



# Oikeustapauskokoelma

Asia C-117/10

**Euroopan komissio  
vastaan  
Euroopan unionin neuvosto**

Kumoamiskanne — Valtiontuet — EY 88 artiklan 1 ja 2 kohta — Puolan tasavallan myöntämä tuki maatalousmaan hankkimiseksi — Euroopan unionin neuvoston toimivalta — Voimassa oleva tukijärjestelmä — Puolan tasavallan liittyminen Euroopan unioniin — Ennen liittymistä myönnetty tuki — Aiheelliset toimenpiteet — Kaksi tukijärjestelmää, jotka ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa — Olosuhteiden muutos — Poikkeukselliset olosuhteet — Talouskriisi — Ilmeinen arviointivirhe — Suhteellisuusperiaate

Tiivistelmä – Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 4.12.2013

1. *Valtiontuki — Neuvoston toimivalta hyväksyä poikkeuksellisesti tuki poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella — Toimivallan käyttämisen edellytykset — Se, että asianomainen jäsenvaltio saattaa asian neuvoston käsiteltäväksi ennen kuin komissio tekee päätöksen, jossa se toteaa tuen soveltumattomaksi yhteismarkkinoille, ja päätöksen tekeminen kolmen kuukauden määräajassa — Rajat — Komission toiminnan tai aiemman päätöksen vaarantaminen*

*(EY 88 artiklan 2 kohta (josta on tullut SEUT 108 artiklan 2 kohta))*

2. *Valtiontuki — Neuvoston toimivalta hyväksyä poikkeuksellisesti tuki poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella — Toimivallan käyttämisen edellytykset — Tuki, joka liittyy erottamattomasti tukeen, jonka soveltumattomuuden sisämarkkinoille komissio on aiemmin todennut — Tuki, joka on myönnetty ennen Puolan tasavallan liittymistä Euroopan unioniin — Oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen — Rajat — Talous- ja finanssiolosuhteiden merkittävä muutos*

*(EY 87, EY 88 ja EY 89 artikla (joista on tullut SEUT 107, SEUT 108 ja SEUT 109 artikla); vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV oleva 4 luku)*

3. *Kumoamiskanne — Kanneperusteet — Harkintavallan väärinkäyttö — Käsite*

*(EY 230 artikla)*

4. *Maatalous — Kilpailusäännöt — Tuki — Neuvoston poikkeuksellisesti antama hyväksyntä tuelle — TuomioistuINVALVONTA — Rajat — Neuvoston päätös hyväksyä tuki, jonka Puolan valtio on talous- ja finanssikriisin seurauksena myöntänyt omistamansa maatalousmaan hankkimiseksi — Ilmeisen arviointivirheen puuttuminen*

*(EY 88 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta (josta on tullut SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta))*

5. *Valtiontuki — Neuvoston toimivalta hyväksyä poikkeuksellisesti tuki poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella — Toimivallan käyttämisen edellytykset — Suhteellisuusperiaatetta ei ole loukattu — Huomioon otettavat seikat*

*(EY 88 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta (josta on tullut SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta))*

1. Vaikka EY 88 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan mukaan komissio tekee asiassa päätöksen silloin, kun neuvosto ei ole esittänyt kantaansa kolmessa kuukaudessa pyynnöstä, jonka jäsenvaltio on esittänyt siitä, että valtiontuen katsottaisiin soveltuvan yhteismarkkinoille, tätä sääntöä sovelletaan vain silloin, kun komissio on jo aloittanut EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettun menettelyn tekemättä kuitenkaan vielä päätöstä, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan sanamuodosta nimittäin ilmenee, että kyseisellä neuvoston toimivallan ajallisella rajoituksella pyritään vain estämään se, että komission aloittaman menettelyn keskeytyminen, jota asian saattaminen neuvoston käsiteltäväksi merkitsee, jäisi pysyväksi, koska tämä saattaisi halvaannuttaa komission toiminnan ja siten heikentää sille EY 87 ja EY 88 artiklassa varattua keskeistä asemaa tuen mahdollisen soveltumattomuuden toteamisessa.

Kun lisäksi otetaan huomioon tämä EUT-sopimuksessa komissiolle varattu keskeinen asema todettaessa tuen mahdollinen soveltumattomuus sisämarkkinoille, EY 88 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta koskee poikkeuksellista ja erityistä tapausta, joten mainitussa määräyksessä neuvostolle annetulla toimivallalla on selvästi poikkeuksellinen luonne. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseistä määrystä on välttämättä tulkittava suppeasti.

EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan määräyksistä – joissa todetaan yhtäältä, että jäsenvaltion saattaessa asian neuvoston käsiteltäväksi komissiossa meneillään oleva tutkimus keskeytyy kolmen kuukauden määräajaksi, ja toisaalta, että neuvoston tässä määräajassa tekemän päätöksen puuttuessa komissio ratkaisee asian – on katsottava, että näitä määräyksiä on tulkittava siten, ettei neuvostolla mainitun määräajan päätyttyä enää ole toimivaltaa tehdä kyseessä olevan tuen osalta päätöstä mainitun kolmannen alakohdan mukaisesti. On siis niin, että ellei kyseessä oleva jäsenvaltio ole esittänyt neuvostolle mitään pyyntöä EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla, neuvostolla ei enää ole oikeutta käyttää sille mainitun määräyksen kolmannessa alakohdassa annettua poikkeuksellista toimivaltaa tällaisen tuen toteamiseen sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Tällaisen tulkinnan avulla voidaan välttää päätösosaltaan ristiriitaisiksi osoittautuvien päätösten tekeminen, joten kyseinen tulkinta myötävaikuttaa oikeusvarmuuteen.

Neuvosto ei voi myöskään vaarantaa komission päätöksen, jolla tuki todetaan lainvastaiseksi, tehokkuutta toteamalla EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, jonka tarkoituksena on korvata lainvastaisen tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on mainitun päätöksen nojalla velvoitettu.

(ks. 34, 35, 51–54 ja 57 kohta)

2. EY 88 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa neuvoston ja komission toimivalta on rajattu siten, että ensinnäkin komission toimivalta on ensisijaista, kun taas neuvosto on toimivaltainen vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Toiseksi neuvoston on käytettävä toimivaltaansa, jonka nojalla se voi päätöksessään poiketa tietyistä perussopimuksen määräyksistä valtiontukien alalla, tietyissä ajallisissa rajoissa. Kolmanneksi on niin, että komission tai neuvoston tehtyä lopullisen päätöksen kyseessä olevan tuen soveltuvuudesta, toinen näistä toimielimistä ei enää voi tehdä päinvastaista päätöstä.

Tässä asiayhteydessä on merkityksetöntä, onko neuvoston päätöksen kohteena olevassa tuessa kyse voimassa olevasta tuesta vai uudesta tuesta. On nimittäin huomattava, että komission päätöksen tehokkuus vaarantuu paitsi silloin, kun neuvosto tekee päätöksen, jossa se toteaa sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, joka on sama kuin se, josta komissio jo on lausunut, myös silloin, kun neuvoston päätöksen kohteena oleva tuki on tukea, jonka tarkoituksena on korvata sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on komission päätöksen nojalla velvoitettu. Tällaisissa olosuhteissa jälkimmäinen tuki on niin erottamattomasti yhteydessä tukeen, jonka komissio on aikaisemmin todennut sisämarkkinoille soveltumattomaksi, että on pitkälti keinotekoista pyrkiä erottamaan nämä tuet toisistaan EY 88 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa.

On siis niin, että kun komissio EY 87 ja EY 88 artiklan mukaista toimivaltaansa käyttäessään antaa suuntaviivoja, joissa se ilmoittaa, kuinka se aikoo käyttää kyseisten artiklojen nojalla harkintavaltaansa uusien tai voimassa olevien tukien osalta, ja tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi ja kun jäsenvaltio hyväksyy tällaiset toimenpiteet, jotka siten sitovat kyseistä jäsenvaltiota, jäsenvaltioon kohdistuvat velvoitteet sen hyväksytyä tällaiset ehdotukset koskevat vain voimassa olevia tukijärjestelmiä eikä niitä sovelleta uuteen tukijärjestelmään, jota neuvosto voi vastaavasti pitää sisämarkkinoille soveltuvana.

Neuvosto ei kuitenkaan voi vedota pelkkään tukijärjestelmän uuteen luonteeseen tutkiakseen uudelleen tilanteen, josta komissio jo on tehnyt lopullisen arvioinnin, eikä siis vastustaa komission arviointia esittämällä sen kanssa ristiriidassa olevan arvioinnin. Neuvostolla ei siis ole toimivaltaa päättää, että uutta tukijärjestelmää on pidettävä sisämarkkinoille soveltuvana, kun se on voimassa olevaan tukijärjestelmään, jonka muuttamiseen tai lakkauttamiseen jäsenvaltio on sitoutunut EY 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti, yhteydessä niin erottamattomasti, että on pitkälti keinotekoista pyrkiä erottamaan nämä kaksi järjestelmää toisistaan EY 88 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa.

Arvioinnista, jonka komissio on tehnyt kyseisestä tukijärjestelmästä, ei kuitenkaan voida katsoa, että siinä otettaisiin ennakolta kantaa arviointiin, jota on sovellettava sellaisessa taloudellisessa asiayhteydessä, joka poikkeaa radikaalisti siitä, jonka komissio oli ottanut huomioon. Näin on asia talous- ja finanssikriisin kaltaisen merkittävän muutoksen tapauksessa. Tästä seuraa, että jäsenvaltion neuvostolle EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla osoittaman pyynnön kohteena olevan uuden tukijärjestelmän soveltuvuus sisämarkkinoille on tutkittava komission arvioiman järjestelmän arvioinnista erillisessä tapauskohtaisessa arvioinnissa, joka tehdään ottamalla kyseisten tukien myöntämishetkellä merkitykselliset taloudelliset olosuhteet huomioon.

(ks. 58, 60, 62, 63, 75, 76, 82 ja 89 kohta)

3. Ks. tuomion teksti.

(ks. 96 kohta)

4. Neuvostolla on EY 88 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa sovellettaessa laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko unionia silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia. Tämän harkintavallan käyttämisestä koskeva tuomioistuINVALVONTA kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että asiassa ei ole tehty oikeudellista virhettä, että tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin. Kun talous- ja finanssikriisin epätavallisuus ja odottamattomuus sekä siitä Puolan maatalouteen aiheutuneiden vaikutusten laajuus otetaan huomioon, neuvoston ei voida katsoa tehneen ilmeistä arviointivirhettä todetessaan, että näissä vaikutuksissa on kyse EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetuista poikkeuksellisista olosuhteista. Se, että

talous- ja finanssikriisillä on ollut huomattavia vaikutuksia myös muissa jäsenvaltioissa, ei ole ratkaisevaa, koska tämä seikka ei vaikuta kriisin vaikutusten poikkeuksellisuuteen siltä osin kuin kyse on Puolan maanviljelijöiden taloudellisen tilanteen kehittymisestä.

(ks. 113–115 kohta)

5. Suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta on todettava, että ainoastaan toimenpiteen, joka on toteutettu EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla, ilmeinen soveltumattomuus neuvoston tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen. On siis niin, että kun neuvostolla olevan harkintavallan laajuus otetaan huomioon, neuvoston päätöksestä, jossa hyväksytään valtiontuki maatalousmaan hankkimiseksi, ei voida katsoa, että sillä loukattaisiin suhteellisuusperiaatetta vain sen takia, että kyseessä olevalle jäsenvaltiolle olisi ollut mahdollista tavoitella köyhyyden lievittämistä Puolan maaseudulla koskevia päämääriä muuntotyypisellä tukijärjestelmällä. Neuvosto ei laajasta harkintavallastaan huolimatta kuitenkaan vapaudu velvollisuudesta ottaa arvioinnissaan huomioon voimassa olevat toimenpiteet, jotka on nimenomaisesti suunnattu korjaamaan poikkeukselliset olosuhteet, joilla kyseessä olevan tukijärjestelmän hyväksyminen on perusteltu.

(ks. 130, 131, 138 ja 139 kohta)