

Yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava ym.  
vastaan  
Euroopan yhteisöjen komissio

Valtiontuet — Valtiontuen käsite — Verotukselliset toimenpiteet —  
Valikoivuus — Verojärjestelmän luonteella tai rakenteella perusteleminen —  
Tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (laajennettu  
kolmas jaosto) 6.3.2002 . . . . . II-1283

Tuomion tiivistelmä

1. *Kumoamiskanne — Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt — Suoraan ja erikseen luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä koskevat toimet — Valtiontuen yhteismarkkinoille soveltumattomuutta koskeva komission päätös — Kanne, jonka on nostanut julkiseen sektoriin kuuluva yritys ja tuen myöntänyt alueellinen viranomainen — Tutkittavaksi ottaminen (EY 230 artiklan neljäs kohta)*

2. *Valtiontuki — Käsite — Tavaroiden myynti suosivin ehdoin viranomaisten toimesta kuuluu valtiontuen käsitteen alaan*  
(EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))
3. *Valtiontuki — Käsite — Maa-alueen myynti julkiseen sektoriin kuuluvan yrityksen toimesta — Se, että ostaja on vastikkeetta käyttänyt maa-aluetta ennen kauppahinnan maksamista, kuuluu valtiontuen käsitteen alaan — Arviointiperusteet — Yksityisen yrityksen tavanomainen toiminta*  
(EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))
4. *Valtiontuki — Käsite — Alueellisten tai paikallisten yksiköiden myöntämä tuki kuuluu käsitteen alaan*  
(EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))
5. *Valtiontuki — Käsite — Toimenpiteen valikoivuus — Kansallinen lainsäädäntö, jolla otetaan käyttöön verohyvitys — Sellainen luonteeltaan yleinen toimenpide, jolla viranomaisille annetaan verotuksellisen edun myöntämisen osalta harkintavaltaa, kuuluu valtiontuen käsitteen alaan*  
(EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))
6. *Valtiontuki — Käsite — Toimenpiteen valikoivuus — Sillä, että soveltamiskriteerit ovat objektiivisia, ei ole merkitystä*  
(EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))
7. *Valtiontuki — Käsite — Erityinen verotuksellinen toimenpide — Toimenpiteen valikoivuus — Verojärjestelmän luonteella ja rakenteella perusteleminen — Toimenpide, joka voidaan perustella verojärjestelmän luonteella tai rakenteella, ei kuulu valtiontuen käsitteen alaan*  
(EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))
8. *Valtiontuki — Käsite — Toimenpiteen valikoivuus — Toimenpide, jolla pyritään työpaikkojen luomiseen tai säilyttämiseen — Vaikutuksettomuus*  
(EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))
9. *Valtiontuki — Olemassa olevat tuet ja uudet tuet — Käsite — Toimenpide, jolla muutetaan sellaisia olemassa olevia tukia tai alkuperäisiä suunnitelmia, joista on ilmoitettu komissiolle — Määrittely uusiksi tuiksi*  
(EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohta (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta))

10. *Valtiontuki — Tukisuunnitelmat — Ilmoittaminen komissiolle — Yleinen tukijärjestelmä — Velvollisuus ilmoittaa yleinen tukijärjestelmä komissiolle (EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohta (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta))*
11. *Valtiontuki — Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan — Kilpailua rajoittava vaikutus — Arviointiperusteet (EY:n perustamissopimuksen 92 artikla (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla))*
12. *Valtiontuki — Ilmoittamatta jätetyn valtiontuen soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskeva komission päätös — Perusteluvollisuuden laajuus (EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) sekä 93 artiklan 3 kohta ja 190 artikla (joista on muutettuna tullut EY 88 artiklan 3 kohta ja EY 253 artikla))*
13. *Valtiontuki — Kielto — Poikkeukset — Komission tarkintavalta — Komission ei tarvitse tutkia niitä perusteita, joiden nojalla sopimukselle voitaisiin mahdollisesti myöntää yksittäinen poikkeuslupa (EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohta (josta on tullut EY 81 artiklan 3 kohta) ja 92 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta))*
14. *Valtiontuki — Komission hyväksymä yleinen tukijärjestelmä — Yksittäinen tuki, jonka väitetään kuuluvan hyväksytyyn tukijärjestelmän soveltamisalaan — Komission suorittama tutkinta — Arviointi ensisijaisesti tukijärjestelmän hyväksymistä koskevan päätöksen perusteella ja ainoastaan toissijaisesti perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on tullut EY 87 artikla) perusteella (EY:n perustamissopimuksen 92 artikla (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) ja 93 artikla (josta on tullut EY 88 artikla))*
15. *Valtiontuki — Perustamissopimuksen 93 artiklan (josta on tullut EY 88 artikla) sisältämien menettelymääräysten mukaisesti myönnetty tuki — Tuensaajien mahdollinen perusteltu luottamus — Suoja — Edellytykset ja rajoitukset (EY:n perustamissopimuksen 93 artikla (josta on tullut EY 88 artikla))*

1. *Valtiontuen yhteismarkkinoille soveltumattomuudesta tehty päätös koskee suoraan ja erikseen julkiseen sektoriin kuuluvaa yritystä ja alueellista viranomaista, jotka ovat myöntäneet valtiontuen. Kyseinen päätös ei näet ainoastaan koske toimia, jotka kantajat ovat toteuttaneet, vaan niillä myös estetään kyseisiä kantajia käyttämästä niille suoraan sisäisen oikeuden nojalla*

annettuja toimivaltuuksiaan haluamallaan tavalla.

(ks. 50 ja 51 kohta)

2. Viranomaisten suorittama tavaroiden myynti suosivin ehdoin voi olla valtiontukea. Sen arvioimiseksi, onko yritys saanut valtiontukea hankkiessaan julkiseen sektoriin kuuluvalla yritykseltä tavarana, on tutkittava, onko ensimmäiseksi mainittu yritys ostanut kyseessä olevan tavarana sellaiseen hintaan, jota se ei olisi saanut tavannaomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan.

(ks. 72 ja 73 kohta)

3. Jos julkiseen sektoriin kuuluva yritys myy maa-alueen maa-alueella käyttävälle yksityiselle yritykselle, komissiolla on oikeus todeta, että ostajayritys käyttää maa-alueella vastikkeetta, koska maa-alueen myyntihinta on maksettu vasta useita kuukausia sen jälkeen kun yritys on jo alkanut käyttää sitä.

Komissio ei voi kuitenkaan päätellä tämän käytön perusteella automaattisesti, että julkiseen sektoriin kuuluva yritys on myöntänyt ostajayritykselle valtiontukea. Kyse on tuesta ainoastaan, jos julkiseen sektoriin kuuluvan yrityksen toiminta ei ollut yksityisen yrityksen tavannaomaisen toiminnan mukaista.

Komission on tältä osin tutkittava, voiko yksityinen toimija vaatia kauppahintaa maksettavaksi aikaisemmin, ja jos vastaus tähän kysymykseen on kielteinen, voiko yksityinen toimija vaatia korvausta siltä maa-alueen kauppahinnan maksamista edeltävältä ajalta, jolloin kyseistä maa-alueella käytettiin.

Jos komissio ei ole tutkinut asiaa, se ei ole esittänyt oikeudellisesti riittävää näyttöä siitä, että ostajayritys on saanut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) tarkoitettua valtiontukea, koska tämä on käyttänyt vastikkeetta maa-alueella siihen saakka kun kauppahinta maksettiin.

(ks. 97—100, 105 ja 106 kohta)

4. Sillä, että verohyvitys on myönnetty alueviranomaisen hyväksymän lainsäädännön eikä jäsenvaltion hyväksymän lainsäädännön perusteella, ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) soveltamisen kannalta merkitystä. Kun kyseisessä määräyksessä mainitaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty” tuki, tällä tarkoitetaan kaikkia julkisista varoista myönnettyjä tukia. Tästä seu-

raa, että jäsenvaltioiden alueviranomaisten (hajautetun hallinnon, osavaltioiden, alueellisten ja muiden yksikköjen), niiden oikeudellisesta asemasta ja nimityksestä riippumatta, toteuttamat toimenpiteet kuuluvat samalla tavalla kuin liittohallintoviranomaisten tai keskushallintoviranomaisten toteuttamat toimenpiteet perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos tämän määräyksen soveltamisedellytykset ovat täyttyneet.

(ks. 142 kohta)

5. Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) mukaan toimenpide voidaan katsoa valtiontueksi sillä edellytyksellä, että sillä suositetaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”. Toimenpiteen erityisyys tai valikoivuus on näin ollen yksi valtiontuen käsitteen tunnusomaisista piirteistä.

Selkeästi yleisesti sovellettavat toimenpiteet eivät kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Sellaiset toimet, jotka vaikuttavat ensi näkemältä olevan kaikkiin yrityksiin sovellettavia, voivat kuitenkin olla tietyllä tavalla valikoivia, minkä vuoksi on katsottava, että niillä pyritään suosimaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Näin on erityisesti silloin, kun viranomaisilla on yleistä sääntöä soveltaessaan tiettyä harkintavaltaa päätöksenteossaan.

Kansallinen lainsäädäntö, jolla otetaan käyttöön investointeja koskeva verohyvytys, voidaan tältä osin jättää luonnehtimatta yleisesti sovellettavaksi toimenpiteeksi ilman, että olisi tarpeen tarkastaa, onko verotuksellisen etuuden myöntäneen viranomaisen menettely ollut mielivaltaista. Riittää kun osoitetaan, että veroviranomaisella on harkintavaltaa, jonka perusteella se voi mukauttaa verotuksellisen edun määrää tai sen myöntämisen edellytyksiä sen arvioitavaksi annetun investointihankkeen ominaispiirteiden perusteella.

(ks. 144, 149 ja 154 kohta)

6. Vaikka valikoivan valtion toimenpiteen soveltamisala on vahvistettu objektiivisten kriteerien perusteella, se voi kuitenkin olla valikoiva ja se voidaan näin ollen katsoa perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) tarkoitetuksi valtiontueksi.

(ks. 163 kohta)

7. Arvioitaessa valtion toimenpidettä valtiontuekena kyseisen toimenpiteen valikoivuus voi kuitenkin tietyin edel-

lytyksin olla perusteltavissa ”järjestelmän luonteella tai rakenteella”. Tällaisessa tapauksessa toimenpiteeseen ei sovelleta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta). Näin ollen sellaiseen erityiseen verotukselliseen toimenpiteeseen, joka voidaan perustella verojärjestelmän sisäisellä logiikalla — kuten veron progressiivisuudella, joka on perusteltavissa verolle asetetuilla tulonsiirtotavoitteilla — ei sovelleta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa.

Verojärjestelmän luonteella tai rakenteella perusteleminen on joka tapauksessa poikkeus valtioneuvoston päätöksen periaatteesta ja sitä on näin ollen tulkittava suppeasti.

(ks. 163, 164 ja 250 kohta)

8. Jos olisi katsottava, että työpaikkojen luomiseen tai niiden säilyttämiseen liittyvät syyt voivat johtaa siihen, ettei erityisiin toimenpiteisiin sovelleta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta), kyseinen määräys ei olisi enää vaikutuksiltaan tehokas. Valtiontuet myönnetään näet useimmissa tapauksissa juuri sen vuoksi, että niiden avulla voitaisiin

luoda uusia työpaikkoja tai säilyttää entiset työpaikat.

(ks. 168 kohta)

9. Olemassa olevina tukina on pidettävä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen perustamissopimuksen voimaantuloa tai ennen asianomaisen jäsenvaltion liittymistä Euroopan yhteisöihin, ja tukia, jotka on pantu sääntöjen mukaisesti täytäntöön perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) määrättyjen edellytysten täytyessä.

Uusina tukina, joita perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa määrätty ilmoittamisvelvollisuus koskee, on sitä vastoin pidettävä toimenpiteitä, joilla aiotaan myöntää tai muuttaa tukea, ja on täsmennettävä, että muutokset voivat koskea joko voimassa olevia tukia tai alkuperäisiä suunnitelmia, joista on ilmoitettu komissiolle.

(ks. 173 kohta)

10. Perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) ei tehdä mitään eroa yksittäisten tukien ja yleisten tukijärjestelmien välillä.

Tästä seuraa, että kun jäsenvaltio taikka jäsenvaltion alueellinen tai paikallinen viranomais ottaa käyttöön sellaisen lainsäädännöllisen ja/tai hallinnollisen järjestelyn, johon liittyy yleinen tukijärjestelmä, kyseinen järjestely on ehdottomasti ilmoitettava komissiolle.

(ks. 184 ja 185 kohta)

11. Valtiontuki, joka myönnetään yritykselle, jotta se voisi aloittaa tietyn tuotteen tuotannon jäsenvaltiossa, merkitsee kilpailuun perustuvilla markkinoilla sitä, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet viedä tuotteitaan kyseisen jäsenvaltion markkinoille heikkenevät. Tällainen tuki voi näin ollen vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua.

(ks. 219 kohta)

12. Vaikka tietyissä tapauksissa jo valtiontuen myöntämiseen liittyvistä seikoista ilmenee, että valtiontuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, komission on joka

tapauksessa mainittava nämä seikat valtiontuen yhteismarkkinoille soveltumattomuutta koskevan päätöksen perusteluissa.

Ilmoittamatta jätettyä valtiontukea koskevassa päätöksessä komission ei tarvitse kuitenkaan osoittaa kansallisten toimenpiteiden todellista vaikutusta, koska se johtaisi niiden jäsenvaltioiden suosimiseen, jotka maksavat tukia noudattamatta perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) määrättyä ilmoitusvelvollisuutta, niiden kustannuksella, jotka ilmoittavat tuesta suunnitteluvaiheessa.

(ks. 201 ja 225 kohta)

13. Tarkasteltaessa sitä, onko valtiontuki perustamissopimuksen mukainen, kyseisessä tarkastelussa ei tarvitse arvioida niitä perusteita, joiden nojalla kilpailua rajoittavalle sopimukselle, menettelytavalle tai päätökselle voitaisiin mahdollisesti myöntää yksittäinen poikkeuslupa perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 81 artiklan 3 kohta) mukaisesti. Koska komissio on esittänyt oikeudellisesti riittävää näyttöä siitä, että yritykselle myönnetty tuet vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) tarkoitetulla tavalla ja että kyseessä olevat tuet voi-

vat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ne ovat kuitenkin poikkeusta lukuun ottamatta yhteismarkkinoille soveltumattomia.

(ks. 223 kohta)

periaatteita saatettaisiin loukata sekä jäsenvaltioiden että taloudellisten toimijoiden kannalta, koska komissio voisi milloin tahansa asettaa kyseenalaisiksi tukijärjestelmän hyväksymistä koskevan päätöksen mukaiset yksittäiset tuet.

(ks. 228 kohta)

14. Kun komission käsiteltävänä on yksittäinen tuki, jonka väitetään olevan myönnetty aiemmin hyväksytyyn järjestelmän mukaisesti, se ei voi heti tarkastella sitä suoraan perustamissopimuksen kannalta. Komission on ensin, ennen menettelyn aloittamista, rajoittava tarkastamaan, kuuluuko tuki yleiseen järjestelmään ja täyttääkö se kyseisen järjestelmän hyväksymistä koskevassa päätöksessä vahvistetut edellytykset. Muuten komissio voisi kunkin yksittäisen tuen tutkinnan yhteydessä palata tekemäänsä tukijärjestelmän hyväksymistä koskevaan päätökseen, joka on jo edellyttänyt tarkastelua perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) kannalta. Tällöin luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden

15. Valtiontukea saavalle yritykselle voi pääsääntöisesti syntyä perusteltu luottamus ainoastaan, jos tuki on myönnetty perustamissopimuksen 93 artiklan (josta on tullut EY 88 artikla) sisältämien menettelymääräysten mukaisesti. On näet katsottava, että huolellisen taloudellisen toimijan ja alueellisen viranomaisen on tavallisesti pystyttävä varmistautumaan siitä, että kyseistä menettelyä on noudatettu.

(ks. 236 kohta)