomion 17 kohta (kursivointi tässä). Ks. myös julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus (Kok. 1985, s. 439, 443 ja 444).

ii) Komission tekemä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan soveltaminen

80. Italia ja SL esittävät useita väitteitä, joissa riitautetaan komission tekemä arviointi vuoden 1988 järjestelmän yhteismarkkinoille soveltuvuudesta, erityisesti perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan ("tuki taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma") ja 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan ("tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla") osalta. Tutkittuani jokaisen näistä väitteistä katson, ettei yksikään niistä ole perusteltu.

81. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että komissiolla on laaja harkintavalta sen arvioidessa valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, koska tämä arviointi sisältää monimutkaisia yhteisön puitteissa tehtäviä taloudellisia ja sosiaalisia arviointeja.<sup>81</sup> Siten se kumoo komission valtiontukea koskevan päätöksen ainoastaan, jos tältä osin on selvää, että komissio on syyllistynyt ilmeiseen

arviointivirheeseen, mikä asianosaisten, joka vaatii päätöksen kumoamista, on näytettävä toteen,<sup>82</sup> tai jos päätöksen perustelut ovat selkeästi epäasianmukaiset.<sup>83</sup> Siten komission ratkaisu, jonka mukaan järjestelmää ei voitu luokitella tueksi, jolla edisterään taloudellista kehitystä tietyllä alueella 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan mahdolliseksi soveltamiseksi, ei selvästikään ole virheellinen. Vaikka on selvää, että Sardinia on tavoite 1 -alue, jolle voitiin asian tosiseikkojen toteutumisaikana myöntää yleistä aluetukea, komissio katsoi mielestäni perustellusti, että kysymyksessä oleva tuki oli laivaliikenteelle myönnettyä tukea ja se rajoittui koskemaan tiettyä alaa.<sup>84</sup> Toisin kuin SL on esittänyt kansteessaan, komission lähestymistapa vuoden 1997 päätöksessä ei myöskään ole epäyhdenmukainen sen muiden, aikaisempien päätösten kanssa, joita se on tehnyt Irlannin tietyille laivayhtiöille myöntämien valtiontukien osalta. Kuten komissio esittää vastineessaan, päätökset oli tehty aikana, jolloin sovellettiin avoimempaa politiikkaa kuin mitä sovellettiin 3.8.1989 annetuissa laivayhtiöiden valtiontukea koskevista suuntaviivoissa<sup>85</sup> sekä meriliikenteen valtiontukea koskevista suuntaviivoissa.<sup>86</sup> Komission on noudatettava omia suuntaviivojaan.<sup>87</sup>

81 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu Philip Morris -tapaus, tuomion 24 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 41 mainittu Hytasa-tapaus, tuomion 51 kohta; asia C-311/94, IJssel-Vliet v. Minister van Economische Zaken, tuomio 13.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5023, 27 kohta); edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 11 kohta sekä asia T-380/94, APUFFASS ja AKT v. komissio, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. II-2169, 56 kohta).

82 — Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asia APUFFASS ja AKT v. komissio, tuomion 30 kohta — yhteisöjen tuomioistuin pysytti tuomion valitusvaiheessa; ks. asia C-35/97 P, APUFFASS ja AKT v. komissio, määräys 6.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5383, 22—26 kohta).

83 — Ks. edellä alaviitteessä 41 mainittu Hytasa-tapaus, tuomion 51—58 kohta.

84 — Ks. komission päätös 94/629/EY, 29 päivänä heinäkuuta 1994, yhteisön tukipuitteiden perustamisesta rakennetun myöntämiseksi Italian tavoite-1-alueille, joita ovat Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardinia ja Sicilia (EYVL 1994, L 250, s. 21).

85 — SEC(89) 921 lopullinen.

86 — EYVL 1997, C 205, s. 5.

87 — Asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 36 kohta ja 44 kohta sekä sitä seuraavat kohdat).



82. Komissio ei ole myöskään mielestäni tehnyt ilmeistä virhettä katsoessaan, ettei perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohtaa voida soveltaa. Kantajat eivät ole esittäneet mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin kyseenalaistaa komission arviointi siitä, että vuoden 1988 järjestelmässä ei noudatettu sekä edellä mainituissa suuntaviivoissa että seitsemännessä direktiivissä mainittua avoimuusvaatimusta. Se ei voinut hyväksyä tukea, kun ei voitu näyttää, ettei Italian telakoille myönnettävän tuen tukikattoa kierretä epäsuorilla eduilla, joita vuoden 1988 järjestelmästä aiheutuu erityisesti Sardinian telakoille.

#### F Takaisinperintä

83. Sen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo vuoden 1997 päätöksen päteväksi, Italia ja SL esittävät useita väitteitä sen osalta, että vuoden 1997 päätöksen 2 artikla, jossa määrätään, että Italia perii tuensaajilta takaisin vuoden 1988 järjestelmän nojalla myönnetyn tuen, on kumottava. Tutkittuani jokaisen näistä väitteistä katson, että ne ovat perusteettomia.

84. Erityisesti katson, että Italian väite siitä, että vuoden 1997 päätöksen 2 artikla loukkaa tuensaajien perusteltua luottamusta, ei ole vakuuttava. Se merkitsee väitettä siitä, että kyseiset yritykset saat-

toivat perustellusti olettaa, ettei komissio luokittelisi vuoden 1988 talousarviolailla tehtyjä muutoksia "muutetuksi tueksi". Mielestäni ei ole mitään syytä olla käsitlemättä olemassa olevaan tukeen tehtyjä tiedoksiannettavia muutoksia eri tavalla kuin uutta tukea. Jos "komissio toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei sovellu yhteismarkkinoille", se voi päättää, että "asianomaisen valtion on komission asettamassa määräjassa poistettava tuki tai muutettava sitä" ja "jos tuki on jo myönnetty vastoin 93 artiklan 3 kohdan määräyksiä, päätös voidaan antaa kansallisille viranomaisille annettuna määräyksenä tuen takaisinperimisestä".<sup>88</sup> Ottaen huomioon "komission perustamissopimuksen 93 artiklan nojalla harjoittaman valtion tukien valvonnan pakottavuuden, tuensaajaryitys voi perustellusti luottaa siihen, että sille myönnetty tuki on lainmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu 93 artiklan mukaista menettelyä".<sup>89</sup> Tässä asiassa näyttää selvältä, että kaikki asianosaiset, mukaan lukien SL, pelkästään olettivat, että lainsäädännöllä tehdyt muutokset eivät "muuttaisi" sen perustana olevaa tukijärjestelmää perustamissopimuksessa tarkoitettulla tavalla. Tällainen olettamus ei voi luoda perusteltua luottamusta, joka ylittäisi yhteisön oikeuden intressin perus-

88 — Ks. edellä alaviiteessä 30 mainittu Alcan-tapaus, tuomion 22 kohta. Ks. myös asia 310/85 R, Deufil v. komissio, määräys 6.2.1986 (Kok. 1986, s. 537, 24 kohta) sekä edellä alaviiteessä 41 mainittu Hytasa-tapaus, tuomion 78 kohta. Useita vuosia ennen vuoden 1988 alueellisen lain säätämistä komissio ilmoitti hyvin selkeästi, että "jos on myönnetty lainvastaisesti valtiontukea, toisin sanoen sellaista tukea, jonka yhteismarkkinoille soveltuvuudesta komissio ei ole tehnyt lopullista päätöstä, tuki voidaan perii takaisin tällaisen tuen mahdollisilta edunsaajilta" (EYVL 1983, C 318, s. 3).

89 — Ks. edellä alaviiteessä 30 mainittu Alcan-tapaus, tuomion 25 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin lausui tuomion samassa kohdassa myös, että "huolellisen taloudellisen toimijan on tavallisesti voitava varmistua siitä, että tätä menettelyä on noudatettu".

tamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan noudattamisen takaamiseksi.

85. Vuoden 1997 päätös ei merkitse myöskään Sardinian tuensaajien välistä perusteetonta syrjintää sen mukaan, oliko tuki myönnetty niille ennen vuoden 1988 talousarviolain voimaantuloa vai sen jälkeen. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että erilainen kohtelu, joka perustuu perustamissopimuksessa tehtyyn erotteluun uuden ja/tai muutetun ja olemassa olevan tuen välillä, on selkeästi perusteltu.

86. SL katsoo lisäksi, että komissio voi vaatia lainvastaisesti maksetun valtiontuen takaisinperimistä enintään viiden vuoden ajalta, joten siltä ei voitaisi periä tukea takaisin, koska vuoden 1997 päätös tehtiin yli viisi vuotta sen jälkeen, kun SL oli vastaanottanut tuen. Se nojautuu vanhentumisajoista liikennettä ja kilpailua koskeviin Euroopan talousyhteisön sääntöihin liittyvissä menettelyissä ja niiden nojalla määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanossa annettuun neuvoston asetukseen N:o 2988/74,<sup>90</sup> jossa säädetään yleinen viiden vuoden vanhentumisaika. Kuitenkin olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että kun yhteisön lainsäätäjä ei ole tähän mennessä vahvistanut minkäänlaista vanhentumisaikaa, on epäasianmukaista soveltaa analogisesti lainsäädäntöä, joka ei koske valtiontukea koskevia yhteisön sääntöjä.<sup>91</sup> Tämä tulkinta saa vahvistusta äskettäin annetusta neuvoston asetuksesta N:o 659/1999, jonka 15 artiklan 1 kohdan

mukaan ”komission toimivaltuuksiin peria tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa”.<sup>92</sup>

## V Oikeudenkäyntikulut

87. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan ”asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut”. Kuitenkin työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan ”yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä”. Koska näissä yhdistetyissä asioissa olisi hyväksyttävä kantajien yleinen vaatimus siitä, että vuoden 1997 päätös kumotaan komission perustelujen puutteellisuuden vuoksi ja koska kantajat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, niiden vaatimus olisi tavallisesti hyväksyttävä. Kuitenkin koska Italia on myös menestyksettä riitauttanut komission kirjeeseen II sisältyvän päätöksen ja koska komission vuoden 1997 päätöksen perustelujen puutteellisuus voidaan ainakin osittain selittää viitaten Italian viranomaisten täydelliseen kieltäytymiseen yhteistyöstä komission kanssa kontradiktorisen menettelyn aikana, ehdotan, että Italia määrätään vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan. Koska kumpikaan näistä poikkeuksellisista seikoista ei koske SL:ia, komissio on velvoitettava korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut.

90 — EYVL L 319, s. 1.

91 — Yhdistetyt asiat T-126/96 ja T-127/96, BFM ja EFIM v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3437, 67 ja 68 kohta).

92 — Ks. edellä alaviite 71.

## VI Ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuim

- 1) kumoaa Sardinian alueen (Italia) Sardinian meriliikenteelle myöntämästä tuesta 21 päivänä lokakuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 98/95/EY;
- 2) asiassa C-105/99 velvoittaa komission korvaamaan Sardegna Linesin oikeudenkäyntikulut ja asiassa C-15/98 määrää, että Italian tasavalta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.