

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

28 päivänä huhtikuuta 2005<sup>1</sup>

### Sisällys

I Johdanto .....	I - 1883
II Yhteisön oikeussäännöt .....	I - 1884
A Yleinen valtiontukijärjestelmä .....	I - 1884
B Valtiontuki maataloudessa .....	I - 1886
III Pääasioiden tosiseikat .....	I - 1887
A Sardinian aluehallituksen myöntämät tuet .....	I - 1887
1. Alueellinen laki nro 44/1988 .....	I - 1887
2. Alueellisen lain nro 44/1988 soveltaminen .....	I - 1887
a) 30.12.1988 tehty päätös .....	I - 1887
b) 27.6.1990 tehty päätös .....	I - 1888
c) 20.11.1990 tehty päätös .....	I - 1888
d) 26.6.1992 tehty päätös .....	I - 1888
3. Alueellinen laki nro 17/1992 .....	I - 1889
B Komission menettely .....	I - 1889
C Päätös 97/612 .....	I - 1890
1. Perustelut .....	I - 1890
2. Artiklaosa .....	I - 1892

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: espanja.

D Tuen takaisinperintä .....	I - 1893
E Tribunale di Cagliariissa käsiteltävänä olevat asiat .....	I - 1893
IV Kumoamiskanteet .....	I - 1894
V Ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa ....	I - 1894
VI Ennakkoratkaisukysymysten ottaminen tutkittaviksi .....	I - 1896
A Lähtökohta .....	I - 1896
B Yleisiä näkökohtia .....	I - 1896
C Kumoamiskanne ja pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys .....	I - 1897
1. Kumoamiskanne .....	I - 1897
a) Yleiset piirteet .....	I - 1897
b) Yksityisten oikeussubjektien asiavaltuus .....	I - 1899
i) Kannekelpoiset toimet .....	I - 1899
ii) Päätös, joka koskee yksityistä suoraan ja erikseen .....	I - 1899
2. Pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys .....	I - 1901
3. Kumoamiskanteen ja pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen välinen suhde .....	I - 1901
a) Täydentävyys .....	I - 1901
b) Samanaikaisuus .....	I - 1902
D Päätöksen sisältö ja mahdollisuudet sen riittauttamiseen .....	I - 1904
1. Sisältö .....	I - 1904
2. Muutoksenhakukeinot .....	I - 1905
VII Päätöksen pätevyyden tarkastelu .....	I - 1906
A Oikeudellinen perusta .....	I - 1906
1. Maatalouspolitiikan ja kilpailupolitiikan välinen suhde .....	I - 1906
a) Johdanto .....	I - 1906
b) Valtiontukisääntöjen soveltaminen maatalouteen .....	I - 1908
c) Johdettu oikeus .....	I - 1909

2. Päätöksen oikeudellinen perusta .....	I - 1910
a) Alueellisen lain nro 44/1988 tukijärjestelmä .....	I - 1910
b) Giunta regionalen päätöksillä myönnettyt tuet .....	I - 1911
i) Kasvihuonetuotanto .....	I - 1912
ii) Metsätalousyrietykset .....	I - 1912
iii) Kaninkasvattajat .....	I - 1913
iv) Velkaantuneet maatalousyrietykset .....	I - 1913
c) Loppuhuomio .....	I - 1913
B Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen .....	I - 1914
1. Periaatteen sisältö .....	I - 1914
2. Luottamuksensuoja valtiontuen alalla .....	I - 1915
3. Periaatteen soveltaminen nyt esillä olevassa asiassa .....	I - 1916
a) Laittomuus .....	I - 1917
b) Soveltumattomuus .....	I - 1917
i) Alustava tutkimus .....	I - 1918
ii) Muodollinen menettely .....	I - 1918
c) Kokonaisarvio .....	I - 1919
C Muut virheet .....	I - 1919
1. Menettelyä koskevat sääntöjenvastaisuudet .....	I - 1920
2. Perustelut .....	I - 1921
3. Tukien soveltuvuus .....	I - 1923
a) EY 87 artiklan 2 kohdan b alakohta .....	I - 1924
b) EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohta .....	I - 1924
VIII Pätevyyden seuraukset .....	I - 1925
IX Ratkaisuehdotus .....	I - 1927

## I Johdanto

1. Tribunale di Cagliariin (Italia) sezione civile kaksi giudice istruttorea tiedusteleo yhteisöjen tuomioistuimelta sen 16.4.1997 tehdyn päätöksen 97/612/EY<sup>2</sup> (jäljempänä päätös) pätevyyttä, jolla komissio toteaa Sardinian hallituksen alueellisen lain nro 44/1988 nojalla maatalousalalla myöntämät tuet laittomiksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomiksi EY 87 artiklan 1 kohdan mukaan.

2. Jollei kyseisen päätöksen laittomuudesta esitetyistä perusteluista muuta johdu, yhteisöjen tuomioistuimen on otettava kantaa kolmeen perustavanlaatuisen seikkaan: siihen, voidaanko ennakkoratkaisukysymykset ottaa tutkittaviksi, siihen, voidaanko perustamissopimuksessa yleisluonteisesti määrättyjä kilpailusääntöjä soveltaa maatalouteen, sekä siihen, voidaanko luottamuksensuojan periaatetta käyttää kumoamisperusteena.

3. Ensiksikin on selvitettävä kumoamiskanteen ja ennakkoratkaisumenettelyn välistä yhteyttä; tämä liittyy osin kiistaan yksityisten oikeussubjektien mahdollisuudesta käyttää yhteisön oikeussuojakeinoja, sillä säädös,

jonka pätevyyttä italialaiset tuomioistuimet nyt epäilevät, on riitautettu yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

4. Toiseksi on tarkasteltava päätöksen oikeudellista perustaa, jota ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten epävarmuus olennaisilta osin koskee; niiden käsityksen mukaan kilpailusääntöjä, joihin päätös perustuu, ei voida soveltaa.

5. Seuraavaksi on käsiteltävä luottamuksensuojan periaatteen seurauksia valtiontuen kannalta, ei niinkään sellaisen valtion oletettuna vahingonkorvausvastuuna, joka jättää noudattamatta veloitteensa yhteisöä kohtaan, vaan yhteisön toimielimen säädösten kumoamisen synnä.

6. Lopuksi on pohdittava muita esitettyjä kumoamisperusteita, jotka koskevat säädöksen antamismenettelyä, sen perusteluja ja tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

2 — EYVL L 248, s. 27.

## II Yhteisön oikeussäännöt

### A Yleinen valtioneuvokijärjestelmä

7. Milton ja Rose Friedmanin mukaan ”yhden hallituksen toimenpide paikallisten yritysten puolesta johtaa yritykset muissa maissa etsimään apua omilta hallituksiltaan, jotta ensiksi mainitun hallituksen toimet tasapainotettaisiin”.<sup>3</sup> Osallistumatta tuen olemassaoloa koskevaan väittelyyn — osana laajempaa keskustelua valtiovallan puuttumisesta talouselämään — voidaan todeta, että yhteisössä on syytäkin huolestua tällaisista valtion toimista, sillä valtioneuvokijärjestelmä vaikuttaa sisämarkkinoiden toteutumiseen, joka kiristää taloudellisten toimijoiden välistä kilpailua, ja se saattaa uhata kilpailuneutraliteettia.<sup>4</sup>

3 — Lainaus teoksessa Calvo Caravaca, A. L. ja Carrascosa González, J., *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2001, s. 171.

4 — ”— jos tällainen taloudellinen interventionismi voi herättää — ainakin teoriassa — vakavia epäilyjä kunkin valtion sisäisestä talousjärjestelmästä silloin, kun pyritään luomaan ylikansalliset yhtenäismarkkinat, kunkin valtion interventio- nismi, joka ilmenee sen yrityksilleen myöntämänä taloudellisenä tukena, voi jatkuessaan muodostaa käytännössä ylitsöpäsemättömän esteen.” Fernández Farreres, G., ”El control de las ayudas”, García de Enterría, E., González Campos, J. ja Muñoz Machado, S. (toim.), *Tratado de derecho comunitario europeo*, nide II, Civitas, Madrid, 1986, s. 620.

8. EY:n perustamissopimuksessa on tästä aiheesta kolme kilpailusääntöihin sisältyvää määräystä, jotka ovat osoittautuneet oikeudellisesti erittäin elinvoimaisiksi:<sup>5</sup>

#### 1) EY 87 artikla:

— Artiklan 1 kohdan mukaan yhteismarkkinoille ei soveltu tuki, joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja näin vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suositulla jotakin yritystä tai tuotannonalaa.

Tästä yleisestä säännöstä on kaksi poikkeusta, jotka esitetään seuraavissa kohdissa.

— Artiklan 2 kohdan mukaan sallitaan — ”yhteismarkkinoille soveltuu” — tietynlainen sosiaalinen tuki, poikkeuksellisten tapahtumien takia myönnettävä tuki ja tuki tietyille Saksan alueille.

5 — Valle Gálvez, A., ”Las ayudas de Estado en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, Rodríguez Iglesias, G. C. ja Liñán Noguera, D. J. (toim.), *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, s. 885.

- Artiklan 3 kohdan mukaan on mahdollista myöntää — ”yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää” — tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä muuta nimenomaisesti määrättyä tukea.

myöntämistä tai muuttamista koske-  
vasta suunnitelmasta, jotta voidaan  
aloittaa edellisessä kohdassa tarkoitettu  
menettely, jos tuki vääristää yhteismark-  
kinoita.

2) EY 88 artikla:<sup>6</sup>

- Artiklan 1 kohdan mukaan komission on seurattava jäsenvaltioiden tukijärjes-  
telmiä.

- Kuten 2 kohdassa todetaan, kun kysei-  
nen toimielin toteaa, että tuki ei sovelly  
yhteismarkkinoille, sen on vaadittava  
valtiota poistamaan tuki tai muutta-  
maan sitä, ja se voi saattaa asian suoraan  
yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi;  
neuvosto voi poikkeuksellisten olosuh-  
teiden vuoksi päättää toisin.

- Artiklan 3 kohdan mukaan valtioiden  
on annettava komissiolle tieto tuen

3) EY 89 artikla:

- Neuvosto voi antaa aiheelliset asetukset  
EY 87 ja EY 88 artiklan soveltamisesta ja  
etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla  
EY 88 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä  
ne tukimuodot, joihin menettelyä ei  
sovelleta.

9. Näiden määräysten tarkastelu paljastaa,  
että valtiontuen valvonta toteutetaan kol-  
messa vaiheessa: ensimmäisessä vaiheessa  
valtioiden on ilmoitettava kaikista tuen  
myöntämistä koskevista ehdotuksista; toi-  
sessa vaiheessa komissio tutkii suunnitelmat  
ja valvoo jatkuvasti voimassa olevia tukia;  
viimeisessä vaiheessa palautetaan laittomasti  
saadut tai yhteismarkkinoille soveltumatto-  
mat tuet. Järjestelmän tehokkuus perustuu  
aina jäsenvaltioiden ja komission väliseen  
yhteistyöhön, ja komissiolle on varattu yksin-  
omainen tehtävä vääristymättömän kilpailun  
takaajana.

6 — Kyseisen määräyksen soveltamista koskevista yksityiskohtai-  
sista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o  
659/1999 (EYVL L 83, s. 1) voidaan ajallisista syistä ottaa  
huomioon tässä ennakkoratkaisumenettelyssä ainoastaan viit-  
teellisesti.

B *Valtiontuki maataloudessa*

10. Edellä mainitut säännöt koskevat kaikkia tietyille yrityksille tai tuotannonaloille myönnettyjä julkisia tukia taloudellisesta toiminnasta riippumatta. Kyseisistä määräyksistä on kuitenkin tiettyjä poikkeuksia liikenteen (EY 73, EY 76 ja EY 78 artikla) ja kansallisen turvallisuuden (EY 296 artiklan 1 kohdan b alakohta) alalla.

11. Myös maatalousalalla on olemassa erityissääntö eli EY 36 artikla, joka kuuluu seuraavasti:

”Maataloustuotteiden tuotantoon ja kaupan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksiä vain siltä osin kuin neuvosto 37 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti ja niissä määrättyä menettelyä noudattaen sekä ottaen huomioon 33 artiklassa luetellut tavoitteet määrittää.

Neuvosto voi erityisesti antaa luvan tuen myöntämiseen:

a) rakenteellisista syistä tai luonnonolojen vuoksi epäedullisessa asemassa olevien yritysten suojelemiseksi;

b) taloudellisten kehitysohjelmien mukaisesti.”

12. Siksi komission toimivalta säädellä ja valvoa tämän alan tukea ei muista aloista poiketen johdu suoraan perustamissopimuksesta vaan neuvoston antamista säädöksistä, ja siihen sovelletaan neuvoston asettamia rajoituksia.<sup>7</sup>

13. Kaikissa yhteisistä markkinajärjestelyistä annetuissa asetuksissa säädetään kuitenkin kilpailusääntöjen käyttämisestä niiden soveltamisalalla. Ainoastaan niihin tuotteisiin, joille ei vielä ole tällaisia yleisiä järjestelyjä, kuten muihin perunoihin kuin tärkkelysperunoihin, hevosenlihaan, hunajaan, kahviin, maataloudesta peräisin olevaan alkoholiin ja etikoihin, jotka on valmistettu alkoholista, sekä luonnonkorkkiin, sovelletaan tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan 4 päivänä huhtikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 26<sup>8</sup> 4 artiklaa, joka kuuluu seuraavasti:

”Perustamissopimuksen [88] artiklan 1 kohdan ja [88] artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen määräyksiä sovelletaan perustamis-

7 — Komission tiedonanto — Yhteisön suuntaviivat maatalousalan valtioneusta (EYVL 2000, C 28, s. 2), 3.1 kohta.

8 — EYVL 1962, s. 993.

sopimuksen liitteessä [I] lueteltujen tuotteiden tuotannon tai kaupan tukeen.”

16. Näihin luottoihin sovelletaan 5 §:n 4 momentin mukaan tämän lain lisäksi maatalousluottojen järjestelytoimenpiteistä 5.7.1928 annettua lakia nro 1760.<sup>10</sup>

### III Pääasioiden tosiseikat

2. Alueellisen lain nro 44/1988 soveltaminen

#### A Sardinian aluehallituksen myöntämät tuet

1. Alueellinen laki nro 44/1988

17. Giunta regionale (aluehallitus) täsmentää tapauskohtaisissa päätöksissä lainoja koskevat järjestelyt ja erityisesti ne edellytykset, joiden täytyessä lainaa voidaan myöntää, tukitoimen kohteena olevan/olevat alan/alat, tuen suuruuden suhteessa velkaantumiseen ja tukiajan. Se on tehnyt näin neljä kertaa.

14. Sardinian autonominen alue antoi 13.12.1988 lain nro 44<sup>9</sup> maatalouden tukirahaston perustamisesta.

a) 30.12.1988 tehty päätös<sup>11</sup>

15. Lain 5 §:ssä myönnetään tukea epäsuotuisien olosuhteiden johdosta taloudellisissa vaikeuksissa oleville maatalousyrityksille. Yritysten maksuvalmiuden parantamiseksi voidaan myöntää enintään 15 vuoden (mukaan luettuina kolme vapaavuotta) korkotukilainoja lyhytaikaisten sitoumusten hoitamiseen.

18. Kriisitilanne aiheutui kasvihuoneissa tuotettujen tuotteiden hintojen laskusta, jonka vuoksi kustannuksia ei pystytty kattamaan.

9 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nro 46, 14.12.1988.

10 — Tämä laki on komission huomautusten liitteenä 6.

11 — Tämä päätös on komission huomautusten liitteenä 2.



19. Lainojen myöntäminen edellytti, että edunsaajana olevan yrityksen lyhytaikaiset velat olivat kyseisenä vuonna vähintään 75 prosenttia sen bruttotuotannon arvosta. Rahoitusajaksi vahvistettiin puitelaisissa säädetty enimmäisaika eli 15 vuotta.

c) 20.11.1990 tehty päätös<sup>13</sup>

22. Kaninkasvattajat menettivät tuloja alueella vuoden 1990 keväällä puhjenneen eläinkulkutaudin seurauksena.

b) 27.6.1990 tehty päätös<sup>12</sup>

20. Metsätalousyritysten tilanteen takia päätettiin myöntää alueellisen lain nro 44/1988 5 §:ssä tarkoitettua tukea yrityksille, joiden istutuksilla ei vielä voitu suorittaa kaupallista hakkuuta, ennen 30.6.1990 erääntyvien, investointien tekemiseen ja hallinnollisiin tarkoituksiin otettujen velkojen hoitamiseksi sekä kyseisenä ajankohtana olemassa oleviin tilinlylyksiin sekä henkilöstön (palkat), maanomistajien (vuokrat) ja toimittajien (tavarahankinnat) saataviin.

23. Niille, jotka menettivät vähintään 20 prosenttia elämistään, myönnettiin kahdenlaista tukea: a) 15 vuoden (mukaan luettuina kolme vapaavuotta) korkotukilaina, joka kattoi jopa kaksi vuosittaista (tai neljä puolivuositista) jo sovittujen pitkäaikaisten lainojen lyhennyserää, sekä b) yritysten yhden vuoden rahoitustarvetta vastaava määrä.

d) 26.6.1992 tehty päätös<sup>14</sup>

21. Kuten aiemmin, tässäkin päätöksessä edellytettiin vain, että lyhytaikaisten velkojen kokonaissumma oli vähintään 75 prosenttia bruttotuotannosta, mutta laina-ajaksi vahvistettiin 13 vuotta (mukaan luettuina kolme vapaavuotta).

24. Tässä tapauksessa tukea myönnettiin kaikille maatalousyrittäjille vähitellen heikentyneen markkinatilanteen ja ilmasto-olojen huonontumisen vuoksi.

12 — Tämä päätös on komission huomautusten liitteenä 3.

13 — Tämä päätös on komission huomautusten liitteenä 4.

14 — Tämä päätös on komission huomautusten liitteenä 5. Päätös hyväksyttiin 23.6.1992 pidetyssä Giunta regionalen kokouksessa.

25. Edellytyksenä oli, että yrityksen lyhytaikaiset velat olivat vähintään 51 prosenttia vuoden 1991 bruttotuotannosta. Rahoitusta myönnettiin 15 vuodeksi, joista kolme oli vapaavuosia, ja sitä voitiin käyttää kattamaan korkotuettuja käyttölainoja, keskipitkiä lainoja — lukuun ottamatta maatalouskoneiden hankintaan otettuja lainoja — ja luonnontuhojen aiheuttamiin vahinkoihin myönnettujen monivuotisten lainojen lyhennyksiä.

44/1988 eikä muista sen nojalla annetuista säädöksistä.>

### 3. Alueellinen laki nro 17/1992

26. Alueellisessa laissa nro 17, joka annettiin 27.8.1992,<sup>15</sup> säädetään alueellisen lain nro 44/1988 5 §:n perusteella toteutettujen rahoitustoimien teknisestä täytäntöönpanosta.

28. Tälle ilmoitukselle annettiin numero N 557/93, ja komissio pyysi sen johdosta 29.10.1992 ja 27.5.1993 päivätyissä kirjeissä kansallisilta viranomaisilta lisätietoja, jotka toimitettiin 24.3.1993, 2.4.1993 ja 3.12.1993. Komissio pyysi 28.2.1994 täydentäviä tietoja, jotka toimitettiin 25.4.1994.

### B *Komission menettely*

27. Italia ilmoitti komissiolle 1.9.1992 alueellisesta laista nro 17/1992, mutta se ei ollut ilmoittanut alueellisesta laista nro

29. Komissio teki 1.8.1994 päätöksen EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan (josta on tullut EY 88 artikla) 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamisesta kyseistä valtiota vastaan yhtäältä alueellisen lain nro 44/1988 5 §:ssä säädetyn tuen osalta, koska — — se ei liian yleisen sanamuotonsa vuoksi takaa tuen myöntämistä vaikeuksissa oleville maatalousyrittäjille koskevien yhteisön perusteiden noudattamista”, ja toisaalta Sardinian hallituksen päätösten osalta, koska ne olivat komission saamien tietojen mukaan ristiriidassa edellä mainittujen yhteisön perusteiden kanssa.

15 — Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna nro 35, 1.9.1992.

30. Asianomaista maata, muita jäsenvaltioita ja muita asianosaisia kehoitettiin esittämään huomautuksia Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistussa tiedonannossa,<sup>16</sup> joka sisälsi komission lähettämän kirjeen.

31. Italian hallitus esitti väitteensä 30.1.1995, 25.8.1995 ja 1.12.1995 päivätyissä kirjeissä.

32. Komissio käsitteli kuitenkin toisen menettelyn yhteydessä 5.12.1995 annettua alueellista lakia nro 33,<sup>17</sup> jonka 36 §:n 4 momentin mukaan alueellisen lain nro 44/1988 5 §:n tukea on myönnettävä vaikeuksissa oleville maatalousyrityksille soveltaen ”yhteisön tästä asiasta antamia perusteita”. Tämän seikan takia pyydettiin 21.12.1995 uusia selvityksiä, jotka saatiin 22.2.1996.

33. Selvitykset eivät vakuuttaneet komissiota, joka ilmoitti 25.7.1996 tehdyllä päätöksellä, että vuonna 1995 toteutettua muutosta tarkasteltaisiin yhdessä koko järjestel-

män kanssa. Sillä ei kuitenkaan ollut yksityiskohtaista tietoa kyseisen uudistuksen soveltamisesta, joten se ilmoitti asianomaiselle valtiolle, ettei se voinut saatavilla olevien tietojen perusteella ottaa kantaa uudistukseen.

C Päätös 97/612

34. Tällä 16.4.1997 tehdyllä päätöksellä saatettiin päätökseen 1.8.1994 aloitettu menettely. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat sitä, joten on syytä selvittää lyhyesti sen sisältöä, jossa voidaan selvästi erottaa kaksi osaa: ensimmäinen osa sisältää toisen osan eli artiklaosan perustelut.

## 1. Perustelut

35. Johdanto-osan kappaleissa tuodaan esille tiedot Sardinian aluehallituksen alueellisesta laista nro 44/1988 ja päätöksistä, joilla tuet myönnettiin, tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevat epäilyt ja Italian esittämät huomautukset sekä arvio, jonka mukaan toimenpiteet ovat laittomia ja ristiriidassa vapaan kilpailun kanssa.

16 — EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen tiedonanto jäsenvaltioille ja muille asianosaisille Italian (Sardinian alue) vaikeuksissa oleville maatalousyrityksille myöntämästä tuesta (EYVL 1994, C 271, s. 14).

17 — *Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna* nro 42, 13.12.1995.

36. Päätöksessä todetaan, että laiminlyönnit — sovitusta järjestelyistä ei ilmoitettu etukäteen, ja ne pantiin täytäntöön antamatta komissiolle tilaisuutta ottaa niihin kantaa — ”ovat vakavia”, koska asianomainen valtio ei perustellut vaikeuksissa oleville maatalousyrityksille myönnettävää tukea koskevan käytännön soveltamatta jättämistä eikä pyytänyt vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja uudelleenjärjestelyyn myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen<sup>18</sup> perusteiden noudattamista. Näistä suuntaviivoista todetaan, että vaikka ne tulivat voimaan menettelyn aloittamisen jälkeen, myönnettyä tukea ei voida pitää pelastamistukena lainan koron takia eikä uudelleenjärjestelytukena sellaisen suunnitelman puuttuessa, jolla pyritään palauttamaan yritysten kannattavuus muuttamatta kilpailuolosuhteita ja jota ei voida korvata pankkien tekemällä, lainansaajien maksukykyä koskeneella tutkimuksella.

37. Lisäksi päätöksessä selvitetään, miksi Italian hallituksen käsityksiin edunsaajina olleiden yritysten ylivelkaantumiseen johtaneista tekijöistä ei voida yhtyä: ilmasto-olot — kuivuus — ovat maataloudessa normaaleja riskitekijöitä, markkinoiden kriisit kohdistuvat kaikkiin yrittäjiin, markkinointivaiheen organisoinnin puute ei ole yrityksen kannalta ulkoinen tekijä, ja korkeilla koroilla voidaan

perustella vain rajoitettu tuki aiemman ja nykyisen koron välisen eron kattamiseksi.

38. Metsätalousyritysten osalta täsmennetään investointikustannuksiin sisältyviä käsitteitä, sillä tuen tarkoituksena oli kattaa yrityksen tavanomaiseen toimintaan liittyviä velkoja sekä sosiaalikuluja, palkkoja tai toimituksia. Kaninkasvattajien osalta ei ollut hyväksytty eläinkultaudin hävityssuunnitelmaa eikä varmistettu, että lainan määrä on tappioita pienempi. Missään tapauksessa ei ollut osoitettu tuen sääntelyä koskevien perusteiden noudattamista.

39. Seuraavaksi huomautetaan, että tarkastellulla järjestelmällä on suora vaikutus kustannuksiin, jolloin tuensaajille koituu etua muihin tuottajiin verrattuna ja yhteisön kaupan parametrit muuttuvat siten, että tuki on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla yhteismarkkinoille soveltumaton, eikä sen 2 ja 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia voida soveltaa.

18 — EYVL 1994, C 368, s. 12. Uusin toisinto EUVL 2004, C 244, s. 2.

40. EY 87 artiklan 2 kohdan a ja c alakohdassa tarkoitettuja poikkeuksia ei selvästikään voida soveltaa, koska ei ole toimitettu tietoja, joiden perusteella b alakohdan poikkeus voisi tulla kyseeseen.

2. Artiklaosa

43. Tämän jälkeen on vuorossa päätöksen artiklaosa:

41. Kyseisen artiklan 3 kohdassa määrätyt poikkeukset osoittavat, että julkinen tuki on myönnettävä jonkin kyseisessä määräyksessä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi, mutta tätä on mahdotonta todeta, sillä "Italia ei ole toimittanut [eikä komissio ole löytänyt] minkäänlaisia perusteita" tästä. Etenkin a ja c alakohdassa tarkoitettujen poikkeusten osalta kyseinen toimielin "toteaa edellä esitetyn ja sovellettavien yhteisön sääntöjen perusteella, että kyseisten toimenpiteiden avulla ei saavuteta asianomaisen alan ja alueen olosuhteiden pysyvää kohentumista".

— Sardinian alueen alueellisen lain nro 44/1988 5 §:ssä ja aluehallituksen 30.12.1988, 27.6.1990, 20.11.1990 ja 26.6.1992 tekemissä päätöksissä säädettyt tuet ovat laittomia ja yhteismarkkinoille soveltumattomia (1 artikla).

— Italian on poistettava tuet kahden kuukauden kuluessa ja toteutettava tukien takaisin perimiseksi tarvittavat toimenpiteet kuuden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi antamisesta (2 artikla).

— Asianomaisen valtion on annettava yhteisön toimielimelle tieto päätöksen noudattamiseksi ja tämän seikan varmistamiseksi toteutetuista toimenpiteistä (3 artikla).

42. Perusteluosan lopussa todetaan, että on perittävä takaisin aiheettomasti saatu taloudellinen etu, joka koostuu velkojen hoitamiseksi tarkoitettujen markkinaehtoisten lainojen ja edunsaajien kustannusten välisestä erosta.

— Päätös on osoitettu Italian tasavallalle (4 artikla).

D *Tuen takaisinperintä*

E *Tribunale di Cagliariassa käsiteltävänä olevat asiat*

44. Sardinian autonominen alue pani päätöksen täytäntöön toteuttamalla seuraavat toimenpiteet:

- Se keskeytti oman korko-osuutensa maksun pankeille vuoden 1997 ensimmäisestä puoliskosta alkaen.

- Se kumosi alueellisen lain nro 44/1988 5 §:n.

- Se peruutti Assessorato all'Agricoltura 18.12.1997 tekemien päätösten nojalla myönnetyn tuen.

45. Kuten ensimmäisessä välipäätöksessä todetaan, viimeksi mainitut toimenpiteet annettiin asianosaisille tiedoksi 16.11.2001.

46. Giuseppe Atzeni ja 51 muuta ovat nostaneet Tribunale di Cagliariassa numerolla 3/2003 rekisteröidyn siviilikanteen Sardinian autonomista aluetta vastaan. Samoin ovat menetelleet Marco Antonio Scalas, Renato Lilliu ja 389 muuta asianosaista, joiden kannekirjelmä on rekisteröity edellä mainitussa tuomioistuimessa numerolla 5777/2003.

47. Ensimmäisessä asiassa kantajat vaativat, ettei tukien poistamista koskevia alueellisia säädöksiä sovellettaisi ja että vastaaja veloitettaisiin maksamaan jäljelle jääneet summat. Toissijaisesti kantajat vaativat sen toteamista, että yhteisön lainsäädäntöä on rikottu, ja vahingonkorvauksen suorittamista.

48. Toisessa asiassa kantajat vaativat, että heidät vapautettaisiin takaisinmaksuvelvollisuudesta ja että alue maksaisi luottolaitoksille oman osuutensa koroista. Siinä tapauksessa, että riidanalainen säädös julistettaisiin päteväksi, kantajat vaativat lisäksi viranomaisten vastuun toteamista ja vahingonkorvausta.

49. Kummassakin asiassa tuomioistuinta vaaditaan riitauttamaan komission päätöksen pätevyys yhteisöjen tuomioistuimessa.

*Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 11.9.1997 mutta kanne oli nostettu yhteisöjen tuomioistuimessa vasta 25.1.2002, kanteen määräaika oli ylittynyt ja se oli jätettävä tutkimatta.

#### IV Kumoamiskanteet

50. Sen lisäksi, että Atzeni ja muut maanviljelijät ovat hakeneet oikeussuojaa kansallisilta tuomioistuimilta, he ovat nostaneet yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kumoamiskanteen komission päätöksestä;<sup>19</sup> Scalas ja Lilliu eivät suullisessa käsittelyssä annettujen tietojen mukaan ole menetelleet näin.

51. Asian käsittelyn aikana komissio esitti kaksi prosessiväitettä: kannetta ei ollut nostettu määräajassa eikä riidanalainen säädös vaikuta kantajiin erikseen.

52. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi 29.5.2002 antamassaan määräyksessä<sup>20</sup> ensimmäisen näistä prosessiväitteistä ja jätti toisen käsittelemättä. Se totesi, että koska riidanalainen päätös oli julkaistu

53. Muille vastaaville kanteille kävi samoin.<sup>21</sup>

#### V Ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa

54. Tribunale di Cagliariin sezione civile giudice istruttore ovat keskeyttäneet kahden edellä mainitun asian käsittelyn ja pyytäneet yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua päätöksen pätevydestä.

55. Asiaan C-346/03 liittyvässä 29.4.2003 tehdyssä välipäätöksessä tuodaan esille seuraavat virheet:

”a) komissiolla ei ole ollut toimivaltaa riidanalaisen päätöksen tekemiseen, koska EY 32, EY 33, EY 34, EY 35, EY 36, EY 37 ja EY 38 artiklaa on rikottu.

19 — Asia T-21/02.

20 — Ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa. Määräysosa EYVL C 202, s. 28.

21 — Esim. myös asiassa T-4/02 katsottiin, ettei kannetta ollut nostettu määräajassa, joten se jätettiin tutkimatta 29.5.2002 annetulla määräyksellä.

- b) EY 88 artiklan 1 kohdassa määrättyä menettelyä sääntelevien sääntöjen rikkominen. liittyy muitakin pätemättömyysperusteita. Tässä yhteydessä mainitaan luottamuksensuojan periaate, kun otetaan huomioon aika, joka on kulunut alueellisen lain nro 44/1988 julkaisemisen, rikkomismenettelyn aloittamisen, päätöksen tekemisen ja kullekin maanviljelijälle esitetyn takaisinmaksuvaatimuksen välillä. Yhteisön säädös on välipäätöksen mukaan myös puutteellisesti perusteltu, ja tätä täsmennetään eri näkökulmista.
- c) EY 88 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrättyä menettelyä sääntelevien sääntöjen rikkominen.
- d) Päätös on jätetty perustelematta EY 253 artiklassa, EY 88 artiklan 3 kohdassa ja EY 87 artiklan 1 kohdassa määrättyin tavoin.
- e) Maatalousrakenteiden tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 797/85 rikkominen ja virheellinen soveltaminen.
- f) 'Vaikeuksissa oleville maatalousyrityksille myönnettävää tukea koskevan käytännön' ja 'vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja uudelleenjärjestelyyn myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen' rikkominen ja noudattamatta jättäminen."

57. Asian C-529/03 osalta pääasian kantajat Scalas ja Lilliu sekä komissio ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisessa määräajassa.

58. Kahden edellä mainitun asian käsittelemisestä yhdessä suullisen vaiheen, ratkaisuehdotuksen esittämisen ja tuomion julistamisen osalta määrättiin 6.5.2004 annetussa määräyksessä.

56. Asiaan C-529/03 liittyvässä 20.10.2003 tehdyssä välipäätöksessä yhdytään aiemmassa tuomioistuinpäätöksessä esitettyihin näkemyksiin ja todetaan lisäksi, että asiaan

59. Atzenin ynnä muiden sekä Scalasin ja Lilliu edustajat ja komission asiamies esittivät suullisia huomautuksia 16.2.2005 pidettyssä istunnossa.



60. On syytä mainita vielä kolmas Tribunale di Cagliariin esittämä ennakkoratkaisukysymys. Se liittyy asiaan C-285/04, Medda, jonka käsittely on keskeytetty odottaessa ratkaisua nyt esillä oleviin kahteen asiaan.

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kuomoamiskanteen; toisaalta he riitauttavat oman maansa yhteisön säädöksen täytäntöönpanemiseksi toteuttamat toimenpiteet ja kyseisen säädöksen pätevyyden kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa menettelyissä.

## **VI Ennakkoratkaisukysymysten ottaminen tutkittaviksi**

### *A Lähtökohta*

61. Komissio ottaa huomautuksissaan esille kiinnostavan ongelman siitä, mitä vaikutuksia saman päätöksen riitauttamisella suoraan ja välillisesti on oikeudenkäynnin kannalta. Aihe ei ole yhdentekevä, sillä se saattaa johtaa italialaisten tuomioistuinten esittämien kysymysten tutkimatta jättämiseen; tätä seikkaa on tarkasteltava viran puolesta asian käsittelyn ehdottomana edellytyksenä.

62. Tilanne vaikuttaa ensi näkemältä yksinkertaiselta: yksityiset oikeussubjektit riitauttavat tietyille jäsenvaltiolle osoitetun päätöksen, jolla valtioneuvosto todetaan laittomaksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi: yhtäältä he nostavat Euroopan yhteisöjen

63. Tapaus on kuitenkin tätä monisyisempi, sillä siihen liittyy muitakin tekijöitä: yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole käsitellyt kantajien asiavaltuutta; päätöksessä ei arvioida ainoastaan myönnettyjä tukia vaan myös koko tukijärjestelmää; ja erityisesti se, että EY:n perustamissopimuksen määräyksiä yksityisten kannamahdollisuuksista ei pidetä riittävinä.

### *B Yleisiä näkökohtia*

64. Jokaisessa oikeusjärjestyksessä on erilaisia säädöksiä, joiden järjestys määräytyy normihierarkiaperiaatteen mukaisesti. Perustuslaki on hierarkian huipulla, ja sitä alemmilla tasoilla ovat lait ja asetukset. Lukuun ottamatta ensiksi mainittua, jossa suvereeni kansa nostetaan järjestelmän arkkitehdiksi, kyse on muodostettujen elinten, joko kansalaisten edustajista koostuvien elinten tai hallintoelinten, antamista yleisistä säädöksistä.

65. Näiden ohella on muita, merkitykseltään erilaisia ja yleensä hallintoelimiltä peräisin olevia välineitä, joita ei ole helppo erottaa ensiksi mainituista välineistä, vaikka yksi hyödyllinen keino on varmistaa, loppuvatko niiden vaikutukset niiden käytön myötä vai luodaanko niillä oikeutta, pikemminkin kuin selvittää, onko ne osoitettu useammalle vai yksittäiselle henkilölle.

66. Tästä ulottuvuudesta on kaksi merkittävää seurausta. Ensiksikin on syytä rajoittaa yksilön oikeutta riitauttaa suoraan ylimmän-tasoisia yleisiä säädöksiä, tarkemmin sanotuna lakeja, siltä osin kuin ne ovat peräisin kansan valtuuttamilta elimiltä, joiden suosio voidaan punnita vaaleissa; tämä perustelu ei kuitenkaan päde silloin, kun säädökset eivät ole lainsäädäntöelinten antamia, vaikka risti-riittäisyys perustuslain kanssa voikin johtua muiden välineiden käytöstä. Toiseksi kansalaisten on riitautettava säädökset erikseen säädetyssä määräajassa, jotta oikeusvarmuuden periaate voidaan turvata, mutta laillisuusperiaatteen vuoksi on toisinaan perusteltua sallia niiden riitauttaminen välillisesti, soveltamistoimien kautta.

67. Edellä esitetyjä ajatuksia on erittäin vaikea siirtää yhteisön tasolle, koska voimassa oleva lainsäädäntö on luonteeltaan epätavallinen — sitä on luonnehdittu ”sääntelykaokseksi”<sup>22</sup> — ja koska luonnollisten

henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeudella riitauttaa toimielinten tekemiä päätöksiä on rajoituksia, vaikka sopimus Euroopan perustuslaista<sup>23</sup> selkiyttääkin tilannetta; sen I-33 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa erotetaan selkeästi toisistaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset (lait ja puitelait) ja muut toimet (asetukset ja päätökset)<sup>24</sup> sekä määrittää tapaukset, joissa yksityiset voivat nostaa kanteen unionin tuomioistuimessa.<sup>25</sup>

### C Kumoaamiskanne ja pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys

#### 1. Kumoaamiskanne<sup>26</sup>

##### a) Yleiset piirteet

68. Kumoaamiskanteen luomisella oli kaksi tavoitetta: toisaalta sen tavoitteena oli valvoa,

23 — EUVL 2004, C 310, s. 1.

24 — Euroopalaki vastaa aineillisilta ominaisuuksiltaan nykyistä asetusta ja puitelaki direktiiviä. Asetuksen perustehtävänä on lakien ja tiettyjen perustuslain määräysten täytäntöönpano; päätös on puolestaan kaikilta osiltaan velvoittava, mutta se velvoittaa ainoastaan niitä, joille se on osoitettu, jos siinä nimetään ne.

25 — Unionin tuomioistuimen oikeussuojakeinojen käytön edellytykset, ks. Louis, J. V., ”La fonction juridictionnelle, de Nice à Rome ... et au-delà”, Schutter, O. ja Nihoul, P. (toim.), *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2004, s. 135 ja 136.

26 — Ks. Rodríguez Curiel, J. W., ”Recursos contra la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado interpuestos por personas físicas o jurídicas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nro 2, huhtikuu/kesäkuu 2002, s. 259–.

22 — Martín y Pérez de Nanclares, J., ”El proyecto de Constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nro 15, toukokuu/elokuu 2003, s. 564.

että yhteisön toimielimet noudattavat yhteisön oikeutta, toisaalta puolustaa kantajien (luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten) oikeuksia.<sup>27</sup>

69. Sen kohteeksi rajattiin Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamat toimet sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin toimet suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin sellaiset toimet, ”joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiiin osapuoliin” (EY 230 artiklan ensimmäinen kohta). Lisäksi voidaan nostaa kumoamiskanne, joka koskee Euroopan investointipankin valtuuston ja hallintoneuvoston ratkaisuja (EY 237 artiklan b ja c alakohta).<sup>28</sup>

70. Kanneperusteet rajoittuvat toimivallan puuttumiseen, olennaisen menettelymääräyksen rikkomiseen, perustamissopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomiseen tai harkintavallan väärinkäyttöön (EY 230 artiklan toinen kohta). Kaksi ensiksi mainittua perustetta liittyvät ulkoiseen laillisuuteen, ja niitä voidaan soveltaa viran puolesta,<sup>29</sup> kun taas kaksi viimeksi

mainittua perustetta koskevat sisäistä laillisuutta, ja asianosaisten täytyy vedota niihin.

71. Asiavaltuuden rajoittaminen perustuu kumoamiskanteen yhteen pääpiirteeseen. Etuoikeutetuista kantajista — jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, komissio ja neuvosto — poiketen tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan keskuspankki voivat turvautua tähän keinoon yksinomaan oikeuksiensa puolustamiseksi, ja luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö saa ainoastaan riitauttaa hänelle osoitetun päätöksen tai päätöksen, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen (EY 230 artiklan kolmas ja neljäs kohta).<sup>30</sup>

27 — Totesin näin ratkaisuehdotuksessa, jonka esitin asiassa C-315/99 P *Iserni Europa v. tilintarkastustuomioistuin*, tuomio 10.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5281). Ks. *Waelbroeck, M. ja Waelbroeck, D.*, ”Article 173”, *Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D. ja Waelbroeck, M., Commentaire Megret. Le droit de la CEE, nide 10 (La Cour de Justice. Les actes des institutions)*, Éditions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 1993, s. 98 ja *Vandersanden-Barav, Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1977, s. 127.

28 — *Castillejo Manzanares, R.*, ”El recurso de anulación”, *Mariño, F., Moreno Catena, V. ja Moreira, C.* (toim.), *Derecho procesal comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, s. 151.

29 — *Esim. asiassa 19/58, Saksa v. korkea viranomainen*, 10.5.1960 annetussa tuomiossa (Kok. 1960, s. 471) huomautettiin toimivallan puuttumisesta, että se on tutkittava, vaikka tähän perusteeseen ei olekaan muodollisesti vedottu kanteessa eikä vastauksessa.

30 — Ks. yleisesti *Moitinho de Almeida, J. C.*, ”Evolución jurisprudencial en materia de acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria”, *Rodríguez Iglesias, G. C. ja Liñán Noguera, D. J.* (toim.), mt., s. 595–. Toisaalta, kuten muistutin ratkaisuehdotuksessani asiassa C-110/03, *Belgia v. komissio*, jossa ei ole vielä annettu tuomiota, tällainen yksityisten oikeussubjektien asiavaltuuden kumoamiskanteen nostamiseen on synnyttänyt yhteisöjen tuomioistuimen rajoittavaa oikeuskäytäntöä, josta on väitely kiivaasti oikeusoppineiden keskuudessa; ks. mm. *Sarmiento, D.*, ”La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nro 3, heinäkuu-syyskuu 2002, s. 531–577; myös *Ortega, M.*, *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999, erityisesti luku 6 ”Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares”. Julkisasiamies *Jacobs* ehdotti asiassa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto*, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677) esittämässään ratkaisuehdotuksessa laajaa tulkintaa, jonka mukaan ”yhteisön toimi koskee kantajaa erikseen, mikäli kyseinen toimi aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa hänen eduilleen” (ratkaisuehdotuksen 102 kohdan 4 alakohta); hänen näkemyksensä seurattiin alun perin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-177/01, *Légo-Quéré v. komissio* 3.5.2002 antamassa tuomiossa (Kok. 2002, s. II-2365), jonka yhteisöjen tuomioistuin kumosi asiassa C-263/02 P 1.4.2004 antamallaan tuomiolla (Kok. 2004, s. I-3425). Samalla tavoin laajentavana on pidettävä sopimusta Euroopan perustuslaiksi; sen III-365 artiklan 4 kohdassa erotetaan kaksi mahdollisuutta, kun siinä annetaan luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle oikeus nostaa kanne ”hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”, mutta on muistettava, että tässä on kyse uusista säädöksistä.

## b) Yksityisten oikeussubjektien asiavaltuus

72. Edellä todetusta voidaan päätellä, että yksityisten oikeussubjektien oikeutta nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa rajoitetaan kahdella tavalla: rajaamalla toimet, jotka voidaan riitauttaa, sekä asettamalla tiettyjä kantajaa koskevia edellytyksiä.

## i) Kannekelpoiset toimet

73. Ensimmäisellä rajoituksella suljetaan pois yleisten säännösten riitauttaminen suoraan, sillä tämä sallitaan yksinomaan päätösten kohdalla. Asetuksia ei siis voi riitauttaa suoraan, paitsi jos niihin kätkeytyy päätös, sillä tässä tapauksessa muodon valinta ei oikeuskäytännön mukaan muuta toimen luonnetta.<sup>31</sup>

74. On kuitenkin hankalaa määrittää ne tapaukset, joissa toimi voidaan riitauttaa. On kiinnostavaa, että asiassa Confédération Nationale des producteurs de fruits et

légumes ym. vastaan neuvosto annetun tuomion<sup>32</sup> mukaan perusuonteinen erottava kriteeri löytyy soveltamisalasta, sillä niitä, joille päätös on osoitettu, on rajoitettu määrä, kun taas asetus on osoitettu ryhmille, joihin viitataan yleisellä ja abstraktilla tavalla. Toimen laajaan sovellettavuuteen ja siten sen normatiivisuuteen ei kuitenkaan vaikuta se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittellä niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimea sovelletaan tiettyä ajankohtana, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että toimea sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella.<sup>33</sup>

75. Toisaalta ei voida unohtaa, että tosiasiallisesti jäsenvaltioille osoitetut päätökset ovat yleensä normatiivisia, sillä ne laaditaan yleisellä ja abstraktilla tavalla neutraalien parametrien mukaisesti rajattuja tilanteita varten.

## ii) Päätös, joka koskee yksityistä suoraan ja erikseen

76. Siihen, että henkilö voi nostaa yhteisössä kumoamiskanteen, ei riitä, että toimi on

31 — Mm. asia 101/76, Koninklijke Scholten Honig v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.5.1977 (Kok. 1977, s. 797, 6 ja 7 kohta); yhdistetyt asiat 789/79 ja 790/79, Calpak v. komissio, tuomio 17.6.1980 (Kok. 1980, s. 1949, 7 kohta); asia 147/83, Binderer v. komissio, tuomio 29.1.1985 (Kok. 1985, s. 257, 14 kohta) ja asia C-322/88, Grimaldi, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. I-4407, Kok. Ep. X, s. 303, 14 kohta).

32 — Yhdistetyt asiat 16/62 ja 17/62, tuomio 14.12.1962 (Kok. 1962, s. 901, Kok. Ep. I, s. 145, 2 kohta); myös asia 307/81, Aluisse v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3463, Kok. Ep.VI, s. 547, 8 kohta).

33 — Asia C-298/89, Gibraltar v. neuvosto, tuomio 29.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3605, Kok. Ep. XIV, s. I-277, 17 kohta) ja asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1853, Kok. Ep. XV, s. I-177, 18 kohta).

kannekelpoinen, vaan, kuten totesin asiassa Comité d'entreprise de la Société française de production ym. vastaan komissio esittämässäni ratkaisuehdotuksessa,<sup>34</sup> ”ainoastaan sen kaksinkertaisen edellytyksen täyttyminen, että päätös koskee suoraan ja erikseen sellaista yksityistä, joka ei ole päätöksen adressaatti, antaa sille asiavaltuuden” (15 kohta).

77. Päätös koskee yksityistä suoraan periaatteessa silloin, kun toimen ja asianomaisen henkilön subjektiivisen oikeusaseman muutoksen välillä havaitaan syy-seuraussuhde, vaikka tämä edellyttääkin toisinaan kansallisten viranomaisten täytäntöönpanotoimenpiteitä.<sup>35</sup>

78. Toisen ehdon<sup>36</sup> osalta merkityksellinen on ensimmäisen kerran asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa<sup>37</sup>

luotu ja sittemmin useassa tuomiossa<sup>38</sup> vahvistettu oikeuskäytäntö, jonka mukaan se, että yhteisön toimen voidaan katsoa koskevan erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, edellyttää, että ”sillä on vaikuttava niiden oikeudelliseen asemaan niille ominaisten tiettyjen erityisten ominaisuuksien tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä erotetaan kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu”.

79. Tältä osin asiassa Van der Kooy ym. vastaan komissio annetun tuomion<sup>39</sup> mukaan yritys ei periaatteessa voi riitauttaa komission päätöstä, jossa kielletään alakohdalliset kannustimet, jos päätös koskee sitä ainoastaan siksi, että se toimii kyseisellä alalla ja se saattaa hyötyä kyseisestä järjestelystä, sillä kyseessä on yleisesti sovellettava toimenpide, jota sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja jolla on oikeusvaikutuksia yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään (15 kohta). Sitä vastoin, kuten edellä mainitussa asiassa Italia ja Sardegna Lines vastaan komissio todetaan, toimi koskee yritystä erikseen silloin, kun se on saanut tukea (34–36 kohta).<sup>40</sup>

34 — Asia C-106/98 P, tuomio 23.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3659).

35 — Tältä osin ks. Ortega. M., mt., s. 54–64 oikeuskäytäntöviitauksineen.

36 — Oikeuskirjallisuudessa tätä vaatimusta on pidetty ”mittei ylivoimaisena esteenä” ja ”todellisen tulikokeena”. Ks. Kovar, R. ja Barav, A., ”Variations nouvelles sur un thème ancien: les conditions du recours individuel en annulation dans la CEE. À propos du cas d'un acte pris sous l'apparence d'un règlement”, *Cahiers de Droit Européen*, 1976, nro 1, s. 75; Cortés Martín, J. M., ”Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nro 16, syyskuu/joulukuu 2003, s. 1119–.

37 — Asia 25/62, tuomio 15.7.1963 (Kok. 1963, s. 199, Kok. Ep. I, s. 181).

38 — Asia 1/64, *Glucoseries Réunies v. komissio*, tuomio 2.7.1964 (Kok. 1964, s. 813); asia 62/70, *Bock v. komissio*, tuomio 23.11.1971 (Kok. 1971, s. 897); asia 26/86, *Deutz ja Geldermann v. neuvosto*, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 941); asia C-321/95 P, *Greenpeace Council ym. v. komissio*, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1651) ja asia C-298/00 P, *Italia v. komissio*, tuomio 29.4.2004 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa); myös määräys C-257/93, *Van Parijs ym. v. neuvosto ja komissio*, tuomio 21.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3335).

39 — Yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307). Vastaavasti ks. asia C-6/92, *Federmineria v. komissio*, tuomio 7.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6357, 14 kohta) ja yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, *Italia ja Sardegna Lines v. komissio*, tuomio 19.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8855, 33 kohta).

40 — Myös em. asia Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, 39 kohta. Oikeuskirjallisuus, ks. Koenig, C., Pechstein, M. ja Sander, C., *EU-/EG-Prozessrecht*, 2. painos, Tübingen, 2002, s. 203.

2. Pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys

3. Kumoamiskanteen ja pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen välinen suhde

80. Perustamissopimuksella on luotu täysin kattava oikeussuojateiden järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimenteisiin kohdistuva laillisuusvalvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi.<sup>41</sup> Kumoamiskanteen rajoitukset ratkaistaan siksi muilla mekanismeilla, joista keskeisellä sijalla on – tarkoitukseltaan kumoamiskannetta vastaava – pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys.<sup>42</sup>

83. Edellä on osoitettu, että eri oikeussuojatiet täydentävät toisiaan ja voivat olla samanaikaisia.

a) Täydentävyys

81. Näissä tapauksissa asianomainen henkilö riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessaan viranomaisten toimen vetoamalla toimen perustana olevan yhteisön säädöksen lainvastaisuuteen.

82. Tämän keinon haittapuolina ovat menetelyn kesto ja rajoitettu asiavaltuus yhteisöjen tuomioistuimessa, vaikei huomioon otetaisi tältä osin kunkin jäsenvaltion prosessi-oikeudessa asetettuja vaatimuksia.

84. Toisin kuin kumoamiskanne, pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys koskee paitsi päätöksiä ja muita senkaltaisia toimia myös kaikkia yleisiä säännöksiä. Kuten edellä mainitussa asiassa Les Verts vastaan parlamentti annetussa tuomiossa todetaan, luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suojellaan siltä, että niihin sovelletaan soveltamisaltaan yleisiä säädöksiä, joita ne eivät voi suoraan riitauttaa. Jos näiden säädösten hallinnollinen täytäntöönpano kuuluu yhteisön toimielimille, luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa sellaisia soveltamistoimia vastaan, jotka on niille osoitettu tai koskevat niitä suoraan ja erikseen, ja vedota kanteen tueksi tällaisen toimen perustana olevan säädöksen lainvastaisuuteen. Jos täytäntöönpano kuuluu kansallisille viranomaisille, luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat vedota säädösten päte-

41 — Asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta).

42 — Muita välineitä ovat lainvastaisuusväite ja sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva kanne. Ensiksi mainitun osalta on muistettava, että yhdistetyissä asioissa 31/62 ja 33/62, Wöhrmann v. komissio, 14.12.1962 annetun tuomion (Kok. 1962, s. 5, Kok. Ep. I, s. 153) mukaan sen tarkoituksena on ainoastaan suojella yksityistä oikeussubjektia lainvastaisen asetuksen soveltamiselta ilman, että kyseistä asetusta itsessään saatetaan kyseenalaiseksi. Ks. Ortega, M., mt., s. 139–158 ja 159–188.

mättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa ja saada nämä esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä (23 kohta).

menpiteestä olisi mahdotonta nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa vetoamalla tämän päätöksen lainvastaisuuteen” (12 kohta).

85. Näin ollen ennakkoratkaisumenettely tulee kyseeseen vain silloin, kun kumoamiskanteen nostamiseen ei ole ollut mahdollisuutta<sup>43</sup> ja kansallinen täytäntöönpanotoimi on toteutettu. Sitä paitsi on selvää, ettei ennakkoratkaisukysymystä voida esittää, ellei siihen liity valtion toimenpidettä. Oikeus-suojateiden järjestelmän kattavuus on kuitenkin uhattuna, ellei viimeksi mainituksaan tapauksessa voida nostaa kannetta.<sup>44</sup>

#### b) Samanaikaisuus

86. Tätä erityispiirrettä korostettiin jo asiassa Rau ym. annetussa tuomiossa,<sup>45</sup> kun siinä todettiin, että mahdollisuus riitauttaa suoraan yhteisön toimielimen tekemä päätös ”ei merkitse sitä, että tätä päätöstä täytäntöönpanevan kansallisen viranomaisen toi-

87. Jos kuitenkin sallittaisiin ehdoitta ennakkoratkaisukysymyksen esittäminen päätöksestä, jota ei aikanaan ole riitautettu mutta joka voitaisiin vielä riitauttaa, sivuutettaisiin määräaikojen preklusiivinen vaikutus ja muut seuraukset.<sup>46</sup> Tästä syystä ns. Deggen-dorf-tuomiossa<sup>47</sup> ulotettiin yksityisiin oikeussubjekteihin oikeuskäytäntö, jonka yhteisöjen tuomioistuin oli vahvistanut jäsenvaltioiden osalta, kun siinä todettiin, että oikeusvarmuutta koskevat vaatimukset estävät komission päätöksen kohteena olevan tuen saajaa, joka olisi voinut nostaa kanteen kyseisestä päätöksestä mutta joka on antanut perustamissopimuksessa asetetun ehdottoman määräajan kulua umpeen, asetamasta kyseenalaiseksi kysymyksessä olevan päätöksen laillisuutta kansallisissa tuomioistuimissa sellaisen kanteen yhteydessä, jonka kohteena ovat kansallisten viranomaisten täytäntöönpanotoimet (17 kohta), silloinkin,

43 — Asia 92/78, *Simmenthal v. komissio*, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 777, 39 kohta) ja asia C-239/99, *Nachi Europe*, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1197, 36 kohta).

44 — Tältä osin ks. Everling U., ”L’avenir de l’organisation juridictionnel de l’Union européenne”, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Institut d’Études Européennes, Bruxelles, 1994, s. 22.

45 — Yhdistetyt asiat 133/85–136/85, tuomio 21.5.1987 (Kok. 1987, s. 2289).

46 — Ks. Gröpl, C., ”Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken im Konkurrenzverhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 Buchst. b EGV) gegenüber der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV)”, *Europäische Grundrechts-Zeitschrift*, 1995, s. 583–; Pache, E., ”Keine Vorlage ohne Anfechtung? — Zum Verhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 I lit. b EGV zur Nichtigkeitsklage nach Art. 173 IV EGV”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1994, s. 615– ja Tomuschat, C., *Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften*, München, 1964, s. 87–.

47 — Asia C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf v. Saksa*, tuomio 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67; ns. Deggendorf-tuomio).

kun – kuten asioissa *Accrington Beef*<sup>48</sup> ja *Wiljo*<sup>49</sup> annetuista tuomioista voidaan päätellä – kyseinen toimi on osoitettu valtiolle, jos viranomaiset ovat ilmoittaneet siitä asianosaiselle ajoissa sen kumoamiseksi.<sup>50</sup>

b) Siinä ei eroteta toisistaan yleisiä säännöksiä ja täytäntöönpanotoimia, vaan tarjotaan aina samaa ratkaisua. Yksityiset oikeussubjektit veloitetaan nostamaan kumoamiskanne, vieläpä kaiken varalta, takaamatta kuitenkaan varmasti, että kanne otetaan tutkittavaksi, sillä asiavaltuudelle on asetettu rajoituksia oikeuskäytännössä.

88. Ns. *Deggendorf*-tuomiossa vahvistettu oikeuskäytäntö on erittäin kiistanalainen,<sup>51</sup> ja yhteisöjen tuomioistuimen on jossakin vaiheessa päätettävä joko täsmentää sitä tai kumota se, koska siihen liittyy merkittäviä ongelmia:

a) Se perustuu oikeusvarmuuteen, mutta oikeusvarmuuden periaatteella ei luoda hierarkiaa oikeusuojakeinojen välille, eikä se muutenkaan aina mene laillisuusperiaatteen edelle; on hyvä mainita, että unionin oikeudessaakin on tapauksia, joissa tätä tärkeysjärjestystä ei noudateta, sillä EY 241 artiklassa tarkoitettua lainvastaisuusväitteellä voidaan riitauttaa asetus, vaikka kanteen nostamiselle asetettu määräaika olisi umpeutunut. Oikeusvarmuuteen vedoten voidaan rajoittaa tuomion ajallista oikeusvaikutusta muttei typistää yhteisön toimien laillisuusvalvontaa.

c) Se on ristiriidassa asioissa *Foto-Frost*, *Binder* ja *Behn Verpackungsbedarf* annettujen tuomioiden<sup>52</sup> kanssa, sillä näissä asioissa ennakkoratkaisupyyntö otettiin tutkittavaksi siitä huolimatta, että pääasian kantajat saattoivat riitauttaa yhteisöjen tuomioistuimessa komission päätökset, joiden pätevyys oli käsiteltävänä kansallisessa tuomioistuimessa. Lisäksi asiassa *Universität Hamburg* annettussa tuomiossa<sup>53</sup> todettiin, että hakemuksen hylkääminen jäsenvaltion viranomaisen päätöksellä on ainoa hakijalle suoraan osoitettu toimenpide, ”josta tämä on varmasti saanut tiedon hyvissä ajoin ja johon hakija voi hakea muutosta tuomioistuimessa, ilman että hänellä on vaikeuksia osoittaa asiavaltuuttaan”, joten ”hakijan on voitava vedota häntä vastaan tehdyn kansallisen päätöksen perustana olevan komission päätöksen lainvastaisuuteen, kun hakija valittaa kansallisen oikeuden mukaisesti hakemuksensa hylkäämisestä” (10 kohta).

48 — Asia C-241/95, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6699).

49 — Asia C-178/95, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-585).

50 — Joidenkin oikeusoppineiden mukaan yhteisön päätöksen, mahdollisuuden riitauttaa se kumoamiskanteella sekä sen, että päätös koskee yksityistä suoraan ja erikseen, on oltava täysin tiedossa. Ks. Turner, S., ”Challenging EC law before national court: a further restriction of the rights of natural and legal persons?”, *Irish Journal of European Law*, 1/1995, s. 81.

51 — Tämä oikeuskäytäntö on saanut osakseen runsaasti arvostelua, jota on tarkasteltu ansiokkaasti artikkelissa Barav, A., ”Deviation prejudiciable”, *Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Études en l’honneur de Jean-Claude Gautron*, Éditions A. Pedone, Paris, 2004, s. 227–.

52 — Asia 314/85, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235); asia 161/88, tuomio 12.7.1989 (Kok. 1989, s. 2415) ja asia C-80/89, tuomio 28.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2659); näissä tuomioissa vastattiin ennakkoratkaisukysymyksiin sellaisten päätösten pätevydestä, joiden mukaan tuontitullen kantaminen jälkitullausin oli perusteltua.

53 — Asia 216/82, tuomio 27.9.1983 (Kok. 1983, s. 2771, Kok. Ep. VII, s. 261).



d) Sen mukaan kansallisen tuomioistuimen on tutkittava asianomaisen oikeus nostaa kumoamiskanne yhteisöjen tuomioistuimessa ja selvittää, onko tämä tehnyt niin; edellä mainitussa asiassa Rau ym. annetussa tuomiossa jätettiin kuitenkin tutkimatta, ”onko pääasian kantajalla mahdollisuutta riitauttaa päätöstä suoraan yhteisöjen tuomioistuimessa” (11 kohta). Sitä paitsi jos kansallinen tuomioistuin olisi epävarma tästä mahdollisuudesta, sen olisi esitettävä tulkin-taa koskeva kysymys, johon annettu vastaus ratkaisisi pätevyyttä koskevan ennakkorat-kaisukysymyksen kohtalon. Sillä luodaan siis kovin monimutkainen ja keinotekoinen jär-jestelmä, josta on enemmän haittaa kuin hyötyä.

e) Lopuksi siinä sivuutetaan EY 234 artiklassa tarkoitetun menettelyn perusta ja luonne oikeudellisen yhteistyön välineenä, sillä kun asianosainen ei löydä perustetta kumoamiskanteen nostamiseen, kansallinen tuomioistuin ei voi käynnistää vuoropuhelua yhteisöjen tuomioistuimen kanssa, vaikka se pitäisi perustana olevaa yhteisön säädöstä laittomana tai katsoisi, että sen täytäntöönpanossa on tehty alun perin huomaamatta jääneitä virheitä. Jos siis ennakkoratkaisumenettely alistetaan asian-osaisten toimille, heikennetään perustamis-sopimuksella luotua tuomioistuinten välistä yhteistyötä,<sup>54</sup> koska samalla tavoin voitaisiin jättää tutkimatta kysymys, jossa pätevyys kiistetään muista kuin kumoamiskanteessa mainituista syistä.

54 — Tältä osin ks. Riteng, D., ”Pour une systématique des contentieux au profit d’une protection juridictionnelle effective”, *Mélanges en hommage à Guy Isaac – 50 ans du droit communautaire*, nide 2, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, s. 735–; tämä artikkeli mainitaan teoksessa Barav, A., mt., s. 244, alaviite 100.

89. Lopuksi on syytä korostaa, että jos kansallinen tuomioistuin on epävarma päte-vyydestä kumoamiskanteen ollessa vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa, kansallinen tuomioistuin voi asiassa Masterfoods ja HB annetun tuomion<sup>55</sup> mukaan joko lykätä asian käsittelyä, kunnes yhteisöjen tuomio-istuin antaa lopullisen tuomion EY 230 artiklan nojalla, tai esittää sille ennakkoratkaisukysymyksen.

#### *D Päätöksen sisältö ja mahdollisuudet sen riitauttamiseen*

##### 1. Sisältö

90. Päätöksen 1 artiklassa todetaan, että Sardinian alueen alueellisen lain nro 44/1988 5 §:ssä ja neljässä edellä mainitussa aluehallituksen päätöksessä säädetyt tuet ovat laittomia ja yhteismarkkinoille soveltu-mattomia. Näin ollen sillä on kaksi vaiku-tuspiiriä: varsinainen tukijärjestelmä ja sen konkreettiset ilmentymät.

91. Ensimmäinen toteamus on luonteeltaan yleinen ja abstrakti, sillä se koskee objektiivisesti määritellyjä mutta epätäsmällisiä tilan-

55 — Asia C-344/98, tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11369, 55 kohta).

teita; lisäksi se merkitsee kansallisen säädöksen poistamista; lopuksi se on osoitettu rajoittamattomalle henkilömäärälle. Tällöin päätös ei vaikuta yksityisiin suoraan ja erikseen, eikä näillä ole oikeutta riitauttaa sitä suoraan.

92. Komission päätös koskee kuitenkin myös päätöksiä, joilla myönnettiin tukea yksilöitävissä oleville henkilöille; se koskee näitä henkilöitä erikseen, koska heidät veloitetaan palauttamaan tuki. Näille toimijoille on siis annettava mahdollisuus hakea kyseisiin toimenpiteisiin liittyvien seikkojen kumoamista.

## 2. Muutoksenhakekeinot

93. Edellä kuvattu kaksitahoisuus vaikuttaa päätöksen riitauttamismahdollisuuksiin.

94. Jos katsotaan, että asianosaisilla oli oikeus nostaa kanne, ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta. Muussa tapauksessa niiden tutkimiselle ei ole mitään estettä.

95. Nyt esillä olevassa asiassa — huolimatta siitä, että prosessuaalisesti olisi tarkoituksenmukaista tutkia ensin kantajien asiavaltuus ja sen jälkeen selvittää, ovatko nämä toimineet määräajassa — ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi ainoastaan, että kumoamiskanne oli nostettu liian myöhään, otettuaan huomioon yksinomaan säädöksen julkaisupäivämäärän *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ja kannekirjelmien jättämissäpäivämäärän.

96. Kaikki vahinko, jota kanteen nostamisesta yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa liian myöhään on aiheutunut, luetaan tällöin kantajien syyksi.

97. Tähän ratkaisuun ei kuitenkaan olosuhteiden ja edellisissä kohdissa mainitsemiä seikkojen vuoksi ole välttämättä päädyttävä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

98. Päätöstä ei ollut osoitettu tuensaajille vaan Italian valtiolle; Italia ja komissio eivät tiedottaneet päätöksestä, vaikka se joiltakin osin vaikutti tuensaajiin suoraan ja erikseen. Henkilökohtaisen tiedoksiannon puuttuminen voidaan hyvittää muilla keinoin, mutta sitä on ensin yritettävä, ja parhaat edellytykset tähän on sillä, jolla on hallussaan tuen myöntämistä koskevat rekisterit.<sup>56</sup> Näiden

56 — On suhteetonta edellyttää, että yksityiset seuraisivat jatkuvasti Euroopan unionin virallista lehteä voidakseen riitauttaa oikeuksiaan loukkaavan yhteisön päätöksen. Tältä osin ks. Hoskins, M., "Case C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Bundesrepublik Deutschland, Judgment of 9 March 1994, [1994] ECR I-833", *Common Market Law Review*, 1994, s. 1402.

ongelmien välttämiseksi on hyvä luoda tehokas järjestelmä, jossa voidaan ilmoittaa valtiontuen laittomuutta tai soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskevan menettelyn aloittamisesta ja päättämisestä. Vaihtoehtoisesti kumoamiskanteen nostamisen määräaika olisi ainakin laskettava *actio nata*-periaatteen mukaisesti eli siitä ajankohdasta, jolloin kanne on voitu nostaa. Kaikki muut ratkaisut johtavat umpikujaan ja kaventavat luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden puolustautumisoikeutta.<sup>57</sup>

voidaan erottaa kolme ryhmää: oikeudellisen perustan puuttuminen, luottamuksensuojan periaatteen rikkominen ja muut virheet, niin muodolliset — menettelyvirheet ja perustelujen puuttuminen — kuin myös aineelliset — tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille — virheet.

#### A Oikeudellinen perusta

99. Koska päätös on sisällöltään kaksitahoinen, ei myöskään ole liioiteltua väittää, että näiltä kansalaisilta osittain evätään oikeus saattaa asia suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja että nämä voivat riitauttaa sen laillisuuden vain välillisesti.

102. Ensimmäinen pätemättömyysperuste liittyy perustamissopimuksessa olevien tukisääntöjen noudattamiseen maataloudessa. Kantajat väittävät, että tällä alalla ei EY 36 artiklan nojalla voida soveltaa EY 87 artiklaa, johon päätös perustuu, sillä neuvosto ei ole maininnut sitä asetuksessa N:o 26.

100. Kaikista edellä mainituista syistä yhteisöjen tuomioistuimen on otettava ennakkoratkaisukysymykset tutkittaviksi, jos se on millään tavoin epävarma asiasta.

103. Näiden väitteiden pohjalta on tutkittava maatalouden ja vapaiden markkinoiden välinen yhteys sekä sen vaikutus nyt esillä olevaan asiaan.

### VII Päätöksen pätevyden tarkastelu

101. Kansalliset tuomioistuimet katsovat, että päätöksessä on useita virheitä, joista

1. Maatalouspolitiikan ja kilpailupolitiikan välinen suhde

a) Johdanto

<sup>57</sup> — Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen II-107 artiklan mukaan "jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu", on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

104. Yhteinen maatalouspolitiikka on yksi yhdyntymisen välineistä yhteisön taloudellis-

ten tavoitteiden toteuttamiseksi. Siksi ensimmäisessä ”maataloudelle” omistetussa määräyksessä, EY 32 artiklassa, todetaan, että ”yhteismarkkinat käsittävät myös maatalouden ja maataloustuotteiden kaupan”, ja maataloustuotteilla tarkoitetaan maanpinnan kasvutuotteita, kotieläintalouden tuotteita ja kalataloustuotteita.

alueita. Näin ollen EY 34 artiklan mukaisesti on toteutettava ”yhteinen maatalouden markkinajärjestely”, joka tuotteen mukaan ulottuu toimenpiteistä, jotka koskevat hintasääntelyä, tukea tuotantoa ja myyntiä varten, varastois- ja tasausjärjestelyjä sekä yhteisiä viennin ja tuonnin vakauttamisjärjestelmiä, pelkkiin yhteisiin kilpailusääntöihin.<sup>59</sup>

105. Maataloudelle jo alussa annettu merkitys ei tarkoita, kuten ei muillakaan aloilla, etteikö sitä voitaisi lujittaa myös negaation kautta siten, että valtiontuki korvataan taloudellisten vapauksien harjoittamisella yhteismarkkinoilla.<sup>58</sup>

106. Kuten EY 2 artiklasta ja perustamissopimuksen muista määräyksistä voidaan nähdä, tämä mahdollisuus ei merkitse kaikenlaisen julkisen väliintulon ehdotonta kieltä. Tässä sallitaan useita poikkeuksia, jotka tosin ovat alisteisia ylemmätasoiselle yhteisön edulle.

107. Tältä osin EY 33 artiklassa luetellut tavoitteet ovat taloudellisia, mutta osalla niistä on yhteiskunnallinen pohjavire, joka leimaa tiettyjä perustamissopimuksen osa-

108. Valtioiden maataloudelle myöntämät tuet ovat korostuneen alakohtaisia; ne ovat taloudellisia tukitoimia, joihin sovelletaan yleisiä sääntelyperusteita, vaikka niillä onkin erityispiirteitä asianomaisen alan olosuhteiden tai niihin monissa tapauksissa vaikuttavien ympäristöllisten, terveydellisten tai yhteiskunnallisten tekijöiden takia.

109. Kaikkea kansallista tukea ei siis voida vastustaa, sillä usein väliintulo edistää kilpailua, kun muuttuneesta kilpailutilanteesta tulee jälleen toimijoiden kannalta yhdenvertainen. Kun tuki on perusteltua ja kun tukitoimen peruseriaatteita kunnioitetaan, se edistää vapaata kilpailua.

58 — Roberti, G. M., ”Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides nationales”, *Actualité Juridique Droit Administratif*, nro 6, 1993, s. 398; tässä artikkelissa valtiontuki sijoitetaan positiivisen ja negatiivisen yhdentymisen välimaastoon, koska sen eri muodoista tulee usein ensiarvoisen tärkeitä välineitä yhteisön politiikan harjoittamisessa.

59 — Ks. Martínez López-Muñiz, J. L., esipuhe teoksessa Prieto Álvarez, T., *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2001, s. 11–.

b) Valtiontukisääntöjen soveltaminen maatalouteen

sovelletaan sen nojalla yhteismarkkinoiden yleistä sääntelyä, joskin niin, että sen erityisvaatimuksia suojellaan.

110. Perustamissopimuksen voimaantulosta on kulunut jo monta vuotta, mutta yhteisen maatalouspolitiikan ja kilpailupolitiikan väliset suhteet eivät ole selväräjäiset,<sup>60</sup> sillä sääntely on uskottu johdetun oikeuden tehtäväksi. On selvää, että yhteisön maatalouden tilanne esti soveltamasta vapaan kilpailun takaavia sääntöjä, mutta nykyisin esteet ovat poistuneet, vaikka tätä väitetään onkin syytä hieman täsmentää.<sup>61</sup> Toisena vaihtoehtona — eikä tätä vaihtoehtoa ole syytä väheksyä, sillä sekin sisältyy perustamissopimukseen — olisi asiaa koskeva oma lainsäädäntö.

112. EY 36 artiklassa puolestaan alistetaan kilpailusääntöjen käyttö neuvoston sääntelylle ”ottaen huomioon 33 artiklassa luetellut tavoitteet”.<sup>62</sup> Tämä ilmaus viittaa sellaisen hierarkian olemassaoloon, jossa maatalouspolitiikalla on ensisijainen asema, kuten asiassa *McCarren* annetussa tuomiossa<sup>63</sup> ja tätäkin selvemmin asiassa *Maizena* vastaan neuvosto annetussa tuomiossa<sup>64</sup> todettiin, vaikka tällaisella sääntelyllä turvataan samalla tietynlainen vapaa kilpailu, jota ilman yhteismarkkinat vääristyisivät.<sup>65</sup>

111. Ensimmäistä vaihtoehtoa puoltaa EY 32 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”yhteismarkkinoiden toteuttamista koskevia määräyksiä sovelletaan maataloustuotteisiin, jollei 33–38 artiklassa toisin määrätä”; alalla

113. Maataloutta koskevat perustamissopimuksen määräykset eivät muodosta sellaista suljettua ja riippumatonta järjestelmää, jossa ei olisi tilaa kilpailusäännöille. Kilpailusään-

60 — Ks. Blaise, J. B., ”Liberté de concurrence en agriculture”, Raux, J. (toim.), *Politique Agricole Commune et construction communautaire*, Paris, 1984, s. 21; myös Dehousse, F., ”Les règles de concurrence sur les aides d'état dans le secteur de l'agriculture”, *Studia diplomatica*, nro 1–2, 2000, s. 41–58.

61 — Talous- ja sosiaalikomitea katsoi näin lausunnossaan aiheesta ”XX kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus” (XXI kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, 1991), kun se totesi seuraavaa: ”Kilpailua koskevia perustamissopimuksen yleisiä määräyksiä on sovellettava myös maatalousalalla. On kuitenkin ymmärrettävä, että tällaisen soveltamisen on pohjaututtava yhtäältä yhteisön kilpailupolitiikan tavoitteiden ja toisaalta yhteisön maatalouspolitiikan erityispiirteiden tarkasteluun.” (s. 263).

62 — Vastaavasti Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen III-230 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevaa jaksoa vain siltä osin kuin eurooppalaisia tai -puitelaisia III-231 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritellään ottaen huomioon III-227 artiklassa luetellut tavoitteet”.

63 — Asia 177/78, tuomio 26.6.1979 (Kok. 1979, s. 2161, Kok. Ep. IV, s. 497, 11 kohta).

64 — Asia 139/79, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3393, 23 kohta). Myös asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 59–61 kohta).

65 — Ks. Prieto Álvarez, T., mt., s. 234–.

nöt ovat kuitenkin osa kokonaisuutta,<sup>66</sup> eikä niitä voida sivuuttaa.<sup>67</sup>

114. Tähän asiayhteyteen sijoittuu edellä mainittu asetus N:o 26, jossa tosiasiallisesti sallitaan maatalousalan oman kilpailupolitiikan laatiminen, vaikka tähän ei vielä olekaan ryhdytty.<sup>68</sup> Päinvastoin, kuten olen aiemmin huomauttanut, toimielimet ovat johdetun oikeuden kautta pyrkinet siihen, että EY 87–EY 89 artiklaa sovellettaisiin kaikilla osa-alueilla.

### c) Johdettu oikeus

115. EY 36 artiklassa oleva viittaus neuvoston harkintaan sai pian vastakaikua asetuksessa N:o 26, jota sovelletaan perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden kauppaan ja tuotantoon lukuun ottamatta tuotannossa saatuja sivutuotteita, kuten juoksutetta,<sup>69</sup> lannoitteita ja kasvinsuojelua-aineita.<sup>70</sup>

66 — Tältä osin ks. Barthélémy, M., "La politique communautaire en matière d'aides d'Etat dans le secteur agricole", Blumann, C. ja Lange, D. (toim.), *Les distorsions de concurrence en matière agricole dans la CEE*, Revue de Droit Rural, nro 163, 1988, s. 80.

67 — Näin on todettu osassa oikeuskirjallisuutta, esim. Muffat-Jeandet, D., "Aides", *Encyclopédie Juridique Dalloz. Répertoire de Droit communautaire*, nide I, Paris, 1992.

68 — Ks. Blaise, J. B., mt., s. 23.

69 — Asia 61/80, Coöperatieve Stremsel- en Kleurselfabriek v. komissio, tuomio 25.3.1981 (Kok. 1981, s. 851, 21 kohta).

70 — Asia C-250/92, DLG, tuomio 15.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5641, 23 kohta).

116. Tämän horisontaalisen säädöksen mukaan EY 87 artiklaa, EY 88 artiklan 2 kohtaa ja EY 89 artiklaa ei sovelleta edellä mainitulla alalla, mutta poisjätöjen alkupe- räiset perustelut eivät alan orastaneen yhteisen politiikan takia enää päde luotujen markkinajärjestelyjen takia; vaikka rajoitusten poistamiseen tähtäviä ehdotuksia esitettiin,<sup>71</sup> kyseisten maatalouspolitiikan mää- räysten soveltamisesta oli siten sovittava kussakin alakohtaisessa asetuksessa, kuten yleisesti onkin tehty, ilmoittamalla perustamissopimuksen noudattamisesta valtion- tuen osalta, ellei poikkeuksista säädetä erikseen artiklaosassa.

117. Asia erikseen ovat tuotteet, joille ei ole yhteisiä järjestelyjä ja joihin sovellettaisiin erityissääntöjen puuttuessa ja edellä maini- tun asetuksen nojalla ainoastaan EY 88 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan ensimmäisen virkkeen määräyksiä, ja tällöin komission toimivalta rajoittuisi valtiontukea koskevien suositusten antamiseen, kuten asioissa St. Nikolaus Brenneri<sup>72</sup> ja Société

71 — Komissio toimitti neuvostolle maaliskuussa 1966 yhteisen tukipolitiikan laatimisen perusteita maataloudessa koskevan tiedonannon, johon sisältyi ehdotus asetuksen N:o 26 muuttamisesta siten, että 87 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja sovellettaisiin kaikkiin perustamissopimuksen liitteessä I lueteltuihin tuotteisiin (KOM(66) lopullinen, 23.3.1966, toimitettu neuvostolle 25.3.1966). Tältä osin ks. Ventura, S., *Principes de Droit agraire communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1967.

72 — Asia 337/82, tuomio 21.2.1984 (Kok. 1984, s. 1051, 12 kohta).

d'initiatives et de coopération agricoles vastaan komissio<sup>73</sup> annetuissa tuomioissa todettiin.

118. Voidaan myös katsoa, että asetuksessa N:o 26 säädetyt rajoitukset olivat väliaikaisia, jolloin perustamissopimuksen järjestelmän mukaisesti EY 87 ja 88 artiklaa sovellettaisiin siirtymäkauden päätyttyä kokonaisuudessaan maatalouteen.<sup>74</sup>

119. Edellä todetusta voidaan päätellä, että tätä alaa koskevan komission toimen oikeudellisen perustan tutkimiseksi on ensiksi selvitettävä, onko olemassa asetusta, jossa nimenomaisesti annetaan valtuutus. Edelleen, ja jos yhteistä markkinajärjestelyä ei ole olemassa, on selvitettävä, sovelletaanko asetusta N:o 26. Ellei sitä sovelleta, lopuksi on tutkittava kilpailusääntöjen soveltaminen sellaisenaan, jollei sovitusta erityistoimenpiteistä muuta johdu.

73 — Asia 114/83, tuomio 5.7.1984 (Kok. 1984, s. 2589, 27 kohta).

74 — Julkisasiamies Capotorti esitti tämän ajatuksen jo ratkaisuehdotuksessaan asiassa 91/78, Hansen, tuomio 13.3.1979 (Kok. 1979, s. 935). Hän korosti erilaisia perusteluja esitettyään seuraavaa: ”Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä hahmotellun järjestelmän puitteissa olisi täysin järjetöntä antaa jäsenvaltioille täysi vapaus tukien osalta niillä maatalouden osa-alueilla, joita ei vielä säännellä (eikä välttämättä koskaan säännelläkään) yhteisellä järjestelyllä. Mielestäni perustamissopimuksen järjestelmän mukaisesti on hyväksyttävä, että siirtymäkauden päätyttyä perustamissopimuksen [87 ja 88] artiklan määräyksiä sovelletaan myös maatalousalaan.” Yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tätä kysymystä, koska se ei pitänyt sitä tarpeellisenä (tuomion 11 kohta).

## 2. Päätöksen oikeudellinen perusta

120. Päätös perustuu EY 88 artiklan 2 kohtaan (vaikka siinä viitataan myös 3 kohtaan) ja EY 87 artiklan 3 kohtaan. Kansalliset tuomioistuimet tiedustelevat kuitenkin, onko komissiolla oikeutta vedota näihin määräyksiin asetuksessa N:o 26 säädetyin nojalla, sillä asetuksen mukaan voidaan soveltaa ainoastaan siinä mainittuja valtioneukisääntöjä, eivätkä edellä mainitut määräykset kuulu niihin.

121. Yleistä tulkintaa etsittäessä on siis annettava etusija erityissäädöksille ja tarkasteltava kahta soveltamisalaa: alueellisessa laissa nro 44/1988 säädettyä yleistä soveltamisalaa ja sen nojalla tehdyissä päätöksissä määritellyjä erityisiä soveltamisaloja.

### a) Alueellisen lain nro 44/1988 tukijärjestelmä

122. Tällä säädöksellä perustetaan maatalouden tukirahasto. Erityisesti sen 5 §:ssä säädetään tukijärjestelmästä epäsuotuisien olosuhteiden johdosta taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille.

123. Tällaisessa tilanteessa perustamissopimuksen valtioneuvoston asetusten soveltaminen pohjautuu maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamisesta 12 päivänä maaliskuuta 1985 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 797/85,<sup>75</sup> jota on muutettu useaan otteeseen ja joka on kodifioitu ja kumottu samannimisellä, 15.7.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2328/91.<sup>76</sup>

124. Asetuksen N:o 797/85 1 artiklassa otetaan käyttöön yhteinen toiminta maatilojen tehokkuuden parantamiseksi ja niiden kehityksen edistämiseksi. Asetuksen N:o 2328/91 1 artiklassa todetaan puolestaan, että kyseisen toiminnan tavoitteena on yhtäältä edistää yritysten kehittämistä vahvistamalla ja järjestämällä uudelleen niiden rakenteita sekä edistämällä sivuelinkeinoja (1 artiklan 1 kohdan ii luetelmakohta) sekä toisaalta säilyttää maatalousyhteisö elinvoimaisena maatalousalueiden väestörakenteen kehityksen edistämiseksi ja varmistaa viljelijöille kohtuullinen elintaso, myös korvaamalla luonnonhaittojen vaikutukset vuoris- toalueilla ja epäsuotuisilla alueilla (1 artiklan 1 kohdan iii luetelmakohta).

75 — EYVL L 93, s. 1.

76 — EYVL L 218, s. 1. Asetusta sovelletaan sen 41 artiklan mukaan 9.8.1991 alkaen.

125. Näin ollen edellä mainitut asetukset vaikuttavat alueelliseen lakiin nro 44/1988 sen tarkoituksen perusteella.<sup>77</sup>

126. Koska asetuksen N:o 797/85 mukaan on noudatettava EY 87–EY 89 artiklaa (31 artikla), ja sama todetaan asetuksessa N:o 2328/91 (12 artiklan 1 kohta ja 35 artikla), kansallisiin toimenpiteisiin sovelletaan yhteisön valtioneuvoston asetuksia eikä asetuksia N:o 26.

127. Jos tästä seikasta olisi epäselvyyttä, voitaisiin joka tapauksessa vedota aiemmin esitettyyn perusteluun, jonka mukaan perustamissopimuksen kilpailusääntöjä sovelletaan sellaisenaan maatalouteen.

b) Giunta regionalen päätöksillä myönnettyt tuet

128. Jos tukien myöntämistä koskevassa italialaisessa laissa luotuun perusjärjestel-

77 — Vaikka ajallisista syistä sovelletaan vain asetusta N:o 797/85, sen jälkeen annettu asetus on samansisältöinen: tältä osin on huomattava, että asetuksen N:o 2328/91 liite II sisältää näiden asetusten välisen vastaavuustaulukon; taulukossa mainitaan myös asetusten (ETY) N:o 797/85, (ETY) N:o 270/79, (ETY) N:o 1360/78 ja (ETY) N:o 355/77 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on maatalouden rakenteista ja maatalouden mukauttamisesta uusiin markkinaolosuhteisiin sekä maaseudun alueiden säilyttämisestä 15 päivänä kesäkuuta 1987 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1760/87 (EYVL L 167, s. 1).



mään sovelletaan valtioneuvoston päätöksiä, on johdonmukaista päätellä, että sama koskee sen konkreettisia ilmentymiä. Tämä ei kuitenkaan estä arvioimasta komission päätöksen kattavuutta yhteisössä suhteessa Sardinian autonomisen alueen myöntämiin tukiin, joskaan yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole antaa ratkaisua alueellisesta laista.<sup>78</sup>

i) Kasvihuonetuotanto

129. 30.12.1988 tehdyllä päätöksellä myönnettiin lainoja kasvihuoneissa tuotettujen tuotteiden hintojen laskun takia.<sup>79</sup>

130. Edellä esitettyjen perustelujen mukaisesti tähän toimeen sovelletaan asetusta N:o 797/85, jossa komissiolle annetaan valtuudet soveltaa kaikkia valtioneuvoston päätöksiä koskevia perustamissopimuksen määräyksiä.

78 — Kuten jäljempänä todetaan, metsätalousyrityksiä koskeva 27.6.1990 tehty päätös ei kuulu ”maatalouden” soveltamisalaan ainakaan yhteisön näkökulmasta.

79 — Tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa — erityisesti otsikon ”Sardinian aluehallituksen myöntämät tuet” alla — on lisätietoja tästä päätöksestä ja muista päätöksistä.

ii) Metsätalousyritykset

131. 27.6.1990 tehdyllä päätöksellä tuettiin sellaisia metsätalousyrityksiä, joiden istutuksilla ei vielä voitu suorittaa kaupallista hakkuuta.

132. Vaikka perustamissopimuksessa tarkoitettu ”maatalouden” käsite on erittäin laaja, sillä se pitää sisällään myös kotieläintalouden ja kalatalouden, se ei kata metsätalousyrityksiä, eikä metsätaloustuotteita pidetä ”maataloustuotteina” liitteen I tarkoittamalla tavalla, vaikkei näiden välistä yhteyttä kiistetäkään.<sup>80</sup>

133. Tältä osin merkityksellinen on komission viittaus 25.2.1999 annettuun tuomioon,<sup>81</sup> jonka mukaan ”liitteen [I], jossa luetaan [32–38] artiklan soveltamisalaan kuuluvat maataloustuotteet, ei voida katsoa kattavan yleisesti puita ja metsätaloustuotteita, vaikka jotkut näistä tuotteista voivat erikseen arvioituina kuulua kyseisten artiklojen soveltamisalaan”.

80 — Näin esim. asetuksessa N:o 797/85 säädetään Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston osallistumisesta metsätaloutta koskeviin toimenpiteisiin maatalojen tukemiseksi, kuten metsittämiseen, suojavyöhykkeiden ja palokujien rakentamiseen, teiden tekemiseen sekä metsitettävien alojen parantamiseen (1 artiklan 2 kohdan d alakohta ja 20 artikla).

81 — Yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto (Kok. 1999, s. I-1139).

134. Ellei ole siis kyse EY 36 artiklassa määrätystä erityistapauksista, kansallisiin toimiin sovelletaan yhteisön yleisiä sääntöjä.

iv) Velkaantuneet maatalousyritykset

iii) Kaninkasvattajat

135. Kanit kärsivät eläinkulkutaudista, joka puhkesi alueella vuoden 1990 keväällä. Kaninkasvattajat saivat 20.11.1990 tehdyllä päätöksellä myönnettyä tukea.

138. Markkinatilanteen ja ilmasto-olojen huonontumisen takia 26.6.1992 tehdyllä päätöksellä myönnettiin tukea tietyt edellytykset täyttävälle taloudellisille toimijoille.

139. Nyt esillä olevassa asiassa on ajankohdan vuoksi otettava huomioon asetus N:o 2328/91, jonka asialliseen soveltamisalaan alueellinen toimi kuuluu, joten on sovellettava kaikkia perustamissopimuksen kilpailusääntöjä.

136. Kyseessä on ala, joka edellä mainitusta alasta poiketen rinnastetaan maatalousalaan ja johon näin ollen sovelletaan asetusta N:o 797/85, mutta siitä on myös olemassa erityisasetus: tiettyjen perustamissopimuksen liitteessä [I] lueteltujen tuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä 28 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus N:o 827/68.<sup>82</sup>

c) Loppuhuomio

137. Kyseisen asetuksen 5 artiklan mukaan EY 87–EY 89 artiklaa ”sovelletaan liitteessä lueteltujen tuotteiden tuotantoon ja kauppaan”, ja näihin tuotteisiin luetaan ”muut elävät eläimet” (01.06 kohta).

140. Edellä olevissa kohdissa perustellaan EY 87–EY 89 artiklan soveltamista alueellisen lain nro 44/1988 ja sen neljän käytännön ilmentymän yhteydessä. On olemassa johdetun oikeuden säännöksiä, joiden takia tämä on mahdollista, ja tietyt niistä, kuten kaninkasvattajia koskevat säännökset, ovat luonteeltaan erityisiä. Vaikka näin ei olisikaan, yhteisöjen tuomioistuimella on hyvä tilaisuus vahvistaa, että päätöksen ulottuvuus perustuu perustamissopimukseen, tarkastelemalla päätöksen artiklaosan kirjainta ja henkeä.

82 — EYVL L 151, s. 16.

## B Luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

141. Välipäätöksissä annetaan suuri merkitys sille, että alueellisen säädöksen julkaisemisen, Italiaa koskevan rikkomismenettelyn aloittamisen, komission päätöksen tekemisen ja aiheettomasti saatujen summien takaisinmaksua koskevan vaatimuksen välillä on kulunut pitkä aika; nämä tosiseikat yhdistetään luottamuksensuojan periaatteeseen, jota katsotaan loukatun siksi, ettei tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille ole tutkittu viipymättä.

### 1. Periaatteen sisältö

142. Luottamuksensuojalla on läheinen suhde oikeusvarmuuteen, jonka erityinen ilmentymä se on, mutta siltä puuttuu viimeksi mainitun puhtaasti objektiivinen luonne, sillä se koskee yksilöityjen tilanteiden suojaamista. Tällaisen subjektiivisuuden vuoksi periaatteen suojaava vaikutus määräytyy suurelta osin kunkin tapauksen olosuhteiden mukaan.<sup>83</sup>

83 — Parejo Alfonso, L., teoksessa Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T., Moreno Molina, A. M. ja Estella de Noriega, A. (toim.), *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, s. 75 ja 76 oikeuskäytäntöviittauksineen.

143. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut tämän periaatteen esille jo kauan sitten,<sup>84</sup> mutta sen tunnustaminen on ollut pitkäaikainen ja vähittäinen prosessi, joka on noudattanut yhteisön oikeudessa tapahtunutta kehitystä; tämä on vaikeuttanut selkeän ja johdonmukaisen määritelmän kehittämistä.<sup>85</sup>

144. Oikeuskäytännön<sup>86</sup> kehityksen perusteella periaatteen soveltamiselle on useita samanaikaisia edellytyksiä:<sup>87</sup> tarvitaan yhteisön viranomaisten toimi, jonka osalta asianomaisilla henkilöillä voi olla perusteltuja odotuksia, sillä — kuten asiassa Kühn annetussa tuomiossa<sup>88</sup> todetaan — periaatteeseen voidaan vedota vain, jos komissio on aiemmin itse luonut tilanteen, johon luottamus perustuu; tarvitaan sellainen todennäköisyys henkilön aseman säilymisestä, jonka ulkopuolinen tarkkailija voi tunnistaa ja ottaa huomioon ja joka saa objektiivisen perustan ja ulottuvuuden, jol-

84 — Hubeau, F., "Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes", *Cahier de Droit Européen*, nro 2–3, 1983, s. 149 ja García Macho, R., "Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nro 56, 1987, s. 563; näiden teosten mukaan tätä jo saksalaisessa oikeudessa esiintynyttä termiä — Vertrauensschutz — käytettiin ensimmäisen kerran asiassa 111/63, Lemmerz-Werke v. korkea viranomainen, 13.7.1965 annetussa tuomiossa (Kok. 1965, s. 835).

85 — Schwarze, J., "Tendencies towards a Common Administrative Law in Europe", *European Law Review*, nro 2, 1991, s. 870.

86 — Yhteenveto oikeuskäytännöstä löytyy mm. teoksesta Castillo Blanco, F. A., *La protección de la confianza en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998, s. 163–199.

87 — Ks. mm. Schwarze, J., mt., s. 949–; Parejo Alfonso, L. ym., mt., s. 76–78 ja Rodríguez Curiel, J. W., "Principios generales del derecho y recuperación de ayudas de Estado ilegales. En especial la confianza legítima", *Gaceta Jurídica*, nro 209, syyskuu/lokakuu 2000, s. 33–36.

88 — Asia C-177/90, tuomio 10.1.1992 (Kok. 1992, s. I-35, 14 kohta).

loin siitä tulee unionin oikeusjärjestyksen mukainen ”perusteltu odotus”; ja tarvitaan asianosaisten ensisijainen etu yleiseen etuun verrattuna.

veloitteen välttämiseksi vai säädöksen pätevyyden riittauttamiseksi tuomioistuimessa.<sup>91</sup>

145. Ongelmaksi muodostuu ”luottamuksen perustan” löytyminen, sillä vasta sen selvittyä yksityisen oikeussubjektin tilanne voi saada suojaa.<sup>89</sup>

147. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että komission harjoittaman valvonnan pakottavuuden takia tuensaajat voivat ”perustellusti luottaa siihen, että niille myönnetty tuki on lainmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu — — menettelyä” ja että ”huolellisen taloudellisen toimijan on yleensä varmistettava, että tätä menettelyä on noudatettu”.<sup>92</sup> Jos siis tukea myönnetään ilmoittamatta sitä ennalta, asianosainen ei voi kyseisellä hetkellä perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti.<sup>93</sup> Edelleen, niin kauan kuin tukea ei ole hyväksytty ja jopa niin kauan kuin määräaika kanteen nostamiselle hyväksymispäätöksestä ei ole päättynyt, tuen laillisuudesta ei ole varmuutta.<sup>94</sup> Näin ollen periaatteeseen ei voida vedota varmistumatta ensin siitä, että tuen myöntävä valtio on antanut siitä pakollisen ennakkotiedon,<sup>95</sup> sillä on vaikeaa vedota

## 2. Luottamuksensuoja valtiontuen alalla

146. Laittomat ja yhteismarkkinoille soveltumattomat tuet on aina perittävä takaisin, paitsi jos tämä on ristiriidassa jonkin yleisen oikeusperiaatteen kanssa.<sup>90</sup> Näistä poikkeuksista erityisen tärkeä on yksityisten oikeussubjektien luottamuksensuoja, oikeuskäytännössä usein tarkasteltu periaate, joka muuttaa hieman muotoaan sen mukaan, vedotaanko siihen yhteisön säädöksestä johtuvan

91 — Tältä osin ks. asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135, 49 kohta).

92 — Yhdistetyt asiat C-183/02 P ja C-187/02 P, Demesa ja Territorio histórico de Álava v. komissio, tuomio 11.11.2004 (Kok. 2004, s. I-10609, 44 kohta) sekä siinä mainitut asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3437, Kok. Ep. X, s. I-521, 14 kohta); em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (51 kohta) ja asia C-24/95, Alcan Deutschland, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1591, 25 kohta).

93 — Em. asiassa Demesa ja Territorio histórico de Álava v. komissio annetun tuomion 45 kohta sekä siinä mainitun em. asiassa Alcan Deutschland annetun tuomion 30 ja 31 kohta.

94 — Asia C-91/01, Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, (Kok. 2004, s. I-4355, 66 kohta) sekä sen perustana em. asiassa Espanja v. komissio annetun tuomion 53 kohta ja asia T-126/99, Graphischer Maschinenbau v. komissio, tuomio 14.5.2002 (Kok. 2002, s. II-2427, 42 kohta).

95 — Fastenrath, U., ”Verwaltungsrecht. Europarecht”, *Juristenzeitung* 1992, s. 1081.

89 — Pescatore, P., ”Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire”, *Rapport du 12<sup>e</sup> congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, nide I, Paris, 1986, s. 35.

90 — Tämä yhteisöjen tuomioistuimen puoltama kanta on vahvistettu päätöksen julkaisemisen jälkeen voimaan tulleen em. asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdassa.

tietämättömyyteen valtiontukia koskevasta yhteisön valvontajärjestelmästä.<sup>96</sup>

148. Kestää aikansa, ennen kuin komissio voi todeta tämän, kuten asiassa Italia vastaan komissio 29.4.2004 annetussa tuomiossa<sup>97</sup> korostettiin käsiteltäessä väitettä, jonka mukaan pitkä ajanjakso tukien myöntämisen ja takaisinperimistä koskevan päätöksen tekemisen välillä oli synnyttänyt luottamuksen tukien sääntöjen mukaisuuteen. Ensiksi myönnetyn summan takaisinperimisoikeuden vanhentumisaika oli täytynyt vahvistaa etukäteen, mitä ei tuolloin riidanalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana — eikä nytkään esillä olevassa asiassa — ollut tehty (89 kohta).<sup>98</sup> Toiseksi vaikka tuomiossa todettiin muihin tuomioihin<sup>99</sup> tukeutuen, että oikeusvarmuus estää sen, että yhteisön toimielin voisi viivyttää loputtomasti toimivaltuuksiensa käyttöä (90 kohta), ilmoittamattomien tukien yhteydessä viive voidaan katsoa toimielimestä johtuvaksi vain siitä lähtien, kun se on saanut tietää niiden olemassaolosta (91 kohta).

96 — Pernice, I, "Neues zum EG-Beihilfenverbot", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1992, s. 66; artikkelissa kehoitetaan tuensaajia tarkistamaan, onko tuesta ilmoitettu ja onko EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisia menettelyjä aloitettu, ja lisäksi siinä suositellaan, että jäsenvaltiot selvittäisivät, onko tukia vielä ilmoittamatta. Komissiokin on kiinnittänyt huomiota ilmoittamatta jääneitä tukia koskevaan epävarmuuteen eräässä tiedonannossaan (EYVL 1983, C 318, s. 3 ja 4).

97 — Asia C-298/00 P (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

98 — Em. asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa asetetaan vanhentumisaika tukien takaisinperimistä koskeville komission toimivaltuuksille.

99 — Asia 52/69, Geigy v. komissio, tuomio 14.7.1972 (Kok. 1972, s. 787, 20 ja 21 kohta) ja yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7869, 140 kohta).

149. Juuri päätöksen viivästyminen on perusteena ainoassa tapauksessa, jossa takaisinmaksua ei vaadita. Näin tehtiin asiassa RSV vastaan komissio annetussa tuomiossa<sup>100</sup> tapauksen poikkeuksellisten olosuhteiden takia;<sup>101</sup> siinä oli riitautettu päätös, jolla todettiin soveltumattomaksi ja poistettiin 26 kuukautta ilmoittamisen jälkeen sellainen tuki, joka oli myönnetty muita sallittuja tukia saaneelle alalle ja jolla oli tarkoitus kattaa niin ikään hyväksyttyä tukea saaneen toimenpiteen lisäkustannukset.

3. Periaatteen soveltaminen nyt esillä olevassa asiassa

150. Päätöksen tarkastelu asiallisesta näkökulmasta tuo esille kaksi ongelmaa: ensiksi tuista ei ole ilmoitettu, joten ne ovat laittomia; toiseksi ne eivät ole vapaan kilpailun mukaisia, joten ne eivät sovellu yhteismarkkinoille. Näistä kahdesta seikasta voidaan tehdä yhteinen päätelmä.

100 — Asia 223/85, tuomio 24.11.1987 (Kok. 1987, s. 4617).

101 — Tilanteen poikkeuksellisuutta korostettiin jo asiassa C-334/99, Saksa v. komissio, 28.1.2003 annetussa tuomiossa (Kok. 2003, s. I-1139, 44 kohta). Oikeuskirjallisuudesta ks. Götz, V., "Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts", H. III, *Subventionsrecht*, asianro 108, s. 34.

## a) Laittomuus

151. Komission päätöksessä todetaan ensin, että alueellisen lain nro 44/1988 5 §:n mukaan myönnetty tuet ovat laittomia, koska komissiolle ei annettu tietoa tuosta säädöksestä eikä sen nojalla tehdyistä päätöksistä.

152. Ilmoittamatta jättäminen on helposti todettavissa oleva tosiseikka, eikä sen toteamisen periaatteessa tulisi johtaa nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaiseen viivästykseen.

153. Ensiksi on määriteltävä sovitut toimenpiteet EY 87–EY 89 artiklan soveltamisen kannalta. Tämä tehtävä ei aina ole yksinkertainen.

154. Sitä paitsi todetut yhteisön oikeusjärjestyksen rikkomiset eivät koske vain muoto-seikkoja, vaan ne ulottuvat kysymyksessä olevien tukien asiasisältöön. Tältä osin merkityksellinen on ns. Boussac-oikeuskäytäntö,<sup>102</sup> jonka mukaan valtiontuen palauttamista ei voida vaatia yksinomaan sen seikan vuoksi, ettei siitä ole ilmoitettu

EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti, toisinaan sen laittomuuden (formelle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit) vuoksi, vaan on todettava sen soveltumattomuus yhteismarkkinoille (materielle Gemeinschaftsrechtswidrigkeit).

155. Kyse ei siis ole erillisistä vaan toisiinsa tiiviisti sidoksissa olevista lokeroista, joten on tarkasteltava päätöksen toista osa-aluetta.

## b) Soveltumattomuus

156. Kuluneen ajan arvioimiseksi on pohdittava pääasioiden tosiseikkojen tapahtuessa annettuja tietoja sekä Sardinian aluehallituksen myöntämien tukien osalta että komission toteuttamien toimenpiteiden kannalta.

157. Yksityiskohtaisen arvioinnin jälkeen voidaan täsmentää, että alueellinen laki on peräisin vuodelta 1988, mutta menettely aloitettiin vuonna 1994, päätös tehtiin vuonna 1997, ja aiheettomasti maksettuja määriä vaadittiin maksettaviksi takaisin vuonna 2001.

102 — Asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (ns. Boussac-tuomio; Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Tämän oikeuskäytännön ovat vakiinnuttaneet asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (ns. Tubemeuse-tuomio, Kok. 1990, s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, 15–20 kohta); asia C-354/90, Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires ja Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5505, Kok. Ep. XI, s. I-495 13 kohta) ja asia C-39/94, SFEY ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547, 43 kohta).

158. Yhteisön toimen pätevyyttä käsitellessä on arvioitava toimielinten noudattamaa huolellisuutta. Jäsenvaltion toiminta vaikuttaa sisäisellä tasolla maan ja sen kansalaisten välisiin suhteisiin, mutta se ei voi aiheuttaa päätöksen kumoamista. Näin ollen riidanalaiset ajanjaksot lasketaan siitä ajankohdasta, jolloin komissio sai ensimmäisen kerran tietoonsa seikkoja, joista voitiin päätellä tukien olemassaolo; näin tapahtui 1.9.1992, jolloin se sai tiedon alueellisesta laista nro 17/1992. Kyseisen ajanjakson päättymispäivä (dies ad quem) oli ajankohta, jolloin toimielimen päätöksestä ilmoitettiin.

159. Näiden ajankohtien välillä voidaan erottaa kaksi vaihetta: esiselvitysten vaihe ja muodollisen toteamisen vaihe.

161. Vaihe ulottuu vuoden 1992 syyskuusta vuoden 1994 elokuuhun; tuona ajanjaksona Italian hallitukselta pyydettiin tietoja useaan otteeseen, ja se vastasi 29.10.1992 ja 27.5.1993 päivättyihin kirjeisiin 24.3.1993, 2.4.1993 ja 3.12.1993 ja viimeiseen, 28.2.1994 päivättyyn kirjeeseen 25.4.1994.

162. Nämä toimenpiteet osoittavat, ettei päätöksen väitetyä kumoamisen kannalta merkityksellistä viivästystä tapahtunut. Vaikka ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole selvitetty viivästyksen sisältöä, vaikuttaa siltä, että kansallisilta viranomaisilta kesti kauan täyttää yksi komission pyynnöistä, sillä 27.5.1993 päivättyyn kirjeeseen vastattiin puolen vuoden kuluttua.

ii) Muodollinen menettely

i) Alustava tutkimus

160. Koska alueellisesta laista nro 44/1988 ja Giunta regionalen päätöksistä ei ollut tiedotettu, tässä vaiheessa varmistetaan merkitykselliset seikat, erityisesti tukien luonne ja laajuus sekä niiden vaikutukset yhteismarkkinoihin.<sup>103</sup>

163. Toinen ajanjakso ulottuu muodollisen menettelyn aloittamisesta vuoden 1994 elokuussa päätöksen tekemiseen vuoden 1997 huhtikuussa.

164. Erityinen merkitys tässä on edellä mainitulla Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistulla komission tiedonnolla, joka on osoitettu EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioille ja niille, joita asia

103 — Em. Boussac-tuomiossa annetaan komissiolle tietty aika asian käsittelemiseen ja tutkimiseen ennen muodollisen menettelyn aloittamista (27 kohta).

koskee, jotta nämä voivat kuukauden kuluessa esittää huomautuksensa suunnitelluista toimenpiteistä. Asiassa Intermills vastaan komissio annetussa tuomioissa todettiin, ettei kyseisessä määräyksessä ”tarkoiteta sitä, että yksittäisiä henkilöitä olisi erikseen vaa-dittava esittämään näkemyksensä”, sillä ”sen tarkoituksena on ainoastaan velvoittaa — — toimimaan siten, että kaikille niille henkilöille, joita asia mahdollisesti koskee, tiedotetaan asiasta ja annetaan tilaisuus esittää näkemyksensä”; lisäksi sen mukaisesti ”Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistu tiedonanto on asianmukainen keino tiedottaa menettelyn alkamisesta kaikille asianomaisille”.<sup>104</sup>

165. Tähän 32 kuukauden ajanjaksoon sisältyy paljon tapahtumia, kuten Italian 30.1.1995, 25.8.1995 ja 1.12.1995 esittämät huomautukset. Lisäksi lainsäädäntöä muutettiin vuoden 1995 viimeisellä neljänneksellä, ja saman vuoden joulukuussa Italialta pyydettiin uusia selvityksiä, jotka saatiin 22.2.1996. On niin ikään merkityksellistä, että komissio päätti tosiseikkojen perusteella tutkia vuonna 1995 toteutetun muutoksen koko tukisäännösten ohella ja että se tiedotti tästä valtiolle 25.7.1996 tehdyllä päätöksellä, vaikkei tätä voitu lopulta toteuttaa uudistuksen vaikutuksia koskevien tietojen puuttuessa.

166. Vaikka asiassa on ilmennyt tietynlainen viive, jota on vaikea perustella, komissio ei ole laiminlyönyt tehtäviään.

### c) Kokonaisarvio

167. Kaiken edellä todetun perusteella päätöksen kaksitahoisesta sisällöstä ja sitä edeltäneistä toimista voidaan päätellä, ettei edunsaajien luottamuksensuojaa ole loukattu: yhtäältä alueellisesta laista nro 44/1988 ja sen soveltamiseksi tehdyistä päätöksistä ei ilmoitettu, ja menettelyn aloittamisesta julkaistiin tiedonanto; toisaalta yhteisön toimenpiteen toteuttamiseen saakka kulunut aika ei ole liiallinen.

### C Muut virheet

168. Aivan ensiksi on syytä korostaa, että päätöksessä tuet todetaan laittomiksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomiksi. Ensimmäinen toteamus perustuu siihen, että tuet myönnettiin antamatta komissiolle tilaisuutta tutkia niitä niiden suunnitteluvaiheessa. Toinen toteamus perustuu EY 87 artiklan 1 kohtaan, sillä sen artiklan 2 ja 3 kohdan poikkeusten edellytykset eivät täyttyneet.

169. Nämä toteamukset noudattavat yhteisöjen tuomioistuimen asettamia vaatimuksia,

104 — Asia 323/82, tuomio 14.11.1984 (Kok. 1984, s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667, 17 kohta).



joissa edellä mainituista Boussac-tuomiosta ja Tubemeuse-tuomiosta lähtien erotetaan asiasisällön soveltumattomuus menettelytason lainvastaisuudesta; siten muodollisen ilmoituksen puuttuminen ei vaikuta vapaaseen kilpailuun.

170. Nyt esillä olevassa asiassa kiista ei koske tukien ilmoittamista jättämisestä, joka merkitsee niiden laittomuutta, vaan tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille ja toteutettuja toimenpiteitä.

171. Seuraavaksi on arvioitava virheellistä menettelyä, puutteellisia perusteluja ja tukien soveltuvuutta.

## 1. Menettelyä koskevat sääntöjenvastaisuudet

172. Komissiolla ei ennen edellä mainittua asetusta N:o 659/1999 ollut sääntöjä jo hyväksytyjen tai myönnettyjen valtiontukien varalta sovellettavia menettelyjä varten. Komissio seurasi siihen asti yhteisöjen tuomioistuinta, joka oli asiassa Italia vastaan komissio 2.7.1974 antamassaan tuomiossa<sup>105</sup> kehittänyt erityisen valvontamenettelyn ilmoitettuja tukia varten laadittujen sääntöjen perusteella.

173. Menettelyn vaiheet selvitettiin edellä mainitussa Boussac-tuomiossa:

- Kun komissio on todennut, että tuki on otettu käyttöön tai sitä on muutettu ilmoittamatta sille asiasta, se vaatii asianomaista valtiota esittämään huomautuksensa, minkä jälkeen se voi vaatia valtiota lopettamaan tuen myöntämisen ja tarvittaessa sen täytäntöönpanon välittömästi sekä pyytää siltä kaikki tarvittavat asiakirjat ja tiedot.

- Tämän jälkeen komissio tutkii toimenpiteen soveltuvuuden yhteismarkkinoille. Ellei asianomaiselta maalta saada selvityksiä, komissio voi lopettaa menettelyn ja tehdä asiaankuuluvan päätöksen, jossa vaaditaan tarvittaessa tukien palauttamista.

- Jos valtio ei lopeta tuen myöntämistä, komissiolla on oikeus, samalla kun se jatkaa tuen asiasisällön tutkimista, saattaa asia suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sen vahvistamiseksi, että perustamissopimuksen määräyksiä on rikottu.

174. Kun komissio sai tietoonsa väitetyt tuet nyt esillä olevassa asiassa, käynnistettiin

<sup>105</sup> — Asia 173/73 (Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323).

alustava tutkimus, jonka perusteella aloitettiin muodollisesti EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely; Italia esitti väitteitä useaan otteeseen menettelyn kuluessa, ja sen päätteeksi tehtiin riidanalainen päätös.

jonka mukaan komission ja jäsenvaltioiden on seurattava jatkuvasti "voimassa olevia" tukia — koska on selvää, että kyse on uusista tuista.<sup>106</sup>

175. Näistä tosiseikoista ei ilmene mitään sellaista olennaista rikkomista, joka aiheuttaisi lopullisen toimen pätemättömyyden.

b) Ei voida hyväksyä myöskään väitettä, jonka mukaan tukien soveltuvuutta ei varmistettu sen jälkeen, kun alueellisesta laista nro 17/1992 oli ilmoitettu, sillä ilmoittamisen johdosta pyydettiin alustavia tietoja ja toteutettiin useita jo mainittuja toimenpiteitä.

176. Lisäksi on otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

Vaikka päätöksessä tarkastellaan tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille, toimien kesto ei näin ollen vaikuta menettelyn sääntöjenmukaisuuteen vaan aivan muuhun ja jo käsiteltyyn näkökohtaan: luottamuksen suojan periaatteeseen.

a) Alueellisen lain nro 44/1988 — sellaisena kuin se on täydennettynä alueellisella lailla nro 17/1992 — mukaisessa järjestelyssä myönnettiin sen 5 §:n mukaisesti matalakorkoisia luottoja, joihin sovelletaan sen 4 §:n nojalla kyseisen säädöksen lisäksi maatalousluottoja koskevista toimenpiteistä vuonna 1928 annettua lakia; sillä ei täten säännellä tukia kokonaisuudessaan vaan ainoastaan sitä tapaa, jolla ne myönnetään.

## 2. Perustelut

177. Totesin asiassa Portugali vastaan komissio, jossa tuomio annettiin

Ei siis voida väittää, että tuista olisi säädetty ennen perustamissopimusta — tästä seuraa, että on sovellettava EY 88 artiklan 1 kohtaa,

106 — Muussa tapauksessa — komission huomautuksissaan antaman esimerkin mukaisesti — viittaus sopimusten sääntelyyn vuoden 1942 siviilikoodeksissa merkitsisi, että toimenpiteet olivat voimassa kyseisenä ajankohtana.

11.11.2004,<sup>107</sup> esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, että toimen perustelu ”on olennainen seikka”<sup>108</sup> ja että velvollisuus sen ilmaisemiseen on asetettu sekä oikeussubjektien suojaamiseksi että sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuimella olisi kaikki tarvittavat tiedot voidakseen tutkia täysin kyseisen toimen laillisuuden.<sup>109</sup> Myös oikeuskäytännössä on korostettu, että perustamis- sopimuksessa edellytetään, että toimielimen riidanalaisen päätöksen perustelut on ilmaistava selkeästi ja yksiselitteisesti siten, että henkilölle, jota toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta; edellytyksenä ei ole, että esitetään kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, mutta päätöksen sanamuodon lisäksi on otettava huomioon asiayhteys ja kaikki kysymyksessä olevaa asiaa koskevat oikeussäännöt.<sup>110</sup>

178. Tukijärjestelmän taloudellisesti monimutkainen luonne tarkoittaa, että päätösten perusteluilla on suuri merkitys tällä alalla. Jo asiassa komissio vastaan Saksa 12.7.1973 annetussa tuomiossa<sup>111</sup> muistutettiin, että päätöksen on oltava riittävän täsmällinen, ja edellä mainitussa asiassa Intermills vastaan komissio annetussa tuomiossa ja yhdistetyissä asioissa Alankomaat ja Leeuwardeer Papierwarenfabrik vastaan komissio annetussa tuomiossa<sup>112</sup> kumottiin riidanalainen säädös perustelujen puutteellisuuden vuoksi. Edellä mainitussa Boussac-tuomiossa katsot-

tiin kuitenkin, että jos jäsenvaltio myöntää tuen jätettyään ilmoittamatta siitä etukäteen, päätöksessä, jolla tuki todetaan soveltumattomaksi, ei tarvitse osoittaa tuen todellista vaikutusta kilpailuun tai kauppaan, sillä tämä johtaisi velvollisuuttaan rikkovien jäsenvaltioiden suosimiseen niiden kustannuksella, jotka ilmoittavat toimenpiteistä suunnittelu- vaiheessa (erityisesti 32 ja 33 kohta).

179. Nyt esillä olevassa asiassa komission päätöksen johdanto-osan kappaleissa annetaan tiedot päätöksen tekemistä koskevasta menettelystä ja kansallisista säädöksistä. Lisäksi niissä selvitetään, miksi ilmoittamatta jättäminen on vakavaa, miksi ei voida soveltaa vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja uudelleenjärjestelyyn myönnettävää valtiontukea koskevia yhteisön suuntaviivoja ja miksi yritysten ylivelkaantumiseen johtaneita tekijöitä koskeviin väitteisiin ei voida yhtyä. Seuraavaksi käsitellään tukien vaikutuksia sekä sitä, miksi ei voida soveltaa EY 87 artiklan 2 kohdan a ja c alakohdassa määrättyjä poikkeuksia. Lopuksi todetaan, että myönnettyt tuet on perittävä takaisin.

180. Tästä voidaan päätellä, että perustelut ovat olleet riittävät. Annettujen selitysten laajuudesta tai sisällöstä voidaan olla eri mieltä, mutta päätöksen syyt ovat olleet tiedossa.

107 — Asia C-249/02 (Kok. 2004, s. I-10717).

108 — Asia 131/86, Yhdistymyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905, 37 kohta).

109 — Asia 18/57, Nold KG v. korkea viranomainen, tuomio 20.3.1959 (Kok. 1959, s. 89) ja sitä myöhemmät tuomiot.

110 — Asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395) ja asia C-22/94, Irish Farmers Association ym., tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1809).

111 — Asia 70/72 (Kok. 1973, s. 813, Kok. Ep. II, s. 117, 23 kohta).

112 — Yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, tuomio 13.3.1985 (Kok. 1985, s. 809, Kok. Ep. VIII, s. 107).

## 3. Tukien soveltuvuus

181. Valtiontukien, kuten muidenkin kilpailun rajoitusten, arvioinnissa on otettava huomioon markkinatalous ja Euroopan yhdentyminen,<sup>113</sup> sillä niiden myöntäminen rikkoo keinotekoisella tavalla keinojen yhdenvertaisuuden ja muuttaa yritysten mahdollisuuksia, vaikka ne voivat ainakin väliaikaisesti edistää sopeutumista uusiin tilanteisiin, työttömyyden torjuntaa tai tasa-painoista aluekehitystä.

182. Tällainen eturistiriita on huomioitu EY 87 artiklassa, sillä siinä kielletään kansalliset toimenpiteet (1 kohta), mutta siinä luetellaan myös tapaukset, joissa tuki soveltuu yhteismarkkinoille, sekä tapaukset, joissa komissio ratkaisee tuen soveltuvuuden (2 ja 3 kohta).

183. Kuten asiassa komissio vastaan Luxemburg ja Belgia 14.12.1962 annetussa tuomiossa<sup>114</sup> heti alussa tähdennettiin, poikkeuksia yleisestä sääntelystä on tulkittava suppeasti, ja asiassa Syndicat national des

céréales ym. annetussa tuomiossa<sup>115</sup> täsmennettiin poikkeusten rajat maatalousalalla. Kuten asiassa Espanja vastaan komissio 11.11.2004 annetussa tuomiossa<sup>116</sup> on äskettäin todettu, ”vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan määräytyy sen mukaan, onko näihin valtioihin sijoittautuneiden yritysten välillä tehokasta kilpailua tietyllä alalla” (29 kohta); tämä ajatus on liitettävä asiassa Kreikka vastaan komissio 29.4.2004 annetussa tuomiossa<sup>117</sup> useisiin ennakkotapauksiin viitaten esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ”se, että tuen määrä on suhteellisen vähäinen<sup>118</sup> tai että tuensaajayritys on suhteellisen pieni, ei automaattisesti tarkoita, ettei tuki voisi vaikuttaa — — kauppaan tai vääristää kilpailua” (69 kohta), sillä muilla seikoilla, kuten ”tuen kumulatiivisuudella tai sillä, että tuensaajayritykset toimivat erityisen kilpaillulla alalla” (70 kohta), jollainen maatalous on, on ratkaiseva merkitys arvioitaessa tuen vaikutuksia kauppaan.<sup>119</sup>

184. Tukien sääntöjenmukaisuutta on puolustettu vetoamalla EY 87 artiklan 2 kohdan b alakohtaan sekä saman määräyksen 3 kohdan a ja c alakohtaan.

113 — Calvo Caravaca, A. L. ja Carrascosa González, J., mt., s. 231.

114 — Yhdistetyt asiat 2/62 ja 3/62 (Kok. 1962, s. 813, Kok. Ep. I, s. 133). Yhteisöjen tuomioistuin totesi perustamissopimuksen liitteessä I esitetyn luettelon tulkinnasta, että ”[32] artiklan 2 kohdan mukaan maatalousalalla myönnetty poikkeukset yhteismarkkinoiden toteuttamista koskevista määräyksistä ovat poikkeustoimenpiteitä, joita on tulkittava suppeasti”.

115 — Asia 34/70, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1233).

116 — Asia C-73/03 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

117 — Asia C-278/00 (Kok. 2004, s. I-3997).

118 — Pääasioiden kantajien edustajat ilmoittivat suullisessa käsittelyssä, että tuet olivat keskimäärin noin 5 000–10 000 euroa tuensaajaa kohti.

119 — Tältä osin äsken mainitussa asiassa Espanja v. komissio 11.11.2004 annetussa tuomiossa todetaan, että ”maatalousalan osalta on selvää, että se on erittäin kilpailtu ala Euroopan unionissa” (29 kohta).

a) EY 87 artiklan 2 kohdan b alakohta

gosta ei ole esitetty edes viitteellistä arviota. Lopuksi ei myöskään ole kiistetty päätöksessä tältä osin esitettyjä perusteita.

185. Tässä määräyksessä katsotaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi ”tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi”.

b) EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohta

186. Äsken mainitussa asiassa Espanja vastaan komissio 11.11.2004 annetussa tuomiossa edellytetään tältä osin, että on olemassa ”suora yhteys poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttaman vahingon ja valtiontuen välillä”, joten ”on arvioitava täsmällisesti asianomaisille tuottajille aiheutunut vahinko” (37 kohta).

188. Komissio voi näiden sääntöjen nojalla pitää soveltuvana tukea ”taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma”, sekä tukea, joka on tarkoitettu ”tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.

187. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole esitetty todisteita mistään luonnonkatastrofista tai yksittäisestä ilmiöstä, joka edellyttäisi taloudellisia erityistoimenpiteitä tasapainon palauttamiseksi, sillä tällaisena ei voida pitää kuivuutta, vaikka se onkin pakottava asia, markkinoiden kriisiä, nousseita korkoja tai markkinointivaiheen huonoa organisointia. Sitä paitsi tuensaaajille aiheutuneesta vahin-

189. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 87 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tapauksia arvioitaessa ”komissiolla on laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä yhteisön kannalta katsoen”; toisaalta ”yhteisöjen tuomioistuimien ei voi tämän vapauden käyttämisen laillisuutta valvoessaan harkita kyseistä asiaa toimivaltaisen viranomaisen asemasta vaan sen on ainoastaan tutkittava, rasittaako tätä

arviointia ilmeinen virhe tai onko harkintavaltaa käytetty väärin”.<sup>120</sup>

190. Tässä asiassa toteutettujen toimien tai päätöksessä annettujen selitysten perusteella ei voida katsoa, että arvioinnissa olisi tapahtunut minkäänlaista virhettä. Ei myöskään voida päätellä, että komissio olisi käyttänyt sille annettuja valtuuksia muuhun kuin oikeusjärjestyksessä määrättyyn tarkoitukseen.

191. Samassa päätöksessä käsitellään myös edellä mainittuja vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja uudelleenjärjestelyyn myönnettävää valtiontukea koskevia yhteisön suuntaviivoja, joihin Italia vetosi hallintomenettelyssä. Päätöksen mukaan suuntaviivoja ei voida soveltaa, sillä menettely oli jo aloitettu niiden tullessa voimaan; vaikka suuntaviivat otettaisiinkin huomioon, niissä asetetut edellytykset eivät silti täyty yhdessäkään tapauksessa.

120 — Viimeaikainen oikeuskäytäntö, ks. asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8031, 74 kohta); asia C-409/00, Espanja v. komissio, tuomio 13.2.2003 (Kok. 2003, s. I-1487, 93 kohta) ja em. asia Kreikka v. komissio, tuomio 29.4.2004 (97 kohta), jossa mainitaan asia C-456/00, Ranska v. komissio, tuomio 12.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11949, 41 kohta).

## VIII Pätevyyden seuraukset

192. Päätös on siis oikeusjärjestyksen mukainen, ja tämä merkitsee edellä mainitun Tubemeuse-tuomion nojalla järjestelmän noudattamatta jättämisen johdonmukaisena seurauksena sitä, että myönnettyt tuet on palautettava.

193. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tukien takaisinperintämenettelyä koskevien yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa — ainakin edellä mainittuun asetukseen N:o 659/1999 saakka — on sovellettava kansallisia sääntöjä<sup>121</sup> ja valtiolla on velvollisuus toimia yhteistyössä vilpittömässä mielessä vaikeuksien voittamiseksi.<sup>122</sup> Tältä osin asiassa komissio vastaan neuvosto 29.6.2004 annetussa tuomiossa<sup>123</sup> todetaan, että jäsenvaltioille asetetulla velvollisuudella poistaa yhteismarkkinoille soveltumaton valtioneuvoston ”pyritään palauttamaan aikaisempi tilanne”, joka saavutetaan, kun tuet on palautettu viivästyskorkoineen, sillä takaisinmaksun seurauksena ”tuensaaja menettää markkinoilla kilpailijoihin verrattuna saamansa edun” (42 kohta).

121 — Mm. yhdistetyt asiat 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor v. Saksa, tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, Kok. Ep. VII, s. 229, 19 kohta) ja siinä mainitut tuomiot.

122 — Asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 89, 16 kohta).

123 — Asia C-110/02 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa); tuomiossa mainitaan asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995 (Kok. 1995, s. I-699, 21 ja 22 kohta) ja asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2289, 98 ja 99 kohta).

194. Edellä olevan selonteon edetessä on käynyt selväksi, ettei jäsenvaltio ilmoittanut komissiolle toteutetuista toimenpiteistä, ettei se ilmoittanut myöskään asianosaisille menettelyn aloittamisesta ja että sen ilmoittaessa näille lopullisesta päätöksestä sen tekemisestä oli kulunut jo lähes neljä vuotta, vaikka nämä saattoivatkin saada tiedon siitä aiemmin muuta kautta.

195. Menettelyissä, joissa ennakkoratkaisukysymykset on esitetty, on tuotu esille nämä seikat, ja kantajat vaativat niiden perusteella vahingonkorvausta. Yhteisöjen tuomioistuinta ei tosin ole pyydetty ottamaan kantaa juuri tähän näkökohtaan, mutta mikään ei estä antamasta kansalliselle tuomioistuimelle hyvää neuvoa ongelman ratkaisemiseksi.

196. Kiista koskee valtion mahdollista vastuuta yhteisön oikeuden rikkomisesta<sup>124</sup> ja erityisesti tukien ilmoittamista komissiolle etukäteen koskevan velvollisuuden rikkomisesta, sillä tätä seikkaa on arvioitava kansallisen lainsäädännön valossa, samoin kuin

sitä, onko Italia mahdollisesti loukannut asianosaisten luottamuksensuojaa.

197. Jos siis menettelymääräysten rikkomisen vuoksi kumottujen tukien saajat nostavat vahingonkorvauskanteen,<sup>125</sup> on erittäin tärkeää selvittää, onko rikkominen ollut ”riittävän ilmeinen”<sup>126</sup> korvausvelvollisuuden syntymiseksi yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetussa tuomiossa<sup>127</sup> tarkoitetulla tavalla.

198. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on todeta tämä, ja mikäli se on epävarma, se voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle tulkintaa koskevan uuden ennakkoratkaisukysymyksen. Joka tapauksessa on syytä muistuttaa, että jos oikeus korvaukseen tunnustetaan, vahinko ei voi vastata takaisin maksettavien summien määrää, sillä tämä merkitsisi välillisesti laittomien ja yhteismarkkinoille soveltumattomien tukien myöntämistä.

124 — Oikeuskäytännön kehitys ja tämän kysymyksen alustava käsittely, ks. Alonso García, R., *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*, Civitas, Madrid, 1997. Yleisesti kriittinen arvio aiheesta, ks. García de Enterría, E., ”El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *Revista de Administración Pública*, syyskuu-joulukuu 2002, s. 173–206.

125 — Julkisasiamies Léger on korostanut asiassa C-197/99, Belgia v. komissio, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8461), esittämänsä ratkaisuehdotuksen 74 kohdassa, että ”sillä, että valtiotunki todetaan luonteeltaan laittomaksi, voi — — olla kansallisella tasolla monia tärkeitä seurauksia”; yhtenä niistä mainitaan sellainen mahdollisuus, että tuen saaja tai sen kilpailija nostaa valtiota vastaan vahingonkorvauskanteen, kuten julkisasiamies Tesaura huomautti jo em. Tubemeuse-tuomion ratkaisuehdotuksen 7 kohdan viimeisessä kappaleessa.

126 — Ks. Keppene, J.-P., *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999.

127 — Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 51 kohta).

## **IX Ratkaisuehdotus**

199. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale di Cagliariille seuraavasti:

Esitettyjen kysymysten tarkastelussa ei ole tullut esille mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa Sardinian alueen (Italia) maatalousalalla myöntämistä tuista 16.4.1997 tehdyn komission päätöksen pätevyYTEEN.