



Oikeustapauskokoelma

Yhdistetyt asiat T-60/06 RENV II ja T-62/06 RENV II

Italian tasavalta ja Eurallumina SpA vastaan Euroopan komissio

Valtiontuki — Direktiivi 92/81/ETY — Kivennäisöljyjen valmisteverot —
Alumiinioksidin valmistuksessa polttoaineena käytetyt kivennäisöljyt — Valmisteverovapautus —
Toimenpiteen valikoivuus — Tuet, joiden voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille —
Valtiontuesta ympäristönsuojelulle annetut yhteisön suuntaviivat — Alueellisia valtiontukia koskevat
vuoden 1998 suuntaviivat — Luottamuksensuoja — Oikeusvarmuus — Principe lex specialis derogat
legi generali — Toimielinten toimien laillisuusolettamaa ja tehokasta vaikutusta koskeva periaate —
Hyvän hallinnon periaate — Perusteluvollisuus

Tiivistelmä – Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (laajennettu ensimmäinen jaosto) 22.4.2016

- Kumoamiskanne — Unionin tuomioistuinten toimivalta — Vaatimukset toimielimen velvoittamiseksi toimimaan tietyllä tavalla — Tutkimatta jättäminen*
(EY 230 artikla ja EY 233 artiklan ensimmäinen kohta)
- Tuomioistuinmenettely — Uusien perusteiden esittäminen käsittelyn kuluessa — Edellytykset — Kanneperusteen laajentaminen — Hyväksyttävyyys*
(Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen (1991) 44 artiklan 1 kohdan c alakohta ja 48 artiklan 2 kohta)
- Euroopan unionin oikeus — Periaatteet — Oikeusvarmuuden periaate — Soveltamisala — Toimielinten toimien koskemattomuus — Toimivalta- ja menettelysääntöjen noudattaminen — Völlisuus välttää epä johdon mukaisuudet, joita voi ilmetä unionin oikeuden eri säännösten täytäntöönpanossa — Ulottuvuus ja seuraukset valtiontukiasioissa*
(EY 88 artikla)
- Valtiontuki — Käsite — Arviointi toimielinten toiminnasta riippumatta objektiivisen tilanteen perusteella — Neuvoston päätös, jolla jäsenvaltion sallitaan direktiivin 92/81 mukaisesti ottaa käyttöön valmisteverovapautus — Komission tässä yhteydessä suorittama arviointi siitä, ettei kilpailunvääristymistä eikä haittaa sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle aiheudu — Kyseisellä seikalla ei ole merkitystä komissiolla valtiontukiasioissa olevaan harkintavaltaan — Kyseisellä seikalla ei ole merkitystä siihen, kuinka edellä mainitut toimivallat on jaettu perustamissopimuksessa — Harkintavaltaa ei ole ylitetty eikä direktiivin 2003/96 18 artiklaa ole rikottu*

(EY 87, EY 88 ja EY 93 artikla; neuvoston direktiivin 92/81 8 artiklan 4 ja 5 kohta; neuvoston direktiivin 2003/96 18 artikla; neuvoston päätös 2001/224)

5. *Valtiontuki — Käsite — Arviointi toimielinten toiminnasta riippumatta objektiivisen tilanteen perusteella — Neuvoston päätös, jolla jäsenvaltion sallitaan direktiivin 92/81 mukaisesti ottaa käyttöön valmisteverovapautus — Komission tässä yhteydessä suorittama arviointi siitä, ettei kilpailunvääristymistä eikä haittaa sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle aiheudu — Kyseisellä seikalla ei ole merkitystä komissiolla valtiontukiasioissa olevaan harkintavaltaan — Oikeusvarmuuden ja tehokkaan vaikutuksen periaatteita ei ole loukattu eikä direktiivin 92/81 8 artiklan 5 kohtaa ole rikottu*
(EY 87, EY 88 ja EY 93 artikla; neuvoston direktiivin 92/81 8 artiklan 4 ja 5 kohta; neuvoston direktiivin 2003/96 18 artikla; neuvoston päätös 2001/224)
6. *Tuomioistuimenmenettely — Kannekirjelmä — Muotovaatimukset — Yhteenvedo kanneperusteista — Muotovaatimukset, jotka vastaavat kanteen tueksi esitettyjä väitteitä koskevia muotovaatimuksia — Väitteen epätäsmällinen esittäminen — Tutkimatta jättäminen*
(EY 225 artikla; unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen (1991) 44 artiklan 1 kohta)
7. *Valtiontuki — Käsite — Toimenpiteen valikoivuus — Poikkeaminen yleisestä verojärjestelmästä — Viitekehyksen taloudellisen tuen olemassaolon selvittämiseksi*
(EY 87 artiklan 1 kohta)
8. *Valtiontuki — Olemassa olevat tuet ja uudet tuet — Valtiontukien valvontamenettely — Erilliset menettelyt — Tuen sisämarkkinoille soveltumattomuudesta tehdyn päätöksen vaikutukset*
(EY 88 artikla)
9. *Valtiontuki — Olemassa olevat tuet ja uudet tuet — Luonnehtiminen olemassa olevaksi tueksi — Neuvoston päätös, jolla jäsenvaltion sallitaan direktiivien 92/81 ja 2003/96 mukaisesti ottaa käyttöön valmisteverovapautus — Päätös, jota ei voida luonnehtia tukiohjelman hyväksymispäätökseksi — Vapautus, jota ei voida luonnehtia olemassa olevaksi tueksi*
(EY 87, EY 88 ja EY 93 artikla; neuvoston asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohta; neuvoston direktiivin 92/81 8 artiklan 4 kohta; neuvoston direktiivin 2003/96 18 artikla ja liite II; neuvoston päätöksen 2001/224 1 artiklan 2 kohta)
10. *Valtiontuki — Kielto — Poikkeukset — Komission harkintavalta — Harkintaperusteet — Komission antamien suuntaviivojen vaikutus*
(EY 87 artiklan 3 kohta; komission tiedonannot 2001/C 37/03 ja 98/C 74/06)
11. *Valtiontuki — Komission päätös — TuomioistuINVALVONTA — Rajat — Päätöksen lainmukaisuuden arviointi niiden tietojen perusteella, jotka olivat käytettävissä päätöksen tekemishetkellä*
(EY 88 artiklan 3 kohta ja EY 230 artikla)
12. *Valtiontuki — Kielto — Poikkeukset — Tuet, joiden voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille — Alueelliseen kehitykseen tarkoitettu tuki — Arviointiperusteet — Erityisen alueellisen haitan olemassaolo — Velvollisuus osoittaa alueelliseen kehitykseen tarkoitettun tuen tarpeellisuus*
(EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohta; komission tiedonannon 98/C 74/06 4.15–4.17 kohta)

13. *Valtiontuki — Sääntöjenvastaisen tuen takaisin periminen — EY 88 artiklassa määrättyjen menettelysääntöjen vastaisesti myönnetty tuki — Tuensaaajien mahdollinen perusteltu luottamus — Edellytykset ja rajoitukset — Komission toimimattomuus — Perustellun luottamuksen puuttuminen — Poikkeuksellisia olosuhteita ei ole*

(EY 87 ja EY 88 artikla; neuvoston asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohta; neuvoston direktiivi 92/81; neuvoston direktiivi 2003/96)

14. *Valtiontuki — Sääntöjenvastaisen tuen takaisin periminen — EY 88 artiklassa määrättyjen menettelysääntöjen vastaisesti myönnetty tuki — Tuensaaajien mahdollinen perusteltu luottamus — Edellytykset ja rajoitukset — Luottamuksensuoja päättyy hetkeen, jolloin päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta julkaistaan, myös poikkeuksellisissa olosuhteissa*

(EY 87 ja EY 88 artikla; neuvoston asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohta; neuvoston direktiivi 92/81; neuvoston direktiivi 2003/96)

15. *Valtiontuki — Komission päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely valtion toimenpiteestä — Velvollisuus tehdä päätös kohtuullisessa ajassa — Ei ole merkitystä sellaisen tuen tapauksessa, jota ei ole ilmoitettu sääntöjenmukaisesti komissiolle — Velvollisuuden noudattamatta jättäminen ei estä tuen takaisinperintää — Rajat — Puolustautumisoikeuksien loukkaaminen*

(EY 88 artikla; neuvoston asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 6 kohta ja 13 artiklan 2 kohta)

16. *Kumoamiskanne — Kanneperusteet — Perustelujen puuttuminen tai puutteellisuus — Aineellista lainmukaisuutta koskevasta perusteesta erillinen peruste*

(EY 230 ja EY 253 artikla)

17. *Tuomioistuinmenettely — Oikeudenkäyntikulut — Voittanut osapuoli veloitetaan vastaamaan osasta omia oikeudenkäyntikulujaan*

(EY 225 artikla; unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen (1991) 135 artikla)

1. Ks. tuomion teksti.

(ks. 43 kohta)

2. Ks. tuomion teksti.

(ks. 45 ja 46 kohta)

3. Unionin oikeuden yleisperiaatteisiin kuuluvalla oikeusvarmuuden periaatteella pyritään takaamaan unionin oikeuden piiriin kuuluvien tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus. Tätä varten on ensisijaisen tärkeää, että toimielimet kunnioittavat niiden toimien loukkaamattomuutta, joita ne ovat antaneet ja joilla vaikutetaan oikeussubjektien oikeudelliseen ja aineelliseen asemaan, ja täten toimielimet voivat muuttaa näitä toimia ainoastaan toimivaltuuksiensa puitteissa ja sovellettavien menettelysääntöjen mukaisesti.

Oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen edellyttää myös sitä, että toimielinten on lähtökohtaisesti vältettävä unionin eri säännösten täytäntöönpanossa mahdollisesti ilmeneviä ristiriitaisuuksia, ja näin on erityisesti tilanteissa, joissa näillä säännöksillä pyritään samaan päämäärään, kuten esimerkiksi vääristymättömään kilpailuun yhteismarkkinoilla. Valtiontukien alalla oikeusvarmuuden periaate edellyttää tältä osin, että silloin kun komissio on sille kuuluvan huolellisuusveloitteen vastaisesti luonut moniselitteisen tilanteen sen vuoksi, että se on saanut aikaan epävarmuustekijöitä ja että

sovellettava säännöstö ei ole selkeä, yhdistettynä siihen, ettei komissio ole reagoinut asiassa pitkään aikaan, vaikka se on ollut tietoinen asianomaisista tuista, sen tehtävänä on selvittää mainittu tilanne ennen kuin se ryhtyy mihinkään toimiin määrätäkseen jo maksetut tuet palautettaviksi.

(ks. 63 ja 183 kohta)

4. Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin 92/81 8 artiklan 4 kohdassa, jossa myönnettiin neuvostolle, joka tekee päätöksensä yksimielisesti komission ehdotuksesta, toimivalta antaa jäsenvaltiolle lupa ottaa erityisistä poliittisista syistä käyttöön muita kuin direktiivissä säädettyjä verovapautuksia tai veronalennuksia, säädetyn menettelyn tavoite ja soveltamisala eroavat EY 88 artiklalla luodun järjestelmän tavoitteesta ja soveltamisalasta.

Näin ollen neuvoston päätöksellä, jolla jäsenvaltion sallitaan mainitun direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti ottavan käyttöön valmisteverovapautus, ei voida estää komissiota käyttämästä sille perustamissopimuksessa myönnettyä toimivaltaa ja aloittamasta EY 88 artiklassa määrättyä menettelyä sen selvittämiseksi, onko kyseinen vapautus valtioneutua, ja tarvittaessa sellaisen päätöksen tekemiseksi tämän menettelyn päätteeksi, jolla tällaisen tuen olemassaolo todetaan.

Lisäksi sillä seikalla, että neuvoston hyväksymispäätöksillä myönnetään täydellisiä valmisteverovapautuksia, joihin liittyy täsmällisiä maantieteellisiä ja ajallisia edellytyksiä, joita jäsenvaltiot ovat noudattaneet tarkalleen, ei ole merkitystä neuvoston ja komission välisen toimivallan jaon kannalta, eikä sillä näin ollen voida estää komissiota käyttämästä toimivaltaansa.

Tästä seuraa, että kun komissio aloittaa – ilman, että se on ensin käynnistänyt direktiivin 92/81 8 artiklan 5 kohdassa säädettyä menettelyä – EY 88 artiklassa määrätyn menettelyn tutkiakseen, onko valmisteverovapautus valtioneutua, ja tekee tämän menettelyn päätteeksi päätöksen, jossa todetaan tällaisen tuen olemassaolo, vaikka erityistarkoituksiin käytettäviin tiettyihin kivennäisöljyihin sovellettavista valmisteveron alennetuista määristä ja valmisteverovapautuksista tehdyn päätöksen 2001/224 1 artiklan 2 kohdassa sallitaan nimenomaisesti kyseisen jäsenvaltion soveltavan edelleen tätä vapautusta, komissio ei loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta eikä toimielinten toimien tehokasta vaikutusta koskevaa periaatetta, eikä myöskään riko direktiivin 92/81 8 artiklan 5 kohtaa. Neuvoston hyväksymispäätöksillä, jotka se tekee komission ehdotuksesta, voi nimittäin olla vaikutuksia vain valmisteverolainsäädäntöjen yhdenmukaistamista koskevien sääntöjen kattamalla alalla, eikä niillä rajoiteta sellaisen mahdollisen päätöksen vaikutuksia, jonka komissio voi tehdä sillä valtioneutukien alalla olevan toimivallan nojalla.

(ks. 65–67, 69 ja 72 kohta)

5. Valtiontuen käsite liittyy objektiiviseen tilanteeseen eikä ole riippuvainen toimielinten toiminnasta tai lausumista. Näin ollen se, että komissio on kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin 92/81 8 artiklan 4 kohdan mukaisia neuvoston hyväksymispäätöksiä tehtäessä katsonut, että alumiinioksidin valmistuksessa polttoaineena käytettävien kivennäisöljyjen valmisteverovapautuksista ei aiheudu kilpailun vääristymistä eikä niillä haitata yhteismarkkinoiden moitteetonta toimintaa, ei voi estää mainittujen vapautusten luonnehtimista EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneutuksi, mikäli valtioneutun olemassaolon edellytykset täytyivät. Tästä aiheutuu sitä suuremmalla syyllä, ettei komissio ole valmisteverovapautuksia valtioneutuksi luonnehdittaessa sidottu arviointeihin, jotka neuvosto esittää valmisteverolainsäädäntöjen yhdenmukaistamisen alalla tekemissään päätöksissä ja joiden mukaan mainitut vapautukset eivät aiheuta kilpailun vääristymistä eikä niillä haitata yhteismarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

Tästä seuraa, että kun komissio aloittaa EY 88 artiklassa määrätyn menettelyn tutkiakseen, onko riidanalainen vapautus valtioneutua, ja tekee tämän menettelyn päätteeksi päätöksen, jossa todetaan yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen olemassaolo ja määrätään se palautettavaksi, komissio vain käyttää sille EY:n perustamissopimuksessa valtioneutukien alalla myönnettyä toimivaltaa, ja ettei

komissio näin toimiessaan loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta ja *lex specialis derogat legi generali* -periaatetta tai toimielinten toimien pätevyysolettamaa ja tehokasta vaikutusta, eikä myöskään riko direktiivin 92/81 8 artiklan 5 kohtaa.

(ks. 72–74, 77 ja 81–84 kohta)

6. Ks. tuomion teksti.

(ks. 89–91 kohta)

7. Ks. tuomion teksti.

(ks. 97–99 ja 101 kohta)

8. Ks. tuomion teksti.

(ks. 108 kohta)

9. Ks. tuomion teksti.

(ks. 110 ja 111 kohta)

10. Ks. tuomion teksti.

(ks. 127, 128 ja 147 kohta)

11. Ks. tuomion teksti.

(ks. 132 kohta)

12. Ks. tuomion teksti.

(ks. 143, 152 ja 157 kohta)

13. Ks. tuomion teksti.

(ks. 174–176, 187, 188 ja 192 kohta)

14. Jäsenvaltio, jonka viranomaiset ovat myöntäneet tuen rikkoen EY 88 artiklassa määrättyjä menettelysääntöjä, voi vedota tuensaajayrityksen perusteltuun luottamukseen riitauttaakseen unionin tuomioistuimissa sen komission päätöksen pätevyuden, jolla kyseinen jäsenvaltio on määrätty perimään tuki takaisin, muttei välttyäkseen velvollisuudelta toteuttaa kyseisen päätöksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. Kun otetaan huomioon ilmoitusvelvollisuudella oleva perustavanlaatuinen merkitys siinä, että komissio voi harjoittaa tehokkaasti valtiontukien valvontaa, joka on pakottava, tuensaajat voivat kuitenkin lähtökohtaisesti perustellusti luottaa mainitun tuen sääntöjenmukaisuuteen ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu EY 88 artiklassa määrättyä menettelyä, ja huolellisen taloudellisen toimijan on yleensä voitava varmistua siitä, että mainittua menettelyä on noudatettu.

Tässä tilanteessa se, että komissiolla kestää jonkin aikaa päättää, että tuki on sääntöjenvastainen ja että jäsenvaltion on poistettava se ja perittävä se takaisin, voi tietyissä olosuhteissa synnyttää kyseisen tuen saajissa perustellun luottamuksen, joka estää sen, että komissio velvoittaa kyseisen jäsenvaltion määräämään tuen maksettavaksi takaisin. Luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteista ilmenevien vaatimusten kannalta tällainen moniselitteinen tilanne, joka on luotu neuvoston komission

ehdotuksesta tekemillä päätöksillä sallia jäsenvaltioiden ottaa käyttöön kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin 92/81 nojalla valmisteveron vapautuksia tai alennuksia, estää kuitenkin ainoastaan perimästä takaisin riidanalaisen vapautuksen nojalla myönnetyn tuen siihen saakka, kunnes muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehty päätös julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Mainitusta julkaisemisesta lähtien sitä vastoin tuensaajan pitää tietää, että jos vapautus on valtioneutua, komission on hyväksyttävä se EY 88 artiklan mukaisesti. Tästä seuraa, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen julkaiseminen päättää perustellun luottamuksen, joka tuensaajalla on aikaisemmin voinut olla tällaisen vapautuksen sääntöjenmukaisuuteen. Mainittu julkaiseminen nimittäin poistaa kaiken neuvoston hyväksymispäätösten sanamuotoon liittyvän epävarmuuden siitä, että komission on hyväksyttävä kyseessä olevat toimenpiteet EY 88 artiklan mukaisesti, jos ne ovat valtioneutua.

Poikkeuksellisista olosuhteista, joiden johdosta sääntöjenvastaisen tuen saajalle olisi voinut hyväksyttävästi syntyä perusteltu luottamus kyseisen tuen sääntöjenmukaisuuteen, on lopuksi todettava, että komission ilmeisellä toimimattomuudella ei ole merkitystä silloin, kun tukiohjelmaa ei ole ilmoitettu sille. Tällainen johtopäätös pätee myös tilanteessa, jossa tukijärjestelmä on otettu käyttöön tekemättä 11.12.1973 annetussa tuomiossa Lorenz, 120/73, edellytettyä ennakoilmoitusta sen käyttöön ottamisesta ja täten noudattamatta täysimääräisesti EY 88 artiklassa määrättyä menettelyä.

(ks. 179–181, 188–190 ja 217 kohta)

15. Pelkästään se, että EY 88 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa asetuksessa N:o 659/1999 ei lukuun ottamatta sitä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa tuen myöntämisestä lukien, jonka päätyttyä tukea ei voida enää määrätä takaisin perittäväksi, säädetä mistään ohjeellisestakaan määräajasta komission sääntöjenvastaisesta tuesta mainitun asetuksen 13 artiklan 2 kohdan nojalla, jonka mukaan saman asetuksen 7 artiklan 6 kohdassa asetettu määräaika ei sido komissiota, tekemälle tutkinnalle, ei ole esteenä sille, että unionin tuomioistuimet tarkastavat, onko komissio jättänyt toimimatta kohtuullisessa ajassa tai onko se viivytellyt liikaa.

Asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 6 kohdan mukaan muodollisen tutkintamenettelyn päätökseen saattamiselle asetettu viitteellinen määräaika on nimittäin ilmoitettujen valtioneutkien yhteydessä 18 kuukautta. Kyseistä määräaikaa on, vaikka sitä ei asetuksen N:o 659/1999 13 artiklan 2 kohdan mukaan sovelletakaan sääntöjenvastaisiin tukiin, pidettävä hyödyllisenä lähtökohtana arvioitaessa sellaisen muodollisen tutkintamenettelyn keston kohtuullisuutta, joka koskee sääntöjenvastaisesti käyttöön otettua toimenpidettä.

Tältä osin se, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekemisen ja päätöksen, jossa todetaan valtioneutuki ja määrätään sen takaisin perimisestä, tekemisen välillä on kulunut vähän yli 49 kuukautta ja että kyseinen ajanjakso on vähän yli kaksi kertaa pidempi kuin se ajanjakso, josta asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 6 kohdassa säädetään muodollisen tutkintamenettelyn päätökseen saattamiselle ilmoitettujen valtioneutkien yhteydessä, näyttää kohtuuttomalta. Tällainen ajanjakso ei ole sen paremmin oikeutettu sellaisten asioiden yhteydessä, joihin ei liity mitään ilmeisiä vaikeuksia ja joista komissio on voinut muodostaa näkemyksensä hyvissä ajoin ennen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista.

Se, ettei kohtuullisessa ajassa toimimista koskevaa vaatimusta ole noudatettu, oikeuttaa kuitenkin kumoamaan kyseisen ajan päätyttyä tehdyn päätöksen ainoastaan siltä osin kuin se merkitsee myös asianomaisten yritysten puolustautumisoikeuksien loukkaamista.

(ks. 182, 196, 199–201 ja 210 kohta)

16. Ks. tuomion teksti.

(ks. 234 kohta)

17. Ks. tuomion teksti.

(ks. 245 ja 247 kohta)