



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
17 päivänä tammikuuta 2013¹

Asia C-117/10

**Euroopan komissio
vastaan**

Euroopan unionin neuvosto

Valtiontuet — Neuvoston toimivalta — EY 88 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta — Voimassa olevat tukijärjestelmät — Ehdotus aiheellisiksi toimenpiteiksi — Vaikutukset — Asetus N:o 659/1999 — Maatalousmaan hankkimista koskevat investointituet Puolassa

1. Nyt käsiteltävällä kanteella komissio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan Puolan tasavallan viranomaisten suunnitelmasta myöntää valtiontukea maatalousmaan hankkimiseksi 1 päivän tammikuuta 2010 ja 31 päivän joulukuuta 2013 välisenä aikana 20.11.2009 tehdyn neuvoston päätöksen 2010/10/EY (jäljempänä riidanalainen päätös).²

2. Kolmella muulla samaan aikaan nostetulla kanteella komissio on riitauttanut yhtä monta neuvoston päätöstä, jotka koskevat samankaltaisia tukia, joiden myöntäjinä ovat olleet Liettuan tasavalta (asia C-111/10), Latvian tasavalta (asia C-118/10) ja Unkarin tasavalta (asia C-121/10).

3. Kaikki nämä kanteet koskevat samaa pulmallista kysymystä: kun komissio, seuratessaan EY 88 artiklan 1 kohdan (tai asioissa C-111/10, C-118/10 ja C-121/10 SEUT 108 artiklan 1 kohdan) mukaisesti jatkuvasti jäsenvaltioissa voimassa olevia tukijärjestelmiä, esittää ehdotuksen aiheellisiksi toimenpiteiksi, onko kyseessä kyseisen toimielimen sellainen lopullinen kanta kyseisen tukijärjestelmän soveltumiseen yhteismarkkinoille, että se estää neuvostoa käyttämästä sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa (tai SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa) myönnettyä toimivaltaa hyväksyä tuki EY 87 artiklasta (tai SEUT 107 artiklasta) ja muista sovellettavista säännöistä poiketen, jos tämä on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltua?

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Riidanalainen päätös on julkaistu Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, mutta se on tehty EY:n perustamissopimuksen määräysten nojalla. Niinpä tässä ratkaisuehdotuksessa on viitattava kyseisiin määräyksiin.

¹ — Alkuperäinen kieli: italia.

² — EUVL 2010, L 4, s. 89.

5. EY 88 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi.”

6. Kyseisen artiklan 2 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

”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 tarkoitettun 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.”

7. Puolan liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn asiakirjan (jäljempänä vuoden 2003 liittymisasiakirja)³ liitteessä IV olevan 4 luvun EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen soveltamiseksi koskevassa osassa määrätään seuraavaa:

”Seuraavin edellytyksin pidetään EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena tukijärjestelmiä ja yksittäisiä tukia, jotka on myönnetty EY:n perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuotantoon, jalostukseen tai kaupan pitämiseen yhteydessä oleville toimille, lukuun ottamatta kalataloustuotteita ja niistä johdettuja tuotteita, ja joita pannaan täytäntöön uudessa jäsenvaltiossa ennen liittymispäivää ja joita sovelletaan edelleen kyseisen päivän jälkeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdassa määrättyjä voimassa olevaa tukea koskevia menettelyjä:

— tukitoimenpiteet on annettava komissiolle tiedoksi neljän kuukauden kuluessa liittymispäivästä. Tiedoksiantoon on sisällytettävä tiedot kunkin toimenpiteen oikeusperustasta. — Komissio julkaisee luettelon näistä tuista.

Näitä tukitoimenpiteitä pidetään EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena kolmannen liittymispäivää seuraavan vuoden päättymiseen asti.

Uusien jäsenvaltioiden on tarvittaessa muutettava näitä tukitoimenpiteitä komission soveltamien suuntaviivojen noudattamiseksi kolmannen liittymispäivää seuraavan vuoden päättymiseen mennessä. Kyseisen päivän jälkeen edellä mainittujen suuntaviivojen kanssa ristiriidassa olevia tukia pidetään uusina tukina.”

8. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan (josta on tullut EY 88 artikla) soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999,⁴ sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2003 liittymisasiakirjalla, 1 artiklan b ja c alakohdassa annetaan seuraavat määritelmät:

”b) voimassa olevalla tuella [tarkoitetaan]

3 — Asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisohjeista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL L 236, erityisesti s. 798).

4 — EYVL L 83, s. 1.

- i) tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen perustamissopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen, sanotun kuitenkin rajoittamatta – – Puolan – – liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 3 kohdan ja kyseisen liitteen lisäyksen soveltamista;
- ii) hyväksytyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt;

– –

- c) 'uudella tuella' [tarkoitetaan] kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

– –”

9. Asetuksen N:o 659/1999 V luvussa olevissa 17–19 artiklassa määritellään voimassa olevia tukia koskeva menettely. Asetuksen 17 artiklan, jonka otsikko on ”[EY 88 artiklan 1 kohdan] mukainen yhteistyö”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle alustavasta kannastaan ja antaa tälle mahdollisuuden esittää huomautuksensa kuukauden kuluessa. – –”

10. Mainitun asetuksen 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Ehdotus aiheellisiksi toimenpiteiksi”, säädetään seuraavaa:

”Jos komissio jäsenvaltion 17 artiklan mukaisesti toimittamien tietojen perusteella katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se antaa suosituksen, jossa se ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä asianomaiselle jäsenvaltiolle. Suositus voi koskea erityisesti:

- a) tukiohjelman asiasisällön muuttamista; tai
- b) menettelytapoja koskevien vaatimusten asettamista; taikka
- c) tukiohjelman lakkauttamista.”

11. Asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa määritellään lopuksi aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen oikeudelliset vaikutukset seuraavasti:

”1. Jos asianomainen jäsenvaltio hyväksyy ehdotetut toimenpiteet ja ilmoittaa siitä komissiolle, komissio kirjaa kyseisen tiedon ja ilmoittaa siitä jäsenvaltiolle. Annettuaan hyväksyntänsä jäsenvaltio on velvollinen toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet.

2. Jos asianomainen jäsenvaltio ei hyväksy ehdotettuja toimenpiteitä ja komissio otettuaan huomioon asianomaisen jäsenvaltion esittämät perusteet, pitää näitä toimenpiteitä edelleen tarpeellisina, se aloittaa 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun menettelyn.⁵ Tämän asetuksen 6, 7 ja 9 artiklaa sovelletaan soveltuvien osin.”

⁵ – Kyse on EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetusta muodollisesta tutkintamenettelystä.

12. Maatalousalan valtiontuesta annettujen yhteisön suuntaviivojen (jäljempänä vuoden 2000 maatalouden suuntaviivat),⁶ joiden voimassaolo päättyi 31.12.2006, 4.1.1.5 kohdan neljännessä luetelmakohdassa maanhankinnan katsottiin kuuluvan maatilojen investointitukien tukikelpoisiin kustannuksiin.

13. Vuosiksi 2007–2013 annettujen maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevien suuntaviivojen (jäljempänä vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivat),⁷ joilla vuoden 2000 maatalouden suuntaviivat⁸ on korvattu 1.1.2007 lähtien, 29 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Maatilojen investointituen katsotaan olevan perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista, jos se täyttää kaikki asetuksen (EY) N:o 1857/2006⁹ 4 artiklassa asetetut edellytykset.”

14. Asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklan, johon edellä mainitussa vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 29 kohdassa viitataan, 1 ja 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Yhteisössä sijaitsevien maatilojen investointituki maataloustuotteiden alkutuotantoon on [EY] 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuva ja vapautettu [EY] 88 artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta, jos se täyttää tämän artiklan 2–10 kohdassa säädetyt edellytykset.

--

8. Tukea voidaan myöntää muun kuin rakentamiseen tarkoitetun maan hankintaan enintään 10 prosenttia investoinnin tukikelpoisista kustannuksista.”

15. Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen VIII.E. luvussa, jonka otsikko on ”Vuoden 2003 liittymisasiakirjan mukaiset voimassa olevat valtiontukitoimenpiteet”, oleva 195 kohta kuuluu seuraavasti:

”Arvioitaessa tukijärjestelmiä ja yksittäisiä tukia, joita pidetään vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdan mukaisesti voimassa olevina valtiontukina, 31. joulukuuta 2006 sovellettavia maatalousalan valtiontukia koskevia yhteisön suuntaviivoja sovelletaan edelleen 31. joulukuuta 2007 asti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 196 kohdan soveltamista ja edellyttäen, että tällainen tuki vastaa näitä suuntaviivoja viimeistään 30. huhtikuuta 2007.”

16. Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen VIII.F. lukuun, jonka otsikko on ”Ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi”, sisältyvät 196–198 kohta kuuluvat seuraavasti:

”(196)

[EY] 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio ehdottaa jäsenvaltioille, että ne muuttavat nykyisiä tukijärjestelmiään siten, että ne ovat näiden suuntaviivojen mukaisia viimeistään 31. joulukuuta 2007, lukuun ottamatta -- maatilojen maanostoon liittyvään investointitukeen sovellettavia nykyisiä järjestelmiä, jotka on muutettava näiden suuntaviivojen mukaisiksi 31. joulukuuta 2009 mennessä.

(197) Jäsenvaltioita kehoitetaan vahvistamaan kirjallisesti 28. helmikuuta 2007 mennessä, että ne hyväksyvät nämä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi.

6 — EYVL 2000, C 28, s. 2.

7 — EUVL 2006, C 319, s. 1.

8 — Ks. vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 194 kohta.

9 — Perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen alalla toimiviin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta 15.12.2006 annettu komission asetus(EY) N:o 1857/2006 (EUVL L 358, s. 3).

(198) Jos jäsenvaltio ei ole vahvistanut hyväksyntäänsä kirjallisesti ennen kyseistä päivämäärää, komissio soveltaa asetuksen (EY) N:o 659/1999 19 artiklan 2 kohtaa ja aloittaa tarvittaessa kyseisessä säännöksessä tarkoitetun menettelyn.”

17. Euroopan unionin virallisessa lehdessä 15.3.2008 julkaistussa tiedonannossa¹⁰ komissio totesi asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti Puolan ”hyväksyvän ehtoitta” vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvät aiheelliset toimenpiteet, mistä Puolan viranomaiset olivat ilmoittaneet komissiolle kirjeitse 26.2.2007.

II Asian käsittelyn aikaisemmat vaiheet ja riidanalainen päätös

18. Vuonna 2004 Puola ilmoitti vuoden 2003 liittymissopimuksen liitteessä IV olevan 4 luvun mukaisen menettelyn (johon viitattiin edellä 7 kohdassa) mukaisesti komissiolle toimenpiteistä, joita se halusi pidettävän EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena kolmen vuoden ajan liittymispäivästä alkaen. Näitä toimenpiteitä olivat muun muassa seuraavat: ”Tuet maatalous- ja elintarvikealaan tehtävien investointien luottokorkojen maksamiseen” sekä ”Valtion omistamiin maataloihin kuuluvien maiden myynti, jossa maksu tapahtuu erissä ja tavanomaista edullisemmalla korolla”.¹¹

19. Komissio pyysi 30.5.2005 päivätyllä kirjeellään jäsenvaltioilta ehdotuksia maatalousalan valtiontukia koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi. Kesäkuussa 2006 päivätyllä kirjeellään Puolan hallitus kommentoi komission sille 19.5.2006 lähettämää ehdotusta uusiksi suuntaviivoiksi ja pyysi komissiota säilyttämään maatalousmaan hankkimista koskevan investointituen ennallaan. Myöhemmin Puolan hallitus pyysi 3.11.2006 päivätyllä kirjeellään komissiota muuttamaan ehdotusta asetukseksi N:o 1857/2006 siten, että 4 artiklan 8 kohta poistettaisiin ja maatalousmaan hankkiminen sisällytettäisiin 4 artiklan 4 kohdassa lueteltuihin investointitukien tukikelpoisiin kustannuksiin. Puola oli esittänyt saman ehdotuksen myös komission ja jäsenvaltioiden kokouksessa 25.10.2006.

20. Puolan viranomaiset pyysivät 21.4.2009 päivätyllä kirjeellään komissiota muuttamaan vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohtaa. Komissio vastasi 15.5.2009 päivätyllä kirjeellään ja muistutti, että mahdollisuus säilyttää voimassa olevia maatalousmaan hankkimista koskevia investointitukijärjestelmiä ennallaan oli sisällytetty suuntaviivoihin poikkeuksellisesti vastauksena eräiden jäsenvaltioiden, muun muassa Puolan, pyyntöihin ja ettei kyseisen poikkeuksen jatkaminen enää pidempään vaikuttanut mahdolliselta.

21. Unionin puheenjohtajavaltiolle 12.6.2009 osoitetulla kirjeellään Puolan viranomaiset pyysivät, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla maatalousmaan hankkimista koskeva tuki Puolassa hyväksyttäisiin poikkeuksellisesti 1.1.2010 ja 31.12.2013 välisenä aikana. Sisällöltään vastaava pyyntö lähetettiin 28.9.2009 maatalous- ja kalastusneuvostolle. Komissio on sekä maatalouden erityiskomitean valmistelemissa kokouksissa että tapaamisissa Puolan hallituksen edustajien kanssa toistuvasti ilmaissut olevansa eri mieltä pyydetystä toimenpiteestä ja ehdottanut vaihtoehtoisia ratkaisuja.

22. Neuvosto hyväksyi 20.11.2009 riidanalaisen päätöksen yksimielisesti (seitsemän valtuuskuntaa pidättäytyi äänestämästä). Päätöksen 1 artikla kuuluu seuraavasti:

”Puolan viranomaisten maatalousmaan hankkimiseksi annettavia lainoja varten myöntämä poikkeuksellinen tuki, jonka suuruus on enintään 400 miljoonaa Puolan zlotya ja joka myönnetään 1 päivän tammikuuta 2010 ja 31 päivän joulukuuta 2013 välisenä aikana, katsotaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi.”

10 — EUVL C 70, s. 11.

11 — EUVL C 147, 17.6.2005, s. 2. Kyseiset Puolan järjestelmät on mainittu 2 ja 5 kohdassa.

23. Soveltuvaksi katsottua tukea kuvataan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan yhdeksännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa seuraavasti:

- ”9) Myönnettävän valtiontuen määrä on 400 miljoonaa Puolan zlotya, minkä pitäisi mahdollistaa se, että 600 000 hehtaaria maatalousmaata voitaisiin vuosina 2010–2013 myydä sellaisten maatilojen perustamiseksi tai laajentamiseksi, jotka täyttävät perheviljelmää koskevat vaatimukset eli ovat suuruudeltaan enintään 300 hehtaaria. Suunnitelman ansiosta voitaisiin perustaa noin 24 000 maatilaa, joiden koko on vähintään yhtä suuri kuin tilakoon keskiarvo asianomaisessa voivodikunnassa. Yhdelle tilalle myönnettäisiin tukea keskimäärin noin 4 500 euroa. Tukikelpoisen maan hinta ei ylittäisi keskimääräistä markkinahintaa asianomaisessa voivodikunnassa. Valtiokonttorin hallinnoimaan maatalousomaisuuteen kuuluvasta maasta olisi järjestettävä tarjouskilpailu.
- 10) Tuki myönnetään lainojen korkotukena, jolloin maksettavaksi jää pankin vuosikoron ja lainaajan maksaman tosiasiallisen koron välinen erotus; pankin vuosikorko on Puolan keskuspankkiin lisädiskontattujen vekselien rediskonttokorko kerrottuna 1,5:llä, ja lainanottajan maksama tosiasiallinen korko on vähintään 2 prosenttia.”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

24. Komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin tuomioistuimen kirjaamoon 3.3.2010 toimittamallaan kannekirjelmällä. Unkarin tasavalta, Liettuan tasavalta ja Puolan tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia 9.8.2010 annetulla määräyksellä.

25. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen perusteettomana ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Unkari, Puola ja Liettua vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen perusteettomana. Puola tukee neuvoston vaatimuksia myös siltä osin kuin ne koskevat komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Kanne

26. Komissio vetoaa kanteensa tueksi neljään kanneperusteeseen, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen tekemistä koskevan neuvoston toimivallan puuttumista, harkintavallan väärinkäyttöä, toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista ja ilmeistä arviointivirhettä. Ennen näiden kanneperusteiden tarkastelua on palautettava lyhyesti mieleen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee komission ja neuvoston tehtäviä valtiontuen valvontamenettelyssä.

A Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö komission ja neuvoston tehtävistä valtiontuen valvontamenettelyssä

27. Unionin tuomioistuin lausui EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ulottuvuudesta ensimmäisen kerran sellaisen kumoamiskanteen yhteydessä, jonka komissio oli nostanut kahdesta päätöksestä, joilla neuvosto oli hyväksynyt tukien myöntämisen tiettyjen viinien tislaukselta varten Italiassa ja Ranskassa.¹² Nyt käsiteltävän asian kannalta tuolloin annetussa tuomiossa on

12 — Asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996 (Kok., s. I-881). Aiemmin kysymystä oli käsitellyt julkisasiamies Mayras asiassa 70/72 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1973, s. 834).

merkityksellistä se, että unionin tuomioistuin katsoi epäsuorasti, ettei neuvoston toimivalta kyseisen perustamissopimuksen määräyksen perusteella lakkaa sellaisessa tapauksessa, jossa komissio on EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen yhteydessä omaksunut kannan sellaisen tuen yhteensoveltumattomuudesta, jonka neuvosto sittemmin hyväksyy.

28. Tilannetta, jossa tuen soveltuvuutta koskevat komission ja neuvoston kannat ovat keskenään ristiriidassa, koskevaa unionin oikeuskäytäntöä on täsmennetty kahdessa myöhemmässä tuomiossa.

29. Näistä tuomioista ensimmäinen annettiin täysistunnossa 29.6.2004.¹³ Sen kohteena olleessa asiassa komissio oli EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä todennut yhteismarkkinoille soveltumattomiksi tietyt tuet, joita Portugalin tasavalta oli myöntänyt siiankasvattajille, ja vaatinut niiden palauttamista. Portugalin pyynnöstä neuvosto teki sittemmin EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen päätöksen, jolla se totesi yhteismarkkinoille soveltuvaksi tuen, joka myönnettiin sellaisille portugalilaisille siiankasvattajille, jotka oli velvoitettu palauttamaan edellä mainitut tuet. Komissio riitautti neuvoston toimivallan tehdä tällainen päätös, joka sen mukaan merkitsi käytännössä niiden tukien hyväksymistä, jotka komissio oli aiemmin todennut yhteismarkkinoille soveltumattomiksi. Tuomiossaan unionin tuomioistuin totesi ensinnäkin, että EY 88 artiklassa komissiolle varataan keskeinen asema sen ratkaisemisessa, soveltuuko valtioneuvosto yhteismarkkinoille, olipa kyse sitten voimassa olevien tukijärjestelmien tarkastelusta tai myönnettävien tukien hyväksymisestä. Lisäksi se huomautti, että jo EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan sanamuodostakin käy ilmi, että ”kyseinen määräys koskee erityistä poikkeustapausta”¹⁴ ja että neuvostolle annetulla toimivallalla on ”selvästi poikkeuksellinen luonne”.¹⁵ Unionin tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että ”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”.¹⁶ Unionin tuomioistuin totesi vielä, ”ettei neuvosto voi myöskään vaarantaa tällaisen päätöksen tehokkuutta toteamalla mainitun määräyksen nojalla yhteismarkkinoille soveltuvaksi tuen, jonka tarkoituksena on korvata komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi toteaman – – tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on mainitun päätöksen nojalla velvoitettu”. Se katsoi, että kyseinen tulkinta on oikeusvarmuuden periaatteen mukainen, koska sen avulla ”voidaan välttää saman valtioneuvoston olemisen komission ja neuvoston tekemien peräkkäisten ja toisilleen vastakkaisten päätösten kohteena” sekä sen tosiseikan kyseenalaistaminen, että ”hallintopäätöksestä tulee lopullinen, kun muutoksenhakua varten säädetyt kohtuulliset määräajat ovat päättyneet tai kun muutoksenhakeinot on käytetty”.¹⁷

30. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti nämä periaatteet 22.6.2006 antamassaan tuomiossa.¹⁸ Sen kohteena olleessa asiassa oli riitautettu päätös, jolla neuvosto oli antanut Belgian kuningaskunnalle luvan myöntää koordinoitikeskuksille tiettyjä verohelpotuksia. Komissio oli toistuvasti ottanut kantaa kyseisiä keskuksia koskevaan verojärjestelmään, muun muassa helmikuussa 2003 EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn lopuksi tehdyllä soveltumattomuutta koskevalla päätöksellä. Saman vuoden huhtikuussa Belgian hallitus oli ilmoittanut komissiolle eräistä muutoksista koordinoitikeskusten perustamista koskevaan lakiin, ja näistä oli aloitettu uusi muodollinen tutkintamenettely. Samaan aikaan Belgia oli saattanut asian neuvoston käsiteltäväksi, ja tämä oli 16.7.2003 tehnyt EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen päätöksen, jolla jatkettiin kyseisen verojärjestelmän soveltamisaikaa tiettyjen koordinoitikeskusten osalta. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi edellä mainittuun 29.6.2004 antamaansa tuomioon ja totesi, että neuvoston

13 — Asia C-110/02, komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004 (Kok., s. I-6333).

14 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 30 kohta; ks. tästä obiter dictum myös asia 156/77, komissio v. Belgia, tuomio 12.10.1978 (Kok., s. 1881, Kok. Ep. IV, s. 183).

15 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 31 kohta.

16 — Idem, tuomion 44 kohta.

17 — Idem, tuomion 35 kohta.

18 — Asia C-399/03, komissio v. neuvosto (Kok. 2006, s. I-5629).

hyväksymät tukitoimenpiteet olivat samat kuin ne, jotka komissio oli helmikuussa 2003 tekemässään päätöksessä todennut yhteismarkkinoille soveltumattomiksi. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi neuvoston väitteet, joiden mukaan kyseiset toimenpiteet muodostivat uusilla säännöksillä perustetun uuden tuen, joka koski suppeaa ja helposti yksilöitävää koordinoitikeskusten joukkoa, ja kumosi päätöksen toimivallan puuttumisen vuoksi.

31. Edellä mainituista asioista käy ilmi ensinnäkin se, että peruste, jonka mukaisesti EY 88 artiklan 2 kohdassa myönnetty toimivalta jakaantuu komission ja neuvoston kesken, pohjautuu *aiemmuusperiaatteeseen* ”niin, että jos jompikumpi toimielin on jo tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, tämä estää toista enää tekemästä siitä uutta päätöstä”,¹⁹ ja toiseksi se, että tämänhetkisen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan ensiksi päätöksen tehneen toimielimen *lopullisen kannan* katsotaan olevan esteenä sille, että toinen toimielin voi käyttää toimivaltaansa.

B Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista

32. Komission ensimmäiseen kanneperusteeseen, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista, sisältyy kaksi erillistä väitettä. Yhtäältä komissio väittää, että riidanalainen päätös tehtiin EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan päättymisen jälkeen. Toisaalta se katsoo, ettei neuvosto ylipäänsä ollut toimivaltainen toimimaan nyt tarkasteltavassa asiassa EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti. Vaikka jälkimmäisellä väitteellä asetetaan kysymys, joka loogisesti edeltää ensimmäiseen väitteeseen sisältyvää kysymystä, noudatan käytännöllisyyden vuoksi tarkastelussani järjestystä, jonka komissio on kirjelmässään omaksunut.

1. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen väite, joka koskee EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitetun määräajan noudattamatta jättämistä

33. Komissio katsoo, että neuvosto on velvollinen käyttämään sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa myönnettyä toimivaltaa kolmen kuukauden kuluessa asianomaisen jäsenvaltion esittämästä pyynnöstä lukien. Komission mukaan kyseinen määräaika on neuvostolle myönnetyn toimivallan poikkeusluonteen vuoksi perusteltu ja siitä määrätään nimenomaisesti EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös on sen mukaan tehty edellä mainitun määräajan päätyttyä, koska Puola esitti pyynnön 12.6.2009 päivätyllä kirjeellä ja riidanalainen päätös tehtiin 20.11.2009. Neuvosto puolestaan katsoo, että komissio tulkitsee EY 88 artiklan 2 kohtaa virheellisesti ja että kyseisen määräyksen kolmannelta ja neljänneltä alakohdasta yhdessä luettuina käy ilmi, että kolmen kuukauden määräaika sovelletaan ainoastaan tilanteeseen, jossa jäsenvaltion pyyntö on esitetty sen jälkeen, kun komissio on käynnistänyt EY 88 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun menettelyn.

34. Mielestäni neuvoston näkemys EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan tulkinnasta on oikea. Vaikka se, että kolmen kuukauden määräajasta määrätään erillisessä kyseisen artiklan alakohdassa, voikin luoda käsityksen kyseisen määräajan yleispuolesta, puoltavat neuvoston esittämää tulkintaa mielestäni monet seikat, kuten kolmannen alakohdan toisen virkkeen ja neljännen alakohdan terminologinen yhteneväisyys (”– – asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa” ja ”[j]os neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa”)²⁰ sekä neljännen alakohdan viimeinen lause (”– – komissio tekee päätöksen asiassa”), joka näyttää edellyttävän jo käynnistetyn menettelyn olemassaoloa.²¹ Tämän tulkinnan mukaan määräaika, joka neuvostolle myönnetyn toimivallan

19 — Julkisasiainministeriön ratkaisuehdotus edellä mainitussa asiassa C-110/02, 20 kohta.

20 — Kursivointi tässä.

21 — Samoin myös konjunktion ”kuitenkaan” käyttö useimmissa perustamissopimuksen kieliversioissa EY 88 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan alussa.

käyttämiseksi on EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätty, on olennainen osa järjestelmää, jonka lainsäätävä on luonut ehkäistäkseen mahdolliset keskenään ristiriitaiset päätökset siinä tapauksessa, että jäsenvaltion pyyntö esitetään EY 88 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuna menettelyn aloittamisen jälkeen. Komission velvollisuutta keskeyttää menettely on tässä yhteydessä tasapainotettu säätämällä suhteellisen lyhyt määräaika, joka mahdollistaa menettelyn nopean jatkamisen siinä tapauksessa, ettei neuvosto ryhdy toimiin.

35. Esitetty tulkinta, jota myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö implisiittisesti tukee,²² jättää avoimeksi kysymyksen mahdollisista määräajoista, joita kyseisen neuvoston toimivallan käyttöön sovelletaan muunlaisissa tapauksissa kuin siinä, jota edellä tarkasteltiin. Tältä osin voidaan pohtia, voidaanko EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettua määräaika mahdollisesti soveltaa analogisesti siinä tapauksessa, että komissio aikoo aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuna menettelyn *sen jälkeen*, kun asianomainen jäsenvaltio on esittänyt kyseisen kohdan kolmannen alakohdan mukaisen pyynnön ja kyseinen tukitoimenpide on vielä neuvoston tarkasteltavana.²³ On kuitenkin ilmeistä, ettei nyt käsiteltävässä asiassa ole kyse tästä.

36. Joka tapauksessa on katsottava, että neuvoston toimivallan käytössä on unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti noudatettava kohtuullista määräaika. Kaikista muista näkökohdista riippumatta katson, että kun otetaan huomioon kaikki nyt käsiteltävän asian olosuhteet, noin viiden kuukauden määräaika ei voida pitää kohtuuttomana, vaikka huomioon otetaan neuvoston toimivallan poikkeusluonne.

37. Edellä esitetyn perusteella komission ensimmäinen väite on mielestäni hylättävä.

38. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, että nyt käsiteltävään asiaan sovelletaan EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettua kolmen kuukauden määräaika, neuvosto ilmoittaa toissijaisesti tehneensä päätöksen ennen kyseisen määräajan päättymistä. Puolan hallitus tukee neuvoston väitettä, jonka mukaan Puola esitti pyyntönsä neuvostolle pätevästi vasta 28.9.2009, jolloin Puolan viranomaiset lähettivät kirjeen maatalous- ja kalastusneuvostolle. Kyseiseen kirjeeseen sisällytetty neuvostolle osoitettu EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukainen pyyntö osallistua asian käsittelyyn korvasi neuvoston mukaan 12.6.2009 päivätyssä kirjeessä esitetyn samansisältöisen pyynnön, joka oli neuvoston ja Puolan viranomaisten välisen kirjeenvaihdon jälkeen peruttu. Tästä syystä neuvosto ei ollut voinut ottaa kantaa 12.6.2009 päivätyyn kirjeeseen, jota ei ollut jaettu eikä merkitty sen istunnon tai päätöksentekoa valmistelevien elinten kokousten esityslistaan.

39. Tässä yhteydessä ei nähdäkseni ole riitautettu eikä voida riitauttaa sitä, että 12.6.2009 päivätyt kirje muodostaa sekä otsikoinniltaan että sisällöltään joka suhteessa EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuna pyynnön. Neuvosto ei kiistä vastaanottaneensa kyseisen maatalous- ja kalastusneuvoston puheenjohtajalle osoitetun kirjeen, johon oli liitetty Puolan pysyvän edustuston Euroopan unionissa laatima tiedonanto,²⁴ vaikka se väittää – tekemättä tästä kuitenkaan mitään johtopäätöstä – saaneensa siitä alkuperäisen sijaan ainoastaan kopion.²⁵ Sen sijaan neuvosto ja Puolan hallitus eivät kumpikaan esitä todisteita sen väitteensä tueksi, jonka mukaan Puolan viranomaiset peruuttivat kyseiseen kirjeeseen sisällytetyn pyynnön. Tässä tilanteessa katson, että jos EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettuna kolmen kuukauden määräajan oletetaan soveltuvan nyt käsiteltävään asiaan, sen on katsottava alkaneen 12.6.2009 päivätyssä kirjeessä esitetystä pyynnöstä, jolloin riidanalainen päätös tehtiin siis määräajan umpeuduttua. Mielestäni on lopuksi hylättävä myös väite, jonka neuvosto esittää siitä, että ainoastaan 28.9.2009 esitetty pyyntö ”käsiteltiin”

22 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 33 kohta.

23 — Tällainen soveltaminen edellyttää, että komissiolla on neuvostolle esitetystä pyynnöstä huolimatta oikeus päättää aloittaa muodollinen tutkintamenettely, joka EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla joka tapauksessa keskeytettäisiin. Tällöin neljännessä alakohdassa määrätty määräaika alkaisi menettelyn aloittamispäivästä, joka olisi sama kuin sen keskeyttämispäivä.

24 — Tiedonanto on virheellisesti päivätty 16.7.2009.

25 — Neuvoston sihteeristö on rekisteröinyt tiedonannon ja kirjeen 24.6.2009.

vaaditun päätösmenettelyn mukaisesti. Jos neuvosto jättää käynnistämättä sisäisen tarkastelumenettelynsä tai käynnistää sen myöhässä, tällä ei ole mitään vaikutusta EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettun määräajan alkamisajankohtaan, joka on pyynnön esittämispäivä.

2. Ensimmäisen kanneperusteen toinen väite, jonka mukaan neuvosto ei ollut toimivaltainen toimimaan EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti

40. Tämän väitteen yhteydessä komissio katsoo, että vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa esitetty ehdotus aiheelliseksi toimenpiteiksi ja se, että Puola oli hyväksynyt kyseisen ehdotuksen, muodostavat yhdessä ”päätöksen”, jolla komissio totesi, ettei tukijärjestelmä, joka oli hyväksytty riidanalaisessa päätöksessä koko edellä mainittujen suuntaviivojen soveltamisajaksi eli 31.12.2013 asti, sovellu yhteismarkkinoille.

41. Asianosaisten keskustelu unionin tuomioistuimessa nostaa esiin neljä keskeistä kysymystä. Ensimmäinen edellyttää sen määrittämistä, säilyttikö Puolan vuonna 2004 ilmoittama maatalousmaan hankkimista koskeva tukijärjestelmä voimassa olevan tuen aseman 31.12.2009 saakka, kuten komissio väittää, mutta minkä neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot kiistävät; tällöin sitä koskeva vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa esitetty ehdotus aiheelliseksi toimenpiteiksi voitiin esittää (ks. jäljempänä a alakohta). Toinen kysymys koskee riidanalaisessa päätöksessä hyväksytyn tukijärjestelmän asemaa ja edellyttää erityisesti sen arvioimista, vastaako kyseinen järjestelmä – kuten komissio väittää – edellä mainittujen suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvän aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen kohteena olevaa järjestelmää vai muodostaako se – kuten neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot katsovat – uuden ja erilaisen tuen (ks. jäljempänä b alakohta). Kolmas kysymys koskee vaikutuksia, jotka asianomaisen jäsenvaltion hyväksymällä ehdotuksella aiheelliseksi toimenpiteiksi on (ks. jäljempänä c alakohta). Neljäs kysymys edellyttää vuosien 2007–2013 suuntaviivojen 196 kohdassa esitetyn aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen ja Puolan sitä koskevan hyväksynnän ulottuvuuden määrittelyä (ks. jäljempänä d alakohta).

a) Maatalousmaan hankkimista koskevan, Puolan 31.12.2009 asti soveltaman tukijärjestelmän asema

42. Komission väite perustuu oletukseen, etteivät tuet, joita Puola oli myöntänyt maatalousmaan hankkimista koskeviin investointeihin ennen liittymistään unioniin, olleet koskaan lakanneet olemasta EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea siitä lähtien, kun niistä vuonna 2004 ilmoitettiin komissiolle, vaan niillä oli tämä asema 31.12.2009 asti. Neuvosto puolestaan katsoo, että vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdan mukaisesti Puolan vuonna 2004 ilmoittamat tukijärjestelmät voitiin katsoa voimassa olevaksi tueksi vain kolmannen liittymispäivää seuraavan vuoden päättymiseen asti. Se katsoo, ettei komissiolla ollut oikeutta pidentää kyseisten järjestelmien voimassaoloa EY 88 artiklan 1 kohdan mukaisella ehdotuksella aiheelliseksi toimenpiteiksi, kuten se neuvoston mukaan teki vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa. Kyseisellä ehdotuksella ei myöskään voitu muuttaa primaarioikeuden määräyksiä, tässä tapauksessa vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteeseen IV sisältyvää sääntöä.

43. Neuvoston väitteet eivät mielestäni ole vakuuttavia.

44. Vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdassa määrätään, että uusien jäsenvaltioiden soveltamia maatalousalan tukitoimenpiteitä ”pidetään [EY] 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena kolmannen liittymispäivää seuraavan vuoden päättymiseen asti” ja että kyseisen päivän jälkeen ”[komission soveltamien suuntaviivojen] kanssa ristiriidassa olevia tukia pidetään uusina tukina”. Kyseisestä määräyksestä voidaan tehdä se vastakohtaispäätelmä, että mainitun ajanjakson päättymispäivänä (eli 30.4.2007) sovellettavien maatalouden suuntaviivojen kanssa yhteensopivat tukitoimet säilyttivät ennallaan voimassa olevien tukien aseman kyseisen päivän jälkeen.

45. Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 194 kohdan mukaan kyseisiä suuntaviivoja sovelletaan 1.1.2007 lähtien. Suuntaviivojen 195 kohdassa kuitenkin luodaan erityisjärjestely niille tuille, jotka katsotaan vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdassa tarkoitetuiksi voimassa oleviksi tuiksi; niistä määrätään, että 31.12.2006 sovellettavia maatalousalan suuntaviivoja (eli vuoden 2000 maatalouden suuntaviivoja) sovelletaan edelleen kyseisten tukien arviointiin 31.12.2007 asti. Lisäksi vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa komissio myönsi kaikille jäsenvaltioille kahden vuoden siirtymäajan, joka päättyi 31.12.2009, jotta ne voivat vähitellen muuttaa kansalliset maatilojen maanostoa koskevat tukijärjestelmänsä suuntaviivojen mukaisiksi.

46. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohdassa on todettu, vuoden 2000 maatalouden suuntaviivoissa, joita sovellettiin vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 195 kohdassa tarkoitettuihin tukiin 31.12.2007 asti, maanhankinnan katsottiin kuuluvan maatilojen investointitukien tukikelpoiseen kustannuksiin. Tästä seuraa, että vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdan mukaisen kolmen vuoden määräajan päätyttyä 30.4.2007 Puolan vuonna 2004 ilmoittamat maatalousmaan hankkimista koskevat tukitoimenpiteet olivat niihin kyseisenä päivänä sovellettavien suuntaviivojen mukaiset,²⁶ ja ne säilyttivät siis voimassa olevien tukien asemansa 31.12.2007 saakka, jolloin niitä lakattiin arvioimasta vuoden 2000 maatalouden suuntaviivojen perusteella. Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdan mukaisesti kyseiset toimenpiteet säilyttivät edelleen voimassa olevien tukien aseman myös 31.12.2007 jälkeen.

47. Edellä esitetystä käy ilmi, ettei komissio ole toiminut EY 88 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrättyjen menettelyjen vastaisesti ja ettei se, toisin kuin neuvosto väittää, muuttanut primaarioikeuden määräyksiä vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivoilla jatkamalla vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdassa tarkoitetun määräajan jälkeen sellaisten tukijärjestelmien voimassaoloa, jotka olisi pitänyt kyseisen määräajan päätyttyä katsoa uusiksi tuiksi, koska ne eivät olleet sovellettavien maatalouden suuntaviivojen mukaisia. Kyseisten suuntaviivojen 196 kohdassa komissio nimittäin ainoastaan mukautti ajallisesti kyseisten järjestelmien arviointiperusteiden soveltamista ja esti näin käytännössä vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV mainitun säännöksen mukaisesti sen, että kyseiset tukijärjestelmät olisivat menettäneet voimassa olevien tukien aseman.

48. Näin ollen on komission tavoin pääteltävä, että Puolan vuonna 2004 ilmoittamien maatalousmaan hankkimista koskevien tukijärjestelmien asema voimassa olevina tukina säilyi ennallaan vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdan mukaisesti 31.12.2009 saakka eli siihen päivämäärään saakka, johon mennessä järjestelmät oli vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdan mukaisesti muutettava kyseisten suuntaviivojen mukaisiksi. Tästä seuraa, että kyseiset järjestelmät ovat hyvin voineet olla EY 88 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 18 artiklan mukaisten aiheellisten toimenpiteiden kohteena.

b) Riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä

49. Neuvosto väittää Puolan hallituksen tukemana, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytty maatalousmaan hankkimista koskeva tukijärjestelmä on joka tapauksessa katsottava ”uudeksi tueksi”, koska yhtäältä siinä on tietty määrä seikkoja, joissa se eroaa siitä järjestelmästä, josta komissio oli lausunut, ja toisaalta se neuvoston mielestä menetti voimassa olevan tuen aseman 1.1.2010, koska Puola ei ollut muuttanut sitä 31.12.2009 mennessä.

26 — Neuvosto tai mikään väliintulijoina olevista jäsenvaltioista ei ole riitauttanut kyseisten toimenpiteiden yhteensopivuutta vuoden 2000 maatalouden suuntaviivojen kanssa.

50. Tästä huomautan ensinnäkin, että toisin kuin neuvosto näyttää katsovan, pelkästään sillä perusteella, että riidanalaisen päätöksen kohteena olevaa tukea olisi pidettävä asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna ”uutena” tukena, ei voida päätellä, että neuvosto on päätöksen tehdessään toiminut sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annetun toimivallan rajoissa. Nimittäin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 29.6.2004 annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin hylkäsi vastaavan neuvoston väitteen²⁷ ja selvensi – valittuaan lähestymistavan, joka perustui kyseisten toimenpiteiden vaikutusten tarkasteluun –, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuva neuvoston toimivalta voidaan evätä paitsi sellaisen tukitoimenpiteen osalta, jonka komissio on jo todennut yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, myös sellaisen muunlaisen toimenpiteen osalta, jota voidaan pitää uutena tukena, jos näiden kahden toimenpiteen välillä on *sellainen yhteys, että olisi keinotekoisista erottaa ne toisistaan*.

51. Tämän sanottuani totean, että asianosaisten välillä on riidatonta, että sekä neuvoston hyväksymä tukijärjestelmä että Puolan vuonna 2004 ilmoittama ja 31.12.2009 asti voimassa olevana tukena soveltama tukijärjestelmä koostuvat maatalousmaiden hankintaa koskevien luottojen korkotuista. Lisäksi huomautan, että 12.6.2009 ja 28.9.2009 päivätyjen, Puolan viranomaisten neuvostolle osoittamien kirjeiden monissa kohdissa nimenomaisesti viitataan tarpeeseen ”laajentaa” tai ”säilyttää ennallaan” 31.12.2013 saakka Puolan mahdollisuus myöntää tukea maatalousmaiden hankintaan,²⁸ vieläpä jatkaa kyseisen tuen soveltamista vuosina 2010–2013;²⁹ kyseiset viranomaiset olivat painokkaasti vedonneet tähän tarpeeseen jo vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen hyväksymistä koskevissa kuulemisissa (ks. edellä 19 ja 20 kohta).

52. Neuvosto ja Puolan hallitus ainoastaan huomauttavat tässä yhteydessä, että neuvoston hyväksymä järjestelmä i) poikkeaa ajalliselta ulottuvuudeltaan vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa tarkastellusta järjestelmästä, ii) koskee muita tuensaajia, iii) myönnetään erilaisen säädöskehityksen perusteella ja iv) on perustettu muiden kuin niiden olosuhteiden perusteella, jotka vallitsivat silloin, kun vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivat hyväksyttiin.

53. Edellä luetelluista näkökohdista ensimmäisestä huomautan, ettei oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmene eivätkä neuvosto tai Puolan hallitus ole väittäneet, että Puolan vuonna 2004 ilmoittama maatalousmaan hankintaa koskeva tukijärjestelmä olisi perustettu määräajaksi. Päinvastoin on niin, että toistuvat yritykset saada komissio sisällyttämään vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivoihin edellisiin suuntaviivoihin sisältyneen säännöksen kanssa tällaisen tuen osalta samankaltainen säännös osoittavat, että Puolan viranomaisilla oli selkeä tahto säilyttää kyseinen järjestelmä voimassa koko uusien suuntaviivojen kattaman ajan eli vielä sen jälkeen, kun komission asettama määräaika 31.12.2009 päättyi. Näin ollen ei voida väittää, että Puolan vuonna 2004 ilmoittaman järjestelmän ajallinen ulottuvuus poikkesi riidanalaisen päätöksen kohteena olleesta järjestelmästä. Muistutan sitä paitsi, että vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdan nojalla jäsenvaltioissa voimassa olevia maatilojen maanostoa koskevia tukijärjestelmiä on sovellettava kyseisten suuntaviivojen mukaisesti 1.1.2010 lähtien 31.12.2013 saakka. Riippumatta tämän säännöksen vaikutuksista, joita tarkastellaan jäljempänä tarkemmin, on kiistatonta, että kyseinen säännös koskee riidanalaisessa päätöksessä tarkasteltavalla ajanjaksolla sovellettavia tukia. Yhteisöjen tuomioistuimella on joka tapauksessa ollut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 22.6.2006 antamansa tuomion 36 kohdassa jo tilaisuus todeta, että se, että neuvoston hyväksymällä tukijärjestelmällä on ajallisesti eri ulottuvuus kuin komission yhteensoveltumattomaksi toteamalla tukijärjestelmällä, ei välttämättä vaikuta siihen toteamukseen, jonka mukaan neuvoston päätös on ristiriidassa komission päätöksen kanssa.

27 — Neuvosto väitti Portugalin hallituksen tukemana, että riidanalainen tuki oli ”uusi tuki”, koska se oli uusi suoritus, joka perustui muuhun kansalliseen säädökseen kuin niihin asetuksiin, joilla komission soveltumattomaksi toteama tukijärjestelmä oli perustettu, ja jota koskevat tukikelpoisuutta ja maksuja koskevat edellytykset olivat erilaiset kuin ne, joita sovellettiin kyseisen järjestelmän perusteella myönnettyihin tukiin (tuomion 21 kohta).

28 — Ks. 12.6.2009 päivätyn kirjeen 4 kohta ja 28.9.2009 päivätyn kirjeen 5 kohta.

29 — Syyskuun 28. päivänä 2009 päivätyn kirjeen 5 kohta.

54. Myös väite, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen kohteena oleva tukijärjestelmä on tarkoitettu eri tuensaajille kuin niille, jotka hakivat tukea Puolan vuonna 2004 ilmoittaman järjestelmän perusteella, on merkityksetön. Perusteluja, joilla osoitettaisiin, että tuen myöntäminen tapahtuu kyseisissä järjestelmissä erilaisin subjektiivisin perustein, ei nimittäin ole esitetty, ja pelkästään se, että kyseiset tuet saattavat tosiasiaassa hyödyttää eri henkilöitä kuin niitä, joille tukia oli jo myönnetty, tai jopa henkilöitä, jotka eivät alun perin olleet mahdollisia tuensaajia mutta joista heidän tosiasiallisen tai oikeudellisen tilanteensa muuttumisen vuoksi on tullut sellaisia, on katsottava normaaliksi vaikutukseksi sovellettaessa tukijärjestelmää ajallisesti. Sama koskee tilannetta, jossa sovellettavassa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetään, ettei henkilö, joka on jo saanut tukea, voi uudelleen hakea saman järjestelmän mukaisesti myönnettävää tukea.³⁰

55. Kun tarkastellaan väitettä, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tuki on myönnetty uuden kansallisen oikeudellisen kehyksen perusteella, huomautan tekemieni selvitysten perusteella, että ministerineuvoston 6.1.2010 antamassa asetuksessa, josta Puolan hallitus ilmoittaa väliintulokirjelmässään ainoastaan otsikkotiedot, ainoastaan täsmennetään tiettyjä ministerineuvoston eräistä maatalan rakenneuudistuksia ja maatalouden uudenaikaistamista koskevista tehtävistä 22.1.2009 antaman asetuksen säännöksiä, jotka liittyvät tapauksiin, joissa kyseistä tukea ei voida myöntää siksi, että maakauppaa koskeva sopimus on tehty sukulaisten tai toisiinsa perimyssuhteissa olevien henkilöiden kesken. Kyseisessä asetuksessa sitä paitsi viitataan maatalousministerin 19.6.2007 antamaan asetukseen maatalousalan tukia sääntelevänä säädöskehiksenä.³¹ Vaikka Puolan hallituksen mainitsemalla säädöksellä siis olisikin vuonna 2010 muutettu maatalousmaan hankintaa koskevien tukien myöntämistä, kyse on mitä ilmeisimmin vähäisestä muutoksesta, joka ei aseta kyseenalaiseksi komission väitettä, jonka mukaan kyseisiä tukia myönnetään edelleen 31.12.2009 voimassa olleeseen oikeudelliseen kehykseen verrattuna lähes muuttumattoman kehyksen mukaisesti.

56. Nähdäkseni väite, joka perustuu näkemykseen, että riidanalainen päätös annettiin sellaisten olosuhteiden perusteella, jotka eivät todellisuudessa vallinneet vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen antamishetkellä, on – niiltä osin kuin siinä viitataan seikkoihin, joiden perusteella komissio ja neuvosto ovat suorittaneet arviointinsa – ilmeisen merkityksetön sen osoittamisessa, että komission ja neuvoston päätösten kohteena olleet järjestelmät eroavat toisistaan.

57. Lopuksi tarkastelen väitettä, jonka mukaan Puolan maatalousmaan hankkimiseen soveltama tukijärjestelmä oli 1.1.2010 lähtien ”uusi tuki” sillä perusteella, ettei kyseinen jäsenvaltio ollut 31.12.2009 mennessä toteuttanut vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivoissa ehdotettuja aiheellisia toimenpiteitä, ja totean, ettei tällaisen aseman saaminen yhtäältä sellaisenaan vaikuta tukijärjestelmään ja ettei se toisaalta, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa on selitetty, sellaisenaan riitä vahvistamaan neuvoston toimivaltaa tehdä riidanalainen päätös etenkin nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa, jossa kaikesta edellä esitetystä käy ilmi, että neuvosto ja komissio tekivät kumpikin päätöksen käytännössä yhtenevistä tukitoimista.

58. Edellä esitetyn perusteella on päädyttävä siihen tulokseen, etteivät neuvoston ja Puolan esittämät väitteet riitä kyseenalaistamaan sitä, että Puolassa voimassa ollut maatalousmaan hankintaa koskeva tukijärjestelmä, joka oli vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvän aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen kohteena, ja riidanalaisella päätöksellä hyväksytty järjestelmä, sellaisena kuin se näyttäytyy asiakirjoja tarkasteltaessa, ovat käytännössä yhtenevät.

30 — Tällaista päätelmää eivät horjuta asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohta, jonka mukaan ”voimassa olevan tuen muutokset” ovat ”uusia tukia”, tai neuvoston ja Puolan hallituksen mainitsema oikeuskäytäntö, erityisesti asia C-295/97, Piaggio, tuomio 17.6.1999 (Kok., s. I-3735) ja asia C-242/00, Saksa v. komissio, tuomio 18.6.2002 (Kok., s. I-5603), joissa unionin tuomioistuin epäsuorasti myönsi ”uuden tuen” aseman sellaiselle luettelolle aluetukijärjestelmän mukaisista tukialueista, jolla täydennettiin komission hyväksymää luetteloa ja jolla näin ollen muutettiin voimassa olevan tukijärjestelmän alueellista ja henkilöllistä soveltamisalaa.

31 — Dz. U.Nr 109, poz. 750.

59. Selvitettäväksi jää siis enää se, oliko komissio omaksunut sellaisen lopullisen kannan kyseisen järjestelmän soveltuvuuteen yhteismarkkinoille, että se estää neuvostoa käyttämästä sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa myönnettyä toimivaltaa.

c) Asianomaisen jäsenvaltion hyväksymän aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen vaikutukset

60. Komissio katsoo, että vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohta, yhdessä sen kanssa, että jäsenvaltiot hyväksyivät kyseisessä kohdassa ehdotetut aiheelliset toimenpiteet, tuottaa vastaavat vaikutukset kuin joukko yksittäisiä päätöksiä, joilla todetaan, että maatalousmaan hankintaa koskevat tukijärjestelmät, jotka eivät ole kyseisten suuntaviivojen mukaiset, ovat 31.12.2009 jälkeen yhteismarkkinoille soveltumattomia. Se, ettei kyse ole yksittäisistä päätöksistä, ei sen mukaan horjuta sitä tosiseikkaa, että komissio on määritellyt kantansa kyseisten järjestelmien soveltuvuuteen yhteismarkkinoille; se vain ei ole käyttänyt harkintavaltaansa yksittäistapauksessa vaan suuntaviivojen välityksellä. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa Puolassa voimassa olleisiin maatalousmaan hankintaa koskeviin tukijärjestelmiin sovellettava päätös velvoitti komission mukaan Puolan poistamaan kyseiset järjestelmät 31.12.2009 mennessä ja olemaan perustamatta niitä uudelleen kyseisen päivämäärän ja 31.12.2013 välisenä aikana. Komission mukaan tästä seuraa, että kun sovelletaan periaatteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 29.6.2004 ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 22.6.2006 antamissaan tuomioissa (ks. edellä 29 ja 30 kohta), neuvosto ei ollut toimivaltainen tekemään päätöstä, jolla Puolan sallitaan jälleen myöntää kyseisiä tukia.

61. Neuvosto vastaa Puolan hallituksen tukemana, että – toisin kuin edellä mainituissa asioissa – komissio ei nyt käsiteltävässä tapauksessa ole tehnyt päätöstä riidanalaisella päätöksellä hyväksytyjen tukitoimenpiteiden soveltumattomuudesta. Neuvoston mukaan yhteisöjen tuomioistuin myös tarkensi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 29.2.1996 antamassaan tuomiossa (ks. edellä 27 kohta), ettei pelkkä komission lausunto tuen soveltuvuudesta estä neuvostoa käyttämästä EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaista toimivaltaansa. Neuvoston mukaan komissio ei ollut ottanut päätöksellä tai edes lausunnolla lainkaan kantaa Puolan 1.1.2010–31.12.2013 maatalousmaan hankintaan soveltamien tukijärjestelmien soveltuvuuteen. Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohta, luettuna yhdessä kyseisten suuntaviivojen 29 kohdan kanssa, antaa sen mukaan ainoastaan ymmärtää, että 1.1.2010 lähtien kaikkea maatalousmaan hankintaa koskevaa tukea on pidettävä uutena tukena, jonka soveltuvuus on arvioitava EY 87 ja EY 88 artiklan perusteella, ellei siihen voida soveltaa asetuksessa N:o 1857/2006 tarkoitettua vapautusta.

62. Huomautan, että EY 88 artiklalla, samoin kuin nykyisellä SEUT 108 artiklalla, komissiolle annetaan yleinen toimivalta päättää, soveltuuko valtiontuki yhteismarkkinoille, olipa kyse sitten voimassa olevien tukijärjestelmien tarkastelusta tai myönnettävien tukien hyväksymisestä. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaisesti komission on tätä toimivaltaa käyttäessään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa seurattava jatkuvasti voimassa olevia tukijärjestelmiä.

63. Tällainen tarkastelu on pääpiirteissään määritelty asetuksen N:o 659/1999 17–19 artiklassa seuraavasti: jos komissio katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu sisämarkkinoille, se ehdottaa asianomaiselle jäsenvaltiolle todettujen ongelmien ratkaisemiseksi aiheellisia toimenpiteitä, mahdollinen tukiohjelman lakkauttaminen mukaan luettuna, ja jos jäsenvaltio kieltäytyy toteuttamasta kyseisiä toimenpiteitä, komissio voi käynnistää EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn, jos se katsoo sen edelleen tarpeelliseksi.

64. Voimassa olevien tukijärjestelmien jatkuva seuranta, kuten EY 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu tuen myöntämistä tai muuttamista koskevien suunnitelmien tarkastelu, koostuu näin ollen kahdesta vaiheesta, joista toinen ei välttämättä edes toteudu. Mutta samalla, kun komissio on uusien tukien osalta velvollinen käynnistämään muodollisen tutkintamenettelyn aina, jos sillä on vakavia epäilyjä ilmoitetun tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille tai jos se on vakuuttunut tuen soveltumattomuudesta

– lukuun ottamatta tilannetta, jossa asianomainen jäsenvaltio peruuttaa ilmoituksensa –, kyseinen menettely käynnistetään voimassa olevien tukien osalta sen sijaan ainoastaan jos ja siinä määrin kuin asianomainen jäsenvaltio kieltäytyy toteuttamasta suositeltuja toimenpiteitä. Jos nimittäin asianomainen jäsenvaltio hyväksyy kyseiset toimenpiteet, se on asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti velvollinen toteuttamaan ne ilman, että komission tarvitsee tehdä jäsenvaltiota sitova päätös. Voimassa olevien tukien tarkastelun yhteydessä muodollisen tutkintamenettelyn käynnistämällä pyritään lähinnä tekemään sitova siitä soveltumattomuutta koskevasta toteamuksesta, jonka perusteella komissio on suositellut aiheellisia toimenpiteitä ja jolla itsessään ei ole velvoittavia vaikutuksia, ellei asianomainen jäsenvaltio hyväksy ehdotusta.³²

65. Koska Puola nyt käsiteltävässä tapauksessa on hyväksynyt vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvän ehdotuksen aiheellisiksi toimenpiteiksi, komission ei tarvinnut käynnistää EY 88 artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä. On kuitenkin riidatonta, etteivät Puolan viranomaiset toteuttaneet kyseisiä toimenpiteitä vaan vetosivat sen sijaan neuvostoon saadakseen EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen päätöksen. Kyseisessä tilanteessa on siis määritettävä, mitä seuraamuksia jäsenvaltioille asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdassa asetetun velvollisuuden, joka koskee komission suosittelemien ja jäsenvaltion itsensä hyväksymien toimenpiteiden toteuttamista, mahdollisella rikkomisella on. Erityisesti on määritettävä, oliko komissio joka tapauksessa kyseisessä tilanteessa velvollinen käynnistämään muodollisen tutkintamenettelyn, kuten neuvosto ja Puolan hallitus väittävät. Jos vastaus on myöntävä, asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdan mukaisen velvollisuuden rikkominen rinnastuisi suositeltujen toimenpiteiden hyväksymättä jättämiseen eikä komission kantaa voitaisi pitää lopullisena. Aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen, jonka jäsenvaltio on ensin hyväksynyt mutta jota se ei kuitenkaan ole noudattanut, vaikutukset eivät siis poikkeaisi niistä vaikutuksista, jotka on päätöksellä, jolla käynnistetään yhteismarkkinoille alun perin soveltumattomana pidettyä tukiohjelmaa koskeva muodollinen tutkintamenettely; tällainen päätöshän ei itsessään unionin tuomioistuimen mukaan estä neuvostoa käyttämästä EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaista toimivaltaansa.³³ Jos vastaus sen sijaan on kieltävä, jäsenvaltion hyväksymä ehdotus aiheellisiksi toimenpiteiksi saisi aikaan samat tai vastaavat vaikutukset kuin EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti tehty päätös soveltumattomuudesta,³⁴ jolloin oikeuskäytäntöä, johon tämän ratkaisuehdotuksen 29 ja 30 kohdassa viitataan, voitaisiin siis soveltaa nyt tarkasteltavaan tapaukseen.

66. Asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan sanamuoto ei sisällä viitteitä, joiden perusteella voitaisiin päätyä jompaankumpaan ratkaisuun. Etenkään kyseisen artiklan 2 kohdan perusteella, siltä osin kuin siinä viitataan yleisesti tapauksiin, joissa jäsenvaltio ”ei hyväksy” komission ehdottamia toimenpiteitä, ei voida suoralta kädeltä sulkea pois kyseisen kohdan sovellettavuutta myös tapauksiin, joissa hyväksymättä jättäminen tapahtuu sen jälkeen, kun jäsenvaltio on ensin hyväksynyt kyseiset toimenpiteet. Se, että kyseinen artikla on kuitenkin jaettu kahteen erilliseen kohtaan, joista kumpikin koskee omaa erityistilannettaan (1 kohta ehdotuksen hyväksymistä ja 2 kohta ehdotuksen hylkäämistä), tarjoaa systemaattisen perustelun sen näkemyksen puolesta, jonka mukaan muodollisen tutkintamenettelyn käynnistäminen on välttämätöntä ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltion ja komission välillä on alusta lähtien erimielisyyttä toteutettavista toimenpiteistä. Muita tätä näkemystä puoltavia seikkoja voidaan löytää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Asiassa IJssel-Vliet antamassaan tuomiossa³⁵ yhteisöjen tuomioistuin viittasi aiempaan, asiassa CIRFS ym. vastaan komissio antamaansa tuomioon³⁶ ja vahvisti komission EY 93 artiklan 1 kohdan perusteella antamiin suuntaviivoihin sisältyvien, kalastusalan tukien myöntämistä koskevien sääntöjen

32 — Tämä ei sulje pois sitä, että EY 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu menettely voi johtaa siihen, että komissio tarkistaa omaa kantaansa etenkin asianosaisten esittämien huomautusten perusteella. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivat kuitenkin sitovat komissiota.

33 — Edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa komissio v. neuvosto 29.2.1996 annettu tuomio.

34 — Tästä seuraisi, että komissio voisi ryhtyä toimiin päätöstä noudattamatonta valtiota kohtaan EY 88 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan tai EY 226 artiklan (nykyinen SEUT 258 artikla) nojalla.

35 — Asia C-311/94, tuomio 15.10.1996 (Kok., s. I-5023); ks. myös julkisasiamies Lenzin 23.5.1996 antama ratkaisuehdotus (Kok., s. I-5025).

36 — Asia C-313/90, tuomio 24.3.1993 (Kok., s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95).

Alankomaita sitovan vaikutuksen, kun kyseiset säännöt oli laadittu yhteistyössä kyseisen jäsenvaltion kanssa ja se oli nimenomaisesti hyväksynyt ne. Tähän johtopäätökseen päätyessään unionin tuomioistuin korosti erityisesti komission ja Alankomaiden hallituksen luomaa ”yhteistyömenettelyä”, johon liittyy velvoitteita, joista kumpikaan niistä ei voinut vapautua yksipuolisesti.³⁷

67. Kyseisen oikeuskäytännön perusteella katson, että nimenomaan erityinen komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyömenettely, johon perustamissopimuksella pyritään tai itse asiassa velvoitetaan, muodostaa lähtökohdan koko voimassa olevien tukien valvonta- ja tarkastelujärjestelmän tulkinnalle. Juuri tämän menettelyn perusteella nimittäin ensin unionin tuomioistuin ja sitten lainsäätäjät ovat katsoet, että kyseisessä järjestelmässä toimella, jolla kyseistä yhteistyötä toteutetaan, on velvoittava vaikutus. Mielestäni tämän saman menettelyn perusteella on katsottava, että komissiolla on oikeus ryhtyä toimiin sellaista jäsenvaltiota vastaan, joka ei noudata velvollisuutta, johon se on itse vapaaehtoisesti suostunut, toteuttaa komission ehdottamat toimenpiteet.³⁸ Suhteessa vaikutuksiin, jotka jäsenvaltion, johon toimenpiteet kohdistuvat, hyväksymällä aiheellisista toimenpiteistä tehdyllä ehdotuksella on vahvistettu olevan, ei nimittäin olisi johdonmukaista väittää, että tällaisessa tapauksessa ainoa komission käytettävissä oleva keino olisi EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn käynnistäminen, mikä sitä paitsi antaisi kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuuden jatkaa kyseisen tuen myöntämistä aiemmin hyväksymästään velvoitteesta huolimatta voimassa olevan tukijärjestelmän mukaisesti koko menettelyn ajan.

68. Toisaalta on muistettava, että komissio antaa aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen saatuaan päätökseen kyseistä tukijärjestelmää koskevan tutkimuksen, edellyttäen, että kyseinen asianomaisen jäsenvaltion soveltama järjestelmä on ensin todettu asetuksen N:o 659/1999 18 artiklan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Jos kyseiset toimenpiteet edellyttävät joidenkin kyseisen järjestelmän piirteiden muuttamista, ne muodostavat korjaavan toimenpiteen, jota komissio pitää tarpeellisenä antaakseen jäsenvaltiolle luvan jatkaa tuen myöntämistä voimassa olevan järjestelmän mukaisesti. Tästä seuraa, että kun komissio jäsenvaltion hyväksytyä aiheelliset toimenpiteet päättää tutkintamenettelyn, se on *ottanut virallisesti kantaa* kyseiseen tukijärjestelmään. Kannan mukaan kyseinen tukijärjestelmä soveltuu yhteismarkkinoille, jos asianomainen jäsenvaltio toteuttaa ehdotetut toimenpiteet, mutta ei sovellu, jos tämä ei toteuta niitä.³⁹

69. Edellä esitetyistä syistä katson siis, että silloin, kun jäsenvaltio sitoutuu toteuttamaan komission ehdottamat aiheelliset toimenpiteet, komission kanta kyseisen tukijärjestelmän soveltuvuuteen saa lopullisen luonteen, ja että jos jäsenvaltio tämän jälkeen jättää noudattamatta kyseistä velvollisuuttaan, kyseistä tukijärjestelmää on pidettävä sisämarkkinoille soveltumattomana.⁴⁰

37 — Ks. erityisesti tuomion 36, 37 ja 41 kohta; ks. vastaavasti myös asia C-135/93, Espanja v. komissio, tuomio 29.6.1995 (Kok., s. I-1651). Osassa oikeuskirjallisuutta katsotaan, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee jäsenvaltioiden hyväksymien aiheellisia toimenpiteitä koskevien ehdotusten velvoittavia vaikutuksia, herättää kiistattomista käytännön hyödyistään huolimatta tiettyjä periaatteellisia kysymyksiä, koska niillä lisätään käytännössä unionin oikeuslähteiden järjestelmään uudenlainen säädytystyyppi; ks. tästä esimerkiksi Waelbroeck, D., ”Les propositions de mesures utiles: une nouvelle source de droit communautaire”, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, 2003, s. 217. Näistä oikeutetuista kysymyksistä huolimatta kyseinen oikeuskäytäntö on tällä hetkellä siinä määrin vakiintunut, ettei suunnanmuutos ole todennäköinen eikä toivottava. Kuten edellä todettiin, se on myös nimenomaisesti kodifioitu asetukseen N:o 659/1999.

38 — Voimassa olevista tukiohjelmista vuosittain annettavia kertomuksia koskevien velvollisuuksien, jotka on määritelty komission hyväksymissä maatalouden suuntaviivoissa ja jotka kyseinen jäsenvaltio on hiljaisesti hyväksynyt, rikkomisesta ks. vastaavasti asia C-69/05, komissio v. Luxemburg, tuomio 12.1.2006 (Kok., s. I-7).

39 — Toisin sanoen komission kannanoton on näissä olosuhteissa katsottava tuottavan vastaavat vaikutukset kuin ne, jotka asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ehdollinen päätös tuottaa.

40 — Toisin kuin neuvosto ja Puolan hallitus väittävät, edellä mainitussa asiassa CIRFS ym. annetun tuomion 35 kohdan perusteella ei voida päätyä toisenlaiseen ratkaisuun siksi, että se tarjoaisi perusteluja sellaisen väitteen tueksi, jonka mukaan siinä tapauksessa, ettei aiheellisia toimenpiteitä toteuteta, *kyseisestä tukijärjestelmästä* tulee uusi tuki, jonka soveltuvuus komission on arvioitava EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä. Todellisuudessa asiassa CIRFS ym. annetun tuomion kohteena olleessa asiassa riidanalainen säännöstö, jonka Alankomaat oli hyväksynyt, käsitti ainoastaan velvollisuuden ilmoittaa voimassa olevan tukijärjestelmän mukaisesti myönnettyistä tuista, ei siis velvollisuutta muuttaa järjestelmää.

70. Kun väitetään, että asianomaisen jäsenvaltion hyväksymä ehdotus aiheelliseksi toimenpiteiksi muodostaa komission lopullisen kannanoton kyseisen tukijärjestelmän soveltuvuuteen, tämä nostaa samalla esiin pulmallisen kysymyksen, joka koskee mahdollisuutta nostaa kyseisestä kannanotosta EY 230 artiklan (nykyisen SEUT 263 artiklan) mukainen kanne. Vaikka kannanoton luonteesta sitovia oikeusvaikutuksia tuottavana toimena näyttää loogisesti seuraavan, että niillä, joille kyseisestä kannanotosta aiheutuu vahinkoa, on oikeus vaatia kannanoton kumoamista, ei kuitenkaan voida jättää huomiotta sitä, että kyseiset vaikutukset syntyvät sellaisen kolmannen osapuolen teon (eli jäsenvaltion hyväksynnän) seurauksena, johon komissio ei voi lainkaan vaikuttaa, kun taas ainoa suoraan komissioon liitettävä toimi (ehdotus aiheelliseksi toimenpiteiksi) on suositus ja sellaisena vailla sitovaa luonnetta.⁴¹

71. Tässä yhteydessä katson, että asetuksen N:o 659/1999 18 ja 19 artiklassa tarkoitettua menettelyä on tarkasteltava kokonaisuutena ja sen perustamissopimuksessa tavoitellun komission ja jäsenvaltion välisen yhteistyön taustaa vasten, johon – kuten jo edellä totesin – koko voimassa olevien tukiohjelmien valvontajärjestelmä perustuu. Kyseisessä menettelyssä aiheellisia toimenpiteitä koskeva ehdotus, jonka komissio esittää jäsenvaltiolle, ei sido jäsenvaltiota, joka voi vapaasti joko hyväksyä kyseiset toimenpiteet – sitoutuen siinä tapauksessa toteuttamaan ne – tai kieltäytyä niistä, jolloin sen osalta käynnistetään EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely. Asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion hyväksyntä ei kuitenkaan saa aikaan vaikutuksia, ellei siitä ole ensin ilmoitettu komissiolle ja ellei komissio ole virallisesti kirjannut tätä koskevaa tietoa ja ilmoittanut siitä puolestaan jäsenvaltiolle.⁴² Aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen velvoittava vaikutus on siis viime kädessä seurausta komission toimesta.⁴³ Kun toisin sanoen asianomainen jäsenvaltio on hyväksynyt ehdotetut toimenpiteet ja komissio on kirjannut tätä koskevan tiedon ja ilmoittanut siitä jäsenvaltiolle, aiheellisia toimenpiteitä koskeva ehdotus lakkaa olemasta pelkkä suositus eli toimi, jolla ei ole velvoittavaa vaikutusta⁴⁴ ja josta ei siksi voida nostaa kannetta,⁴⁵ ja se alkaa tuottaa päätökselle ominaisia vaikutuksia.⁴⁶ Niiden, joille kyseinen toimi aiheuttaa vahinkoa (tuensaajien, näiden kilpailijoiden, tukia myöntävien alueviranomaisien jne.), on siis voitava nostaa kanne EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn edellytyksin. Yhteisöjen

41 — Ks. asia T-330/94, Salt Union v. komissio, tuomio 22.10.1996 (Kok., s. II-1475), ja ratkaisuehdotus, jonka julkisasiamies Mischo antoi edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa C-242/00, Saksa v. komissio. Osassa oikeuskirjallisuutta katsotaan, että ne, joille jäsenvaltion hyväksymästä, aiheellisia toimenpiteitä koskevasta ehdotuksesta aiheutuu vahinkoa, voivat vedota ainoastaan kansalliseen tuomioistuimeen nostamalla kanteen toimesta, jolla kyseinen jäsenvaltio on hyväksynyt kyseiset toimenpiteet; ks. tästä em. teos Waelbroek, s. 221.

42 — Tältä osin on muistutettava, että asetuksen N:o 659/1999 26 artiklan mukaisesti komissio ”julkaisee Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä tiivistelmän päätöksistä, jotka se on tehnyt – – 18 artiklan nojalla yhdessä 19 artiklan 1 kohdan kanssa” ja että tiivistelmässä ”ilmoitetaan mahdollisuudesta saada jäljennös päätöksestä todistusvoimaisella kielellä tai todistusvoimaisilla kielillä”. Kyseisen julkaisemisen vaikutuksista ks. asia T-354/05, TF1 v. komissio, tuomio 11.3.2009 (Kok., s. II-471).

43 — Tästä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on edellä alaviitteessä 42 mainitussa asiassa TF1 v. komissio antamassaan tuomiossa todennut, että ”[jatkuva voimassa olevien tukijärjestelmien] seuranta koskeva menettely päätetään – – vasta siinä vaiheessa, kun komissio päättää sellaista yksinomaista toimivaltaansa käyttäen, joka liittyy tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevaan arviointiin, hyväksyä jäsenvaltion antamat sitoumukset sellaisina, että ne vastaavat komission huolenaiheisiin” (70 kohta).

44 — EY 249 artiklan viides kohta (josta on tullut SEUT 288 artiklan viides kohta). Perustamissopimuksen mukaan suosituksilla voi tietyissä tapauksissa olla rajallisia oikeusvaikutuksia, ks. EY 97 artiklan 2 kohta (josta on tullut SEUT 117 artikla). Ks. yhdistetyt asiat T-132/96 ja T-143/96, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, tuomio 15.12.1999 (Kok., s. II-3663, 209 kohta); julkisasiamies Mayrasin edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa 70/72 antama ratkaisuehdotus, s. 834 ja julkisasiamies Lenzin edellä alaviitteessä 36 mainitussa asiassa C-313/90 antama ratkaisuehdotus.

45 — EY 230 artiklan ensimmäinen kohta (josta on tullut SEUT 263 artiklan ensimmäinen kohta). Edellä alaviitteessä 41 mainitussa asiassa Salt Union v. komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi, että on pois suljettua, että siitä, että komissio kieltäytyi esittämästä jäsenvaltiolle aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen, voitaisiin nostaa kanne, koska kyseinen jäsenvaltio ei ole velvollinen noudattamaan tällaista ehdotusta.

46 — Edellä alaviitteessä 42 mainitussa asiassa TF1 v. komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määritteli asetuksen N:o 659/1999 17, 18 ja 19 artiklassa tarkoitettua menettelyä olevan ”jo luonteeltaankin päätöksentekomenettely”, ks. tuomion 69 kohta.

tuomioistuin näyttää ottaneen tällaisen kannan edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio 18.6.2002 antamassaan tuomiossa,⁴⁷ kun taas yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nimenomaisesti vahvistanut, että jäsenvaltion hyväksymä aiheellisia toimenpiteitä koskeva ehdotus on EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu kannekelppoinen toimi.⁴⁸

72. Kaikkien edellä esitettyjen huomioiden perusteella olen yhtä mieltä sen komission väitteen kanssa, jonka mukaan sen jäsenvaltion, jota aiheellisia toimenpiteitä koskeva ehdotus koskee, hyväksymä ehdotus on sellainen komission lopullinen kannanotto kyseisen tukijärjestelmän soveltuvuuteen, joka tuottaa vastaavat velvoittavat oikeusvaikutukset kuin päätös. Tämän ratkaisuehdotuksen 29 ja 30 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tällainen toimi siis riittää estämään sen kanssa ristiriitaisten EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisten päätösten teon.

73. Tässä vaiheessa on määriteltävä yhtäältä komission vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvän aiheellisia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen yhteydessä maatalousmaan hankkimista koskevien tukien soveltuvuudesta omaksuman kannan ulottuvuus sekä toisaalta niiden velvollisuuksien ulottuvuus, joihin Puola sitoutui hyväksyessään kyseisen ehdotuksen. Se, voidaanko todeta, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä, riippuu nimittäin näiden kahden tarkastelun lopputuloksesta.

d) Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyneiden aiheellisten toimenpiteiden ja Puolan hyväksynnän ulottuvuus

74. Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivoissa määritetään perusteet, joita komissio aikoo noudattaa arvioidessaan maatalousalan tukia 31.12.2007–31.12.2013. Kyseisten suuntaviivojen 29 kohdan mukaisesti maatilojen investointituen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille, jos se täyttää kaikki asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklassa asetetut edellytykset; kyseisen artiklan 8 kohdassa säädetään, että ”tukea voidaan myöntää muun kuin rakentamiseen tarkoitettun maan hankintaan enintään 10 prosenttia investoinnin tukikelpoisista kustannuksista”. Aivan kuten komissio väittää, vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivoissa omaksutun kannan mukaisesti asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklan 8 kohdan kanssa ristiriitaiset maatalousmaan hankintaan tarkoitettut investointituet ovat jo periaatteessa sisämarkkinoille soveltumattomia. *Uusien tukijärjestelmien ja uusien yksittäisten tukien tapauksessa* tällaista kantaa ei kuitenkaan voida sellaisenaan pitää lopullisena, koska kyseisten suuntaviivojen 183 kohdan perusteella komissio on velvollinen toteamaan kyseisen tuen soveltumattomuuden ja ilmoittamaan siitä EY 88 artiklassa tarkoitettun valvontamenettelyn mukaisesti. Siksi ei ole oikein väittää, kuten komissio näyttää joissakin unionin tuomioistuimeen toimitettujen kirjelmiensä kohdissa tekevän, että kyseisillä suuntaviivoilla ”julistetaan” 31.12.2007–31.12.2013 yhteismarkkinoille soveltumattomiksi *kaikki* sellaiset maatalousmaan hankkimiseen tarkoitettut investointituet, jotka eivät ole suuntaviivojen mukaiset. Tältä osin olen samaa mieltä neuvoston kanssa, kun se väittää, että tällaisen näkemyksen hyväksyminen merkitsisi sitä, että komissiolle annettaisiin EY 88 artiklassa määrätystä menettelystä poikkeava sääntelyvalta.

47 — Kyseisessä asiassa C-242/00 (Kok., s. I-5603) Saksan liittotasavalta oli nostanut kanteen päätöksestä, jolla komissio oli kantajan mukaan katsonut tiettyjen aluetukien soveltuvan yhteismarkkinoille ainoastaan sellaisten alueiden osalta, jotka vastasivat tiettyä prosentiosuutta Saksan väestöstä. Komissio esitti kanteen tutkimatta jättämistä koskevan väitteen, jossa se katsoi muun muassa, että Saksan hallituksen riitauttamalla päätöksellä ainoastaan vahvistettiin kaksi aiempaa kannanottoa, jotka oli tehty aluetukia koskevien suuntaviivojen mukaisesti ja joissa komissio oli vahvistanut aluetukien väestöllisen enimmäiskattavuuden vuosille 2000–2006 ja pyytänyt Saksan hallitusta muuttamaan voimassa olevat tukijärjestelmänsä kyseisten suuntaviivojen mukaisiksi. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi nämä perustelut ja totesi ensinnäkin, että kyseisiä kannanottoja, joita nimettiin tuomiossa ”päätöksiksi”, oli pidettävä ”erottamattomana osana aluetukia koskevia suuntaviivoja, ja ne sitovat ainoastaan, jos jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne”. Tämän jälkeen se huomautti, että vaikka Saksan viranomaiset olivat hyväksyneet komission esittämät mukautukset, ne olivat kuitenkin esittäneet nimenomaisen varauksen enimmäiskattavuuden laskutavasta. Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että aluetukia koskevien suuntaviivojen siihen osaan, joka liittyy enimmäiskattavuuden laskutapaan, ei sellaisenaan voida vedota Saksa vastaan, mistä seurasi, ettei kannanottoja, joihin komissio vetosi, voitu pitää toimina, jotka riidanalaisella päätöksellä – joka oli ensimmäinen toimi, jolla oli kyseistä jäsenvaltiota sitova vaikutus – olisi pelkästään vahvistettu. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin ei torjunut mahdollisuutta, että jäsenvaltion hyväksymä aiheellisia toimenpiteitä koskeva ehdotus voisi olla kannekelppoinen toimi, vaan totesi vain, että tarkasteltavassa tapauksessa niin ei ollut.

48 — Edellä alaviitteessä 42 mainittu asia TF1 v. komissio, tuomion 60–81 kohta.

75. Vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa kehoitetaan jäsenvaltioita saattamaan ne maatalousmaan hankintaa koskevat tukijärjestelmät, jotka *olivat voimassa*, kun kyseiset suuntaviivat hyväksyttiin, suuntaviivojen mukaisiksi 31.12.2009 mennessä. Kyseinen ehdotus perustuu suuntaviivojen 29 kohdassa ilmaistuun kannanottoon, jonka mukaan kyseiset tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille, elleivät ne ole asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklan 8 kohdassa asetettujen edellytysten mukaiset. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa on riidatonta, että Puola oli ilmoittanut komissiolle suostuvansa toteuttamaan suositellut aiheelliset toimenpiteet ja että komissio julkaisi tämän suostumuksen asetuksen N:o 659/1999 26 artiklan 1 kohdassa säädetyillä tavoilla seuraavasti:

”Vuosiksi 2007–2013 vahvistettujen [maatalouden] suuntaviivojen 196 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on muutettava nykyisiä tukijärjestelmiään siten, että ne ovat suuntaviivojen mukaisia viimeistään 31. joulukuuta 2007, lukuun ottamatta –– maatilojen maanostoon liittyvään investointitukeen sovellettavia nykyisiä järjestelmiä, jotka on muutettava suuntaviivojen mukaisiksi 31. joulukuuta 2009 mennessä.

Kyseisten suuntaviivojen 197 kohdassa jäsenvaltioita kehoitetaan vahvistamaan kirjallisesti viimeistään 28. helmikuuta 2007, että ne hyväksyvät nämä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi.

Jäsenvaltioille on 29. tammikuuta 2007 päivätyllä komission kirjeellä muistutettu tarpeesta hyväksyä edellä mainitut aiheelliset toimenpiteet.

Seuraavat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet kirjeitse hyväksyvänsä ehdoitta ehdotetut aiheelliset toimenpiteet: – –

Puola 26. helmikuuta 2007 – –.

Asetuksen (EY) N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio toteaa, että edellä luetellut jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ehdoitta komission ehdottamat aiheelliset toimenpiteet.”

76. Toisin kuin neuvosto väittää, Puolan tällä tavoin hyväksymän veloitteen sisältö ja ulottuvuus käyvät selvästi ilmi, kun vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohta luetaan yhdessä kyseisten suuntaviivojen 29 kohdan ja asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklan 8 kohdan kanssa: kyseinen jäsenvaltio oli velvollinen muuttamaan voimassa olevia maatilojen maanostoon liittyviä investointeja koskevia tukijärjestelmiään poistamalla mahdollisuuden myöntää maatalousmaan hankintaan asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklan 8 kohdassa määritellyn raja-arvon ylittäviä tukia.

77. Kun Puola piti kyseiset järjestelmät voimassa eikä muuttanut niitä, se rikkoi kyseistä velvollisuuttaan.

e) Päätelmät neuvoston toimivallasta tehdä riidanalainen päätös

78. Kaikista edellä esitetyistä huomioista seuraa, että kun neuvosto hyväksyi tukitoimet, jotka olivat käytännössä yhtenevät niiden toimien kanssa, jotka Puola oli sitoutunut lakkauttamaan, se ensinnäkin tosiasiallisesti vapautti kyseisen jäsenvaltion velvollisuudesta, johon se oli sitoutunut komissioon nähden, ja oikeutti näin EY 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn sopimuksen rikkomisen ja teki lisäksi päätöksen, joka on avoimesti ristiriidassa sen lopullisen kannan kanssa, jonka komissio oli vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa omaksunut kyseisten toimenpiteiden soveltavuuteen yhteismarkkinoille.

79. Tässä tilanteessa ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy ensimmäisen kanneperusteen toisen väitteen ja toteaa tämän ratkaisuehdotuksen 29 ja 30 kohdassa tarkoitetun oikeuskäytännön mukaisesti, ettei neuvosto ollut toimivaltainen tekemään riidanalaista päätöstä. Komission kanne on siis mielestäni hyväksyttävä ja riidanalainen päätös kumottava. Siirryn nyt tarkastelemaan muita komission esittämiä kanneperusteita siltä varalta, että unionin tuomioistuin on ehdottamastani ratkaisusta eri mieltä.

C Toinen kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä, ja kolmas kanneperuste, joka koskee vilpittömyyden yhteistyötä koskevan velvoitteen laiminlyöntiä

80. Toisessa kanneperusteessaan komissio väittää, että kun neuvosto hyväksyi tukitoimenpiteet, jotka todettiin vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohdassa soveltumattomiksi, se käytti sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annettua toimivaltaa muihin kuin perustamissopimuksessa määrättyihin tarkoituksiin. Komission mukaan kyseinen määräys antaa nimittäin neuvostolle valtuuden todeta poikkeustapauksissa yhteismarkkinoille soveltuvaksi tuen, johon komissio ei voisi myöntää lupaa, mutta se ei anna kyseiselle toimielimelle valtuuksia vesittää arviota, jonka komissio on tuen soveltuvuudesta esittänyt toimella, jolla on pakottava vaikutus.

81. Tästä totean ainoastaan, että kyseinen kanneperuste perustuu samaan lähtökohtaan kuin ensimmäinen kanneperustekin eli siihen, että vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen 196 kohta yhdessä sen kanssa, että Puola oli hyväksynyt kyseisessä kohdassa esitetyt aiheelliset toimenpiteet, muodostaa komission lopullisen ja sitovan kannanoton riidanalaisen päätöksen kohteena olevien tukitoimenpiteiden kanssa käytännössä yhtenevien tukitoimenpiteiden soveltuvuuteen yhteismarkkinoille. Näin ollen siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää ehdotukseni mukaisesti kyseistä olettamusta oikeana, harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste sulautuu ensimmäiseen kanneperusteeseen, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista; päinvastaisessa tapauksessa kyseinen kanneperuste on sen sijaan todettava perusteettomaksi samoista syistä, joilla ensimmäinen kanneperuste hylätään.

82. Kolmannessa kanneperusteessaan komissio katsoo, että neuvosto on riidanalaisen päätöksen tehdessään vapauttanut Puolan yhteistyövelvollisuudesta, joka sille EY 88 artiklan 1 kohdassa määrätyn voimassa olevien tukijärjestelmien jatkuvan seurannan yhteydessä kuuluu, ja sitoumuksesta, jonka se oli tehnyt hyväksyessään komission suosittelemat aiheelliset toimenpiteet. Näin toimiessaan neuvosto rikkoi komission mukaan perustamissopimuksella luotua toimielinten välistä tasapainoa puuttumalla perustamissopimuksella komissiolle annettuun toimivaltaan. Neuvosto pitää kanneperustetta perusteettomana ja syyttää puolestaan komissiota vilpittömän yhteistyön velvollisuuden rikkomisesta sillä perusteella, ettei komissio sen mukaan kiistänyt neuvoston toimivaltaa maatalous- ja kalastusneuvoston istunnoissa, joissa Puolan pyynnöstä keskusteltiin, ja että komissio kehotti Puolaa 15.5.2009 päivätyssä kirjeessään saattamaan asian EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla neuvoston käsiteltäväksi.

83. Nyt tarkasteltava kanneperuste vaikuttaa minusta ensimmäisestä kanneperusteesta riippumattomalta ainoastaan siltä osin kuin komission väitteitä tulkitaan niin, että neuvoston katsotaan niissä rikkoneen vilpittömän yhteistyön periaatetta siksi, ettei se nyt tarkasteltavassa tapauksessa pidättäytynyt tekemästä päätöstä, joka kuului komissiolle perustamissopimuksessa annettuun toimivaltaan. Ensi arviolta katson, ettei toimielinten välistä vilpittömyyden yhteistyötä koskeva velvollisuus⁴⁹ eikä toimielinten välisen tasapainon periaate, joiden perusteella toimielinten välistä vuoropuhelua on unionin päätöksentekojärjestelmässä käytävä, voi – *toimielimelle kuuluvan toimivallan rajojen ylittymättä* – velvoittaa sitä olemaan käyttämättä luonteeltaan poikkeuksellista ja kyseistä alaa sääntelevistä säännöistä poikkeavaa toimivaltaansa mahdollistaakseen sen, että kyseisen alan yleistoimivaltaa käyttävä toimielin, jolla on kyseisen alan yleistoimivalta, voi puolestaan käyttää

49 — Ks. SEU 13 artiklan 2 kohta ja oikeuskäytännöstä erityisesti asia 204/86, Kreikka v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5323, Kok. Ep. IX, s. 689) ja asia C-65/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 30.3.1995 (Kok., s. I-643).

sitä. Jos nyt tarkasteltavassa asiassa väitettäisiin päinvastaista, asetettaisiin käytännössä uusia rajoja neuvoston EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaiselle toimivallalle verrattuna niihin, joista perustamissopimuksessa määrätään ja jotka unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt.

84. Toisaalta olen yhtä mieltä komission kanssa siitä, ettei sen Puolalle tekemässä ehdotuksessa esittää EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukainen pyyntö eikä sen virkamiesten toiminnassa neuvostossa käydyn menettelyn kuluessa ollut kyse vilpittömän yhteistyön velvollisuuden rikkomisesta ja ettei neuvosto ainakaan voi vedota niihin seikkoina, jotka oikeuttaisivat kyseisen velvollisuuden rikkomisen, josta komissio puolestaan on neuvostoa syyttänyt.

D Neljäs kanneperuste, joka koskee poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaoloa koskevaa ilmeistä arviointivirhettä sekä perustamissopimuksen rikkomista ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden loukkaamista

85. Neljännessä kanneperusteessaan komissio esittää kaksi väitettä. Ensinnäkin se väittää, että riidanalaisessa päätöksessä on ilmeinen arviointivirhe, koska olosuhteet, joihin siinä vedotaan tukitoimenpiteiden hyväksymisen perustelemiseksi, eivät ole luonteeltaan poikkeukselliset. Toiseksi komissio väittää, että kyseiset toimenpiteet ovat suhteettomat tavoiteltuihin päämääriin nähden, etenkin kun otetaan huomioon myönnetyn hyväksynnän kesto.

86. Aluksi huomautan, että – kuten komissio itsekin edellä mainittuun asiassa komissio vastaan neuvosto 29.2.1996 annettuun tuomioon viitaten huomauttaa – neuvostolla on EY 88 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa soveltaessaan laaja harkintavalta, jonka vuoksi tuomioistuINVALVONNASSA on tutkittava ainoastaan sitä, onko toimielin harkintavaltaansa käyttäessään ”tehnyt ilmeisen virheen tai käyttänyt väärin harkintavaltaansa taikka onko se selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat”.⁵⁰ Erityisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamista koskevasta unionin tuomioistuimen valvonnasta totean, että kun otetaan huomioon kyseisen toimivallan poikkeusluonne sekä unionin toimielimille yhteisen maatalouspolitiikan alalla annettu laaja harkintavalta⁵¹ erityisesti silloin, kun niiden on tehtävä taloudellisia, poliittisia ja yhteiskunnallisia arvioita ja sovitettava yhteen perustamissopimuksella kyseiseen politiikkaan liitettyjä erilaisia päämääriä, että – kuten edellä mainitussa asiassa 29.2.1996 annetusta tuomiosta⁵² sitä paitsi jo ilmenee – unionin tuomioistuimen valvonnan on nyt tarkasteltavassa tapauksessa rajoitettava sen tarkastamiseen, onko hyväksytyt toimenpiteet ilmeisen yhteensopimaton siihen päämäärään nähden, jota neuvosto sillä tavoitteli.

87. Kyseisessä määräyksessä tarkoitettujen ”poikkeuksellisten olosuhteiden” käsitteestä pidän oikeana komission tulkintaa, jonka mukaan rakenteellinen, ei siis pelkästään suhdanteisiin liittyvä, ongelma ei ainakaan erikseen tarkasteltuna voi oman luonteensa vuoksi muodostaa tällaista poikkeustilannetta. Käyttääkseni muotoilua, jota julkisasiamies Cosmas edellä mainitussa asiassa C-122/94 antamassaan ratkaisuehdotuksessa käytti, ilmaisu poikkeukselliset olosuhteet ”käsittää ajatuksen jostakin erityisestä ja odottamattomasta tai ainakin jostakin sellaisesta, mikä ei ole pysyvää eikä jatkuvaa ja joka poikkeaa tavanomaisesta”.

50 – Tuomion 18 ja 19 kohta. Sen 18 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa lisäksi, että ”silloin kun neuvosto joutuu yhteisön maatalouspolitiikkaa toteuttaessaan arvioimaan monitahoista taloudellista tilannetta, sen harkintavalta ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja soveltamisalaa vaan tiettyssä laajuudessa myös itse tilanteen arviointia, joten on suotavaa, että neuvosto voi tarvittaessa perustaa ratkaisunsa kokonaisvaltaiseen arviointiin”.

51 – Ks. viimeksi asia C-335/09 P, Puola v. komissio, tuomio 26.6.2012 (71 ja 72 kohta komission täytäntöönpanovallasta) ja asia T-326/07, Chemionova ym. v. komissio, tuomio 3.9.2009 (Kok., s. II-2685, 194–196 kohta).

52 – Siltä osin kuin yhteisöjen tuomioistuin tuomion 18 kohdassa, jossa se viittaa asiassa 138/79, Roquette Frères v. neuvosto, 29.10.1980 annetun tuomion (Kok., s. 3333, Kok. Ep. V, s. 411) 25 kohtaan, viittaa yleisesti ”harkintavallan rajojen ilmeiseen ylittämiseen”.

1. Ensimmäinen väite, joka koskee EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettujen poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaoloa koskevaa ilmeistä arviointivirhettä

88. Kyseisellä väitteellään komissio ensinnäkin väittää, että riidanalaisessa päätöksessä pidetään virheellisesti poikkeuksellisina olosuhteina tiettyjä *Puolan maatalousalan rakenteellisia ongelmia*. Tältä osin olen ensinnäkin samaa mieltä komission kanssa, kun se katsoo, että seikat, joihin neuvosto riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viittaa ja jotka koskevat ”Puolan maatilojen epäedullista kokorakennetta”, ”vuoden 2003 liittymisasiakirjassa määrätyn asteittaisen käyttöönottonenettelyn mukaisesti Puolalle suoritettavien suorien maksujen vähäistä määrää” ja ”alhaisia maataloustuloja”,⁵³ eivät sellaisenaan ole EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita. Kyse on nimittäin seikoista, jotka yhtäältä ainoastaan kuvaavat Puolan maatalouselinkeinon rakennetta (maatilojen pienuus, alhainen tulotaso) ja toisaalta koskevat sellaisten suoran tuen välineiden soveltamista,⁵⁴ jotka on määritelty asiakirjoissa, jotka laadittiin asianomaisen jäsenvaltion liittyessä Euroopan unioniin. Siitä, etteivät kyseiset seikat liity suhdanteisiin, seuraa, ettei niihin liity vaadittavaa poikkeuksellisuutta.⁵⁵ En toisaalta ole vakuuttunut siitä, voidaanko vastaavaan johtopäätökseen päätyä riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viimeiseksi mainitun seikan osalta, jonka mukaan ”*euron vaihtokurssissa tapahtunut 10 prosentin pudotus* alensi viljelijöille suoritettavien maksujen arvoa”, minkä katsotaan entisestään pienentäneen puolalaisten viljelijöiden tuloja vuonna 2008. Komission toteamus, jonka mukaan kansallisten valuuttojen vaihtokurssien vaihtelut euroon nähden ovat tavanomainen ilmiö, joka koskettaa kaikkia niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole ottaneet käyttöön euroa, ei mielestäni itsessään riitä sulkemaan pois sitä, että tällaiset vaihtelut voivat yhdessä muiden tekijöiden kanssa luoda tietyille alalle poikkeuksellisen epäedullisen suhdanteen.⁵⁶ Sitä paitsi se, että tietty tilanne voi koskea samanaikaisesti useita jäsenvaltioita tai mahdollisesti useita talouden eri aloja, ei sulje pois sitä, että kyse voi kuitenkin olla EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan soveltamisen kannalta merkityksellisestä olosuhteesta.⁵⁷ Vastaavasti ei mielestäni voida myöskään sulkea suoralta kädeltä pois sitä, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa mainittu seikka eli *työttömyyden kasvu maaseudulla vuonna 2009* on luonteeltaan poikkeuksellinen, etenkin jos otetaan huomioon, kuten komissio itse huomauttaa, että edeltävällä ajanjaksolla (2003–2007) suuntauksen oli todettu olleen päinvastainen. Kuten neuvosto korostaa, lisäksi kanteeseen liitetystä tilastotiedoista käy ilmi, että maaseudun työttömyys kasvoi erityisen merkittävästi (24,6 prosenttia) vuoden 2008 kolmannen neljänneksen ja vuoden 2009 kolmannen neljänneksen välisenä aikana. Tältä osin ei mielestäni vaikuta ratkaisevalta huomio, jonka mukaan maaseudun työttömyys Puolassa ei vaikuta erityisen suurelta, jos sitä verrataan unionin keskiarvoon, eikä väite, jonka mukaan kyse on luonteeltaan rakenteellisesta ilmiöstä.

89. Vaikeampaa on arvioida, millainen merkitys on riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa mainitulla seikalla eli *maatalousmaan hintojen jatkuvalla ja huomattavalla nousulla vuodesta 2007 lähtien*. Vaikka komission esittämät luvut nimittäin osoittavat, että maatalousmaan hinnoissa suuntaus on ollut jatkuvasti nouseva vuodesta 2003 lähtien, ilmiö on kuitenkin selvemmin havaittavissa neuvoston mainitsemasta ajankohdasta (vuodesta 2007) lähtien,

53 — Kursivoinnit tässä.

54 — Suorien yhteisön tukien asteittaisen käyttöönoton järjestelmää, joka otettiin käyttöön vuoden 2003 liittymisasiakirjassa (sivut 369 ja 370), on muutettu Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehtoja ja niiden sopimusten mukautuksia, joihin Euroopan unioni perustuu, koskevan asiakirjan mukauttamisesta yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen vuoksi 22.3.2004 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2004/281/EY (EUVL L 93, s. 1). Puola nosti kyseisestä päätöksestä kumoamiskanteen, jonka yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi asiassa C-273/04, Puola v. neuvosto, 23.10.2007 antamallaan tuomiolla (Kok., s. I-8925). Katsauksesta järjestelmään ja sen toimintaan ks. julkisasiamies Póiaras Maduron edellä mainitussa asiassa 21.6.2007 esittämä ratkaisuehdotus.

55 — Huomautan kuitenkin neuvoston tavoin, että kanteen liitteessä A.11 olevasta kertomuksesta käy ilmi, että maanviljelijöiden tulot olivat vuonna 2008 laskeneet 16 prosenttia vuoteen 2007 verrattuna.

56 — Vaikuttaa siltä, että tällainen kanta on otettu myös kertomuksessa ”Five years of Poland in the European Union”, josta komissio esittää muutamia otteita kanteensa liitteessä.

57 — Vastaava komission väite hylättiin edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa C-122/94 annetun tuomion 22 kohdassa.

saavuttamatta tosin tasoa, joka voitaisiin määritellä poikkeukselliseksi. Komission toteamus, jonka mukaan kyseinen nousu riippuu rakenteellisesta tekijästä eli maatalousmaan vähäisestä saatavuudesta ja siten tarjonnasta, joka ei riitä tyydyttämään kysyntää, ei mielestäni ole ratkaiseva, jos tosiasiallisesti osoitetaan, että hintojen noususuuntaus voimistui vuodesta 2007 lähtien.

90. Toiseksi komissio katsoo nyt tarkasteltavassa väitteessään, että neuvosto esitti virheellisesti ”*markkinaolosuhteiden kehityksen*” poikkeuksellisenä olosuhteena. Tältä osin huomautan, että erityisesti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa mainitusta ”*maatalouden tuotantopanosten hintojen*”⁵⁸ noususta vuonna 2009 komissio tyytyy ainoastaan toteamaan, että kyseisten tuotantopanosten hinnat ovat nousseet kaikissa jäsenvaltioissa. Kuten jo edellä korostin, tällainen toteamus ei itsessään riitä poistamaan tietyltä olosuhteelta sen poikkeuksellisuutta, kun otetaan huomioon ne erityiset vaikutukset, jotka sillä on voinut olla tietyssä jäsenvaltiossa. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa ja viidennessä perustelukappaleessa mainituista olosuhteista eli *talouskriisin aiheuttamasta taantumasta* ja ”*11 voivodikunnassa (joita on yhteensä 16)*”⁵⁹ *olleista tulvista*⁵⁹ komissio itsekkin näyttää toteavan, että ne voivat olla käsitteellisesti teoriassa olosuhteita.

91. Vaikka tähän mennessä esitetystä tarkastelusta käy ilmi, etteivät eräät seikat, joihin riidanalaisessa päätöksessä vedotaan, ole itsessään poikkeuksellisia, tämä ei mielestäni riitä osoittamaan, että kyseessä olisi ilmeinen arviointivirhe, joka koskee sellaisten olosuhteiden olemassaoloa, joilla voidaan perustella sitä, että neuvosto käyttää sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annettua toimivaltaa. Komission ehdottama lähestymistapa, jossa kutakin yksittäistä seikkaa tarkastellaan erikseen, ei mielestäni ole oikea. Riidanalaisesta päätöksestä käy nimittäin ilmi, että viittaukset tiettyihin seikkoihin, etenkin niihin, joita komissio pitää Puolan maatalouselinkeinon ”rakenteellisina” piirteinä, ovat tarkoituksenmukaisia kuvattaessa sitä erityistä asiayhteyttä, joka käsittää hyväksytyt toimenpiteet sekä niiden taantumien aiheuttamien taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin, jotka ovat riidanalaisen päätöksen kannalta tärkein syy kyseisten toimenpiteiden hyväksymiselle. Toisaalta edellä mainitusta asiassa komissio vastaan neuvosto 29.2.1996 annetusta tuomiosta käy selvästi ilmi, että kun neuvosto käyttää sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annettua toimivaltaa, se saa käyttää perusteena tietyn talouden alan rakenteellisten ongelmien *jatkumista* tai *pahenemista* arvioidessaan epäedullisen suhdanteen vaikutuksia kyseiseen alaan.⁶⁰

92. Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan huomioon neuvoston laaja harkintavalta tällä alalla, olen taipuvainen katsomaan, ettei komissio ole osoittanut, että neuvosto olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen, joka koskee sellaisten olosuhteiden olemassaoloa, joiden perusteella neuvosto saattoi tehdä EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen päätöksen.

2. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytyjen toimenpiteiden epäasianmukaisuus ja suhteettomuus

93. Komissio katsoo, etteivät neuvoston hyväksymät toimenpiteet sovellu riidanalaisessa päätöksessä mainittujen ongelmien ratkaisemiseen. Ensinnäkin komissio katsoo, etteivät kyseiset toimenpiteet sovellu maatilojen koon kasvattamista koskevan päämäärän tavoittelemiseen: niiden koossa ei ole vuosien kuluessa tapahtunut mitään merkittävää kehitystä, vaikka Puolassa on sovellettu vastaavia toimia vuodesta 1996 lähtien. Komission mukaan tämä selittyy sillä, että kaikki kyseiset tuet ovat maanomistusta koskevien uudelleenjärjestelyjen edistämisen sijaan ainoastaan nostaneet maatalousmaan hintoja. Samasta syystä neuvoston hyväksymät toimenpiteet eivät sen mukaan lainkaan sovellu myöskään helpottamaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa esitettyä tilannetta eli hintojen huomattavaa ja jatkuvaa nousua vuodesta 2007 lähtien. Komissio huomauttaa lisäksi, etteivät kyseiset toimenpiteet sovellu maaseudun työttömyyden

58 — Kursivointi tässä.

59 — Kursivointi tässä.

60 — Tuomion 21 kohta.

vähentämistä koskevan päämäärän tavoitteluun, koska niillä pyritään vahvistamaan olemassa olevien maatilojen asemaa. Komissio ei myöskään näe, miten hyväksytyt tuki voisi lieventää hintojen nousua, ja korostaa, että koska tuki liittyy luottojen myöntämiseen, sitä eivät muutenkaan voi saada ne perheet, joiden elintaso on jyrkästi laskenut maatalouden tuotantopanosten hintojen nousun seurauksena.

94. Mielestäni komission perustelut eivät riitä osoittamaan, että neuvosto olisi *ilmiselvästi* ylittänyt harkintavaltansa rajat, kun se katsoi, että kyseiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on nimenomaisesti kannustaa investoimaan maatalousmaan hankintaan, olisivat soveltuvia niiden päämäärien tavoitteluun, jotka koskevat olemassa olevien maatilojen rakenteen vahvistamista tai viljelijöiksi siirtyvien työttömien avustamista (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudes perustelukappale). Myöskään väite, jonka mukaan kyseiset toimenpiteet ovat syynä maatalousmaan hintojen jatkuvaan nousuun, ei vaikuta toteen näytetyltä.

95. Komissio korostaa toiseksi, että se antoi kriisin seurausten hoitamiseksi vuonna 2009 erityisen tiedonannon eli komission tiedonannon tilapäisistä yhteisön puitteista valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä⁶¹ (jäljempänä tilapäiset puitteet), ja näiden puitteiden,⁶² sellaisina kuin ne ovat myöhemmin muutettuina, perusteella hyväksyttiin erilaisia muotoja, joilla jäsenvaltiot saivat antaa tukea maataloille ja joihin kuului enintään 15 000 euron suuruinen tilapäinen tuki vuoden 2010 loppuun asti. Komissio katsoo, että koska neuvosto ei ollut ottanut huomioon kyseistä tukea, joka on nimenomaisesti suunnattu talouskriisiin liittyvien ongelmien korjaamiseen, ja koska erityisesti se ei selvittänyt, olisiko kyseiset ongelmat voitu korjata kyseisellä tuella, se on loukannut suhteellisuusperiaatetta. Komissio katsoo lisäksi, että neuvoston olisi pitänyt ottaa huomioon muut komission ja neuvoston itsensä hyväksymät välineet, joilla riidanalaisessa päätöksessä mainittuja ongelmia pyrittiin korjaamaan tai joita Puola olisi mahdollisesti voinut käyttää tähän tarkoitukseen.

96. Komission väitteet edellyttävät sen arvioimista, onko – ja jos on, niin missä määrin – neuvosto velvollinen ottamaan huomioon unionin tasolla aiemmin hyväksytyt toimenpiteet, joilla pyritään korjaamaan tilanteita, joihin pyynnön esittänyt jäsenvaltio vetoaa poikkeuksellisina olosuhteina. Tässä yhteydessä on muistettava, että neuvosto käyttää EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annettua toimivaltaa 87 artiklan määräyksistä ja 89 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen. Näin ollen ei voida katsoa, että sitä sitovat tässä yhteydessä toimenpiteet, joita komissio tai neuvosto itse ovat kyseisten artiklojen mukaisesti toteuttaneet, lukuun ottamatta tietenkin sellaisia komission päätöksiä, jotka mahdollisesti voivat olla esteenä kyseisen toimivallan käytölle. Päinvastainen näkemys olisi avoimesti ristiriidassa EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan kanssa. Samaan aikaan en kuitenkaan pidä mahdollisena, että arvioitaessa sitä, onko nyt tarkasteltavana olevassa yksittäistapauksessa kyse sellaisista olosuhteista, joiden perusteella tarkasteltavan määräyksen perusteella annettu päätös oli lupa antaa, voitaisiin kokonaan sivuuttaa se normatiivinen asiayhteys, johon hyväksyttävät toimenpiteet liittyvät, etenkin kun neuvosto näitä olosuhteita hahmotellessaan viittaa kyseisen alan rakenteellisiin (ja siten ajallisesti jatkuviin) tilanteisiin. Katson siis, että kyseinen toimielin on vähintäänkin velvollinen ottamaan arvioinnissaan huomioon ne aiemmin toteutetut toimenpiteet, jotka *nimenomaisesti* on tarkoitettu korjaamaan tilanteita, joilla kyseessä olevien tukien myöntämistä voidaan perustella;⁶³ tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että neuvosto olisi velvollinen tarkastelemaan tai mainitsemaan päätöksessään kaikkia kyseistä alaa säänteleviä oikeussääntöjä.

97. Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisesta päätöksestä ei käy ilmi, että neuvosto olisi tarkastellut sitä, oliko Puola käyttänyt tilapäisissä puitteissa tarjottuja mahdollisuuksia ja millaisia vaikutuksia mahdollisilla näin toteutetuilla toimenpiteillä oli ollut. Totean kuitenkin, että määrältään rajattu suora tuki, johon komissio viittaa, oli kylläkin tarkoitettu lieventämään kriisin taloudellisia vaikutuksia, mutta

61 — EUVL C 83, s. 1.

62 — Komission tiedonanto – Valtiontukitoimenpiteitä rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä koskevien tilapäisten yhteisön puitteiden muuttamisesta (EUVL 2009, C 261, s. 2).

63 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa C-122/94, erityisesti 85 kohta.

sitä ei nimenomaisesti ollut tarkoitettu kannustamaan maatalojen rakenteen parantamiseen tarkoitettuja investointeja; lisäksi sitä voitiin myöntää ainoastaan 31.12.2010 asti. Näissä olosuhteissa neuvosto on mielestäni aivan oikein voinut katsoa, että tarkemmin kohdennetulla ja ajalliselta ulottuvuudeltaan laajemmalla toimenpiteellä – mahdollisesti yhdessä muiden välineiden kanssa – voitaisiin sekä tavoitella talouskriisin seurausten, erityisesti maanviljelijöillä olevien luotonsaannin vaikeuksien, lieventämistä koskevaa päämäärää että vastata paremmin Puolan maatalouselinkeinon rakenteellisiin ongelmiin. Vastaavasti on niin, että vaikka neuvosto olikin mielestäni velvollinen ottamaan riidanalaisessa päätöksessä asetuksen N:o 1698/2005 mukaisesti⁶⁴ huomioon yhteisön maaseudun kehittämispolitiikan mukaiset toimet maaseudun työttömyyden torjumiseksi sekä sen Puolassa käytössä olleen tukijärjestelmän vaikutukset, jolla pyrittiin korvaamaan maanviljelijöiden vuoden 2009 tulvien vuoksi kärsimiä menetyksiä ja jolla kantajan mukaan voitiin kattaa noin 80 prosenttia kyseisistä menetyksistä, tällainen laiminlyönti ei mielestäni itsessään riitä kyseenalaistamaan mainitun päätöksen laillisuutta, kun otetaan huomioon, että päätös perustuu moninaiisiin syihin ja kyseisellä alalla tietyn tilapäisen suhdanteen vaikutuksesta vallinneen tilanteen kokonaisvaltaiseen arviointiin. Mielestäni ei sen sijaan vaikuta siltä, että neuvosto olisi komission väittämällä tavalla velvollinen ottamaan huomioon muita tukivälineitä, kuten asetuksen N:o 1535/2007,⁶⁵ joita Puola olisi voinut hyödyntää korvatakseen tiettyjä maanviljelijöihin kohdistuvia kustannuksia. Kyse on nimittäin tuista, joita ei nimenomaisesti ole tarkoitettu riidanalaisessa päätöksessä mainittujen päämäärien tavoitteluun. Kuten neuvosto viimeksi mainittujen välineiden osalta korostaa, riidanalaisessa päätöksessä hyväksytyyn järjestelmän tavoitteena on joka tapauksessa kannustaa investoimaan maatalousmaan hankintaan, joten se toimii eri tasolla kuin edellä mainitut välineet.

98. Lopuksi komissio väittää, että hyväksytyjen toimenpiteiden ajallinen ulottuvuus sekä niiden vaikutusten pitkäaikaisuus (kun kyseessä on pitkäaikaisten lainojen rahoittaminen) tekevät kyseisistä toimenpiteistä suhteettomia.

99. Mielestäni neuvoston EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisen toimivallan poikkeuksellisuudesta seuraa, että kyseisen määräyksen nojalla myönnetyn poikkeuksen on oltava ajallisesti rajattu ja se on myönnettävä ainoastaan niin pitkäksi ajaksi kuin päätöksen perusteluissa mainittujen olosuhteiden korjaamiseksi on tarpeen.⁶⁶ Tämä merkitsee sitä, että jos EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan perusteella annetun päätöksen kohteena on tukijärjestelmä, jota on tarkoitus soveltaa suhteellisen pitkään, kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa, neuvosto on mielestäni velvollinen ilmoittamaan ne syyt, joiden vuoksi se katsoo tämän olevan tarpeen niiden olosuhteiden perusteella, joihin tuen soveltuvuutta koskevan väitteen tueksi on vedottu. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa Puolan viranomaisen 12.6.2009 ja 28.9.2009 neuvostolle osoittamissa kirjeissä sekä riidanalaisessa päätöksessä annetaan vain niukasti tietoa syistä, joiden perusteella on katsottu tarpeelliseksi hyväksyä kyseinen järjestelmä neljän vuoden ajaksi, nämä syyt ovat pääteltävissä asiayhteydestä, johon kyseinen päätös liittyy, sekä päätöksellä hyväksytyjen toimenpiteiden, ongelmien, joita niillä pyritään ratkaisemaan, ja niillä tavoiteltujen päämäärien luonteesta. Lisäksi neuvosto on antanut lisätietoja kirjelmässään.

100. Komission väitteestä totean, että se perustuu lähinnä toteamukseen, että riidanalaisessa päätöksessä myönnetyn poikkeuksen kesto on sama kuin vuosien 2007–2013 maatalouden suuntaviivojen soveltamisaika; kantajana olevan komission mielestä tämä paljastaa, että neuvoston ratkaisussa on kyse enemmän halusta estää kyseisten suuntaviivojen soveltaminen kuin halusta rajoittaa poikkeus siihen toimenpiteeseen, joka on ehdottomasti tarpeen todetun epätasapainon korjaamiseksi. Vaikka kyseinen ajallinen yhteneväisyys pitää paikkansa, katson, että kun otetaan huomioon ne pitkän aikavälin päämäärät, joita päätöksellä tavoitellaan, sekä talous- ja rahoituskriisin

64 — Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, s. 1).

65 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla 20.12.2007 annettu komission asetus (EY) N:o 1535/2007 (EUVL L 337, s. 35).

66 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-122/94, tuomion 25 kohta.

seurausten vaikutukset, joihin päätöksessä vedotaan poikkeuksellisina olosuhteina ja jotka myös todennäköisesti ulottuvat pitkälle ajalle, komissio ei ole onnistunut osoittamaan, että neuvosto hyväksyessään kyseisen järjestelmän 1.1.2010 ja 31.12.2013 väliseksi ajaksi olisi ilmeisellä tavalla ylittänyt harkintavaltansa rajat käyttäessään sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annettua toimivaltaa.

101. Edellä esitetyn perusteella katson, että neljäs kanneperuste on hylättävä.

V Ratkaisuehdotus

102. Edellä 40–79 kohdassa esitetystä syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hyväksyy ensimmäisen kanneperusteen toisen väitteen, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
- velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja
- toteaa, että väliintulijoina olevat jäsenvaltiot vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.