



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä kesäkuuta 2024*

Muutoksenhaku – Valtiontuet – Laki, jolla kielletään hiilen käyttö sähköntuotannossa –
Hiilivoimalan aikaistettu sulkeminen – Korvauksen myöntäminen – Päätös, jossa toimenpide
todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi ottamatta kantaa siihen, onko kyseessä valtiontuki –
Euroopan komission toimivallan käyttäminen

Asiassa C-40/23 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta
valituksesta, joka on pantu vireille 26.1.2023,

Euroopan komissio, asiamiehinään I. Georgiopoulos, B. Stromsky ja H. van Vliet,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. K. Bulterman, A. Hanje ja J. Langer,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal sekä tuomarit F. Biltgen, N. Wahl,
J. Passer (esittelevä tuomari) ja M. L. Arastey Sahún,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.2.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 16.11.2022 antaman tuomion Alankomaat v. komissio (T-469/20, EU:C:2022:713, jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Alankomaiden kuningaskunnan kanteen valtiontuesta SA.54537 (2020/NN) – Alankomaat, Hiilen käytön kieltäminen Alankomaiden sähköntuotannossa) 12.5.2020 tehdyn komission päätöksen C(2020) 2998 final (EUVL 2020, C 220, s. 2; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ja 3 kohdan c alakohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

--

3. Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

--

c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.

- 3 SEUT 108 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”2. Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

--

3. Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.”

- 4 [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 20159, L 248, s. 9) johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa, jonka sanamuoto vastaan pääosin [EY] 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) johdanto-osan seitsemättä perustelukappaletta, todetaan seuraavaa:

”Määräajan, jonka kuluessa komission on saatettava ilmoitetun tuen alustava tutkinta päätökseen, olisi oltava kaksi kuukautta täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta tai kyseessä olevan jäsenvaltion antaman asianmukaisesti perustellun lausunnon saamisesta, jossa se pitää ilmoitusta täydellisenä sillä perusteella, että komission pyytämiä lisätietoja ei ole käytettävissä tai ne on jo toimitettu. Oikeusvarmuuden vuoksi tämä tutkinta olisi saatettava loppuun päätöksellä.”

- 5 Asetuksen 2015/1589 4 artiklassa, jonka sanamuoto vastaa pääosin asetuksen N:o 659/1999 4 artiklaa, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Komissio tekee päätöksen tämän artiklan 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 10 artiklan soveltamista.

2. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.

3. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu [EUT]-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, se päättää, että tuki soveltuu sisämarkkinoille, jäljempänä ’vastustamatta jättämistä koskeva päätös’. Päätöksessä on mainittava, mitä [EUT]-sopimuksen mukaista poikkeusta on sovellettu.

4. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa [EUT]-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn, jäljempänä ’muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös’.

5. Tämän artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut päätökset on tehtävä kahden kuukauden kuluessa. Tämä määräaika alkaa täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta seuraavasta päivästä. Ilmoitusta pidetään täydellisenä, jos komissio ei pyydä lisätietoja kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta tai muun pyydetyn lisätiedon vastaanottamisesta. Määräaikaa voidaan jatkaa komission ja asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella. Komissio voi tarvittaessa asettaa lyhyempiä määräaikoja.

6. Jos komissio ei ole tehnyt päätöstä 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti ja 5 kohdassa asetetussa määräajassa, tukea pidetään komission hyväksymänä. Tällöin asianomainen jäsenvaltio voi ottaa kyseiset toimenpiteet käyttöön ilmoitettuaan siitä ennalta komissiolle, jollei komissio tee tämän artiklan nojalla päätöstä 15 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.”

- 6 Asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Päätöksessä pyydetään asianomaista jäsenvaltiota ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa asetetussa määräajassa, joka yleensä on enintään yksi kuukausi. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi jatkaa asetettua määräaikaa.”

Asian tausta

- 7 Asian käsittelyn tausta esitetään valituksenalaisen tuomion 2–18 kohdassa, ja se voidaan tiivistää seuraavasti.
- 8 Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat 27.3.2019 komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535 (EUVL 2015, L 241, s. 1) mukaisesti ehdotuksesta laiksi hiilen käytön kieltämisestä sähköntuotannossa. Tästä lakiehdotuksesta, jolla pyrittiin vähentämään hiilidioksidipäästöjä (CO₂-päästöjä) Alankomaissa ja jossa säädettiin sellaiselle hiilivoimalalle aiheutuvan vahingon korvaamisesta, johon hiilen käytön kieltäminen sähköntuotannossa vaikuttaa suhteettomasti muihin samantyyppisiin voimaloihin verrattuna, ei ilmoitettu komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla.
- 9 Alankomaiden kuningaskunta ilmoitti lakiehdotuksesta direktiivin 2015/1535 mukaisesti, minkä jälkeen komissio ryhtyi omasta aloitteestaan tutkimaan oletettua tukea koskevia tietoja.
- 10 Alankomaiden kuningaskunta antoi 11.12.2019 lain hiilen käytön kieltämisestä sähköntuotannossa (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, Stb. 2019, nro 493). Kyseisen lain 4 §:ssä säädettiin mahdollisuudesta myöntää korvaus voimalalle, johon hiilen käytön kieltäminen sähköntuotannossa vaikuttaa suhteettomasti muihin voimaloihin verrattuna. Vattenfall NV -yhtiö, joka ylläpitää yhtä Alankomaiden viidestä hiilivoimalasta eli Hemweg 8 -voimalaa, sai tällä perusteella Alankomaiden valtiolta 52,5 miljoonan euron suuruisen korvauksen (jäljempänä kyseessä olevan toimenpide). Koska kyseiseen voimalaan liittyvät tekniset ympäristönäkökohdat olivat keskinkertaiset, siihen ei neljästä muusta Alankomaissa olevasta hiilivoimalasta poiketen sovellettu laissa säädettyä siirtymäaikaa ja se piti siis sulkea etukäteen.
- 11 Komissio teki 12.5.2020 riidanalaisen päätöksen. Se totesi valtiontuen olemassaolosta kyseisen päätöksen 48 kohdassa, että ”Alankomaiden viranomaisten toimittamien tietojen perusteella ei voida todeta riittäväällä varmuudella, että asiassa on oikeus 52,5 miljoonan euron korvaukseen”. Komissio päätteli tämän perusteella. ”ettei voida sulkea pois mahdollisuutta, että kyseessä olevalla toimenpiteellä myönnetään valtiontukea kyseiselle yritykselle”. Komissio kuitenkin katsoi riidanalaisen päätöksen 49 kohdassa, ettei ”asiassa tästä huolimatta voida ehdottomasti todeta, myönnetäänkö [kyseessä olevalla] toimenpiteellä kyseiselle toiminnanharjoittajalle etu vai ei ja onko toimenpide näin ollen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea vai ei, sillä vaikka kyseessä olisi valtiontuki, komissio katsoo toimenpiteen soveltuvan sisämarkkinoille”. Komissio päätteli, ”että kyseinen toimenpide soveltuu sisämarkkinoille [SEUT] 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti”.

Asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 12 Alankomaiden kuningaskunta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 21.7.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.
- 13 Kyseinen jäsenvaltio vetosi viiteen kumoamisperusteeseen. Kolme ensimmäistä kumoamisperustetta esitettiin siinä tilanteessa, että riidanalainen päätös olisi sanamuodostaan huolimatta ymmärrettävä niin, että se merkitsee kyseessä olevan toimenpiteen luonnehtimista

valtioneuoksi. Neljäs ja viides kumoamisperuste, jotka kohdistuivat kyseiseen päätökseen siltä osin kuin siinä ei mahdollisesti ole otettu kantaa tällaiseen luonnehdintaan, koskivat komissiolta puuttuvaa toimivaltaa todeta toimenpide SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvaksi luonnehtimatta sitä ensin valtioneuoksi ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista.

- 14 Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei komissio ollut ottanut riidanalaisessa päätöksessä kantaa siihen, onko kyseessä oleva toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, ja minkä jälkeen se hyväksyi kanteen neljännen ja viidennen kumoamisperusteen nojalla.

Asianosaisten vaatimukset

- 15 Komissio vaatii valituksessaan lähinnä, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion
 - ratkaisee itse asian ja hylkää kanteen kokonaisuudessaan perusteettomana ja
 - velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 16 Alankomaiden kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

- 17 Komissio vetoaa valituksensa tueksi yhteen ainoaan valitusperusteeseen, jossa on kaksi osaa, joista ensimmäinen perustuu SEUT 107 artiklan 3 kohdan ja asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan virheelliseen tulkintaan ja jälkimmäinen oikeusvarmuuden periaatteen tulkinnassa tehtyyn oikeudelliseen virheeseen.

Ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa

Asianosaisten lausumat

- 18 Komissio väittää, että kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei komissiolle ole toimivaltaa päättää, onko toimenpide sisämarkkinoille soveltuva, toteamatta ensin, että kyseinen toimenpide on valtioneuoksi, se rikkoi SEUT 107 artiklan 3 kohtaa ja asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohtaa niistä omaksumallaan perusteettoman suppealla sananmukaisella tulkinnalla.
- 19 Komissio väittää, ettei SEUT 107 artiklan 1 kohdassa eikä sen 3 kohdassa esitetä menettelysääntöjä eivätkä ne koske komissiolle annettuja valtuuksia valtioneuokien valvonnassa. Niiden tarkoituksena on sen mukaan yksinomaan kieltää tietyt toimenpiteet ja täsmentää, mitkä tietyt kriteerit täyttävät toimenpiteet ovat sallittuja. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa siis

virheellisesti, että näissä kummassakin määräyksessä kielletään tekemästä riidanalaisen päätöksen kaltaisia päätöksiä. SEUT 107 artiklan 3 kohdassa olevaa sanaa ”tuki” käytetään komission mukaan laajassa merkityksessä eikä sitä käytetä osoittamaan valtiontukea kyseisen sanan teknisessä merkityksessä, joten ei voida pitää mahdottomana, etteikö kyseinen sana voisi kattaa myös toimenpiteitä, joiden luonnehtiminen valtiontueksi on edelleen epävarmaa. Unionin yleisen tuomioistuimen mainitsemassa 22.12.2008 annetussa tuomiossa *British Aggregates v. komissio* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta) ei ole mitään ohjeita siitä, mitä komission on tehtävä, jos se on vakuuttunut toimenpiteen soveltuvuudesta mutta se ei ole vielä tehnyt päätelmää siitä, onko kyseinen toimenpide valtiontukea.

- 20 Asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdan osalta komissio toteaa, ettei myöskään ilmaisun ”jos toimenpide kuulu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan” käyttäminen merkitse sitä, että toimenpiteen soveltuvuus voidaan tutkia yksinomaan, kun kyseinen toimenpide on ensin luonnehdittu valtiontueksi, koska sana ”jos” on ymmärrettävä vakiintuneessa merkityksessään samalla tavalla kuin ilmaisu ”siltä osin kuin” ja tällaista alistuskonjunktioita on tulkittava siihen päälauseeseen liittyen, jonka mukaan komissio ”päättää, että tuki soveltuu sisämarkkinoille”. Jotta komissio voi tehdä vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen, sen on ainoastaan todettava, ettei toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuudesta ole epäilyjä.
- 21 Komissio huomauttaa vielä, että jäsenvaltiot tai komissio voivat asetuksen 2015/1589 muiden säännösten – vaikka niihin sisältyykin sana ”valtiontuki” – nojalla noudattaa kyseisessä asetuksessa säädettyä menettelyä myös siltä osin kuin on kyse toimenpiteistä, joiden osalta ei ole osoitettu, että ne ovat valtiontukea. Näin on esimerkiksi kyseisen asetuksen 2 artiklan osalta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista uutta tukea koskevista suunnitelmista.
- 22 Komissio katsoo lisäksi, että unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdasta näin omaksuma tulkinta johtaa umpikujaan, sillä se estää komissio tekemästä mitään päätöstä alustavan tutkintansa päätteeksi. Nyt käsiteltävässä asiassa vallitsevien kaltaisissa olosuhteissa komissio on näet estynyt tekemästä minkäänlaista päätöstä siitä syystä, että se ei voi aloittaa muodollista tutkintamenettelyä kyseisen asetuksen 4 artiklan 4 kohdan nojalla, koska kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ei ole epäilyjä, eikä se voi todeta kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan nojalla, ettei tämä toimenpide ole tukea, koska mainitun toimenpiteen edunsaajan oikeudesta saada korvausta ei ole riittävää varmuutta.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui siis komission mukaan valituksenalaisen tuomion 58 kohdassa virheellisesti 24.5.2011 annettuun tuomioon *komissio v. Kronoply ja Kronotex* (C-83/09 P, E:C:2011:341) todetakseen, että saman asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa on tyhjentävä luettelo päätöksistä, jotka komissio voi tehdä alustavan tutkinnan päätteeksi. Tässä tuomiossa ei näet esitetä mitään lopullista tätä koskevaa tulkintaa vaan siinä vahvistetaan, ettei komissio voinut käsiteltävässä asiassa aloittaa muodollista tutkintamenettelyä pelkästään sen toteamiseksi, että kyseessä oleva tuki oli valtiontukea, kun kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ei ollut epäilyjä.
- 24 Komissio huomauttaa lisäksi, että asetuksen 2015/1589 4 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jos komissio ei ole tehnyt päätöstä asetetussa määräajassa, toimenpidettä pidetään hyväksyttynä, vaikka komissio ei ole ensin osoittanut, että kyseinen toimenpide on valtiontukea. Komission on siis voitava päättää kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan nojalla, että toimenpide soveltuu sisämarkkinoille, ilman, että sen pitäisi ensin osoittaa, että toimenpide on valtiontukea.

- 25 Kun asetuksessa 2015/1589 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään ”alustava arvio” toimenpiteen tukiluonteesta, siinä vahvistetaan, että sillä hetkellä, kun komission on otettava kantaa siihen, millä tavalla se päättää alustavan tutkintamenettelyn, on täysin mahdollista, ettei se ole omaksunut lopullista kantaa tuen olemassaolosta.
- 26 Komissio huomauttaa lopuksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole ottanut huomioon SEUT 107–SEUT 109 artiklan ja asetuksen 2015/1589 säännösten – ja etenkin kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan, jossa saatetaan tasapainoon yhtäältä jäsenvaltioiden ja asianomaisten osapuolten tarve saada täsmennyksiä toimenpiteen luonnehtimiseen valtiontueksi ja toisaalta tarve saada tämä toimenpide nopeasti hyväksytyksi – mukaisen valtiontukien valvontajärjestelmän logiikkaa ja seurauksia. Sen mukaan on näet olemassa tilanteita, joissa on helpompi arvioida, soveltuuko toimenpide sisämarkkinoille, kuin määrittää, onko se valtiontukea. Kun komissio päättää tällaisissa tilanteissa olla vastustamatta toimenpidettä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, se noudattaa hyvän hallinnon periaatetta. Tältä osin on mahdollista soveltaa analogisesti 26.2.2002 annettussa tuomiossa neuvosto v. Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, 51 ja 52 kohta) omaksuttua lähestymistapaa.
- 27 Unionin tuomioistuin on komission mukaan jo täsmentänyt, että alustavan tutkinnan tarkoituksena ei ole, että komissio voi esittää kattavan ja lopullisen lausunnon asianomaisen toimenpiteen yhteensoveltuvuudesta perussopimuksen kanssa, vaan sen tarkoituksena on pelkästään antaa mahdollisuus muodostaa ”alustava mielipide” ja että kyseisen mielipiteen on lähtökohtaisesti koskettava tämän toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuutta siitä riippumatta, luonnehditaanko se mahdollisesti valtiontueksi (tuomio 11.12.1973, Lorenz, 120/73, EU:C:1973:152, 3 kohta).
- 28 Alankomaiden hallitus kiistää komission argumentit ja vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään ainoan valitusperusteen ensimmäisen osan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 29 Ainoan valitusperusteen nyt käsiteltävässä osassa tuodaan lähinnä esiin kysymys siitä, totesiko unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisessa tuomiossa virheellisesti, että SEUT 107 artiklan 3 kohta ja asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohta edellyttävät, että komissio luonnehtii toimenpiteen valtiontueksi ennen kuin se päättää, että kyseinen toimenpide soveltuu sisämarkkinoille.
- 30 Unionin yleinen tuomioistuin palautti valituksenalaisen tuomion 51 ja 52 kohdassa mieleen SEUT 107 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan c alakohdan sanamuodon, minkä jälkeen se totesi kyseisen tuomion 53 kohdassa, että sanan ”tuki” käyttäminen SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoittaa, että kansallisen toimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille voidaan tutkia vasta sen jälkeen, kun kyseinen toimenpide on luonnehdittu valtiontueksi.
- 31 Unionin yleinen tuomioistuin totesi vielä valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa viittaamalla 22.12.2008 annettuun tuomioon British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta), että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun komissio ei alustavan tutkintavaiheen jälkeen ole vakuuttunut siitä, että valtion toimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, tai – jos se luonnehditaan tueksi – että se on yhteensopiva EUT-sopimuksen kanssa, tai silloin, kun komissio ei ole tässä tutkinnassa kyennyt

ratkaisemaan kaikkia tarkasteltavana olevan toimenpiteen soveltuvuutta koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, eikä sillä ole tältä osin harkintavaltaa.

- 32 Unionin yleinen tuomioistuin päätteli näiden toteamusten perusteella valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa, että komissio voi pitää sisämarkkinoille soveltuvana ainoastaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvaa toimenpidettä eli valtiontueksi luonnehdittua toimenpidettä.
- 33 Se esitti valituksenalaisen tuomion 56–60 kohdassa, että tätä päätelmää tukevat asetuksen 2015/1589 4 artiklan säännökset, joissa – kun niitä luetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti 24.5.2011 annetun tuomion komissio v. Kronoply ja Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 43 ja 44 kohta) valossa – on tyhjentävä luettelo päätöksistä, jotka komissio voi tehdä alustavan tutkinnan päätteeksi ja joihin ei kuulu päätös, jolla tutkittu toimenpide todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi ilman, että komissio olisi ensin ottanut kantaa kyseisen toimenpiteen luonnehtimiseen valtiontueksi.
- 34 Komissio väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen esittämä SEUT 107 artiklan 3 kohdan sananmukainen tulkinta on perusteettoman suppea. Se katsoo aluksi, että sanaa ”tuki” käytetään SEUT 107 artiklan 3 kohdassa sen yleisessä merkityksessä eikä sitä käytetä teknisessä merkityksessä osoittamaan valtiontukia.
- 35 On kuitenkin huomautettava, että vaikka sanaa ”tuki” käytetään SEUT 107 artiklan 1 kohdassa yhdessä muiden kyseisessä määräyksessä olevien mainintojen kanssa todellakin sillä yleiskielessä tavanomaisesti olevan merkityksen mukaan, sitä käytetään SEUT 107 artiklan 3 kohdassa sitä vastoin osoittamaan pelkästään valtiontukia. SEUT 107 artiklan 1 kohdasta, kun sitä luetaan kokonaisuudessaan, näet seuraa, että pelkästään toimenpiteet, jotka täyttävät kyseiseen 1 kohtaan perustuvat edellytykset ja jotka ovat siis valtiontukia, ovat sisämarkkinoille soveltumattomia, jollei EUT-sopimuksessa määrättyistä poikkeuksista muuta johdu. SEUT 107 artiklan 3 kohta, jossa luetellaan poikkeuksena kyseisestä määräyksestä ne toimenpiteet, joita voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina, voi siis koskea vain valtiontukia.
- 36 Komissio väittää siis virheellisesti, että unionin yleisen tuomioistuimen SEUT 107 artiklan 3 kohdasta omaksuma sananmukainen tulkinta on virheellinen.
- 37 Vaikka lisäksi on totta, että – kuten komissio väittää – SEUT 107 artiklassa ei esitetä menettelysääntöjä eikä se koske suoraan komission valtuuksia, kyseisestä määräyksestä ilmenee kuitenkin, että – kuten tämän tuomion 35 kohdassa on huomautettu – toimenpiteen luonnehtiminen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi on ennakoedellytys kyseisen määräyksen 3 kohdassa määrätyn poikkeuksen mahdolliselle soveltamiselle. Euroopan unionilla on siis toimivalta lausua valtiontukea merkitsevien toimenpiteiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille mutta sillä ei ole toimivaltaa lausua sellaisten toimenpiteiden soveltuvuudesta, joiden ei ole määritetty olevan valtiontukea. SEUT 108 ja SEUT 109 artiklassa kyseisen toimivallan käyttäminen annetaan komission ja Euroopan unionin neuvoston tehtäväksi, ja nämä toimivat unionin tuomioistuimen valvonnassa. Unionin toimielimet voivat kuitenkin toimia vain annetun toimivaltansa rajoissa (tuomio 14.6.2016, komissio v. McBride ym., C-361/14 P, EU:C:2016:434, 36 kohta).

- 38 Komission viittauksesta 11.12.1973 annettuun tuomioon Lorentz (120/73, EU:C:1973:152, 3 kohta) on huomautettava, ettei yhteisöjen tuomioistuin todennut kyseisessä tuomiossa – toisin kuin komissio antaa ymmärtää –, että alustavassa tutkinnassa omaksutussa mielipiteessä toimenpiteestä voidaan mahdollisesti jättää ottamatta huomioon kysymys tutkitun toimenpiteen luonnehdinnasta valtiontueksi. Kyseisen tuomion taustalla olevassa asiassa, jossa ilmoitettujen toimenpiteiden valtiontukiluonteesta ei myöskään ollut epäilyjä, esitetty kysymys koski komission velvollisuutta saattaa alustava tutkinta päätökseen päätöksellä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka on hyvän hallintotavan mukaista, että kun komissio katsoo kyseisen tutkinnan päätteeksi, että ”tuki” on EY:n perustamissopimuksen mukainen, se ilmoittaa siitä jäsenvaltiolle, komissio ei kuitenkaan ole velvollinen tekemään EY 189 artiklassa (josta on muutettuna tullut SEUT 288 artikla) tarkoitettua päätöstä, sillä EY 93 artiklassa (josta on muutettuna tullut SEUT 108 artikla) edellytetään tällaista toimea vasta kontradiktorisen menettelyn päätyttyä (tuomio 11.12.1937, Lorentz, 120/73, EU:C:1973:152, 5 ja 6 kohta). Ohimennen on huomattava, että tämä mahdollisuus olla tekemättä päätöstä on poistettu asetuksella N:o 659/1999, jonka 4 artiklan 1 kohdassa, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen valossa, määritettiin, että alustava tutkinta oli vastedes saatettava oikeusvarmuuden vuoksi päätökseen päätöksellä.
- 39 Komission esittämästä arvostelusta, joka koskee valituksenalaisen tuomion 56–60 kohtaan sisältyviä toteamuksia asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohdasta, on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin esitti nämä toteamukset vain ylimääräisinä perusteluina kyseisen tuomion 55 kohdassa EUT-sopimuksen määräysten nojalla tekemänsä päätelmän tueksi. Tämä arvostelu on siis tehotonta (ks. vastaavasti tuomio 14.6.2016, Marchiani v. parlamentti (C-566/14 P, EU:C:2016:437, 59 ja 60 kohta).
- 40 Asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohtaan sisältyvää ilmaisua ”jos toimenpide kuuluu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan” on joka tapauksessa tulkittava sen merkityksen mukaisesti, jonka unionin yleinen tuomioistuin on asianmukaisesti antanut SEUT 107 artiklan 1 ja 3 kohdalle. Tässä yhteydessä on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan johdettua oikeutta on tulkittava niin pitkälti kuin mahdollista siten, että sen sisältö on sopusoinnussa perussopimusten määräysten ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa (tuomio 10.7.2008, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, 174 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Siltä osin kuin on kyse komission esittämästä arvostelusta, joka kohdistuu unionin yleisen tuomioistuimen viittauksiin 22.12.2008 annetun tuomioon British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta) ja 24.5.2011 annettuun tuomioon komissio v. Kronoply ja Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 43 ja 44 kohta), on huomautettava, että vaikka nämä tuomiot eivät koskekaan erityisesti kysymystä komission toimivallasta tehdä vastustamatta jättämistä koskeva päätös sellaisen toimenpiteen osalta, jonka valtiontukiluonnetta se ei ole määrittänyt, on kuitenkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi mainituissa tuomioissa SEUT 107 artiklan sanamuodon mukaisesti, että toimenpiteen valtiontukiluonne määritetään ennen kyseisen toimenpiteen mahdollista sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevaa tutkintaa.
- 42 On vielä todettava yhtäältä, että unionin tuomioistuin on muissa tuomioissa katsonut, että ”komission on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, jos – – asetuksen 2015/1589 4 artiklassa tarkoitettun alustavan tutkinnan jälkeen – – sillä on edelleen epäilyjä [toimenpiteen] luokittelusta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi” (tuomio

16.3.2021, komissio v. Puola, C-562/19 P, EU:C:2021:201, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös tuomio 6.10.2021, Scandlines Danmark ja Scandlines Deutschland v. komissio, C-174/19 P ja C-175/19 P, EU:C:2021:801, 65–67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 43 Toisaalta se on todennut, että kysymys siitä, onko toimenpidettä pidettävä valtiontuekena, edeltää kysymystä siitä, onko SEUT 107 artiklassa tarkoitettu sisämarkkinoille soveltumaton tuki mahdollisesti kuitenkin tarpeen kyseisen toimenpiteen edunsaajalle uskotun erityistehtävän hoitamiseksi SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti (tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK v. komissio, C-445/19 P, EU:C:2020:952, 35 kohta).
- 44 Komission väitteestä, jonka mukaan se joutuu unionin yleisen tuomioistuimen kannan vuoksi umpikujan, koska tämä kanta estää sitä tekemästä nyt käsiteltävässä asiassa vallitsevien kaltaisissa olosuhteissa mitään päätöstä alustavan tutkinnan päätteeksi, on riittävää huomauttaa Alankomaiden kuningaskunnan tavoin, että kyseinen umpikuja johtuu yksinomaan siitä virheellisestä kannasta, jonka mukaan komissiolla olisi toimivalta päätellä, ettei sellaisen toimenpiteen soveltuvuudesta ole epäilyjä, jota se ei ole luonnehtinut valtiontueksi, eikä sillä vastaavasti olisi siis toimivaltaa aloittaa muodollista tutkintamenettelyä tällaisessa tilanteessa. Koska tämä jälkimmäinen kanta on hylättävä, umpikujaa ei enää ole ja muodollinen tutkintamenettely on mahdollista aloittaa asetuksen 2015/1589 4 artiklan 4 kohdan ja tämän tuomion 42 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.
- 45 Komission viittauksesta asetuksen 2015/1589 4 artiklan 6 kohtaan on huomautettava, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on korjata se, ettei komissio käytä päätöksentekotoimivaltaansa kyseisen 4 artiklan nojalla. Tämä säännös, luettuna etenkin kyseisen asetuksen johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen valossa, ei voi olla perustana komission toimivallalle päättää, että toimenpide, jota se ei ole luonnehtinut valtiontueksi, soveltuu sisämarkkinoille.
- 46 Siitä, että asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohdassa mainitaan ”alustava arvio” toimenpiteestä, on huomautettava, että – toisin kuin komissio väittää – kyseinen maininta ei tarkoita sitä, että komissio voisi saattaa alustavan tutkinnan päätökseen päätöksellä olla vastustamatta toimenpidettä, jota se ei ole luonnehtinut valtiontueksi.
- 47 Komission väitteestä, jonka mukaan on olemassa tilanteita, joissa sekä hyvän hallinnon periaatteen kannalta että asianomaisten osapuolten intressissä on asianmukaisempaa määrittää, onko toimenpide sisämarkkinoille soveltuva, kuin määrittää, onko se tukea, on huomautettava, että mainittu periaate ja näin esitetyt tarkoituksenmukaisuussyyt eivät voi kyseenalaistaa SEUT 107 artiklan – jonka soveltamisala on palautettu mieleen tämän tuomion 35 ja 37 kohdassa – systematiikkaa ja johdonmukaisuutta.
- 48 Komission hyvän hallinnon periaatteeseen liittyen esittämä viittaus 26.2.2002 annettuun tuomioon neuvosto v. Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118) sen oikeuttamiseksi, että se voi tutkia toimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuuden, vaikka se ei ole määrittänyt, onko toimenpide valtiontukea, ei ole tältä osin merkityksellinen. Vaikka kyseisen tuomion 52 kohdasta tosin ilmenee, että unionin tuomioistuimen on arvioitava, voidaanko esillä olevan asian olosuhteissa kanteen hylkäämistä aineellisesti vastaajan esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä lausumatta pitää oikeutettuna hyvän oikeudenkäytön perusteella, nyt käsiteltävässä asiassa esiin tuleva problematiikka koskee puolestaan juuri komission toimivaltaa tehdä tiettyjä päätöksiä. Tätä komission toimivaltaa on kuitenkin käytettävä perussopimuksissa asetettuja edellytyksiä noudattaen, mikä edellyttää nyt käsiteltävässä asiassa – ja kuten etenkin tämän tuomion 35 ja 37

kohdasta ilmenee –, että komissio ottaa kantaa toimenpiteen valtiontueksi luonnehdintaan ennen kuin se voi mahdollisesti tutkia, voidaanko tällaista tukea pitää tästä luonnehdinnasta huolimatta sisämarkkinoille soveltuvana.

- 49 Komissio ei siis voi vapautua tällaisesta velvollisuudesta sellaisista seikoista riippuen, jotka liittyvät siihen, miten helposti tällainen luonnehdinta tai tällainen soveltuvuuden tutkiminta voidaan tehdä nyt käsiteltävässä asiassa.
- 50 Kaiken edellä esitetyn perusteella ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Ainoan valitusperusteen toinen osa

- 51 Koska valitusperusteen ensimmäinen osa on hylätty, tämän valitusperusteen toista osaa ei ole tarpeen tutkia. Ensimmäisen osan tutkinnasta ja sen hylkäämisestä näet ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on kumonnut riidanalaisen päätöksen perustellusti hyväksymällä komission toimivallan puuttumista koskevan kanneperusteen. Tästä seuraa, että kysymys siitä, onko unionin yleinen tuomioistuin voinut kenties tehdä oikeudellisen virheen tutkiessaan kanneperustetta, joka koskee oikeusvarmuuden periaatteen mahdollista loukkaamista, ei missään tapauksessa voi vaikuttaa siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on kumonnut näin riidanalaisen päätöksen, eikä siis nyt käsiteltävän valituksen lopputulokseen.
- 52 Nyt käsiteltävänä oleva valitus on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 53 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Kyseisen työjärjestyksen 138 artiklan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 54 Koska komissio on hävinnyt asian, se on Alankomaiden kuningaskunnan vaatimusten mukaisesti veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Alankomaiden kuningaskunnalle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

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

1) Valitus hylätään.

2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Alankomaiden kuningaskunnan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset