



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuki – Käsite – Vaikeuksissa oleva julkinen rautatieyritys – Tukitoimenpiteet – Taloudellisen tuen myöntäminen – Tavoite – Julkisen rautatieyrityksen toiminnan jatkaminen – Määräraha ja omistusosuus tästä julkisesta yrityksestä – Siirto toisen julkisen yrityksen pääomaan – Yksityinen sijoittaja -arviointiperuste – Velvollisuus ilmoittaa etukäteen uusista tuista

Asiassa C-385/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 5.4.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.6.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Arriva Italia Srl,

Ferrotramviaria SpA ja

Consorzio Trasporti Aziende Pugliesi (CO.TRA.P)

vastaan

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ferrovie dello Stato Italiane SpA:n,

Commissariale per Le Ferrovie del Sud e Servizi Automobilistici Srl a socio unicon ja

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercaton

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit P.G. Xuereb (esittelevä tuomari), C. Vajda ja A. Kumin,

julkisasiamies: E. Tanchev,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.5.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Arriva Italia Srl, Ferrotramviaria SpA ja Consorzio Trasporti Aziende Pugliesi (CO.TRA.P), edustajinaan G. L. Zampa ja T. Salonico, avvocati,
- Ferrovie dello Stato Italiane SpA, edustajinaan A. Zoppini, G. M. Roberti ja G. Bellitti ja I. Perego, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Palmieri, avvocatessa dello Stato,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Euroopan komissio, asiamiehinään D. Recchia ja F. Tomat,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.7.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 107 artiklan ja SEUT 108 artiklan 3 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty oikeusriidassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Arriva Italia Srl, Ferrotramviaria SpA ja Consorzio Trasporti Aziende Pugliesi (CO.TRA.P) (jäljempänä Arriva Italia ym.) ja toisaalta Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriö (Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti) ja joka koskee sitä, että viimeksi mainittu on siirtänyt kokonaan omistamansa Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici Srl a socio unicon (jäljempänä FSE) Ferrovie dello Stato Italiane SpA:lle (jäljempänä FSI).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä annetun Euroopan komission tiedonannon (EUVL 2016, C 262, s. 1; jäljempänä vuoden 2016 tiedonanto) 188 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Se, että viranomaiset antavat julkisen palvelun sisäisen palveluntuottajan tehtäväksi (vaikka niillä oli vapaus antaa tämän palvelun tuottaminen ulkopuolisille), ei sinänsä riitä sulkemaan pois mahdollista kilpailun vääristymistä. Mahdollinen kilpailun vääristyminen on kuitenkin suljettu pois, jos seuraavat kumulatiiviset edellytykset täyttyvät:

- a) tiettyä palvelua koskee lakisääteinen monopoli (joka on perustettu unionin lainsäädännön mukaisesti) – –
- b) lakisääteinen monopoli sulkee sekä kilpailun markkinoilla että pääsyn markkinoille niin, että kaikki mahdollinen kilpailu suljetaan pois markkinoilta ja palveluntarjoajasta tulee kyseisen palvelun ainoa tarjoaja – –
- c) palvelu ei kilpaile muiden palvelujen kanssa; ja

d) jos palveluntarjoaja toimii toisilla markkinoilla (maantieteellisillä tai tuotemarkkinoilla), jotka ovat avoinna kilpailulle, ristiintukeminen on suljettava pois. Tämä edellyttää, että käytetään erillistä kirjanpitoa, että kustannukset ja tuotot kohdennetaan asianmukaisesti ja että lakisääteisen monopolin piiriin kuuluvalla palvelulle myönnetty julkinen rahoitus ei voi hyödyttää muita toimintoja.”

4 Vuoden 2016 tiedonannon 211 ja 212 kohdan sanamuoto on seuraava:

”211. On tilanteita, joissa tietyt infrastruktuurit eivät kilpaile suoraan muiden sellaisten joko samanlaisten tai erilaisten infrastruktuurien kanssa, joiden tarjoamien palvelujen korvaavuusaste on huomattava, tai ne eivät kilpaile kyseisten palvelujen kanssa suoraan – – Infrastruktuurien välisen suoran kilpailun puuttuminen on todennäköistä, kun on kyse kattavista verkkoinfrastruktuureista – –, jotka ovat luonnollisia monopoleja, sillä niiden toisintaminen olisi epätaloudellista. Samoin voi olla aloja, joilla infrastruktuurien rakentamisen yksityinen rahoitus on vähäistä – –. Komissio katsoo, että vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailun vääristyminen on yleensä poissuljettua infrastruktuurin rakentamisessa silloin, kun i) infrastruktuurilla ei ole tavallisesti suoraa kilpailijoita, ii) yksityinen rahoitus on alalla ja kyseisessä jäsenvaltiossa vähäistä ja iii) infrastruktuurin tarkoituksena ei ole valikoivasti suosia tiettyä yritystä tai toimialaa vaan se hyödyttää koko yhteiskuntaa.

212. Jotta tietyn hankkeen kaikki julkinen rahoitus kuuluisi valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, jäsenvaltioiden on varmistettava, että infrastruktuurien rakentamiseen 211 kohdassa mainituissa tilanteissa myönnettyä rahoitusta ei voida käyttää muiden taloudellisten toimintojen, kuten infrastruktuurin toiminnan harjoittamisen, ristiintukemiseen tai välilliseen tukemiseen. – – ”

5 Vuoden 2016 tiedonannon 219 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Vaikka rautatieinfrastruktuurin – – toiminta voi olla taloudellista toimintaa – –, mahdollisten käyttäjien saataville tasavertaisin ja syrjimättömin ehdoin asetettavan rautatieinfrastruktuurin rakentaminen täyttää yleensä – toisin kuin infrastruktuurin toiminta – 211 kohdassa mainitut edellytykset ja sen vuoksi sen rahoitus ei tavallisesti vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vääristä kilpailua. – –

(*) [Virallinen alaviite] Tämä huomio ei vaikuta kysymykseen siitä, onko valtion infrastruktuurin toiminnanharjoittajalle myöntämä etu valtiontukea. Esimerkiksi jos infrastruktuurin toiminta kuuluu lakisääteisen monopolin piiriin ja jos kilpailu on suljettu pois infrastruktuurin toiminnan harjoittamisen markkinoilta, valtion kyseiselle toiminnanharjoittajalle myöntämä etu ei voi vääristää kilpailua eikä se sen vuoksi ole valtiontukea. – – Kuten 188 kohdassa todettiin, jos omistaja tai toiminnanharjoittaja toimii toisilla vapautetuilla markkinoilla, sen olisi ristiintukemisen estämiseksi pidettävä erillistä kirjanpitoa, kohdennettava kustannukset ja tulot asianmukaisesti ja varmistettava, että mahdollinen julkinen rahoitus ei hyödytä muita toimintoja.”

Italian oikeus

6 Valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimiseen liittyvistä säännöksistä 28.12.2015 annetun lain nro 208 (legge n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) (legge di stabilità 2016) (GURI nro 15, Supplemento ordinario nro, 20.1.2016; jäljempänä vuoden 2016 vakauslaki) 1 §:n 867 momentissa säädettiin, että FSE oli asetettava selvitystilaan sen ”erittäin vaikean taloudellisen tilanteen” vuoksi. Tämä selvitystila piti toteuttaa Italian infrastruktuuri- ja liikenneministeriön asetuksella.

- 7 Vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentin toisessa ja viidennessä virkkeessä kehoitettiin selvittäjää (commissario straordinario) ”laatimaan” toimintakustannusten supistamiseen keskittyvä ”yrittysaneeraussuunnitelma” ja esittämään infrastruktuuri- ja liikenneministeriölle ehdotuksia FSE:n luovuttamisesta tai siirtämiseksi tämän ministeriön asetuksessa määriteltyjen edellytysten ja menettelyjen mukaisesti. Lisäksi vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentin kuudennessa ja viimeisessä virkkeessä säädettiin, että edellä mainitun saneeraussuunnitelman täytäntöpanoa odotettaessa ”[FSE:n] toiminnan jatkumisen varmistamiseksi” vuodelle 2016 myönnettiin 70 miljoonan euron määräraha.
- 8 Vuoden 2016 vakauslain kyseisen säännöksen nojalla infrastruktuuri- ja liikenneministeri antoi 12.1.2016 asetuksen nro 9 (jäljempänä 12.1.2016 annettu asetus), jossa säädettiin FSE:n asettamisesta selvitystilaan. Tämän asetuksen 6 §:n mukaan vuoden 2016 vakauslain nojalla myönnetty 70 miljoonan euron määräraha oli tarkoitettu FSE:n pääoman asteittaiseen korottamiseen ja selvittäjä saattoi käyttää sitä myös ilman julkisen osakkaan etukäteislupaa ”yhtiön tarjoaman julkisen palvelun jatkuvuuden ja säännöllisyyden varmistamiseksi”.
- 9 Infrastruktuuri- ja liikenneministeri katsoi, että FSE:n negatiivinen oma pääoma oli 200 miljoonaa euroa, ja päätti 4.8.2016 annetulla asetuksella nro 264 (jäljempänä 4.8.2016 annettu asetus), että infrastruktuuri- ja liikenneministeriön koko omistusosuus tästä yhtiöstä luovutettaisiin FSI:lle.
- 10 FSE:n luovutuksensaaja valittiin 4.8.2016 annetun asetuksen 1 §:n 1 momentissa lueteltujen seuraavien edellytysten perusteella: a) ”julkisten omistusosuuksien tehokkuus saman omistajan (valtio) omistamassa yhdessä ainoassa taloudellisessa yksikössä tapahtuvan uudelleenjärjestelyn yhteydessä”, b) ”se, että luovutuksensaajan teollinen kapasiteetti ja varat ovat sellaiset, että niillä varmistetaan työsuhteiden ja palvelun ja velkojille annettavien takeiden jatkuvuus –” ja c) ”yhtiön rakenneuudistus ottaen huomioon [FSE:n] negatiivinen oma nettopääoma”.
- 11 Tämän 4.8.2016 annetun asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan luovutuksen oli tapahduttava vastikkeetta sillä varauksella, että FSI sitoutuu virallisesti korjaamaan FSE:n varoihin liittyvän epätasapainon laissa säädetyssä määräajassa. Tämän asetuksen 2 §:n 3 momentissa säädettiin, että luovutuksella ei kyseenalaisteta FSE:n oikeutta käyttää vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentissa tarkoitettua 70 miljoonan euron määrärahaa tässä laissa säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi saman asetuksen 2 §:n 4 momentista ilmenee, että luovutus voitiin toteuttaa vasta sen jälkeen, kun Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italian kilpailu- ja markkinaviranomainen, jäljempänä AGCM) päättäisi olla aloittamatta FSI:n ja FSE:n välistä keskittymää koskevaa tutkintaa tai päättäisi hyväksyä keskittymän.
- 12 FSE:n FSI:lle tapahtuneen luovutuksen jälkeen kiireellisistä rahoitustoimenpiteistä, aloitteista alue- tai paikallistasojen yhteisöjen auttamiseksi, maanjärjestyksistä kärsineiden alueiden tukemiseksi toteuttavista lisätoimista ja kehitystoimenpiteistä 24.4.2017 annetun asetuksen nro 50 (Decreto-legge n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo, GURI nro 95, Supplemento ordinario, 24.4.2017; jäljempänä asetus nro 50/2017), josta on muutettuna tullut 21.6.2017 annettu laki nro 96 (GURI nro 31, Supplemento ordinario, 23.6.2017), 47 §:n 7 momentilla on muutettu vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentin kuudetta virkettä seuraavalla sanamuodolla:

”Hyväksytään 70 miljoonan euron määräraha vuodelle 2016, sanotun kuitenkin vaikuttamatta tässä pykälässä säädettyihin velvoitteisiin. Asianomaiset varat siirretään [FSE:n] pääomaan, ja ne on käytettävä asiaa koskevien [EU:n] sääntöjen mukaisesti ja yhtiön saneeraussuunnitelman yhteydessä ainoastaan velkojen, myös aiempien velkojen, ja infrastruktuurialan rahoitustarpeiden kattamiseen. Tämä ei vaikuta [4.8.2016 annetun asetuksen] perusteella jo annettuihin säädöksiin ja toimiin tai toteutettuihin toimenpiteisiin –.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 13 Selvitystilaan asettamisen ajankohtana FSE hyödynsi Regione Puglian (Apulian hallintoalue, Italia) toimeksiannosta paikallista 474 kilometrin pituista rautatieinfrastruktuuria ja tarjosi rautateiden julkisia matkustajaliikennepalveluja ja niitä täydentäviä ja/tai ne korvaavia maantieliikennepalveluja.
- 14 FSI, joka on talous- ja valtiovarainministeriön kokonaan omistama yhtiö, on sellaisen konsernin holdingyhtiö, joka toimii rautatieliikenteen alalla ja tarjoaa matkustaja- ja tavaraliikennepalveluja rautateillä tytäryhtiönsä Trenitalia SpA:n, joka on Italian suurin rautatieyrittäjä ja samaan konserniin kuuluvan Rete Ferroviaria Italiana SpA:n kansallisen rautatietieverkon hyödyntämistä koskevan konsession haltija, välityksellä.
- 15 Arriva Italia ym., jotka kaikki toimivat julkisella rautatie- tai maantiekuljetusalalla ja jotka olivat aiemmin ilmoittaneet selvittäjälle intressistään hankkia FSE, nostivat 24.10.2016 kanteen Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio alueellinen hallintotuomioistuim, Italia) 4.8.2016 annetun asetuksen, jossa säädetiin infrastruktuuri- ja liikenneministeriön FSE:tä koskevan koko omistusosuuden luovuttamisesta FSI:lle, kumoamiseksi.
- 16 Kanteensa tueksi ne väittivät muun muassa, että 70 miljoonan euron määräraha ja infrastruktuuri- ja liikenneministeriön koko FSE-omistusosuuden luovuttaminen (jäljempänä kyseessä olevat toimenpiteet) olivat valtiontukea ja että Italian valtio rikkoi SEUT 108 artiklan 3 kohtaa, kun se ei ilmoittanut tällaisista toimenpiteistä Euroopan komissiolle ja kun se toteutti ne.
- 17 AGCM ilmoitti 26.10.2016 Italian hallitukselle infrastruktuuri- ja liikenneministeriön koko FSE-omistusosuuden luovuttamista FSI:lle koskevasta ehdotuksesta sekä 70 miljoonan euron määrärahasta (jäljempänä AGCM:n ilmoitus). Tämä ilmoitus perustui siihen, että kukin kyseessä oleva toimenpide saattoi AGCM:n mukaan olla valtiontukea.
- 18 AGCM päätti 21.11.2016 olla aloittamatta FSI:n ja FSE:n välistä yrityskeskittymää koskevaa tutkintamenettelyä, koska tämän viranomaisen mukaan tällainen keskittymä ei merkinnyt sellaisen määrävän markkina-aseman luomista tai vahvistamista, joka saattaisi poistaa kilpailun tai heikentää sitä huomattavasti ja pysyvästi kyseisillä markkinoilla.
- 19 Infrastruktuuri- ja liikenneministeri kiinnitti 28.11.2016 päivätyssä muistiossa huomiota kahteen edellytykseen, jotka oli asetettu infrastruktuuri- ja liikenneministeriön koko FSE-omistusosuuden luovuttamiselle, eli siihen, että AGCM oli päättänyt olla aloittamatta FSI:n ja FSE:n välistä yrityskeskittymää koskevaa tutkintamenettelyä, ja siihen, että FSI oli sitoutunut korjaamaan asetetussa määräajassa FSE:n varojen epätasapainon. Samana päivänä FSE-omistusosuuden luovuttaminen FSI:lle toteutettiin notaarin vahvistamalla asiakirjalla.
- 20 Kyseisessä 28.11.2016 päivätyssä ministeriön muistiossa täsmennettiin, että vuoden 2016 vakausslain 1 §:n 867 momentin nojalla myönnetyn 70 miljoonan euron suuruisen summan "[piti olla] tarkoitettu – käyttöä koskevan yksinomaisen rajoituksen mukaisesti – [FSE:n] rautatieinfrastruktuurin taloudellisten tarpeiden kattamiseen unionin oikeuden mukaisesti”.
- 21 FSE jätti tammikuussa 2017 Tribunale di Bariin (Barin alioikeus, Italia) velkajärjestelyhakemuksen.
- 22 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio hylkäsi 31.5.2017 antamallaan tuomiolla sen käsiteltäväksi saatetun kanteen.
- 23 Arriva Italia ym. valittivat kyseisestä tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuim, Italia).
- 24 Kyseinen tuomioistuim katsoo, että EUT-sopimuksen määräysten tulkinta on välttämätöntä tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi.

- 25 Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää epäilyjä siitä, onko kyseessä olevat toimenpiteet rahoitettu valtion varoista ja tuovatko ne etua tuensaajalle, kuten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Erityisesti FSE-omistusosuuden luovuttaminen FSI:lle voi liittyä sellaiseen asiayhteyteen ja kuulua sellaisiin tavoitteisiin, joiden nojalla voidaan vedota unionin neutraalisuusperiaatteeseen SEUT 345 artiklassa vahvistettuun yritysten omistusoikeusjärjestelmään nähden.
- 26 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että vaikka FSE:lle myönnetty 70 miljoonan euron summa on sisällytetty FSE:n kirjanpitoon, sitä ei ole siirretty konkreettisesti Italian valtion talousarviosta. Näin ollen on kyseenalaista, voitaisiinko kyseisten varojen katsoa olevan jo myönnetty ja siten kuuluvan SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden alaisuuteen.
- 27 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että käsiteltävänä olevassa asiassa merkityksellinen talouden ala on alueellinen matkustajaliikenne alueella, jota FSE:n ja Puglian alueen välillä tehty palvelusopimus koskee. AGCM on kuitenkin todennut, että FSE-omistusosuuden luovutus FSI:lle ei merkinnyt yrityskeskittymää, jonka seurauksena kilpailu rajoittuisi joillakin pääasiassa kyseessä olevilla kuljetuspalvelujen markkinoilla.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lopuksi, pitäisikö siinä tapauksessa, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä todetaan kuitenkin olevan valtioneuvoston tuki, 70 miljoonan euron myönnetty summa peruuttaa ja pysyttää FSE:n nykyinen omistusrakenne, vai pitäisikö päinvastoin järjestää uusi kilpailuttamismenettely tämän yhtiön hankkimiseksi.
- 29 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko edellä esitettyjen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen vallitessa toimenpide, joka koostuu [vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentissa], sellaisena kuin se on muutettuna [asetuksella nro 50/2017], määritetyillä ehdoilla rautatieliikennealan toiminnanharjoittajan hyväksi annetusta lakisääteisestä 70 miljoonan euron määrärahasta ja sitä seuranneesta saman toiminnanharjoittajan luovutuksesta toiselle talouden toimijalle ilman kilpailuttamista ja vastiketta, SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtioneuvoston tukea?
- 2) Jos vastaus on myöntävä, onko määritettävä, onko kyseinen tuki kuitenkin unionin oikeuden kanssa yhteensopiva, ja mitkä ovat seuraukset siitä, ettei tuesta ole tehty SEUT 107 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 30 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko SEUT 107 artiklaa tulkittava siten, että yhtäältä rahamäärän myöntäminen vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle julkiselle rautatieyritykselle ja toisaalta jäsenvaltion tästä yrityksestä omistaman omistusoikeuden luovuttaminen kokonaisuudessaan toiselle julkiselle yritykselle ilman kilpailuttamista ja vastiketta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan ensiksi mainitun varojen epätasapainon, ovat tässä SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtioneuvoston tukea.
- 31 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokittelu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuvoston tueksi edellyttää, että kaikki tässä määräyksessä tarkoitettujen edellytyksien täyttyvät. Kyseessä on ensinnäkin oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi

kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 On siis tutkittava, täyttyvätkö nämä edellytykset kyseessä olevien toimenpiteiden osalta.

70 miljoonan euron summan myöntäminen FSE:lle

33 FSE:lle myönnettävästä 70 miljoonan euron määrärahasta on huomautettava, että tämän tuomion 31 kohdassa mainitun ensimmäisen edellytyksen osalta on niin, että jotta etuja voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on katsottava johtuvan valtiosta (tuomio 15.5.2019, Achema ym., C-706/17, EU:C:2019:407, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Ensinnäkin siitä, että toimenpiteen on johdettava valtiosta, on riittävää todeta, että mainitun summan myöntäminen FSE:lle perustuu suoraan vuoden 2016 vakauslakiin.

35 Toiseksi edellytyksestä, jonka mukaan edun on oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnetty etu, on todettava, että se seikka, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan 70 miljoonan euron summaa ei ole siirretty konkreettisesti Italian valtion talousarviosta ja että se ei siten ole tämän jäsenvaltion talousarviota koskeva meno, ei kuitenkaan merkitse sellaisenaan, että tätä summaa ei voitaisi katsoa ”valtion varoiksi” erityisesti, kun mahdollinen Italian valtion talousarvion menoerä on luotu vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentissa.

36 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että tuki on katsottava myönnettyksi silloin, kun oikeus avun saamiseen valtion varoista myönnetään tuensaajalle sovellettavan kansallisen säännösten nojalla, joten kyseessä olevien varojen tosiasiallinen siirto ei ole ratkaiseva (ks. vastaavasti tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke, C-129/12, EU:C:2013:200, 40 kohta).

37 On nimittäin niin, että kun kyseessä on erityisesti taloudellisissa vaikeuksissa oleva tuensaajaryitys, juuri viranomaisten päätös myöntää sille valtion apua pikemminkin kuin sen tosiasiallinen maksaminen, on omiaan johtamaan siihen, että tällaista yritystä johtavat henkilöt voivat päätellä, että yrityksen toiminta on taloudellisesti elinkelpoista ja näin ollen jatkaa sitä, mikäli tällaisella päätöksellä annetaan tuensaajaryitykselle oikeus saada tällaista apua, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa tarkistettava.

38 Viimeksi mainitusta seikasta on todettava, että vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentista käy ilmi, että FSE:lle myönnetty 70 miljoonan euron summa hyväksyttiin selvittäjän laatiman ”saneeraussuunnitelman”, jonka selvittäjä tulee laatimaan ”täytäntöönpanoa odottaessa”, ja tämän selvittäjän tehtävänä oli hallinnoida FSE:ta tämän saman säännöksen nojalla.

39 Kuten nimittäin vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentista käy ilmi, Italian lainsäätäjät oli päättänyt tämän lain antamispäivänä vallitsevan FSE:n ”erittäin vaikean taloudellisen tilanteen” vuoksi myöntää tämän summan FSE:lle sen toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi, kuten 12.1.2016 annetun asetuksen 6 §:stä ilmenee, mikä merkitsee sitä, että tämän varojen luovutuksen oli tarkoitus tapahtua heti. Varojen saamisen edellytykseksi ei asetettu saneeraussuunnitelman loppuunsaattamista.

40 Tästä on todettava, että vuoden 2016 vakauslakiin liitettyssä teknisessä kertomuksessa viitataan julkisen liikenteen palvelujen jatkuvuutta Puglian hallintoalueella koskeviin merkittäviin kielteisiin vaikutuksiin, joita Italian valtion erityistoimenpiteiden toteuttamatta jättämisellä olisi joulukuusta 2015 lähtien. On myös huomautettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että FSE sisällytti kyseisen summan kirjanpitoonsa vuoden 2016 mainitun lain antamisen jälkeen.

- 41 Näissä olosuhteissa on katsottava, että vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentin nojalla FSE:lle myönnetty 70 miljoonan euron summa voi merkitä – siinäkin tapauksessa, että tätä summaa ei ole siirretty konkreettisesti Italian valtion talousarviosta – tämän tuomion 31 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua valtion varoilla toteutettua toimenpidettä, sillä edellytyksellä, että tässä säännöksessä on jo myönnetty FSE:lle oikeus tähän määrärahaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.
- 42 Edellä 31 kohdassa mainitusta toisesta edellytyksestä on huomautettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kansallisen toimenpiteen luokittelu valtiontueksi ei edellytä sen osoittamista, että kyseessä oleva tuki vaikuttaa todellisuudessa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiasiaa vääristyy, vaan ainoastaan sen tutkimista, onko tuki omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tällöin ei ole tarpeen, että tuensaajayritykset itse osallistuvat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. On näet niin, että kun jäsenvaltio myöntää tuen yrityksille, jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi tämän johdosta pysyä ennallaan tai lisääntyä sillä seurauksella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä kyseisen jäsenvaltion markkinoille vähentyvät tämän johdosta (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2013, Libert ym., C-197/11 ja C203/11, EU:C:2013:288, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Lisäksi oikeuskäytännöstä ilmenee, että edellytys, jonka mukaan tuen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei riipu siitä, ovatko tuotetut liikennepalvelut paikallisia tai alueellisia, tai siitä, kuinka merkittävä kyseinen toiminta-ala on (tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 69 kohta).
- 45 Kun otetaan huomioon tämä oikeuskäytäntö, on todettava, että yksi pääasian kantajista eli Arriva Italia on saksalaisen Deutsche Bahn AG:n tytäryhtiö ja että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa – 70 miljoonan euron summan myöntäminen FSE:lle heikentää tämän yhtiön tai muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneiden muiden yhtiöiden mahdollisuuksia toimia FSE:n hallinnoitavaksi annetun rautatieinfrastruktuurin haltijana tai tarjota matkustajaliikennepalveluja kyseisessä infrastruktuurissa. Näin ollen rahoitusapu, jolla voidaan turvata FSE:n kaltaisen taloudellisissa vaikeuksissa olevan yrityksen jatkuvuus, on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 46 Tämän tuomion 31 kohdassa mainitun kolmannen edellytyksen osalta on kiistatonta, että 70 miljoonan euron summan myöntäminen FSE:lle oli tälle julkiselle yritykselle myönnetty etu. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että edellytykset, jotka toimenpiteen on täytettävä, jotta se kuuluisi SEUT 107 artiklassa tarkoitetun tuen käsitteen piiriin, eivät täyty, jos tukea saanut julkinen yritys saattoi saada saman edun kuin etu, joka sille annettiin valtion varoista, olosuhteissa, jotka vastaavat tavanomaisia markkinaolosuhteita, ja julkisten yritysten osalta tämä arviointi tehdään lähtökohtaisesti soveltamalla yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym., C-124/10 P, EU:C:2012:318, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että ratkaistaessa kysymystä siitä, olisiko yksityinen sijoittaja, jonka tilanne vastasi mahdollisimman tarkasti valtion tilannetta, toteuttanut saman toimenpiteen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, huomioon otetaan ainoastaan edut ja velvollisuudet, jotka liittyvät valtion tilanteeseen osakkaana, ja valtion julkisen vallan käyttäjänä liittyvät edut ja velvollisuudet jätetään huomiotta (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym., C-124/10 P, EU:C:2012:318, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Lisäksi on niin, että epäselvässä tapauksessa tätä arviointiperustetta sovelletaan vain, mikäli jäsenvaltio voi kiistatta osoittaa ennen taloudellisen edun myöntämistä tai sen yhteydessä todettujen objektiivisten ja varmennettavissa olevien seikkojen perusteella, että toteutettu toimenpide kuuluu sen osakkaan

aseman piiriin. Tämän suhteen voidaan edellyttää muun muassa seikkoja, joista ilmenee, että päätös perustuu taloudellisiin arviointeihin, jotka rinnastuvat arviointeihin, joita johdonmukaisesti toimiva yksityinen sijoittaja, jonka tilanne vastaa mahdollisimman tarkasti kyseisen valtion tilannetta, olisi laadituttanut ennen tällaisen sijoituksen tekemistä arvioidakseen sen tulevan tuottavuuden (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF ym., C-124/10 P, EU:C:2012:318, 82 ja 84 kohta).

- 49 Tästä on huomautettava, että vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentista seuraa, että 70 miljoonan euron summa on myönnetty FSE:lle sen ”erittäin vaikean taloudellisen tilanteen” vuoksi ”sen toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi”, saneeraussuunnitelman täytäntöönpanoa odotettaessa.. Yksityinen sijoittaja, jonka tilanne on mahdollisimman lähellä valtion tilannetta, ei olisi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa myöntänyt 70 miljoonan euron summaa yritykselle, jolla oli vakavia taloudellisia vaikeuksia, arvioimatta etukäteen tällaisen investoinnin kannattavuutta.
- 50 Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että Italian valtio olisi suorittanut tällaisen arvioinnin ennen vuoden 2016 vakauslain antamista. Kyseisen lain liitteenä olevassa teknisessä kertomuksessa viitataan tosin tätä koskevaan ”rahoitus- ja talousanalyysiin”. Kuten julkisasiamies on kuitenkin täsmentänyt ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa, mikään ei viittaa siihen, kyseisessä analyysissä pyrittiin määrittämään 70 miljoonan euron määrärahan kannattavuus Italian valtiolle.
- 51 Näissä olosuhteissa, ja koska ei ole seikkoja, joiden perusteella voitaisiin todeta, että valtio olisi tehnyt päätöksen kyseisen summan myöntämisestä FSE:lle tämän osakkaan ominaisuudessa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava, ei ole mahdollista soveltaa yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta sen toteamiseksi, että kyseinen avustus ei ole ollut valikoiva etu.
- 52 Tämän tuomion 31 kohdassa mainitusta viimeisestä edellytyksestä on huomautettava, että tämän tuomion 42 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan ei ole tarpeen osoittaa sitä, että kilpailu tosiasiaa vääristyy, vaan ainoastaan tutkia se, onko kyseinen tuki omiaan vääristämään kilpailua. Lisäksi on huomautettava, että samasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että tuella, jolla pyritään vapauttamaan yritys kustannuksista, joista sen olisi tavallisesti pitänyt vastata päivittäisessä liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, vääristetään lähtökohtaisesti kilpailuolosuhteita (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen varojen myöntäminen, joka mahdollistaa sen, että vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa oleva yritys voi jatkaa toimintaansa markkinoilla, on siten lähtökohtaisesti omiaan vääristämään kilpailuolosuhteita.
- 54 FSI ja Italian hallitus tosin väittävät ensinnäkin, ettei tilanne ole tällainen pääasiassa, ja vetoavat siihen, että 70 miljoonan euron summaa voitiin käyttää ainoastaan FSE:n hyödyntämän rautateiden infrastruktuurin rahoittamiseen, ja toiseksi, että tämä hyödyntäminen kuului Italian oikeudessa lakisääteinen monopolin piiriin, sekä kolmanneksi, että sillä, että FSE:llä on erillinen kirjanpito yhtäältä tämän infrastruktuurin hyödyntämisen ja toisaalta kuljetuspalvelujen tarjoamisen osalta, vältettiin ristiintukeminen. Näillä perusteluilla ei kuitenkaan voida horjuttaa tämän tuomion edellisessä kohdassa tehtyä toteamusta siitä, mitä vaikutuksia FSE:n kaltaisen vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevan yrityksen markkinoilla pysymisellä voi olla kilpailuolosuhteisiin.
- 55 Ensinnäkin on nimittäin todettava, ettei vuoden 2016 vakauslain 1 §:n 867 momentin alkuperäisessä versiossa eikä 12.1.2016 ja 4.8.2016 annetuissa asetuksissa säädetty, että FSE:lle myönnetty 70 miljoonan euron summa voitaisiin käyttää ainoastaan viimeksi mainitun käyttämän rautateiden infrastruktuurin rahoittamiseen. Tässä vuoden vakauslain 2016säännöksessä mainittiin tämän summan kohdentaminen vasta 24.4.2017 annetulla asetuksella nro 50/2017 muutetussa versiossa.

- 56 On kuitenkin niin, että koska tämän tuomion 36 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että ratkaiseva ajankohta arvioitaessa sitä, onko toimenpide unionin oikeuden valtioneuvoston päätöksiä koskevien sääntöjen mukainen, on se, jolloin tuensaajalle myönnetään oikeus kyseisen tuen saamiseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla, asetuksella nro 50/2017 säädetty pääasiassa kyseessä olevan summan kohdentamista koskeva muutos ei voi vaikuttaa johtopäätökseen siitä, että tämän summan myöntäminen oli omiaan vääristämään kilpailua, sillä edellytyksellä, että vuoden 2016 vakauslain alkuperäisen version 1 §:n 867 momentissa on jo myönnetty FSE:lle ehdoton oikeus kyseiseen määrärahaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, kuten tämän tuomion 41 kohdasta ilmenee.
- 57 Toiseksi, kuten komissio esittää vuoden 2016 tiedonannon 188 ja 219 kohdassa, on toki niin, että se, että jäsenvaltio antaa julkisen palvelun, jota koskee lakisääteinen monopoli, julkisen yrityksen tehtäväksi, ei tietyissä olosuhteissa aiheuta kilpailun vääristymistä, ja infrastruktuurin, jota koskee lakisääteinen monopoli, toiminnanharjoittajalle myönnetty etu ei tällaisissa olosuhteissa voi vääristää kilpailua. On kuitenkin todettava, että – kuten komissio myös täsmentää kyseisen tiedonannon 188 kohdan b alakohdassa – tällaisen vääristymisen poissulkemiseksi mainitunlaisissa olosuhteissa on kuitenkin tarpeen, että lakisääteinen monopoli sulkee sekä kilpailun markkinoilla että pääsystä markkinoille niin, että kaikki mahdollinen kilpailu suljetaan pois markkinoilta ja palveluntarjoajasta tulee kyseisen palvelun ainoa tarjoaja.
- 58 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että FSElla on Puglian hallintoalueen kanssa tekemänsä sopimuksen voimassaoloaikana yksinoikeus hyödyntää tämän sopimuksen kattamaa rautatieinfrastruktuuria rautateiden julkisten matkustajaliikennepalvelujen tarjoamiseksi. Sen osoittamiseksi, että kyseessä ovat markkinat, joilta kilpailu on suljettu pois, olisi kuitenkin välttämätöntä näyttää toteen, että Puglian hallintoalueen oli lakien tai asetusten nojalla annettava tämän infrastruktuurin hyödyntäminen ja nämä palvelut yksinoikeudella tämän yrityksen tehtäväksi (ks. analogisesti tuomio 29.7.2019, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, EU:C:2019:633, 38 kohta). Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene mitään seikkaa, joka osoittaisi, että olisi ollut olemassa tällainen velvollisuus, joten Puglian hallintoalueella olisi ollut myös mahdollisuus antaa tämä hyödyntäminen ja palvelut toisen palveluntarjoajan tehtäväksi.
- 59 Näin ollen 70 miljoonan euron summan myöntäminen FSE:lle niin, että tämä yhtiö on voinut jatkaa toimintaansa markkinoilla, on ollut omiaan estämään sen, että FSE:n hyödyntämän rautateiden infrastruktuurin hyödyntäminen ja kuljetuspalvelujen tarjoaminen tässä infrastruktuurissa annettaisiin muiden yritysten kuten Arriva Italia ym:n tehtäväksi.
- 60 Kolmanneksi on todettava väitteestä, joka koskee FSE:n erillisen kirjanpidon pitämistä yhtäältä kyseessä olevan rautatieinfrastruktuurin hyödyntämisen ja toisaalta kuljetuspalvelujen tarjoamisen osalta, että vaikka 70 miljoonan euron summa olisi myönnetty FSE:lle ja tämä olisi käyttänyt sitä yksinomaan tämän rautateiden infrastruktuurin rahoittamiseen, mahdollisesti asetuksen nro 50/2017 voimaantulosta lähtien, tämä seikka ei sulje pois tämän tuomion 53 kohdassa mainittuja vaikutuksia kilpailuolosuhteisiin. Kuten komissio on näet todennut vuoden 2016 tiedonannon 219 kohdassa, juuri mahdollisten käyttäjien saataville tasavertaisin ja syrjimättömin ehdoin asetettavan rautatieinfrastruktuurin rakentaminen täyttää yleensä tämän tiedonannon 211 kohdassa mainitut edellytykset, joten tällaisen rakentamisen rahoittaminen ei tavallisesti vääristä kilpailua.
- 61 Vaikka tämän summan myöntäminen FSE:lle voitaisiin ymmärtää niin, että se on tapahtunut ainoastaan rautatieinfrastruktuurin rakentamiseksi eikä muihin tarkoituksiin, on silti kysymys rautatieinfrastruktuurista, jota ei ole asetettu mahdollisten käyttäjien saataville tasavertaisin ja syrjimättömin ehdoin, koska FSE:llä on sen käyttöä koskeva yksinoikeus Puglian hallintoalueen kanssa tekemänsä sopimuksen voimassaoloaikana. Se, että FSE:lla on velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa, ei siis vaikuta päätelmään, jonka mukaan 70 miljoonan euron myöntäminen kyseiselle yritykselle oli omiaan vääristämään kilpailua.

62 Edellä esitetyistä toteamuksista seuraa, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, toimenpide, jolla myönnetään tietty rahasumma vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle julkiselle yritykselle, voidaan luokitella SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi.

FSE- omistusosuuden luovuttaminen FSI:lle

63 Toisesta kyseessä olevista kahdesta toimenpiteestä on todettava aluksi, että se sisältää kaksi osaa eli yhtäältä sen, että infrastruktuuri- ja liikenneministeriön omistusosuus FSE:sta on kokonaisuudessaan luovutettu ilman kilpailuttamismenettelyä ja vastikkeetta FSI:lle, ja toisaalta FSI:n hyväksymän velvoitteen korjata FSE:n varojen epätasapaino.

64 Vaikka siitä, että omistusosuus FSE:stä on luovutettu FSI:lle vastikkeetta, saattaa ensi näkemältä ajatella, että tätä viimeksi mainittua yritystä voitaisiin pitää mahdollisen valtiontuen saajana, on huomautettava, että pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen tarkoituksena oli FSE:n kannattavuuden palauttaminen. Ei siis voida sulkea pois sitä, että viimeksi mainittu yritys voidaan katsoa mahdollisen tuen saajaksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis tarkistettava, kumpaa näistä kahdesta yrityksestä on pidettävä mahdollisesti valtiontuen saajana vai voidaanko sekä FSE:n että FSI:n yhdessä katsoa saaneen tällaista tukea tämän tuomion 31 kohdassa vahvistettujen edellytysten perusteella.

65 Sen kysymyksen osalta, onko jälkimmäinen kyseessä olevista kahdesta toimenpiteestä SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, on ensinnäkin todettava, että tämän tuomion 31 kohdassa mainituista edellytyksistä ensimmäisen osalta on katsottava, että infrastruktuuri- ja liikenneministeriön FSE:stä omistaman koko osuuden luovutusta on pidettävä valtiosta johtuvana valtion varojen siirtona. Lisäksi FSI:n vastattavakseen ottama velvollisuus korjata FSE:n varojen epätasapaino merkitsee myös valtion varojen siirtoa FSE:n hyväksi sillä edellytyksellä, että FSE on saanut oikeuden tähän tukeen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa tarkistettava. Koska sitoutumisen FSE:n varojen epätasapainon korjaamiseen on tehnyt julkinen yritys, jonka omistaa kokonaan talousvaltiovarainministeriö, sitoutuminen on joka tapauksessa Italian valtiosta johtuva.

66 Toisin kuin Italian hallitus ja FSI väittävät, siihen, että SEUT 345 artiklan mukaan tällä perussopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin, ei voida vedota sen väitteen tueksi, jonka mukaan FSE-omistusosuuden siirtämistä FSI:lle ei voida pitää valtiontukena.

67 Kuten julkisiamies nimittäin on todennut ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa, SEUT 345 artiklassa ei vapauteta julkisia omistusoikeusjärjestelmiä valtiontukisääntöjen soveltamisesta, koska SEUT 106 artiklan 1 kohdan mukaan EUT-sopimuksen kilpailusääntöjä, mukaan lukien valtiontukia koskevat säännöt, sovelletaan myös julkisiin yrityksiin. Kuten komissio on todennut, on lisäksi niin, että sen teorian hyväksyminen, jonka mukaan valtiontukisääntöjä ei voida soveltaa siksi, että tuensaja on julkinen yritys ja että myönnetty etu kuuluu valtion talouteen laajassa merkityksessä, vaarantaisi näiden sääntöjen tehokkaan vaikutuksen ja johtaisi julkisten ja yksityisten tuensajien väliseen perusteettomaan syrjintään, mikä on vastoin SEUT 345 artiklassa tarkoitettua neutraalisuusperiaatetta.

68 On joka tapauksessa huomautettava, että pääasiassa kyseessä ei ole pelkästään taloudellisissa vaikeuksissa olevan julkisen yrityksen luovuttaminen toiselle julkiselle yritykselle, vaan myös julkisen yrityksen, jolle tämä luovutus tehdään, hyväksymästä velvollisuudesta korjata tämän vaikeuksissa olevan julkisen yrityksen varojen epätasapaino.

69 Toiseksi on todettava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista koskevasta edellytyksestä, että pääasiassa kyseessä oleva luovutus, aivan kuin 70 miljoonan euron summan myöntäminen FSE:lle, heikentävät Arriva Italian kuten muiden muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneiden yritysten mahdollisuuksia toimia FSE:lle uskottuilla markkinoilla. Näissä olosuhteissa

FSE-omistusosuuden luovuttaminen FSI:lle vastikkeetta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan FSE:n varojen epätasapainon, on katsottava toimenpiteeksi, joka on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

- 70 Kolmanneksi siitä kysymyksestä, onko infrastruktuuri- ja liikenneministeriön FSE-omistusosuuden luovutus FSI:lle omiaan muodostamaan valikoivan edun FSI:lle, on todettava, että tällainen omistusosuuden luovutus ilman taloudellista vastiketta tuottaa periaatteessa valikoivaa etua sille yksikölle, jolle omistusosuus luovutetaan, jos tämän luovutuksen ajankohtana tämän osuuden arvo ylittää niistä mahdollisista velvollisuuksista, jotka tämä yksikkö ottaa luovutuksen yhteydessä vastattavakseen, aiheutuvat kustannukset. Niinpä nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva luovutus on omiaan tuottamaan valikoivaa etua FSI:lle, koska FSE:n arvo luovutuspäivänä, sellaisena kuin se on tarvittaessa korotettuna Italian tasavallan sille myöntämällä 70 miljoonan euron summalla, ylittää sen investoinnin määrän, joka FSI:n on tehtävä täyttääkseen velvollisuutensa FSE:n varojen epätasapainon korjaamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.
- 71 Tällainen luovutus on omiaan tuottamaan valikoivaa etua myös sille yksikölle, jonka osuus luovutetaan, mikäli tämä toimenpide mahdollistaa yksikön jatkuvuuden. Pääasiassa kyseessä olevassa asiassa tällaisen FSE:lle myönnetyn valikoivan edun olemassaolo riippuu siis siitä, mahdollistaako FSI:n vastattavakseen ottama velvollisuus korjata FSE:n varojen epätasapaino sen, että FSE voi jatkaa Puglian alueen sille myöntämän rautatieinfrastruktuurin hyödyntämistä ja tarjota kuljetuspalveluja tässä infrastruktuurissa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.
- 72 Toisin kuin Italian hallitus ja FSI ovat istunnossa esittäneet, unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei ilmene, että kyseisen edun saajana oleva julkinen yritys, olipa se FSE tai FSE, olisi yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen nojalla voinut saada saman edun kuin minkä se sai käyttöönsä valtion varoista tavallisia markkinaolosuhteita vastaavissa olosuhteissa, kun otetaan huomioon se, että – kuten AGCM:n ilmoituksessa todettiin – Italian valtio ei ole arvioinut FSE-omistusosuuden FSI:lle vastikkeetta tapahtuvan luovutuksen, jonka yhteydessä FSI:lle on asetettavelvollisuus korjata FSE:n varojen epätasapaino, kannattavuutta ennen tätä luovutusta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava ottamalla huomioon erityisesti tarkastuskertomus, johon Italian hallitus on viitannut huomautuksissaan, sekä maalisi- ja toukokuussa 2016 päivätyt tutkimukset, joihin FSI on unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa viitannut.
- 73 Tästä on huomautettava aluksi, että yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen soveltamiseksi on epäselvissä tapauksissa voitava osoittaa kiistattomasti sekä objektiivisten ja varmennettavissa olevien seikkojen perusteella, että asianomaisen jäsenvaltion toteuttama toimenpide kuuluu sen osakkaan aseman piiriin (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 82 kohta). Edellä mainitusta 4.8.2016 annetusta asetuksesta käy kuitenkin ilmi, että FSE-omistusosuuden luovuttamisella FSI:lle pyrittiin erityisesti takaamaan FSE:n työsuhteiden ja sen tarjoamien kuljetuspalvelujen jatkuvuus. Lisäksi tämän toimenpiteen tavoitteena oli FSE-omistusosuuden säilyttäminen julkisella sektorilla. Yksityinen sijoittaja ei kuitenkaan ota huomioon tällaisia näkökohtia.
- 74 On myös huomautettava, että kyseisen edun myöntämisen jälkeen laaditut taloudelliset arviot tai kyseisen jäsenvaltion toteuttaman sijoituksen todellisen tuottavuuden toteaminen jälkikäteen eivät voi riittää osoittamaan sitä, että tämä jäsenvaltio olisi ennen edun myöntämistä tai samanaikaisesti sen kanssa tehnyt tällaisen päätöksen osakkaan ominaisuudessa (tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 85 kohta). FSI:n mukaan FSE:n aloittaman velkajärjestelymenettelyn myönteistä lopputulosta ei siis voida ottaa huomioon sen tarkistamiseksi, onko FSE-omistusosuuden luovuttaminen FSI:lle ollut yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen mukainen.
- 75 Edellä esitetyn valossa ei ole mahdollista, ellei tämän tuomion 72 kohdassa mainitusta tarkistuksesta muuta johdu, soveltaa yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta sen toteamiseksi, että infrastruktuuri- ja liikenneministeriön FSE-omistusosuuden luovuttaminen FSI:lle ei merkinnyt valikoivaa etua nyt käsiteltävässä asiassa.

- 76 Neljänneksi siitä kysymyksestä, onko tällainen luovutus omiaan vääristämään kilpailua, on todettava, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 118 kohdassa – mainittu luovutus, yhdessä FSE:n varojen epätasapainon korjaamista koskevan FSI:n vastattavakseen ottaman velvollisuuden kanssa, on estänyt FSE:n mahdollisia kilpailijoita kuten Arriva Italia ym:ita saamasta hoidettavakseen FSE:n hyödyntämän rautatieinfrastruktuurin hyödyntämistä ja tarjoamasta matkustajaliikennepalveluja kyseisessä infrastruktuurissa
- 77 Tätä päätelmää ei horjuta se, että AGCM ei ole aloittanut FSI:n ja FSE:n välistä yrityskeskittymää koskevaa tutkintamenettelyä Italian yrityskeskittymäsääntöihin nähden, kun otetaan huomioon, että toimenpiteen kilpailuun kohdistuvien vaikutusten arviointi näihin sääntöihin nähden ei ole sama kuin mahdollista valtiontuen olemassaoloa koskeva arviointi. AGCM:n päätöksestä nimittäin ilmenee, että sen tekemän arvioinnin tarkoituksena oli tarkistaa se, johtiko tällainen keskittymä sellaisen määräävän markkina-aseman luomiseen tai vahvistamiseen, jolla voidaan poistaa tai vähentää huomattavasti ja pysyvästi kilpailua kyseisillä markkinoilla, eikä sitä, oliko keskittymä omiaan vääristämään kilpailua SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Lisäksi AGCM:n ilmoituksesta käy ilmi, että AGCM katsoi, että pääasiassa kyseessä oleva luovutus oli omiaan vääristämään kilpailua.
- 78 Tästä seuraa, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, taloudellisissa vaikeuksissa olevan julkisen yrityksen omistususuuden luovutus toiselle julkiselle yritykselle vastikkeetta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan taloudellisissa vaikeuksissa olevan julkisen yrityksen varojen epätasapainon, voidaan katsoa valtiontueksi.
- 79 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 107 artiklaa on tulkittava siten, että jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, sekä rahasumman myöntäminen vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle julkiselle yritykselle että jäsenvaltion tästä yrityksestä omistaman omistususuuden luovuttaminen kokonaisuudessaan toiselle julkiselle yritykselle vastikkeetta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan ensin mainitun yrityksen varojen epätasapainon, voidaan katsoa tässä SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi.

Toinen kysymys

- 80 Aluksi on todettava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toisessa kysymyksessään viitannut SEUT 107 artiklan 3 kohtaan, sen päätöksestä ilmenee, että tämä kysymys koskee itse asiassa SEUT 108 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa ajoissa komissiolle tukien myöntämistä tai muuttamista koskevista suunnitelmistaan.
- 81 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään, että mikäli unionin oikeutta olisi tulkittava siten, että toimenpiteet, kuten rahasumman myöntäminen vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle julkiselle yritykselle tai jäsenvaltion tästä yrityksestä omistaman omistususuuden luovuttaminen kokonaisuudessaan toiselle julkiselle yritykselle vastikkeetta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan ensin mainitun varojen epätasapainon, on katsottava SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi, mitä seurauksia olisi katsottava olevan sillä, että näistä tuista ei SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ole ilmoitettu komissiolle.
- 82 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tosin toisella kysymyksellään unionin tuomioistuimelta myös, onko siinä tapauksessa, että valtiontuen olemassaolo todettaisiin, tällainen tuki sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tällä kysymyksellään tosiasiasa selvittämään, täytyvätkö siinä tapauksessa, että kyseessä olevien toimenpiteiden voidaan katsoa antavan etua niille,

joille ne on osoitettu, myös muut edellytykset, joiden täyttyminen on tarpeen, jotta toimenpide voidaan luokitella valtiontueksi, joten toinen kysymys on päällekkäinen ensimmäisen kysymyksen kanssa.

- 83 Joka tapauksessa on huomautettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka on lisäksi mainittu ennakkoratkaisupyynnössä, ilmenee, että sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet sisämarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuimet valvovat (tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, EU:C:1996:285, 42 kohta ja tuomio 29.7.2019, Bayerische Motoren Werke v. komissio, C-654/17 P, EU:C:2019:634, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 84 Toiseen kysymykseen annettavan vastauksen osalta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kansallisten tuomioistuinten, joiden käsiteltäväksi on saatettu riita-asia, joka koskee valtiontuen komissiolle ilmoittamista koskevan SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen velvollisuuden väitettyä noudattamatta jättämistä, on tehtävä tällaisesta rikkomisesta kaikki päätelmät kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti sekä tukitoimenpiteiden toteuttamista koskevien toimien pätevyuden osalta että tämän määräyksen vastaisesti myönnetyn rahallisen tuen takaisin perimisen osalta (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2016, DEI ja komissio v. Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Tämän osalta on korostettava, että sääntöjenvastaisen tai sisämarkkinoille soveltumattoman tuen maksamista edeltäneen tilanteen palauttaminen on välttämätöntä perussopimusten valtiontukea koskevien määräysten tehokkaan vaikutuksen turvaamiseksi (ks. tuomio 7.3.2018, SNCF Mobilités v. komissio, C-127/16 P, EU:C:2018:165, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 86 Pääasian oikeusriidassa, ja mikäli kyseessä olevia toimenpiteitä on pidettävä valtiontukena, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis tehtävä päätelmät siitä, että näistä tuista ei SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ole ilmoitettu komissiolle ja että niitä on siten pidettävä sääntöjenvastaisina.
- 87 Siltä osin kuin on kyse 70 miljoonan euron myöntämisestä, on tarkkaan ottaen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä määrittää etu, erääntyneet korot mukaan lukien, jonka FSE on saanut tämän summan käyttöön antamisesta, ja velvoitettava FSE palauttamaan tämä etu.
- 88 FSE-omistusosuuden luovuttamisesta FSI:lle on todettava, että aikaisemman tilanteen palauttaminen edellyttää tarvittaessa sitä, että tämä luovutus peruutetaan palauttamalla FSE-omistusosuus infrastruktuuri- ja liikenneministeriölle, ja kaikkien tämän luovutuksen vaikutusten poistamista.
- 89 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun toimenpiteet, kuten rahasumman myöntäminen vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle julkiselle yritykselle tai jäsenvaltion tästä yrityksestä omistaman omistusosuuden luovuttaminen kokonaisuudessaan toiselle julkiselle yritykselle vastikkeetta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan ensin mainitun varojen epätasapainon, katsotaan SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä kaikki johtopäätökset siitä, että näistä tuista ei SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ole ilmoitettu komissiolle ja että niitä on siten pidettävä sääntöjenvastaisina.

Oikeudenkäyntikulut

- 90 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) SEUT 107 artiklaa on tulkittava siten, että jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, sekä rahasumman myöntäminen vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle julkiselle yritykselle että jäsenvaltion tästä yrityksestä omistaman omistusosuuden luovuttaminen kokonaisuudessaan toiselle julkiselle yritykselle vastikkeetta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan ensin mainitun yrityksen varojen epätasapainon, voidaan katsoa tässä SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi.
- 2) Unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun toimenpiteet, kuten rahasumman myöntäminen vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle julkiselle yritykselle tai jäsenvaltion tästä yrityksestä omistaman omistusosuuden luovuttaminen kokonaisuudessaan toiselle julkiselle yritykselle vastikkeetta mutta siten, että viimeksi mainittu on velvollinen korjaamaan ensin mainitun yrityksen varojen epätasapainon, katsotaan SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä kaikki johtopäätökset siitä, että näistä tuista ei SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti ole ilmoitettu Euroopan komissiolle ja että niitä on siten pidettävä sääntöjenvastaisina.

Allekirjoitukset