

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

10 päivänä kesäkuuta 2010\*

Asiassa C-140/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale di Genova (Italia) on esittänyt 27.2.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.4.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA,**

vastaan

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit C. Toader, K. Schiemann, P. Küris (esittelevä tuomari) ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: N. Jääskinen,  
kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.2.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA, edustajinaan avvocato V. Roppo, avvocato P. Canepa ja avvocato S. Sardano,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato G. De Bellis,
- Euroopan komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja E. Righini,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee valtioneuvoston päätöksen tulkintaa.
  
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (jäljempänä TDM), joka on selvitystilassa oleva meriliikennettä harjoittava yritys, ja Presidenza del Consiglio dei Ministri ja joka koskee sellaisen vahingon korvaamista, jonka TDM väittää kärsineensä sen takia, että Corte suprema di cassazione (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) tulkitsi virheellisesti unionin sääntöjä, jotka liittyvät kilpailuun ja valtioneuvoston päätöksiin, ja että se kieltäytyi saattamasta asiaa EY 234 artiklan kolmannen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

### **Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt**

- 3 Pääasiassa kyseessä olevat tuet on myönnetty Tirrenia di Navigazione SpA:lle (jäljempänä Tirrenia), joka on TDM:n kanssa kilpaileva meriliikennettä harjoittava yritys, ensisijaiseen kansalliseen etuun liittyvien meriliikenteen palvelujen uudelleenjärjestämisestä 20.12.1974 annetun lain nro 684 (GURI nro 336, 24.12.1974; jäljempänä laki nro 684) ja täsmällisemmin kyseisen lain 19 §:n nojalla.

## 4 Lain nro 684 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kauppalaivastosta vastaavalla ministerillä on toimivalta myöntää tukia edellisessä pykälässä lueteltujen palvelujen tarjoamista varten tekemällä vuosittaisia ad hoc -sopimuksia yhteistyössä valtiovarainministerin ja valtion omistajuus-asioista vastaavan ministerin kanssa.

Edellisessä momentissa mainittujen tukien on taattava palvelujen hallinnointi kolmen vuoden ajan taloudellisesti tasapainoisissa olosuhteissa. Nämä tuet vahvistetaan ennakoon nettotulojen, investointien kuoletusten, käyttökustannusten, toimintakulujen ja rahoituskulujen perusteella.

— —”

## 5 Lain nro 684 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Linjaliikennepalveluilla 1 §:n c kohdassa mainituille suuremmille ja pienemmille saarille sekä mahdollisilla teknisesti ja taloudellisesti välttämättömillä jatko-yhteyksillä on taattava sellaisten vaatimusten täyttäminen, jotka liittyvät asianomaisten alueiden ja erityisesti Mezzogiornon alueen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen.

Kauppalaivastosta vastaavalla ministerillä on näin ollen toimivalta myöntää tukia mainittujen palvelujen tarjoamista varten 20 vuodeksi tekemällä ad hoc -sopimuksia yhteistyössä valtiovarainministerin ja valtion omistajuusasioista vastaavan ministerin kanssa.”

6 Lain nro 684 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellisessä pykälässä tarkoitettussa sopimuksessa on mainittava

- 1) luettelo varmistettavista reiteistä
- 2) kunkin reitin vuorotiheys
- 3) kullekin reitille osoitettavat alustyyppit
- 4) tuki, jonka määrä vahvistetaan nettotulojen, investointien kuoletusten, käyttökustannusten, toimintakulujen ja rahoituskulujen perusteella.

Ennen kunkin vuoden kesäkuun 30. päivää kyseisen vuoden osalta suoritettavan tuen määrää tarkistetaan, jos edeltävän vuoden aikana ainakin yksi sopimuksessa mainituista talouden osatekijöistä on muuttunut tavalla, joka vastaa kahdeskymmenesosaa siitä arvosta, joka saman momentin osalta on otettu huomioon vahvistettaessa edeltävää tuen määrää.”

7 Lain nro 684 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ne kustannukset, joita tämän lain soveltamisesta aiheutuu, katetaan 93 miljardiin liiraan saakka varoista, jotka on kirjattu kauppalaivastosta vastaavan ministeriön vuotta 1975 koskevan ennakkollisen menoarvion lukuun 3061, sekä varoista, jotka tullaan kirjaamaan seuraavien varainhoitovuosien vastaaviin lukuihin.”

8 Lain nro 684 19 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Siihen saakka, kunnes tässä laissa tarkoitettut sopimukset hyväksytään, kauppalaivastosta vastaava ministeri suorittaa valtiovarainministerin suostumuksella jälkikäteinä kuukausierinä ennakkomaksuja, joiden yhteenlaskettu määrä ei ylitä [yhdeksääkymmentä] prosenttia 18 §:ssä ilmoitetusta kokonaismäärästä.”

9 Lain nro 684 osalta on toteutettu täytäntöönpanotoimenpide, eli 1.6.1979 annettu tasavallan presidentin asetus nro 501 (GURI nro 285, 18.10.1979), jonka 7 §:ssä täsmennetään, että mainitun lain 19 §:ssä tarkoitettut ennakot suoritetaan ensisijaiseen kansalliseen etuun liittyviä palveluja suorittavalle yritykselle siihen saakka, kunnes Corte dei conti rekisteröi uusien sopimusten tekemistä koskevat toimet.

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 10 Kuten asiassa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, 13.6.2006 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-5177) – johon pääasia on jo johtanut ja joka sisältää laajemman esityksen sitä edeltäneistä tosiseikoista ja menettelystä – ilmenee, TDM ja Tirrenia ovat kaksi meriliikennettä harjoittavaa yritystä, jotka liikennöivät 1970-luvulla säännöllisesti merireitillä Manner-Italian ja Sardinian ja Sisilian saarten välillä. Vuonna 1981 TDM nosti Tribunale di Napolissa kanteen Tirreniaa vastaan saadakseen korvausta vahingosta, jonka se väitti kärsineensä sellaisen alhaisen hinnan politiikan takia, jota Tirrenia oli soveltanut vuosina 1976–1980.
- 11 TDM vetosi siihen, että Tirrenia oli syyllistynyt vilpilliseen kilpailuun ja rikkonut ETY:n perustamissopimuksen 85, 86, 90 ja 92 artiklaa (joista on tullut EY:n perustamissopimuksen 85, 86, 90 ja 92 artikla, joista puolestaan on tullut EY 81, EY 82 ja EY 86 artikla ja muutettuna EY 87 artikla). TDM väitti erityisesti, että Tirrenia oli käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa kyseessä olevilla markkinoilla, kun se noudatti hinnoittelua, joka alitti selvästi omakustannushinnan, sellaisten julkisten tukien avulla, joiden laillisuutta voitiin epäillä unionin oikeuden perusteella. Sen kanne kuitenkin hylättiin 26.5.1993 annetulla tuomiolla, joka vahvistettiin Corte d'appello di Napolin 13.12.1996 antamalla tuomiolla.
- 12 TDM:n konkurssipesän hoitaja valitti kyseisestä tuomiosta, mutta Corte suprema di cassazione hylkäsi valituksen 19.4.2000 antamallaan tuomiolla, jossa muun muassa hylättiin valittajan vaatimus siitä, että yhteisöjen tuomioistuimelle esitettäisiin unionin oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä, sillä perusteella, että tosiasiakysymyksiä arvioivien tuomioistuinten ratkaisu oli asian kannalta merkityksellisten määräysten mukainen ja sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

- 13 TDM:n, joka oli tällä välin asetettu selvitystilaan, konkurssipesän hoitaja haastoi 15.4.2002 päivätyllä asiakirjalla Italian tasavallan kansalliseen tuomioistuimeen ja vaati, että kyseinen jäsenvaltio on tuomittava maksamaan korvausta siitä vahingosta, jonka kyseinen yhtiö väitti kärsineensä sen takia, että Corte suprema di cassazione oli tulkinnut virheellisesti kilpailua ja valtiontukia koskevia unionin sääntöjä, ja sen takia, että kyseinen tuomioistuin oli laiminlyönyt EY 234 artiklan kolmannen kohdan mukaisen velvollisuutensa. Vahinko, jonka TDM väittää aiheutuneen, perustuu siihen, että se on menettänyt mahdollisuuden saada Tirreniaa vastaan nostetun kanteen avulla korvausta niistä vahingollisista vaikutuksista, joita Tirrenian harjoittamalla TDM:n mukaan vilpillisellä kilpailulla on ollut.
- 14 Kansallinen tuomioistuin saattoi 14.4.2003 yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisupyynnön, joka johti edellä mainitussa asiassa Traghetti del Mediterraneo annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

”Yhteisön oikeuden kanssa on ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jossa jäsenvaltion vastuu vahingoista, joita aiheutuu yksityisille oikeussubjekteille siitä, että kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin rikkoo yhteisön oikeutta, suljetaan yleisesti pois sen vuoksi, että kyseessä oleva rikkominen on seurausta kyseisen tuomioistuimen suorittamasta oikeussääntöjen tulkinnasta tai tosiseikkojen tai todisteiden arvioinnista.

Yhteisön oikeuden kanssa on ristiriidassa myös kansallinen lainsäädäntö, jossa rajoitetaan tämän vastuun syntyminen tapauksiin, joissa on kyse tuomarinvastuusta tai törkeästä tuottamuksesta, jos tällaisella rajoituksella suljetaan pois kyseessä olevan jäsenvaltion vastuu muissa tapauksissa, joissa on rikottu sovellettavaa oikeutta selvällä tavalla siten kuin asiassa C-224/01, Köbler, 30.9.2003 annetun tuomion (Kok., s. I-10239) 53–56 kohdassa on täsmennetty.”



- 15 Kansallinen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion jälkeen 27.2.2009 antamassaan tuomiossa, että tapauksessa oli kyse ”valtion lainvastaisesta toiminnasta lainkäyttäjänä”, ja määräsi erillisellä määräyksellä, että oikeudenkäyntiä oli jatkettava sen vaatimuksen käsittelemiseksi, joka koski kyseisestä lainvastaisuudesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista. Kansallisessa tuomioistuimessa nousi kyseisen oikeudenkäynnin tässä vaiheessa esille kysymyksiä valtiontukia koskevan unionin oikeuden tulkinnasta, joten se saattoi uuden kysymyksen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 16 Kansallinen tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä tueksi, ettei se kykene löytämään unionin lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä yhtä yksiselitteistä vastausta siihen kysymykseen, vääristikö Tirrenian tuolloinen käyttäytyminen erityisesti kyseisten valtiontukien seurauksena kilpailua yhteismarkkinoilla. Vaikka Corte suprema di cassazione sulki 19.4.2000 antamassaan tuomiossa tämän mahdollisuuden pois sillä perusteella, että tukien saajana oli vain yhdessä jäsenvaltiossa harjoitettu kabotaasitoiminta, se katsoo kuitenkin, että esille nousee kysymys siitä, onko laki nro 684 ja erityisesti sen 19 § yhteensopiva EY 86–EY 88 artiklan kanssa.
- 17 Kansallinen tuomioistuin nostaa yhtäältä esille kysymyksen siitä, voidaanko ennakoina myönnettyjä valtiontukia pitää laillisina silloin, kun ei ole olemassa täsmällisiä ja pakottavia edellytyksiä, joilla voitaisiin välttää se, että tuet voisivat vääristää kilpailua. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että tällaisten tukien suorittaminen voi johtaa siihen, että valtiontukia myönnetään ilman minkäänlaista edunsaajayrityksen talouden hoitamiseen kohdistuvaa valvontaa, mikä voi johtaa siihen, että kyseinen yritys ottaa mainittujen tukien avulla käyttöön sellaisia kaupallisia toimintatapoja, joilla voidaan poistaa kilpailu. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että kun otetaan huomioon Corte suprema di cassationen esittämät toteamukset, on tärkeää vastata tähän kysymykseen ottamalla huomioon, että kyseisen valtiontuen saajan oli sovellettava hallintoveranomaisten määräämiä tariffeja.

18 Kansallinen tuomioistuin katsoo toisaalta, että kun otetaan huomioon asiassa C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, 24.7.2003 annettu tuomio (Kok., s. I-7747) ja ne Tirrenian liikennöimät reitit, jotka on otettava huomioon pääasian ratkaisemisessa, eli Genova–Cagliari- ja Genova–Porto Torres -reitit, ja kyseisten paikkakuntien sijainti Euroopan unionin alueella, esille saattaa todellakin tulla kilpailun vääristymistä koskeva kysymys, koska kyseiset tuet vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että tämän kysymyksen arviointi kuuluu unionin tuomioistuimen harkintaan.

19 Tribunale di Genova on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko lakiin nro 684 ja erityisesti sen 19 §:ään sisältyvä valtiontukia koskeva kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään mahdollisesta valtiontukien myöntämisestä – vaikkakin vain ennakkona – ilman sopimusten tekemistä ja ilman, että ensin ilmoitettaisiin täsmälliset ja sitovat edellytykset, joilla vältettäisiin se, että tuen maksaminen saattaisi vääristää kilpailua, yhteensoveltuva yhteisön oikeuden periaatteiden – erityisesti EY 86, EY 87 ja EY 88 artiklan ja perustamissopimuksen V luvun (aiempi IV luku) määräysten – kanssa, ja voiko tässä yhteydessä olla merkitystä sillä, että tuen saajan on noudatettava hallintoviranomaisten määräämiä tariffeja?”

## Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

### *Kysymyksen kohde, muotoilu ja tutkittavaksi ottaminen*

- 20 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Tribunale di Genova on jo ottanut pääasiassa kantaa Italian valtion vastuuseen siitä, että Corte suprema di cassazione jätti saattamatta EY 234 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska se katsoi ensinnäkin, että asiassa oli kyse oikeussäännöstä, jonka tarkoituksena oli antaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, koska toiseksi kyseistä oikeussääntöä oli rikottu riittävän ilmeisesti ja koska kolmanneksi oli olemassa suora syy-yhteys valtiolle kuuluvan velvollisuuden rikkomisen ja sellaisen väitetyn vahingon välillä, joka perustui siihen, että TDM menetti mahdollisuutensa menestyä Tirreniaa vastaan nostamansa kanteen osalta. Tältä osin vaikuttaa myös siltä, että kun Tribunale di Genova on viitannut asiassa C-39/94, SFEI ym., 11.7.1996 annettuun tuomioon (Kok., s. I-3547), se on hyväksynyt mahdollisuuden todeta oman kansallisen oikeutensa nojalla sen, että lainvastaisesti maksetun valtiontuen saajaan kohdistuu sopimussuhteen ulkopuolinen vahingonkorvausvastuu.
- 21 Ennen kuin kansallinen tuomioistuin ratkaisee TDM:n esittämän vahingonkorvausvaatimuksen, se esittää kuitenkin unionin tuomioistuimelle kysymyksen sellaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, joka sisältyy lakiin nro 684 ja erityisesti sen 19 §:ään. Lisäksi on todettava, kuten paitsi esitetystä kysymyksestä myös ennakkoratkaisupyynnön perusteluista, sellaisina kuin ne on esitetty tämän tuomion 16 ja 18 kohdassa, ilmenee, että kansallinen tuomioistuin tiedustelee, ovatko pääasiassa kyseessä olevat tuet vaikuttaneet jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristäneet kilpailua, minkä kysymyksen se on jättänyt unionin tuomioistuimen harkittavaksi.

- 22 Kun otetaan huomioon kysymyksen muotoilu ja kansallista tuomioistuinta askarruttavat seikat, on ensinnäkin muistettava, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa lausua kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa (ks. esim. asia C-118/08, *Transportes Urbanes y Servicios Generales*, tuomio 26.1.2010, Kok., s. I-635, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vielä vähemmän se voi lausua valtiontuen tai tukijärjestelmän soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, koska tällainen yhteensopivuuden arvioiminen kuuluu Euroopan komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuin valvoo (ks. asia C-237/04, *Enirisorse*, tuomio 23.3.2006, s. I-2843, 23 kohta). Unionin tuomioistuin ei myöskään ole toimivaltainen määrittämään pääasian tosiseikastoa tai soveltamaan kansallisiin toimiin tai tilanteisiin unionin sääntöjä, joita se tulkitsee, koska nämä kysymykset kuuluvat kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan (ks. asia C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, tuomio 30.3.2006, Kok., s. I-2941, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 23 Tästä seuraa, ettei unionin tuomioistuimella ole käsiteltävänä olevassa asiassa toimivaltaa lausua lain nro 684 yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa tai pääasiassa kyseessä olevien tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille eikä määrittää pääasian tosiseikastoa sen arvioimiseksi, ovatko mainitut tuet vaikuttaneet jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristäneet tai uhanneet vääristää kilpailua.
- 24 Unionin tuomioistuin on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa kansallisen toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa (ks. em. asia *Enirisorse*, tuomion 24 kohta ja em. asia *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, tuomion 23 kohta). Valtiontukien osalta unionin tuomioistuin voi muun muassa esittää kansalliselle tuomioistuimelle sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla se voi määrittää, onko tiettyä kansallista toimenpidettä pidettävä unionin oikeudessa

tarkoitettuna valtiontukena (ks. vastaavasti mm. asia C-53/00, Ferring, tuomio 22.11.2001, Kok., s. I-9067, 29 kohta; em. asia Enirisorse, tuomion 25 ja 51 kohta; em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 54 ja 72 kohta; asia C-206/06, Essent Netwerk Noord ym., tuomio 17.7.2008, Kok., s. I-5497, 96 kohta ja asia C-222/07, UTECA, tuomio 5.3.2009, Kok., s. I-1407, 41 ja 47 kohta).

- 25 Toiseksi on todettava, että vaikka kansallinen tuomioistuin on jo ilmeisesti katsonut, että pääasiassa kyseessä olevat tuet ovat valtiontukia, sen esittämät kysymykset, sellaisina kuin niihin viitataan tämän tuomion 16–18 kohdassa, koskevat – kuten ennakkoratkaisupyynnön aineellisen tarkastelun yhteydessä jäljempänä todetaan – sitä, täytyvätkö unionin oikeudessa tarkoitetun valtiontuen olemassaolon edellytykset.
- 26 Koska komissio ehdottaa, että kansalliselle tuomioistuimelle esitetään täsmennyksiä, jotka koskevat yhtäältä sellaisen uuden tuen käsitettä, jonka osalta on olemassa etukäteen ilmoittamista koskeva velvollisuus, ja toisaalta lainvastaisen tuen saajan vastuuta, on sitä vastoin todettava, etteivät kansallista tuomioistuinta askarruttavat seikat koske näitä kysymyksiä, jotka se on ilmeisesti ainakin osaksi jo ratkaissut. Se ei myöskään esitä sellaisia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen tällaisten kysymysten tarkastelussa.
- 27 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että esitetyllä kysymyksellä on katsottava tiedusteltavan, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että tuet, jotka myönnetään pääasialle ominaisissa olosuhteissa sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jossa säädetään ennakkojen suorittamisesta ennen sopimuksen hyväksymistä, voivat olla valtiontukia.
- 28 Italian hallituksen mukaan tällä kysymyksellä ei ole merkitystä ja se on tästä syystä jätettävä tutkimatta. Italian hallitus nimittäin väittää, että kysymys siitä, onko pääasiassa kyseessä olevat tuet luokiteltava valtiontuiksi, ei nouse esille, koska kyseiset tuet koskevat ajanjaksoa 1976–1980, eli sellaista ajanjaksoa, jolloin kabotaasiliikenteen markkinoita ei ollut vielä vapautettu.

- 29 Tältä osin on muistettava, että olettamasta, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten esittämällä ennakkoratkaisukysymyksillä on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta, voidaan poiketa vain poikkeustapauksissa eli muun muassa silloin, jos on ilmeistä, että unionin oikeuden säännösten ja määräysten pyydetyllä tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai kun ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (ks. mm. asia C-492/05, Rampion ja Godard, tuomio 4.10.2007, Kok., s. I-8017, 23 ja 24 kohta ja asia C-387/07, MI.VER ja Antonelli, tuomio 11.12.2008, Kok., s. I-9597, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 On kuitenkin todettava, että kysymys pääasiassa kyseessä olevien tukien luokittelusta ei ole vailla yhteyttä TDM:n ja Italian valtion välisen oikeusriidan kohteeseen eikä siitä nouse esille hypoteettista ongelmaa, koska kansalliselle tuomioistuimelle on asian kannalta merkityksellistä määrittää, onko Tirrenia saanut valtioneukia. Näin ollen esitetty kysymys on – sellaisena kuin se on uudelleenmuotoiltuna – otettava tutkittavaksi.

### *Kysymys*

- 31 On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokitteleminen tueksi edellyttää, että kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua

(ks. vastaavasti mm. asia C-142/87, Belgia v. komissio, ns. Tubemeuse-tapaus, tuomio 21.3.1990, Kok., s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, 25 kohta; em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 74 ja 75 kohta; em. asia Enirisorse, tuomion 38 ja 39 kohta; em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 55 ja 56 kohta; yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P, Chronopost v. UFX ym., tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4777, 121 ja 122 kohta; em. asia Essent Netwerk Noord ym., tuomion 63 ja 64 kohta ja em. asia UTECA, tuomion 42 kohta).

- 32 Käsiteltävänä olevasta asiasta on todettava, että esitetty kysymys ei koske edellä mainituista edellytyksistä ensimmäistä ja ettei ensimmäisen edellytyksen osalta ole epäselvyyttä, koska pääasiassa kyseessä olevat tuet on maksettu lain nro 684 mukaisesti ja koska ne rahoitetaan kyseisen lain 18 ja 19 §:stä ilmenevällä tavalla valtion talousarviosta.
- 33 Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyyntöön perustelut, sellaisina kuin ne on esitetty tämän tuomion 16–18 kohdassa, on asianmukaista tarkastella ensiksi kolmatta edellytystä ja sitten yhdessä toista ja neljättä edellytystä.

Edunsaajayritykselle myönnetty etu

- 34 Valtiontukina pidetään sellaisia toimenpiteitä, jotka muodossa tai toisessa ovat omiaan suosimaan yrityksiä suoraan tai välillisesti tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan (em. asia SFEI ym., tuomion 60 kohta; em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 84 kohta; em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 59 kohta ja em. asia Essent Netwerk Noord ym., tuomion 79 kohta).

- 35 Sitä vastoin siltä osin kuin valtion toimenpidettä on pidettävä korvauksena, joka on vastike edunsaajayritysten suorittamista sellaisista palveluista, jotka johtuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä, siten, että kyseiset yritykset eivät todellisuudessa saa taloudellista etua ja että kyseinen toimenpide ei näin ollen aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin, tällaista toimenpidettä ei pidetä unionin oikeudessa tarkoitettuna valtiontuenä (ks. em. asia Ferring, tuomion 23 ja 25 kohta ja em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 87 kohta; kyseiset tuomiot on annettu vastauksina sellaisiin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka esitettiin ennen Corte di cassazione 19.4.2000 antamaa tuomiota, josta on kyse pääasiassa; ks. myös em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 60 kohta ja em. asia Essent Network Noord ym., tuomion 80 kohta).
- 36 Jotta tällainen korvaus voisi tietyssä konkreettisessa tapauksessa välttyä luokittelulta valtiontueksi, tiettyjen edellytysten on kuitenkin täyttyvä (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 88 kohta; em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 61 kohta ja em. asia Essent Network Noord ym., tuomion 81 kohta).
- 37 Ensinnäkin tällaisen korvauksen saajana olevan yrityksen tehtäväksi on tosiasiaa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 89 kohta; em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 62 kohta ja em. asia Essent Network Noord ym., tuomion 82 kohta).
- 38 Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi, jotta vältettäisiin sellaisen taloudellisen edun sisältyminen korvaukseen, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa sen kilpailijayrityksiin (em. asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 90 kohta; em. asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomion 64 kohta ja em. asia Essent Network Noord ym., tuomion 83 kohta).



- 39 Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto (em. asia *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*, tuomion 92 kohta; em. asia *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, tuomion 66 kohta ja em. asia *Essent Netwerk Noord ym.*, tuomion 84 kohta).
- 40 Neljänneksi kyseinen korvaus on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä resursseilla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto (em. asia *Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg*, tuomion 93 kohta; em. asia *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, tuomion 67 kohta ja em. asia *Essent Netwerk Noord ym.*, tuomion 85 kohta).
- 41 Käsiteltävänä olevassa asiassa lain nro 684 8 ja 9 §:stä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevat tuet oli tarkoitettu sellaisten Italian suuremmille ja pienemmille saarille suuntautuvien reittiliikennepalvelujen tarjoamista varten, joilla piti taata sellaisten vaatimusten täyttäminen, jotka liittyvät asianomaisten alueiden ja erityisesti Mezzogiornon alueen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Kyseisiä tukia saaneiden yritysten kanssa allekirjoitettavissa sopimuksissa oli määrättävä velvollisuuksista, jotka koskivat varmistettavia yhteyksiä, kyseisten reittien vuorotiheyksiä ja kullekin reitille osoitettavia alustyyppisiä. Tästä seuraa, että edunsaajayritysten tehtävänä oli julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen.
- 42 Lain nro 684 7 §:ssä säädetään lisäksi, että tuilla on taattava palvelujen hallinnointi kolmen vuoden ajan taloudellisesti tasapainoisissa olosuhteissa ja että ne vahvistetaan ennakkoon nettotulojen, investointien kuoletusten, käyttökustannusten, toimintakulujen ja rahoituskulujen perusteella.

- 43 Kansallinen tuomioistuin toteaa kuitenkin päätöksessään, että ne taloutta ja hallintoa koskevat osatekijät, jotka oli otettava huomioon lain nro 684 nojalla tehtävissä sopimuksissa, vahvistettiin vasta tasavallan presidentin 1.6.1979 antamalla asetuksella ja että vasta heinäkuussa 1991 Italian valtio ja kukin Tirrenia-konsernin yrityksistä tekivät mainitut sopimukset 20 vuoden ajaksi siten, että ne tulivat voimaan 1.1.1989. Pääasiassa kyseessä olevia tukia maksettiin lain nro 684 19 §:n nojalla ennakkoina koko sinä ajanjaksona, jota pääasia koskee, eli vuosina 1976–1980, ja aina kyseisten sopimusten hyväksymiseen saakka.
- 44 Tästä seuraa, että koska kyseisiä sopimuksia ei ollut tehty, pääasiassa kyseessä olevia tukia on maksettu koko edellä mainitun ajanjakson ajan ilman, että edunsaajayrityksille asetetut julkisen palvelun velvoitteet olisi määritelty selvästi, ja ilman, että ne parametrit, joiden perusteella korvaus laskettiin, oli etukäteen vahvistettu objektiivisesti ja läpinäkyvästi sekä ilman, että varmistettiin sitä, ettei korvaus ylitä sitä, mikä oli tarpeen kyseisten velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Koska mainitut tuet eivät myöskään täytä tämän tuomion 40 kohdassa mainittua neljättä edellytystä, ne eivät näin ollen täytä yhtäkään niistä edellytyksistä, joiden perusteella voidaan todeta, ettei julkisen palvelun velvoitteista suoritettu korvaus ole unionin oikeudessa tarkoitettu valtiontuki sillä perusteella, ettei asianomaiselle yritykselle ole annettu etua.
- 45 Sillä, että kyseiset tuet on suoritettu ennakkoina odotettaessa sellaisten sopimusten hyväksymistä, jotka on lisäksi tehty ja jotka ovat tulleet voimaan vasta useita vuosia myöhemmin, ei tältä osin ole merkitystä. Tällainen seikka ei nimittäin poista edunsaajayritykselle annettua etua eikä niitä vaikutuksia, joita tällaisella edulla voi olla kilpailun kannalta, silloin, kun kaikkia edellä mainittuja edellytyksiä ei ole täytetty.
- 46 Vastaavasti on pidettävä merkityksettömänä sitä seikkaa, että hallintoviranomainen määräsi niistä tariffeista, joita pääasiassa kyseessä olevia tukia saaneen yrityksen oli noudatettava. On nimittäin todettava, että vaikka edellä mainittujen edellytysten

kannalta tällaisten tariffien olemassaololla on merkitystä sellaisten kustannusten arvioinnissa, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuu, kun otetaan huomioon siitä saatavat tulot, sillä ei sitä vastoin ole merkitystä sellaisen edun olemassaolon kannalta, joka edunsaajayritykselle on annettu, silloin, kun kaikki kyseiset edellytykset eivät täyty.

Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristymistä koskeva vaara

- <sup>47</sup> Kuten tämän tuomion 16 ja 18 kohdassa on todettu, kansallinen tuomioistuin katsoo, että pääasiassa nousee esille kysymys jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvasta vaikutuksesta ja kilpailun vääristymisestä.
- <sup>48</sup> Italian hallitus on asiasta vastakkaista mieltä ja väittää, että kabotaasiliikenteen markkinoita ei kyseessä olevana ajankohtana ollut vielä vapautettu, koska kyseinen vapauttaminen tapahtui vasta palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7.12.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3577/92 (EYVL L 364, s. 7) ja täsmällisemmin Välimeren saaria koskevan kabotaasiliikenteen osalta 1.1.1999 alkaen. Italian hallitus totesi istunnossa, ettei yksikään muun jäsenvaltion toimija toiminut samoilla sisäisillä reiteillä kuin Tirrenia vuosina 1976–1980, kun taas TDM on väittänyt, että näillä reiteillä toimi yhtiö, joka oli syntynyt italialaisen yhtiön ja espanjalaisen yhtiön sulautuessa yhteen.
- <sup>49</sup> Tältä osin on todettava, että se, että sellaisten rajoitusten poistaminen, jotka ovat kohdistuneet meriliikenteen palvelujen vapaaseen tarjoamiseen jäsenvaltioissa, on tapahtunut sen ajanjakson jälkeen, josta pääasiassa on kyse, ei välttämättä sulje pois

sitä, että pääasiassa kyseessä olevat tuet ovat olleet omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai että ne ovat vääristäneet tai uhanneet vääristää kilpailua.

- 50 Yhtäältä ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että Tirrenia on – kuten TDM väittää – kilpaillut muiden jäsenvaltioiden yritysten kanssa asianomaisilla sisäisillä reiteillä, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen asia. Toisaalta ei voida sulkea pois myöskään sitä, että se on ollut kilpailutilanteessa muiden tällaisten yritysten kanssa kansainvälisillä reiteillä ja että – koska sen eri toiminnoista ei ole pidetty erillistä kirjanpitoa – on ollut olemassa vaara ristikkäistuista, eli toisin sanoen tässä tapauksessa vaara siitä, että sen sellaisesta kabotaasitoiminnasta saadut tulot, jonka hyväksi pääasiassa kyseessä olevat tuet on myönnetty, on käytetty sellaisen toiminnan hyväksi, jota kyseinen yritys on harjoittanut mainituilla kansainvälisillä reiteillä, minkä tarkistaminen on myös kansallisen tuomioistuimen asia.
- 51 Kansallisen tuomioistuimen on joka tapauksessa kyseiset seikat huomioon ottamalla ja pääasian tosiseikkojen valossa arvioitava sitä, olivatko pääasiassa kyseessä olevat tuet omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja ovatko ne vääristäneet tai uhanneet vääristää kilpailua.
- 52 Kun otetaan huomioon edellä esitetty, ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että tuet, jotka suoritetaan pääasialle ominaisissa olosuhteissa sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jossa säädetään ennakkojen suorittamisesta ennen sopimuksen hyväksymistä, ovat valtiontukia, jos kyseiset tuet ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen asia.

## Oikeudenkäyntikulut

- 53 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Unionin oikeutta on tulkittava siten, että tuet, jotka suoritetaan pääasialle ominaisissa olosuhteissa sellaisen kansallisen lainsäädännön nojalla, jossa säädetään ennakkojen suorittamisesta ennen sopimuksen hyväksymistä, ovat valtiontukia, jos kyseiset tuet ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen asia.**

Allekirjoitukset