

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

29 päivänä kesäkuuta 2004 *

Asiassa C-110/02,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Santaolalla Gadea,
D. Triantafyllou ja V. Di Bucci, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Carbery ja F. Florindo Gijón,

vastaaajana,

jota tukevat

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Fernandes ja I. Palma, prosessiosoite
Luxemburgissa,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ja

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues ja F. Million,

väliintulijoina,

jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan Portugalin hallituksen valtuuttamisesta myöntämään tukea vuosina 1994 ja 1998 myönnettyjä tukia saaneille portugalilaisille siiankasvattajille 21 päivänä tammikuuta 2002 tehty neuvoston päätös 2002/114/EY (EYVL L 43, s. 18),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet ja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. La Pergola, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja K. Lenaerts (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.12.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

Euroopan yhteisöjen komissio on yhteisöjen tuomioistuimeen 25.3.2002 jättämälleen kanteella vaatinut EY 230 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Portugalin hallituksen valtuuttamisesta myöntämään tukea vuosina 1994 ja 1998 myönnettyjä tukia saaneille portugalilaisille siiankasvattajille 21 päivänä tammikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/114/EY (EYVL L 43, s. 18; jäljempänä riidanalainen päätös).

Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 16. ja 19.9.2002 antamilla määräyksillä Portugalin tasavalta ja Ranskan tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia, mutta Ranskan tasavallalle annettiin oikeus esittää huomautuksia ainoastaan mahdollisessa suullisessa käsittelyssä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 EY 88 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 226 ja 227 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään 87 artiklan määräyksistä tai 89 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Jos komissio on aloittanut kyseistä tukea koskevan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn, asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa.

Jos neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa kolmen kuukauden määräajassa pyynnöstä, komissio tekee päätöksen asiassa.

3. Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.”

Riidanalainen päätös ja sen tausta

- 4 Portugalin tasavalta otti 24.5.1994 annetulla asetuksella (Decreto-Lei) nro 146/94 (Diário da República I, A-sarja, nro 120, 24.5.1994; jäljempänä vuoden 1994 asetus) käyttöön tukijärjestelmän, jolla luotiin yhtäältä luottojärjestely voimaperäisen karjankasvatuksen alan yritysten velkataakan keventämiseksi ja toisaalta luottojärjestely sikatalousalan toiminnan elvyttämiseksi. Kyseistä tukijärjestelmää ei ole annettu komissiolle tiedoksi.

- 5 Komissio teki EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla 25.11.1999 päätöksen 2000/200/EY tukijärjestelmästä, jonka Portugali on toteuttanut voimaperäisen karjankasvatuksen alan yritysten velkataakan keventämiseksi ja sikatalousalan toiminnan elvyttämiseksi (EYVL 2000, L 66, s. 20). Päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa voimaperäisen karjankasvatuksen alan yritysten velkataakan keventämiseksi perustettu luottojärjestely todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi niissä tapauksissa, joissa muun vastaanotetun investointituen kanssa kasautunut avustusekvivalentti on enemmän kuin 35 prosenttia muilla kuin epäsuotuisilla maatalousalueilla. Saman säännöksen 2 kohdassa todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi luottojärjestely sikatalousalan toiminnan elvyttämiseksi. Tuen-saajille lainvastaisesti maksetut tuet lisättynä näiden summien koroilla on perittävä takaisin mainitun päätöksen 3 artiklan nojalla.

- 6 Portugalin tasavalta otti lisäksi 4.1.1999 annetulla asetuksella (Decreto-Lei) nro 4/99 (*Diário da República* I, A-sarja, nro 2, 4.1.1999; jäljempänä vuoden 1999 asetus) käyttöön tuotantoa, lihotusta ja teurastusta suljetussa prosessissa harjoittavien sikatalousalan tilojen ottamien tiettyjen lainojen takaisinmaksuaikaa vuodella pidentävän lykkäyksen ja korkotuetuilla lainoilla toteutetun lyhytaikaisen rahoituksen näiden tilojen hyväksi. Vaikka nämä toimenpiteet oli annettu komissiolle tiedoksi, ne pantiin täytäntöön ennen kuin komissio oli ratkaissut kantansa niihin.
- 7 Nämä tuet todettiin yhteismarkkinoille soveltumattomiksi, ja niiden takaisinperimisestä määrättiin tukiohjelmasta, jonka Portugali on toteuttanut sikatalousalalla, 4 päivänä lokakuuta 2000 tehdyllä komission päätöksellä 2001/86/EY (EYVL 2001, L 29, s. 49).
- 8 Portugalin tasavalta pyysi 23.11.2001 Euroopan unionin neuvostoa tekemään EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla ”päätöksen, jolla se valtuutetaan myöntämään tukea portugalilaisille siankasvattajille, joiden on maksettava takaisin vuosina 1994 ja 1998 maksetut tuet, ja jossa [todetaan] kyseinen tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi”.
- 9 Tämän pyynnön hyväksyen neuvosto teki riidanalaisen päätöksen, jonka 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Portugalin hallituksen portugalilaisille siankasvattajille myöntämä ylimääräinen tuki, joka käsittää tuen myöntämisen tuensaajille, joihin sovelletaan 25 päivänä marraskuuta 1999 tehtyä komission päätöstä ja 4 päivänä lokakuuta 2000 tehtyä komission päätöstä, ja jonka 16,3 miljoonan euron enimmäismäärä vastaa määriä, jotka kyseisten tuensaajien on palautettava mainittujen päätösten nojalla, katsotaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi.”

- 10 Riidanalaisen päätöksen perustelujen 9 kohdassa täsmennetään — niiden poikkeuksellisten olosuhteiden ja Portugalin sikatalousalan ominaispiirteiden, joiden perusteella Portugalin tasavalta oli antanut vuoden 1994 ja vuoden 1999 asetukset, esittämisen jälkeen — että ”kuten kaupan kehityksestä käy ilmi, [näiden asetusten nojalla käyttöön otetut tuet] eivät ole vaikuttaneet erityisemmin sisämarkkinoilla käytyyn kauppaan eivätkä näin ollen ole vääristäneet kilpailua”.
- 11 Riidanalaisen päätöksen perustelujen 12–14 kohdassa todetaan seuraavaa:
- ”12) Komissio piti kyseisiä toimia 25 päivänä marraskuuta 1999 ja 4 päivänä lokakuuta 2000 tekemissään päätöksissä yhteismarkkinoille soveltumattomina. Näiden päätösten perusteella Portugalin viranomaiset aloittivat mainittujen tukien takaisinperimisen.
- 13) Myönnettyjen tukien takaisinmaksu asettaa kuitenkin kyseenalaiseksi monien tuensaajien taloudellisen elinkelpoisuuden, ja sen sosiaalinen vaikutus on hyvin kielteinen tietyillä alueilla, koska 50 prosenttia sikakarjasta on keskittynyt alueelle, joka on alle 5 prosenttia pinta-alasta.
- 14) Tämän tuen voidaan siten tavallisesta poikkeavien olosuhteiden vuoksi poikkeuksellisesti ja siinä määrin kuin se on todetun epätasapainotilanteen korjaamiseksi ehdottoman välttämätöntä, katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille tässä päätöksessä säädettyin edellytyksin.”

Kanne

- 12 Komissio esittää kanteensa tueksi viisi kanneperustetta, jotka koskevat neuvoston toimivallan puuttumista, harkintavallan ja menettelyn väärinkäyttöä, EY:n perustamissopimuksen rikkomista ja useiden yleisten periaatteiden loukkaamista, ilmeistä arviointivirhettä ja riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

- 13 Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä. Komission tältä osin esittämät perustelut muodostuvat kahdesta osasta.
- 14 Ensinnäkin komissio väittää, että riidanalaisella päätöksellä on samanlaisia vaikutuksia kuin ne, jotka seuraisivat siitä, että päätökset 2000/200 ja 2001/86, joilla komissio on todennut vuosien 1994 ja 1999 asetusten perusteella suoritettut tuet yhteismarkkinoille soveltumattomiksi ja määrännyt niiden perimisestä takaisin, peruutettaisiin tai kumottaisiin.
- 15 Kun riidanalaisessa päätöksessä annetaan lupa suorittaa portugalilaisille kasvattajille tukea sellainen määrä, joka vastaa heillä mainittujen komission päätösten nojalla olevan palautusvelvollisuuden määrää, sillä on tehty tyhjäksi näiden päätösten

vaikutukset. Riidanalaisella päätöksellä on nimittäin estetty komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi toteamien tukien tehokas poistaminen ja EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytetty vallinneeseen tilanteeseen palaaminen markkinoiden suojelemiseksi kilpailun vääristymiseltä.

- 16 Komission mukaan riidanalainen päätös merkitsee todellisuudessa niiden alkupe-
räisten tukien sallimista, jotka tämä toimielin on aikaisemmin todennut yhteis-
markkinoille soveltumattomiksi.
- 17 Toiseksi komissio väittää, että EY 88 artiklan sanamuodosta käy ilmi, että
perustamissopimuksen tarkoituksena on ollut antaa sille yksinoikeus valtiontukien
valvonta- ja hallinnointitehtävissä. Tämä selittyy sillä, että ainoastaan täysin
jäsenvaltioista riippumaton elin voi tutkia niiden toteuttamat tukitoimenpiteet
vaaditulla tavalla objektiivisesti ja puolueettomasti ja taata sen, ettei kilpailu vääristy
yhteisen edun vastaisesti.
- 18 Mitä tulee EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla neuvostolle annettuun toimivaltaan, se on
luonteeltaan poikkeuksellinen ja yleisesti sovellettavan lainsäädännön ulkopuolella.
Tämän osoittavat sekä tämän määräyksen kolmas alakohta, jossa viitataan
"poikkeuksellisiin olosuhteisiin", että sen neljäs alakohta, jossa asetetaan määräaika,
jonka ajaksi jäsenvaltion esittämä pyyntö keskeyttää komission aloittaman
menettelyn ja jonka päättyessä komissio saa takaisin toimivaltansa "ratkaista" asia,
toisin sanoen päättää lopullisesti kyseessä olevista tuista. Se, että neuvostolle
annetaan tällainen päätösvalta, jolla rajoitetun ajanjakson ajan on etusija komission
pätösvaltaan nähden, olisi sitä paitsi vailla merkitystä, jos neuvoston päätös voisi
kaikissa olosuhteissa ohittaa komission päätöksen.
- 19 Komission mukaan tästä seuraa, ettei neuvostolla ole toimivaltaa tehdä
EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla päätöstä, kun tuki on

komission päätöksellä todettu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Tältä osin neuvostolla ei myöskään ole toimivaltaa tehdä tyhjäksi tällaisen päätöksen vaikutuksia siten, että se antaa luvan myöntää tukia, joiden tarkoituksena on korvata näin yhteismarkkinoille soveltumattomiksi todettujen tukien saajille takaisinmaksu, johon heidät on kyseisen päätöksen nojalla velvoitettu.

- 20 Neuvosto väittää ensinnäkin, että komission perustelut nojautuvat kokonaisuudessaan oletukseen, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä olisi peruutettu tai kumottu päätökset 2000/200 ja 2001/86. Riidanalaisella päätöksellä ei kuitenkaan aseteta kyseenalaiseksi näistä päätöksistä seuraavia palautusvelvoitteita, koska neuvosto on päinvastoin näiden päätösten täysimääräisen täytäntöönpanon yhteydessä ja tämän täytäntöönpanon aiheuttamat taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset huomioon ottaen päättänyt antaa luvan uudelle tuelle, jota Portugalin tasavalta aikoi myöntää.
- 21 Uudeksi tueksi luokitteleminen riippuu nimittäin muodollisista ja objektiivisista seikoista. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tuki on kuitenkin selvästi uusi suoritus, joka perustuu muuhun kansalliseen säädökseen kuin vuosien 1994 ja 1999 asetuksiin ja jota koskevat tukikelpoisuutta ja maksuja koskevat edellytykset ovat erilaiset kuin ne, joita sovellettiin näiden asetusten perusteella myönnettyihin tukiin.
- 22 Neuvoston mukaan se, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tuki on uusi tuki, käy ilmi myös määritelmästä, joka sisältyy Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 1 artiklaan eli säännökseen, jossa tältä osin tarkoitetaan ”tukiohjelmiä ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”. Käsite ”voimassa oleva” tuki nimittäin edellyttää sitä, että kyseessä oleva tuki on jo hyväksytty, mitä ei nimenomaan ole tapahtunut sen tuen osalta, jota riidanalainen päätös koskee.

- 23 Lisäksi asetuksen N:o 659/1999 11 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa, jossa säädetään mahdollisuudesta antaa jäsenvaltiolle lupa maksaa tuen takaisinperimisen yhteydessä asianomaiselle yritykselle pelastamistukea, vahvistetaan myös mahdollisuus tehdä erilaisia päätöksiä samoille toimijoille peräkkäin myönnettyjen tukien osalta. Samoin on asia yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa on implisiittisesti hyväksytty, että komissio voi asettaa uusien yhteismarkkinoille soveltuviksi todettujen tukien suorittamisen edellytykseksi sen, että aikaisemmat yhteismarkkinoille soveltumattomiksi todetut tuet peritään takaisin (yhdistetyt asiat T-244/93 ja T-486/93, TWD v. komissio, tuomio 13.9.1995, Kok. 1995, s. II-2265 ja asia C-355/95 P, TWD v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I-2549).
- 24 Lopuksi neuvosto korostaa, ettei komission päätöksistä, joissa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, eikä mistään muustakaan säädöksestä aiheudu tällaisen tuen saajille kieltoa ottaa vastaan muita tukia tulevaisuudessa. Jokaisen peräkkäisen tuen tapauskohtaisen tutkimisen periaatetta on noudatettava kaikissa olosuhteissa (asia C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl ym. v. komissio, tuomio 23.11.2000, Kok. 2000, s. I-10293, 55 kohta). Jos riidanalaista päätöstä ei olisi tehty, komission olisi pitänyt tutkia tuki, joka sillä on hyväksytty ja jonka Portugalin tasavalta on sitä paitsi antanut tiedoksi tälle toimielimelle, ja tuen olisi pitänyt johtaa komission tekemään päätökseen.
- 25 Neuvosto katsoo toiseksi EY 88 artiklan 2 kohdan soveltamisalan osalta, että tämän määräyksen neljännessä alakohdassa mainittu kolmen kuukauden määräaika on asetettu pelkästään menettelyn keskeytystä varten. Tästä seuraa, että neuvosto on edelleen vapaa hyväksymään kyseessä olevan tuen tämän määräajan päättymisestä huolimatta.
- 26 Mitä tulee ristiriitaan, joka voi tältä osin ilmetä tuen soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskevan aikaisemman komission päätöksen ja tämän tuen hyväksymisestä tehdyn myöhemmän neuvoston päätöksen välillä, neuvosto väittää, että yhteensopimattomiin normeihin — jos niiden välillä ei ole hierarkkista järjestystä — sovelletaan periaatetta, jonka mukaan myöhempi normi korvaa aikaisemman.

- 27 Portugalin tasavalta on pääasiallisesti samaa mieltä neuvoston esittämästä arvioinnista. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tuki on uusi, vuoden 1994 ja vuoden 1999 asetuksilla käyttöön otetuista tuista erillinen tuki, joka on annettu tiedoksi komissiolle. Mainittu jäsenvaltio lisää, että se, ettei EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa anneta neuvostolle toimivaltaa lausua pelkästään tuesta, jota jäsenvaltio "aikoo myöntää", vaan myös tuesta, jota jäsenvaltio "myöntää", vahvistaa neuvoston toimivallan hyväksyä tuki, vaikka komissio on jo tehnyt sitä koskevan ratkaisunsa. Saman artiklan 3 kohdasta käy nimittäin ilmi, että tuen myöntäminen edellyttää aina sitä koskevaa komission edeltävää tutkimusta siten, että tuki voidaan myöntää ainoastaan, jos komissio on tehnyt tältä osin myönteisen päätöksen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 28 Komission kanteensa tueksi esittämän ensimmäisen kanneperusteen tutkimiseksi on ensinnäkin ratkaistava, onko EY 88 artiklan 2 kohtaa komission väitteen mukaisesti tulkittava siten, että kun komissio on tehnyt päätöksen, jolla todetaan valtiontuki yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, neuvostolla ei enää ole kyseisen määräyksen kolmannen alakohdan nojalla toimivaltaa päättää, että mainittu tuki on katsottava yhteismarkkinoille soveltuvaksi.
- 29 Tältä osin on aluksi huomattava, että kun perustamissopimuksen 93 artiklassa määrätään järjestelystä, jonka mukaan komissio seuraa jatkuvasti ja valvoo tukia, sillä pyritään siihen, että tuen mahdollinen soveltumattomuus yhteismarkkinoille todetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa noudattaen asianmukaista menettelyä, jonka toteuttamisesta vastaa komissio. EY 87 ja EY 88 artiklassa varataan siten komissiolle keskeinen asema tuen mahdollisen soveltumattomuuden toteamisessa (ks. erityisesti asia 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, 9 ja 14 kohta).

- 30 Seuraavaksi on todettava, että kuten EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan sanamuodostakin käy ilmi, kyseinen määräys koskee erityistä poikkeustapausta (asia 156/77, komissio v. Belgia, tuomio 12.12.1978, Kok. 1978, s. 1881, Kok. Ep. IV, s. 183, 16 kohta). Mainitun määräyksen mukaan neuvosto voi nimittäin yksimielisesti "jäsenvaltion pyynnöstä" päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään yhteismarkkinoille soveltuvana "87 artiklan määräyksistä tai 89 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen", jos tällainen päätös on "poikkeuksellisten olosuhteiden" vuoksi perusteltu.
- 31 Tästä seuraa, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa neuvostolle annettulla toimivallalla on selvästi poikkeuksellinen luonne, kuten komissio perustellusti väittää.
- 32 Tällaisessa yhteydessä on myönnettävä, että mainitun EY 88 artiklan 2 kohdan kolmanteen ja neljänteen alakohtaan sisältyvät täsmennykset — joissa todetaan yhtäältä, että jäsenvaltion saattaessa asian neuvoston käsiteltäväksi komissiossa meneillään oleva tutkimus keskeytyy kolmen kuukauden määräajaksi, ja toisaalta, että neuvoston tässä määräajassa tekemän päätöksen puuttuessa komissio ratkaisee asian — osoittavat, ettei neuvostolla mainitun määräajan päätyttyä enää ole toimivaltaa tehdä kyseessä olevan tuen osalta päätöstä mainitun kolmannen alakohdan mukaisesti. Näin vältetään päätösosaltaan ristiriitaisiksi osoittautuvien päätösten tekeminen.
- 33 Tällaisen ajallisen rajoituksen määrittäminen neuvoston toimivallalle silloin, kun komissio on jo aloittanut EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn tekemättä kuitenkaan vielä päätöstä, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, ja se seikka, että ainoastaan komissiolla säilyy kyseisen määräyksen neljännessä alakohdassa tarkoitetun määräajan päättyessä toimivalta tehdä päätös asiassa, osoittavat myös, että ellei kyseessä oleva jäsenvaltio ole esittänyt neuvostolle mitään pyyntöä EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla ennen kuin komissio toteaa kyseessä olevan tuen yhteismarkki-

noille soveltumattomaksi ja päättää näin saman määräyksen ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn, neuvostolla ei enää ole oikeutta käyttää sille mainitussa kolmannessa alakohdassa annettua poikkeuksellista toimivaltaa tällaisen tuen toteamiseen yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

- 34 Tämän viimeisen seikan osalta voidaan todeta, että asiassa C-122/94, komissio vastaan neuvosto (tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881), neuvoston riidanalainen päätös ei seurannut komission päätöstä, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, sillä komissio oli tässä tapauksessa EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla ainoastaan arvioinut, ettei kyseessä oleva tukihanke ollut yhteismarkkinoille soveltuva, ja aloittanut kyseisen artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisen menettelyn.
- 35 Lopuksi voidaan todeta, että tämän tuomion 32 ja 33 kohdassa esitetty tulkinta, jonka avulla voidaan välttää saman valtiontuen oleminen komission ja neuvoston tekemien peräkkäisten ja toisilleen vastakkaisten päätösten kohteena, myötävaikuttaa oikeusvarmuuteen, kuten komissio on perustellusti esittänyt. Tältä osin on nimittäin erityisesti huomattava, että hallintopäätöksestä tulee lopullinen, kun muutoksenhakua varten säädetyt kohtuulliset määräajat ovat päättyneet tai kun muutoksenhakekeinot on käytetty, ja tämä päätöksen lopullisuus myötävaikuttaa oikeusvarmuuteen (asia C-453/00, Kühne & Heitz, tuomio 13.1.2004, Kok. 2004, s. I-837, 24 kohta).
- 36 Mitä tulee Portugalin hallituksen väitteeseen, joka koskee sitä, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annetaan neuvostolle oikeus lausua myös tuista, joita jäsenvaltio ”myöntää”, kun taas tämän artiklan 3 kohdan perusteella tuen ”myöntäminen” nimenomaisesti edellyttää, että komissio on esittänyt sitä koskevan kantansa, ja siten neuvostolla olisi toimivalta tehdä sellaisia tukia koskeva päätös, joiden osalta on tehty aikaisempi komission päätös, on todettava, että tämä väite johtuu ilmaisuihin liittyvästä ristiriitaisuudesta. Ei nimittäin voida samanaikaisesti

väittää, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu tuki, jota jäsenvaltio "myöntää", on tukea, joka komission on välttämättä pitänyt aikaisemmin todeta EY 87 artiklan määräysten nojalla yhteismarkkinoille soveltuvaksi, ja että neuvostolla on näistä määräyksistä poiketen toimivalta myöhemmin todeta tällainen tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen on tarkistettava, merkitseekö se, ettei neuvostolla ole toimivaltaa lausua sellaisen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, jonka osalta komissio on jo tehnyt lopullisen päätöksen, komission esittämällä tavalla sitä, ettei neuvostolla ole myöskään toimivaltaa päättää tuesta, jonka tarkoituksena on myöntää komission päätöksellä yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille määrä, joka on tarkoitettu korvaamaan takaisinmaksut, joihin heidät on velvoitettu kyseisen päätöksen nojalla.

Tältä osin on ensinnäkin todettava, että vastoin neuvoston esittämää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ei voida päätellä, että tällaisen tuen yhteydessä yhteisön toimielimet säilyttävät vapautensa ratkaista asia ilman, että niiden olisi otettava asianmukaisesti huomioon komission aikaisempi päätös, jossa todetaan asianosaisille alun perin myönnetty tuki yhteismarkkinoille soveltumattomaksi.

Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin täysin päinvastoin todennut, että silloin, kun komissio tutkii tietyn valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, sen on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja tarvittaessa myös aikaisemmin tehdyssä päätöksessä jo arvioidut seikat sekä siinä jäsenvaltiolle mahdollisesti asetetut velvoitteet (ks. erityisesti asia C-261/89, Italia v. komissio, tuomio 3.10.1991, Kok. 1991, s. I-4437, 20 kohta ja em. asia TWD v. komissio, tuomion 26 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on päättellyt tämän perusteella erityisesti, että silloin kun komissiolle ei ole esitetty mitään uutta seikkaa, jonka perusteella se voisi arvioida, voitaisiinko kyseessä olevien tukien osalta tehdä perustamissopimuksen mukainen poikkeus, komissio voi perustellusti nojautua päätöksessään jo edellisessä päätöksessä tekemiinsä arviointeihin ja siinä asettamansa vaatimuksen noudattamatta jättämiseen (em. asia Italia v. komissio, tuomion 23 kohta).

- 40 Yhteisöjen tuomioistuin on samoin todennut, että siirtymäkauden järjestelmää, jolla pidetään yllä sellaisen valtiontukijärjestelmän vaikutuksia, jota ei ole ilmoitettu komissiolle ja joka on komission päätöksellä todettu yhteisön oikeuden vastaiseksi ilman, että tämä toimitus olisi kuitenkaan vaatinut kyseessä olevien tukien takaisinperintää, oli mahdollisuuksien mukaan tulkittava tavalla, joka mahdollistaa sen ja kyseisen päätöksen yhteensopivuuden varmistamisen, toisin sanoen siten, ettei tällainen siirtymäkauden järjestelmä oikeuta myöntämään uusia valtiontukia sen jälkeen, kun mainitulla komission päätöksellä yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todettu tukijärjestelmä on kumottu (asia C-297/01, Sicilcassa ym., määräys 24.7.2003, Kok. 2003, s. I-7849, 44 kohta).
- 41 Seuraavaksi on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lainvastaisesti myönnetyn valtiontuen poistaminen siten, että tuki peritään takaisin, on johdonmukainen seuraus siitä, että tuki on todettu lainvastaiseksi (ks. erityisesti asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, 66 kohta, ns. Tubemeuse-tapaus ja asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I-2289, 98 kohta).
- 42 Jäsenvaltiolle asetetulla velvollisuudella poistaa komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsoma valtiontuki pyritään palauttamaan aikaisempi tilanne, ja tämä tavoite on saavutettu, kun tuensaaja on palauttanut kyseessä olevat tuet, tarvittaessa viivästyskorkoineen. Tuen palauttamisen seurauksena tuensaaja menettää markkinoilla kilpailijoihin verrattuna saamansa edun ja tuen suorittamista edeltänyt tilanne palautuu (ks. erityisesti asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, Kok. 1995, s. I-699, 21 ja 22 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, 98 ja 99 kohta).
- 43 Näin ollen sen hyväksyminen, että jäsenvaltio voisi myöntää komission päätöksellä yhteismarkkinoille soveltumattomaksi aikaisemmin todetun lainvastaisen tuen saajille määrältään lainvastaista tukea vastaavan uuden tuen niiden takaisinmaksujen vaikutuksen kumoamiseksi, joihin tuensaajat on veloitettu mainitun päätöksen nojalla, merkitsisi selvästi komission EY 87 ja EY 88 artiklan nojalla tekemien

päätösten tehokkuuden vaarantamista (ks. vastaavasti asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990, Kok. 1990, s. I-3437, Kok. Ep. X, s. 521, 17 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, 104 kohta).

44 Lopuksi on huomattava, että tämän tuomion 33 ja 35 kohdasta ilmenevällä tavalla silloin, kun komissio on tehnyt päätöksen, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, neuvosto ei voi tehdä kyseistä päätöstä tehottomaksi toteamalla itse EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille.

45 Tästä seuraa, ettei neuvosto voi myöskään vaarantaa tällaisen päätöksen tehokkuutta toteamalla mainitun määräyksen nojalla yhteismarkkinoille soveltuvaksi tuen, jonka tarkoituksena on korvata komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi toteaman lainvastaisen tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on mainitun päätöksen nojalla velvoitettu.

46 On sitä paitsi todettava, että tällaisissa olosuhteissa myöhemmin myönnetty tuki on niin erottamattomasti yhteydessä tukeen, jonka komissio on aikaisemmin todennut yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, että näyttäisi hyvin keinotekoiselta erottaa nämä tuet toisistaan EY 88 artiklan 2 kohdan soveltamista varten.

47 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, ettei neuvosto voi tämän määräyksen nojalla pätevästi todeta yhteismarkkinoille soveltuvaksi tukea, jonka tarkoituksena on myöntää komission päätöksellä yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille määrä, joka on tarkoitettu korvaamaan takaisinmaksut, joihin heidät on velvoitettu kyseisen päätöksen nojalla.

- 48 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, ettei Portugalin tasavalta ole esittänyt neuvostolle EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla pyyntöä sitä varten, että vuoden 1994 ja vuoden 1999 asetuksilla käyttöön otetut tuet todettaisiin yhteismarkkinoille soveltuviksi. On samoin selvää, että nämä tuet on todettu yhteismarkkinoille soveltumattomiksi ja että niiden takaisinmaksusta on määrätty päätöksillä 2000/200 ja 2001/86.
- 49 Mitä tulee riidanalaiseen päätökseen, on todettava, että sen otsikon ja 1 artiklan sanamuodostakin käy ilmi, että tuella, joka sillä on pyritty toteamaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi, oli erityisenä päämääränä myöntää aikaisemmin päätöksillä 2000/200 ja 2001/86 näille markkinoille soveltumattomiksi todettujen tukien saajille määrä, joka mahdollistaisi heille niiden takaisinmaksujen suorittamisen, joihin heidät oli veloitettu näiden kahden päätöksen nojalla.
- 50 Kuten tämän tuomion 47 kohdasta käy ilmi, neuvosto ei voinut pätevästi tehdä riidanalaisen päätöksen kaltaista päätöstä.
- 51 Tästä seuraa, että komission kanteensa tueksi esittämä ensimmäinen kanneperuste, joka koskee neuvoston puuttuvaa toimivaltaa tehdä riidanalainen päätös, on perusteltu, ja näin ollen riidanalainen päätös on kumottava.

Toinen, kolmas, neljäs ja viides kanneperuste

- 52 Koska komission ensimmäinen kanneperuste on hyväksytty ja riidanalainen päätös on tämän vuoksi kumottava, komission kanteensa tueksi esittämiä muita kanneperusteita ei ole tarpeen tutkia.

Oikeudenkäyntikulut

53 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, neuvosto on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti Portugalin tasavalta ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (täysistunto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Portugalin hallituksen valtuuttamisesta myöntämään tukea vuosina 1994 ja 1998 myönnettyjä tukia saaneille portugalilaisille siiankasvattajille 21 päivänä tammikuuta 2002 tehty neuvoston päätös 2002/114/EY kumotaan.

- 2) Euroopan unionin neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 3) Portugalin tasavalta ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Skouris

Jann

Timmermans

Rosas

Gulmann

Puissochet

Cunha Rodrigues

La Pergola

Schintgen

Macken

Colneric

von Bahr

Lenaert

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä kesäkuuta 2004.

R. Grass

V. Skouris

kirjaaja

presidentti