



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

10 päivänä joulukuuta 2013*

Muutoksenhaku — Valtiontuki — Kivennäisöljyjen vapauttaminen valmisteverosta — Tuomioistuimen velvollisuudet — Peruste, jonka unionin tuomioistuimet ottavat huomioon omasta aloitteestaan — Verotuksen yhdenmukaistamisen ja valtiontukien valvonnan välinen yhteys — Neuvoston ja komission toimivallat — Oikeusvarmuuden periaate — Unionin toimien laillisuusolettama

Asiassa C-272/12 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 1.6.2012,

Euroopan komissio, asiamiehinä V. Di Bucci, G. Conte, D. Grespan, N. Khan ja K. Walkerová, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

ja jossa valittajan vastapuolina ovat

Irlanti, asiamiehenään E. Creedon, avustajanaan P. McGarry, SC, prosessiosoite Luxemburgissa,

Ranskan tasavalta, asiamiehinä G. de Bergues ja aluksi J. Gstalter, sittemmin N. Rouam,

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato G. Aiello, prosessiosoite Luxemburgissa,

Eurallumina SpA, kotipaikka Portoscuso (Italia), edustajinaan solicitor R. Denton, solicitor A. Stratakis, solicitor L. Martin Alegi ja solicitor L. Philippou, ja

Aughinish Alumina Ltd, kotipaikka Askeaton (Irlanti), edustajinaan solicitor C. Waterson, solicitor C. Little ja solicitor J. Handoll,

kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta ja T. von Danwitz sekä tuomarit A. Rosas, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari) ja C. Vajda,

julkisasiamies: Y. Bot,

* Oikeudenkäyntikielät: ranska, englanti ja italia.

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.7.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii valituksessaan kumottavaksi unionin yleisen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV ja T-69/06 RENV, Irlanti ym. vastaan komissio, 21.3.2012 antamaa tuomiota (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi Gardannen alueella, Shannonin alueella ja Sardiassa alumiinioksidin valmistuksessa polttoaineena käytettävien kivennäisöljyjen vapauttamisesta valmisteverosta, jonka Ranska, Irlanti ja Italia ovat panneet täytäntöön, 7.12.2005 tehdyn komission päätöksen 2006/323/EY (EUVL 2006, L 119, s. 12; jäljempänä riidanalainen päätös), siltä osin kuin siinä todetaan tai siltä osin kuin päätös perustuu toteamukseen siitä, että Ranskan tasavallan, Irlannin ja Italian tasavallan 31.12.2003 asti myöntämät vapautukset alumiinioksidin valmistuksessa polttoaineena käytetyn raskaan polttoöljyn valmisteverosta ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja siltä osin kuin siinä määrätään Ranskan tasavalta, Irlanti ja Italian tasavalta toteuttamaan kaikki tarpeelliset toimenpiteet näiden vapautusten perimiseksi takaisin tuensaajilta, jos tuensaajien maksaman veron määrä ei ollut 13,01:tä euroa 1 000 kilogrammalta raskasta polttoöljyä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Kivennäisöljyjen valmisteveroista on annettu useita direktiivejä; nämä ovat kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19.10.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/81/ETY (EYVL L 316, s. 12), kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19.10.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/82/ETY (EYVL L 316, s. 19) ja energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta 27.10.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/96/EY (EUVL L 283, s. 51), jolla direktiivit 92/81 ja 92/82 kumottiin 31.12.2003 alkaen.

- 3 Direktiivin 92/81 8 artiklan 4 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta antaa jäsenvaltiolle luvan ottaa käyttöön täydentäviä verovapautuksia tai veronalennuksia erityisistä poliittisista syistä.

Jäsenvaltion, joka haluaa toteuttaa tällaisen toimenpiteen, on ilmoitettava asiasta komissiolle ja annettava tälle myös kaikki asiaan liittyvät tai tarvittavat tiedot. Komissio ilmoittaa ehdotetusta toimenpiteestä muille jäsenvaltioille kuukauden kuluessa.

Neuvoston on katsottava sallineen ehdotetun verovapautuksen tai veronalennuksen, jos kahden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jolloin muille jäsenvaltioille on ilmoitettu asiasta toisen alakohdan mukaisesti, komissio tai yksikään jäsenvaltio ei ole pyytänyt neuvostoa tutkimaan asiaa.”

- 4 Saman direktiivin 8 artiklan 5 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jos komissio katsoo, ettei 4 kohdassa tarkoitettuja verovapautuksia tai veronalennuksia enää voida soveltaa, erityisesti epärehellisen kilpailun tai sisämarkkinoiden toiminnan vääristymisen vuoksi taikka yhteisön ympäristönsuojelupolitiikkaan liittyvistä syistä, se tekee neuvostolle aiheelliset ehdotukset. Neuvosto päättää asiasta yksimielisesti näiden ehdotusten perusteella.”

- 5 Direktiivin 92/82 6 artiklassa vahvistetaan, että raskaiden polttoöljyjen valmisteveron vähimmäismäärä on 1.1.1993 lähtien 13 euroa 1 000 kilogrammalta.
- 6 Direktiivin 2003/96 2 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että direktiiviä ei sovelleta energiatuotteiden käyttöön kaksoiskäyttötuotteina eli tuotteina, jotka käytetään sekä lämmityspolttoaineeksi että muihin tarkoituksiin kuin moottoripolttoaineeksi tai lämmityspolttoaineeksi. Energiatuotteiden käyttöä kemiallisessa pelkistyksessä sekä elektrolyttisissä ja metallurgisissa prosesseissa pidetään kaksoiskäyttönä. Näin ollen siitä lähtien, kun direktiiviä 2003/96 alettiin soveltaa 1.1.2004, alumiinioksidin tuotannossa käytettävän raskaan polttoöljyn valmisteverolla ei ole enää ollut vähimmäismäärää. Direktiivin 2003/96 18 artiklan 1 kohdassa annetaan lisäksi jäsenvaltioille lupa soveltaa edelleen 31.12.2006 saakka direktiivin liitteessä II lueteltuja alennettuja verokantoja ja vapautuksia, ja kyseisessä liitteessä mainitaan alumiinioksidin tuotannossa käytettävän raskaan polttoöljyn vapauttaminen valmisteverosta Gardannen alueella, Shannonin alueella ja Sardiassa.

Asian tausta

- 7 Irlanti on vapauttanut valmisteverosta vuodesta 1983 Shannonin alueella, Italian tasavalta vuodesta 1993 Sardiassa ja Ranskan tasavalta vuodesta 1997 Gardannen alueella alumiinioksidin tuotannossa käytetyt kivennäisöljyt.
- 8 Näihin vapautuksiin (jäljempänä riidanalaiset vapautukset) annettiin lupa luvan antamisesta jäsenvaltioille direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 4 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti jatkaa erityistarkoituksiin käytettävien kivennäisöljyjen valmisteveroja koskevien voimassa olevien alennusten tai vapautusten soveltamista 19.10.1992 tehdyllä neuvoston päätöksellä 92/510/ETY (EYVL L 316, s. 16), luvan antamisesta tietyille jäsenvaltioille soveltaa tai edelleen soveltaa direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 4 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti myönnettä alennettua valmisteveroa tai valmisteverosta vapauttamista tiettyihin erityisiin tarkoituksiin käytettäviin kivennäisöljyihin 13.12.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/697/EY (EYVL L 321, s. 29) ja luvan antamisesta jäsenvaltioille soveltaa tai edelleen soveltaa tiettyihin erityistarkoituksiin käytettyihin kivennäisöljyihin valmisteveron alennuksia tai vapautuksia valmisteverosta direktiivissä 92/81/ETY säädetyn menettelyn mukaisesti 30.6.1997 tehdyllä neuvoston päätöksellä 97/425/EY (EYVL L 182, s. 22). Neuvosto on jatkanut näiden lupien voimassaoloa useaan otteeseen ja viimeksi 31.12.2006 saakka erityistarkoituksiin käytettäviin tiettyihin kivennäisöljyihin sovellettavista valmisteveron alennetuista määristä ja valmisteverovapautuksista 12.3.2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2001/224/EY (EYVL L 84, s. 23).
- 9 Päätöksen 2001/224 viidennessä perustelukappaleessa täsmennettiin, että päätöksellä ei rajoiteta "[EY] 87 ja [EY] 88 artiklaan perustuvien, yhteismarkkinoiden toiminnan vääristymiin liittyvien mahdollisten menettelyjen tuloksia" ja että sillä "ei poisteta jäsenvaltioille [EY] 88 artiklan nojalla kuuluvaa velvoitetta ilmoittaa komissiolle mahdollisesti sovellettavista valtiontuista".
- 10 Komissio aloitti EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun menettelyn jokaisen riidanalaisen vapautuksen osalta kolmella 30.10.2001 tehdyllä päätöksellä. Komissio teki kyseisen menettelyn jälkeen riidanalaisen päätöksen, jonka mukaan
 - Irlannin, Ranskan tasavallan ja Italian tasavallan 31.12.2003 asti myöntämät vapautukset alumiinioksidin valmistuksessa käytetyn raskaan polttoöljyn valmisteverosta ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea
 - tukea, joka on myönnetty 17.7.1990 ja 2.2.2002 välisenä aikana, ei peritä takaisin siltä osin kuin se ei sovellu yhteismarkkinoille, koska tämä olisi yhteisön oikeuden yleisperiaatteiden vastaista

- tuki, jota myönnettiin 3.2.2002 ja 31.12.2003 välisenä aikana, ei ole EY 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvaa tukea, jos tuensaajien maksaman veron määrä ei ollut 13,01:tä euroa 1 000 kilogrammalta raskasta polttoöljyä, ja
 - viimeksi mainittu tuki on perittävä takaisin.
- 11 Komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että riidanalaiset vapautukset ovat uutta tukea eivätkä [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea. Se perusti tämän arvioinnin muun muassa siihen, että riidanalaiset vapautukset eivät olleet voimassa ennen kuin EY:n perustamissopimus tuli voimaan asianomaisissa jäsenvaltioissa, että niitä ei ollut milloinkaan arvioitu eikä niille ollut annettu lupaa valtioneuvoston päätöksillä ja että niitä ei ollut milloinkaan ilmoitettu.
- 12 Esitettyään, missä määrin kyseiset tuet olivat yhteismarkkinoille soveltumattomia, komissio totesi, että kun otetaan huomioon riidanalaisien vapautusten hyväksymisestä tehdyt neuvoston päätökset (jäljempänä hyväksymispäätökset) ja se, että kyseiset päätökset oli tehty sen oman ehdotuksen perusteella, ennen 2.2.2002 – jolloin EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamisesta tehdyt päätökset julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä – myönnettyjen yhteismarkkinoille soveltumattomien tukien takaisin periminen olisi ristiriidassa luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden kanssa.

Asian käsittelyn vaiheet ja valituksenalainen tuomio

- 13 Italian tasavalta, Irlanti, Ranskan tasavalta, Eurallumina SpA (jäljempänä Eurallumina) ja Aughinish Alumina Ltd (jäljempänä AAL) nostivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 16., 17. ja 23.2.2006 toimittamallaan kannekirjelmillä kanteet riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi kokonaisuudessaan tai osittain.
- 14 Yhdistetyissä asioissa T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 ja T-69/06, Irlanti ym. vastaan komissio, 12.12.2007 antamallaan tuomiolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen. Asiassa C-89/08 P, komissio vastaan Irlanti ym., 2.12.2009 antamallaan tuomiolla (Kok., s. I-11245), josta menettelyn aikaisemmat vaiheet selviävät tarkemmin, unionin tuomioistuin kumosi tämän ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion siltä osin kuin sillä oli kumottu riidanalainen päätös siitä syystä, että komissio oli laiminlyönyt perusteluvollisuutensa asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdan soveltamatta jättämisen osalta käsiteltävässä asiassa.
- 15 Sen jälkeen, kun asiat palautettiin unionin yleiseen tuomioistuimeen, ne yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.
- 16 Kumotakseen uudestaan riidanalaisen päätöksen unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi valituksenalaisessa tuomiossa asianosaisten, tai joidenkin niistä, esittämät kanneperusteet tai väitteet, jotka perustuivat oikeusvarmuuden ja Euroopan unionin toimien laillisuusolettamaa koskevan periaatteen loukkaamiseen. Näillä kanneperusteilla ja väitteillä kantajat moittivat komissiota pääpiirteissään siitä, että se on riidanalaisella päätöksellä tehnyt osittain tyhjiksi oikeusvaikutukset, joita hyväksymispäätöksistä aiheutui. Kanneperusteita tutkiessaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi muun muassa, että hyväksymispäätökset estivät komissiota katsomasta, että riidanalaiset vapautukset johtuivat kyseessä olevista jäsenvaltioista, ja että ne estivät komissiota näin ollen luokittelemasta näitä vapautuksia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuoksi. Asiassa T-62/06 RENV unionin yleinen tuomioistuin myös hyväksyi väitteen, joka perustui hyvän hallinnon periaatteen loukkaamiseen.

Asianosaisten vaatimukset

- 17 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, palauttaa asiat unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistaviksi ja jättää päätöksen oikeudenkäyntikuluista tapahtuvaksi myöhemmin.
- 18 Irlanti, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Eurallumina ja AAL vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

- 19 Komissio esittää valituksensa tueksi viisi kanneperustetta. Näistä kaksi ensimmäistä koskevat menettelyllisiä kysymyksiä, ja kolme viimeistä unionin oikeuden aineellista rikkomista.
- 20 Ensimmäisen valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen toimivallan puuttumista, menettelyllisiä virheitä ja määräämisperiaatteen loukkaamista sekä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan ja 48 artiklan 2 kohdan rikkomista ja toissijaisesti perustelujen puutteellisuutta.

Asianosaisten lausumat

- 21 Komissio moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on ottanut esiin viran puolesta EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomiseen perustuvan oikeudellisen perusteen tai muotoillut uudestaan itse kanteen kohteen. Komissio katsoo, että riidanalaisen päätöksen kumoamiseen johtanut todellinen syy on se, että unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan riidanalaiset vapautukset eivät kuuluneet valtiontukien valvontaa koskevien sääntöjen piiriin, koska vapautukset eivät johtuneet kyseessä olevista jäsenvaltioista vaan unionista. Kukaan ensimmäisen oikeusasteen kantajista ei kuitenkaan ole esittänyt tällaista kanneperustetta, joka otettiin mukaan pohdintaan unionin yleisen tuomioistuimen asianosaisille 20.7.2011 toimittamalla kysymyksellä, vaikka tällaista oikeudellista perustetta ei voitu ottaa esiin viran puolesta. Unionin yleinen tuomioistuin on komission mukaan tämän jälkeen pyrkinyt valituksenalaisessa tuomiossa saattamaan mainitun oikeudellisen perusteen vastaamaan asianosaisten esittämiä kanneperusteita, jotka liittyvät oikeusvarmuuden ja Euroopan unionin toimien laillisuusolettamaa koskevien periaatteiden loukkaamiseen.
- 22 Irlanti, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Eurallumina ja AAL kiistävät ensimmäisen valitusperusteen.
- 23 Ranskan tasavalta ja Italian tasavalta huomauttavat ensiksi, että riidanalaisessa tuomiossa esitetty päättely ei perustu yksinomaan siihen, etteivät riidanalaiset vapautukset johdu jäsenvaltioista, vaan se perustuu tutkintaan, jossa selvitettiin sekä kilpailunvääristymistä että sitä, johtuiko toimenpide valtiosta, sillä näiden kahden edellytyksen on täytyttävä, jotta toimenpide voidaan luokitella valtiontueksi. Italian tasavalta katsoo, että vaikka unionin yleisen tuomioistuimen onkin ratkaistava asia kanneperusteissa määritellyissä rajoissa, se voi kuitenkin tarkistaa viran puolesta, jääkö jokin valtiontuen olemassaolon olennaisista edellytyksistä asiassa täyttymättä, pysyttäytyen koko ajan kanneperusteiden tueksi esitettyjen säädösten ja määräysten puitteissa.
- 24 Irlanti ja Italian tasavalta lisäävät vielä, että unionin yleinen tuomioistuin saattoi tutkia viran puolesta olennaisten menettelymääräysten rikkomisen. Käsiteltävässä asiassa komissio laiminlöi perusteluvollisuutensa jättäessään esittämättä riidanalaisessa päätöksessä ne syyt, joiden johdosta se katsoi, että riidanalaiset vapautukset johtuivat jäsenvaltioista.

- 25 Ranskan tasavalta, Eurallumina ja AAL katsovat toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin on laajentanut niiden esittämiä kanneperusteita asianosaisten menettelyn kuluessa esittämien näkemysten johdosta. Ranskan tasavalta muistuttaa, että sen ensimmäinen kumoamisperuste perustui EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen käsitteen rikkomiseen. Eurallumina puolestaan toteaa, että se oli – käyttämättä valtiosta johtumista koskevaa ilmausta – tuonut esiin kysymyksen siitä, saattoiko sitä koskeva vapautus olla Italian tasavallan myöntämää valtiontukea. Komissio itse on tuonut keskusteluun mukaan kysymyksen siitä, kenestä johtuvia riidanalaiset vapautukset ovat, puolustautuessaan oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista koskevaa kanneperustetta vastaan. Euralluminan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen tutkinut tämän kysymyksen hylätäkseen komission väitteet ja tukeakseen arviointiaan siitä, voiko Euroopan unionin toimielin kyseenalaistaa ja tehdä tyhjäksi käsiteltävässä asiassa kyseessä olevalla tavalla unionin jonkin muun toimielimen myöntämän sellaisen hyväksynnän vaikutukset, jossa ei jätetä jäsenvaltion toteuttaman täytäntöönpanon suhteen mitään harkintavaltaa. AAL:n mukaan unionin yleinen tuomioistuin on ainoastaan tutkinut ja sen jälkeen hylännyt komission väitteen.
- 26 Ranskan tasavalta, Italian tasavalta ja Eurallumina katsovat myös, että kysymyksellä siitä, kenestä riidanalaiset vapautukset johtuvat, on joka tapauksessa ainoastaan suhteellista merkitystä valituksenalaisen tuomion perusteluissa, sillä vaikka tätä koskeva ensimmäinen valitusperuste hyväksyttäisiin, tuomio olisi perusteltu muilla perusteilla.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 27 Unionin tuomioistuimissa käytäviä menettelyitä koskevista säännöistä ja erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklasta ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että lähtökohtaisesti asianosaiset määrittävät ja rajaavat oikeudenkäynnin eivätkä unionin tuomioistuimet voi ratkaista asiaa ultra petita.
- 28 Vaikka eräät perusteet voidaan ottaa huomioon – tai ne jopa on otettava huomioon – viran puolesta, kuten kyseessä olevan päätöksen puuttuvat tai puutteelliset perustelut, sillä tällainen seikka on osa olennaisia muotomääräyksiä, unionin tuomioistuimet voivat sitä vastoin tutkia päätöksen aineellista laillisuutta koskevan perusteen, jossa on kyse perussopimusten tai perussopimuksen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomisesta SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla ainoastaan, jos kantaja on siihen vedonnut (ks. vastaavasti asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1719, 67 kohta; asia C-265/97 P, VBA v. Florimex ym., tuomio 30.3.2000, Kok., s. I-2061, 114 kohta ja em. asia komissio v. Irlanti ym., tuomion 40 kohta).
- 29 Näin ollen viran puolesta ei voida ottaa esiin oikeudellista perustetta, joka perustuu EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomiseen sillä perusteella, ettei kyseessä oleva toimenpide johdu valtiosta.
- 30 Muistutettuaan valituksenalaisen tuomion 73 ja 74 kohdassa, että jotta etuja voidaan pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina, niiden on muun muassa johduttava valtiosta, unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi saman tuomion 98 ja 99 kohdassa komission väitteet, joiden mukaan hyväksymispäätöksillä ei missään tapauksessa voitu vapauttaa Irlantia, Ranskan tasavaltaa ja Italian tasavaltaa niillä olevasta velvollisuudesta noudattaa valtiontukiasioissa sovellettavia menettelyjä ja sääntöjä ja joiden mukaan neuvosto ei voinut verotuksen yhdenmukaistamista koskevaa toimivaltaansa käyttäessään loukata komissiolla valtiontukiasioissa olevaa toimivaltaa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisilla vapautuksilla edunsaajille mahdollisesti myönnettyt edut oli myönnetty hyväksymispäätösten mukaisesti, eivätkä ne näin ollen johtuneet jäsenvaltioista vaan unionista, eikä komissio täten voinut – edes käyttäessään sitä lähes yksimaista toimivaltaa, joka sillä EY 87 ja EY 88 artiklan nojalla on – luokitella niitä valtiontueksi.

- 31 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 104 kohdassa, että hyväksymispäätökset olivat esteenä sille, että komissio voisi katsoa riidanalaiset vapautukset kyseisistä jäsenvaltioista johtuviksi ja että se voisi täten luokitella ne EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuoksi ja määrätä ne takaisin perittäviksi siltä osin kuin se piti niitä EY 87 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavoin yhteismarkkinoille soveltumattomina.
- 32 Niinpä valituksenalaisen tuomion 110 kohdassa ja tuomiolauselmassa unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen ”siltä osin kuin siinä todetaan tai siltä osin kuin päätös perustuu toteamukseen siitä, että [riidanalaiset vapautukset] ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuoa”, ja siltä osin kuin siinä määrätään ne perittäviksi takaisin niiden tuensaajilta.
- 33 Katsoessaan, että riidanalaiset vapautukset johtuivat unionista, unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut olennaisten menettelymääräysten rikkomista koskevaa kanneperustetta, kuten Irlanti ja Italian tasavalta esittivät, vaan kanneperusteen, joka koski riidanalaisen päätöksen aineellista laillisuutta, mikä puolestaan on EY:n perustamissopimuksen rikkomista koskeva kysymys.
- 34 Kuten komissio väittää ja kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 57–63 kohdassa, kukaan unionin yleisessä tuomioistuimessa kantajina olleista ei ollut vedonnut tällaiseen kanneperusteeseen. Unionin yleisen tuomioistuimen asiakirja-aineistosta ilmenee, että kysymys siitä, kenestä johtuvia riidanalaiset vapautukset olivat, minkä komissio ainoastaan mainitsi vastineessaan asiassa T-56/06 ja Eurallumina asiassa T-62/06 esittämässään vastauksessa, jossa se tosin totesi, ”ettei tätä kysymystä kuitenkaan ole tarpeen käsitellä”, tuotiin mukaan keskusteluun unionin yleisen tuomioistuimen asianosaisille esittämällä kirjallisella kysymyksellä, kuten myös valituksenalaisen tuomion 98 kohdasta ilmenee.
- 35 Toisin kuin Ranskan tasavalta, Eurallumina ja AAL väittävät, unionin yleisen tuomioistuimen ei voida katsoa laajentaneen asianosaisten esittämiä kanneperusteita. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin on liittännyt kysymyksen siitä, kenestä riidanalaiset vapautukset johtuvat, asianosaisten esittämiin kanneperusteisiin, jotka koskevat unionin toimien laillisuusolettamaa ja oikeusvarmuutta koskevien periaatteiden loukkaamista, tämä kysymys liittyy silti erilliseen ja erilaiseen perusteeseen, jossa ei ole kyse unionin oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden loukkaamisesta vaan EY:n perustamissopimuksen rikkomisesta, eivätkä asianosaiset – kuten valituksenalaisen tuomion 53–56 kohdassa esitetystä asianosaisten kanneperusteiden kuvauksesta ilmenee – ole vedonneet näihin periaatteisiin saadakseen todetuksi, etteivät riidanalaiset vapautukset ole valtioneuoa.
- 36 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisessa tuomiossa oikeudellisen virheen ottaessaan esiin viran puolesta oikeudellisen perusteen, jonka mukaan riidanalaiset vapautukset eivät johdu jäsenvaltioista vaan unionista ja jonka mukaan ne eivät tästä syystä ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuoa.
- 37 Perusteet, jotka koskevat sitä, kenestä riidanalaiset vapautukset johtuivat ja joita käsiteltiin vain valituksenalaisen tuomion 73, 74, 98, 99 ja 104 kohdassa, muodostavat kuitenkin vain osan kyseisen tuomion perusteluista. Näin ollen on tutkittava, onko tuomio silti hyväksyttävissä muiden siinä esitettyjen perusteiden nojalla.
- 38 Niiden toteamusten lisäksi, joiden mukaan riidanalaiset vapautukset eivät johtuneet jäsenvaltioista, unionin yleinen tuomioistuin perusti valituksenalaisen tuomion seuraaviin perusteisiin.
- 39 Se katsoi valituksenalaisen tuomion 63–72 kohdassa ensinnäkin, että kun otetaan huomioon kansallisten verolainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen kuuluvien sääntöjen ja valtioneukisääntöjen yhteinen päämäärä eli sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edistäminen ehkäisemällä muun muassa kilpailunvääristymiä, näiden sääntöjen johdonmukainen täytäntöönpano edellytti sitä, että kilpailunvääristymien käsitteelle annettiin sama ulottuvuus ja merkitys näillä molemmilla aloilla. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tältä osin, että direktiivin 92/81 8 artiklan 4 ja 5 kohdassa

osoitetaan komissiolle, joka tekee ehdotuksen, ja neuvostolle, joka tekee päätöksen, vastuu arvioida mahdollisen kilpailunvääristymän olemassaoloa sen ratkaisemiseksi, sallitaanko jäsenvaltion soveltavan tai soveltavan edelleen poikkeusta yhdenmukaistetusta valmisteverosta, ja että mikäli näkemykset asiasta poikkeavat toisistaan, komissio voi nostaa kumoamiskanteen neuvoston päätöksestä.

- 40 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 76–97 kohdassa, että käsiteltävässä asiassa ei ollut riitautettu sitä, että Irlanti, Ranskan tasavalta ja Italian tasavalta olivat soveltaneet riidanalaisia vapautuksia tai jatkaneet niiden soveltamista 31.12.2003 asti hyväksymispäätösten perusteella, eikä sitä, että ne olivat noudattaneet täysimääräisesti näitä päätöksiä, joilla oli niiden suhteen sitovia vaikutuksia siltä osin kuin niihin liittyi rajoittavia maantieteellisiä ja ajallisia edellytyksiä.
- 41 Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tuomion 79–96 kohdassa komission väitteet siitä, että hyväksymispäätökset olivat välttämätön mutta eivät riittävä edellytys sille, että jäsenvaltiot saattoivat myöntää riidanalaiset vapautukset, ja että näillä päätöksillä ei tehty tyhjäksi sitä, että mikäli riidanalaiset vapautukset olivat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtioneukia, niistä oli EY 88 artiklan mukaisesti ilmoitettava komissiolle ja sen oli hyväksyttävä ne, kuten päätöksen 2001/224 viidennessä perustelukappaleessa todettiin. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti tämän suhteen, että päätöstä 2001/224 edeltäneissä hyväksymispäätöksissä ei ollut tällaista varaumaa, ja katsoi, ettei mainittua viidettä perustelukappaletta voitu pitää osoituksena neuvoston tahdosta asettaa myöntämänsä hyväksynnän vaikutusten edellytykseksi valtioneukia koskevien tulevien mahdollisten menettelyjen ja komission päätösten noudattamista.
- 42 Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komission esittämää tulkintaa päätöksen 2001/224 viidennessä perustelukappaleesta nimittäin heikentää neuvoston unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin antama vastaus. Komission esittämää tulkintaa ei lisäksi voitaisi missään tapauksessa hyväksyä, koska se johtaisi nyt käsiteltävän asian olosuhteissa erityisesti valmisteveroja koskevan verolainsäädännön yhdenmukaistamiseen kuuluvien sääntöjen ja valtioneukisääntöjen epä johdonmukaiseen täytäntöönpanoon ensinnäkin, koska hyväksymispäätökset, jotka tehtiin yksimielisesti komission ehdotuksesta, perustuivat neuvoston ja komission yhteiseen arviointiin siitä, että riidanalaisista vapautuksista ei aiheutuisi kilpailunvääristymistä eikä niillä haitattaisi sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, ja toiseksi, koska vapautusten alueellinen valikoivuus oli välitön seuraus näistä päätöksistä, ja kolmanneksi, koska päätöksillä hyväksyttiin täydellinen valmisteverovapautus.
- 43 Todettuaan ensin valituksenalaisen tuomion 100–103 kohdassa, ettei komissio ollut koskaan käyttänyt sillä olevia direktiivin 92/81 8 artiklan 5 kohtaan tai EY 230 ja EY 241 artiklaan perustuvia toimivaltuuksia saadakseen hyväksymispäätökset poistetuiksi tai muutetuiksi tai saadakseen nämä päätökset kumotuiksi tai mainitun direktiivin julistetuksi mitättömäksi, unionin yleinen tuomioistuin huomautti tuomion 104 ja 105 kohdassa, että päätös 2001/224 oli edelleen pätevä riidanalaisen päätöksen antohetkellä ja siihen – samoin kuin sitä edeltäneisiin päätöksiin ja mainittuun direktiiviin – sovellettiin unionin toimien laillisuusolettamaa ja niistä aiheutuivat kaikki niiden oikeusvaikutukset. Se katsoi, että tämän johdosta Irlannilla, Ranskan tasavallalla ja Italian tasavallalla oli näiden päätösten perusteella oikeus jatkaa riidanalaisten vapautusten soveltamista. Unionin yleinen tuomioistuin totesi johtopäätöksenä, että käsiteltävän asian erityisissä olosuhteissa on todettava, että riidanalaisella päätöksellä kyseenalaistetaan välittömästi riidanalaisten vapautusten pätevyys ja välillisesti mutta väistämättömästi myös hyväksymispäätösten pätevyys ja vaikutukset, mistä syystä riidanalaisella päätöksellä loukattiin oikeusvarmuuden periaatetta ja unionin toimien laillisuusolettamaa koskevaa periaatetta.
- 44 Unionin yleinen tuomioistuin myös hyväksyi valituksenalaisen tuomion 107–109 kohdassa väitteen, joka perustui hyvän hallinnon periaatteen loukkaamiseen ja jonka Eurallumina oli esittänyt asiassa T-62/06 RENV, ja katsoi, että loukkaaminen johtui siitä, että komissio oli tehnyt riidanalaisen

päätöksen ottamatta huomioon niitä erityisiä oikeuksia, joita Italian tasavalta oli myöntänyt Euralluminalle päätöksen 2001/224 mukaisesti ja joiden vaikutukset olivat oikeudellisesti turvattuja oikeusvarmuuden periaatteen ja unionin toimien laillisuusolettamaa koskevan periaatteen nojalla.

- 45 Näin katsoessaan unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin loukkasi sekä neuvostolla valmisteverolainsäädäntöjen yhdenmukaistamisessa että komissiolla valtiontukiasioissa olevaa toimivaltaa.
- 46 On syytä muistuttaa, että direktiivin 92/81 antamisen perustana oli ETY:n perustamissopimuksen 99 artikla (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 99 artikla, josta puolestaan on tullut EY 93 artikla), jossa myönnettiin neuvostolle toimivalta antaa säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi.
- 47 Hyväksymispäätösten antamisen perustana oli mainitun direktiivin 8 artiklan 4 kohta, jossa myönnettiin neuvostolle, joka tekee päätöksensä yksimielisesti komission ehdotuksesta, toimivalta antaa jäsenvaltiolle lupa ottaa ”erityisistä poliittisista syistä” käyttöön muita kuin direktiivissä säädettyjä verovapautuksia tai veronalennuksia. Tässä artiklassa säädetyn menettelyn tavoite ja soveltamisala eroavat EY 88 artiklalla luodun järjestelmän tavoitteesta ja soveltamisalasta.
- 48 Kuten unionin tuomioistuin on todennut asiassa C-110/02, komissio vastaan neuvosto, 29.6.2004 antamansa tuomion (Kok., s. I-6333) 29–31 kohdassa, on niin, että kun EY:n perustamissopimuksen 88 artiklassa määrätään järjestelystä, jonka mukaan komissio seuraa valtiontukia jatkuvasti ja valvoo niitä, tällä pyritään siihen, että tuen mahdollinen soveltumattomuus yhteismarkkinoille todetaan unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen valvonnassa noudattamalla asianmukaista menettelyä, jonka toteuttamisesta vastaa komissio. EY 87 ja EY 88 artiklassa varataan siten komissiolle keskeinen asema tuen mahdollisen soveltumattomuuden toteutamisessa. EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa neuvostolle annetulla toimivallalla puolestaan on selvästi poikkeuksellinen luonne, minkä vuoksi sitä on ehdottomasti tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti myös asia C-111/10, komissio v. neuvosto, tuomio 4.12.2013, 39 kohta).
- 49 Näin ollen neuvoston päätöksellä, jolla jäsenvaltion sallitaan direktiivin 92/81 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti ottavan käyttöön valmisteverovapautus, ei voida estää komissiota käyttämästä sille perustamissopimuksessa myönnettyä toimivaltaa, eikä sillä näin ollen voida estää komissiota aloittamasta EY 88 artiklassa määrättyä menettelyä sen selvittämiseksi, onko kyseinen vapautus valtiontukea, ja tarvittaessa tekemästä tämän menettelyn päätteeksi riidanalaisen päätöksen kaltaista päätöstä.
- 50 Sillä seikalla, että hyväksymispäätöksillä myönnettiin täydellisiä valmisteverovapautuksia, joihin liittyi täsmällisiä maantieteellisiä ja ajallisia edellytyksiä, ja että jäsenvaltiot ovat noudattaneet näitä päätöksiä kokonaisuudessaan, ei ollut merkitystä neuvoston ja komission välisen toimivallan jaon kannalta, eikä sillä näin ollen voitu estää komissiota käyttämästä toimivaltaansa.
- 51 Tällaisen toimivallanjaon noudattamiseksi päätöksen 2001/224, joka oli voimassa sen ajanjakson aikana, jolta riidanalaisessa päätöksessä määrättiin tuet takaisin perittäviksi, viidennessä perustelukappaleessa todettiin, että kyseisellä päätöksellä ei rajoiteta perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklaan perustuvien, yhteismarkkinoiden toiminnan vääristymiin liittyvien mahdollisten menettelyjen tuloksia, eikä poisteta jäsenvaltioille EY 87 ja EY 88 artiklan nojalla kuuluvaa velvoitetta ”ilmoittaa komissiolle mahdollisesti sovellettavista valtiontuista”.
- 52 Pitää kiistatta paikkansa, että hyväksymispäätökset tehtiin komission ehdotuksesta eikä se ole koskaan käyttänyt sillä olevia direktiivin 92/81 8 artiklan 5 kohtaan tai EY 230 ja EY 241 artiklaan perustuvia toimivaltuuksia saadakseen hyväksymispäätökset poistetuiksi tai muutetuiksi tai saadakseen nämä päätökset kumotuiksi tai kyseisen direktiivin julistetuksi mitättömäksi. Riidanalaisesta päätöksestä

ilmenee tältä osin, että komissio oli katsonut sillä hetkellä, kun neuvosto teki hyväksymispäätökset, etteivät kyseiset vapautukset johtaneet kilpailun vääristymiseen eivätkä estäneet sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa (em. asia komissio v. Irlanti ym., tuomion 83 kohta).

- 53 Kuten komissio kuitenkin toteaa, valtiontuen käsite liittyy objektiiviseen tilanteeseen eikä voi olla riippuvainen toimielinten toiminnasta tai lausumista (ks. em. asia komissio v. Irlanti ym., tuomion 72 kohta). Täten se seikka, että hyväksymispäätökset tehtiin komission ehdotuksesta, ei voinut estää kyseisten vapautusten luokittelemista EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, mikäli valtiontuen olemassaolon edellytykset täyttyivät. Tällainen seikka oli sitä vastoin otettava huomioon arvioitaessa yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperimisvelvollisuutta luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden kannalta, kuten komissio on riidanalaisessa päätöksessä tehnytkin jättäessään määräämättä takaisin perittäväksi tukia, jotka on myönnetty ennen kuin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistiin päätökset EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamisesta.
- 54 Tämän johdosta valituksenalaisen tuomion perustelut, jotka esitetään tämän tuomion 39–44 kohdassa, eivät voi pätevästi olla perustana unionin yleisen tuomioistuimen johtopäätökselle siitä, että riidanalaisella päätöksellä kyseenalaistetaan neuvoston hyväksymispäätösten pätevyys ja loukataan näin oikeusvarmuuden periaatetta ja unionin toimien laillisuusolettamaa koskevaa periaatetta. Sama pätee näihin samoihin perusteluihin nojautuvaan päätelmään siitä, että komissio on asiassa T-62/06 RENV loukannut hyvän hallinnon periaatetta.
- 55 Kaiken edellä esitetyn perusteella valituksenalainen tuomio on kumottava kokonaisuudessaan, eikä asianosaisten esittämiä muita väitteitä ja perusteita ole tarpeen tutkia.

Asian palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen

- 56 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi kumotessaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.
- 57 Koska unionin yleinen tuomioistuin on tässä tapauksessa tutkinut ainoastaan osan asianosaisten esittämistä lukuisista kanneperusteista, unionin tuomioistuin katsoo, ettei käsiteltävänä oleva asia ole ratkaisukelpoinen. Yhdistetyt asiat on siis palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen.

Oikeudenkäyntikulut

- 58 Koska asiat on palautettu unionin yleiseen tuomioistuimeen, tästä muutoksenhakumenettelystä aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

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

- 1) **Unionin yleisen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV ja T-69/06 RENV, Irlanti ym. vastaan komissio, 21.3.2012 antama tuomio kumotaan.**
- 2) **Yhdistetyt asiat T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV ja T-69/06 RENV palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen.**
- 3) **Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.**

Allekirjoitukset