



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
ELEANOR SHARPSTON  
8 päivänä toukokuuta 2018<sup>1</sup>

**Asia C-114/17 P**

**Espanjan kuningaskunta  
vastaan**

**Euroopan komissio**

Muutoksenhaku – Tuki maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolle Kastilia-La Manchan itsehallintoalueen syrjäisillä ja vähemmän kaupungistuneilla alueilla – Maanpäällisten digitaalisten lähetysverkkojen operaattoreille myönnettyt avustukset – Päätös valtiontuen osittaisesta soveltumattomuudesta sisämarkkinoille – Aiemman päätöksen muuttamisesta tehty komission päätös – Uudet perusteet – Vaatimuksen muuttaminen – Asianomaisen jäsenvaltion oikeus tulla kuulluksi ennen muutospäätöksen tekemistä

1. Tässä valituksessa Espanja vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan kokonaisuudessaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Espanja v. komissio,<sup>2</sup> jossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Espanjan komission päätöksen C(2014) 6846<sup>3</sup> kumoamiseksi nostaman kanteen. Valituksensa tueksi Espanja väittää etenkin, että komissio loukkasi sen oikeutta tulla kuulluksi antaessaan päätöksen C(2015) 7193,<sup>4</sup> jolla muutettiin päätöstä C(2014) 6846.
2. Unionin tuomioistuimella on käsiteltävässä asiassa tilaisuus kehittää oikeuskäytäntöään, joka koskee komission sen velvollisuuden laajuutta, jonka mukaan komission on kuultava jäsenvaltiota, jota valtiontukien valvontamenettely koskee, ennen kuin se tekee päätöksen, jolla *muutetaan* samaa valtiontukea koskevaa aiempaa päätöstä. Unionin tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa annettavasta tuomiosta voi saada hyödyllisiä ohjeita unionin tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan C-56/18 P, komissio v. Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kossakowo.<sup>5</sup>
3. Alustavana kysymyksenä unionin tuomioistuimen on kuitenkin selkeytettävä olosuhteita, joissa komission valtiontukipäätöksestä nostetussa kumoamiskanteessa on sallittua esittää väitteitä, jotka koskevat tällaista päätöstä muuttavaa päätöstä. Tätä tarkoitusta varten unionin tuomioistuimen on selvennettävä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 84 ja 86 artiklan merkitystä ja keskinäistä suhdetta.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Tuomio 15.12.2016, T-808/14 (ei julkaistu, EU:T:2016:734; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3 Komission päätös C(2014) 6846 valtiontuesta SA.27408 (C 24/10) (ex NN 37/10, ex CP 19/09), jota Castilla-La Manchan viranomaiset ovat myöntäneet maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolle Castilla-La Manchan syrjäisillä ja vähemmän kaupungistuneilla alueilla (jäljempänä päätös C(2014) 6846 tai alkuperäinen päätös).

4 Komission päätökseen C(2014) 6846 sisältyvien tiettyjen virheiden korjaamisesta 20.10.2015 annettu komission päätös C(2015) 7193 (jäljempänä päätös C(2015) 7193 tai muutospäätös). Päätöksen C(2014) 6846 muutettu versio julkaistiin 17.8.2016 Euroopan unionin virallisessa lehdessä L 222, s. 52. Muutospäätöstä C(2015) 7193 ei julkaistu erikseen.

5 Kyseisessä asiassa vaikuttaa siltä, ettei komissio kuullut asianomaista jäsenvaltiota ennen kuin se antoi päätöksen, jolla *korvattiin* sen aiempi valtiontukipäätös.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestys*

4. Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 84 artiklan mukaisesti asian käsittelyn kuluessa voidaan vedota uuteen perusteeseen vain, jos se perustuu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin. Asianosaisen on vedottava uuteen perusteeseen heti saatuaan tiedon kyseisistä seikoista.

5. Saman työjärjestyksen 86 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jos toimi, jonka kumoamista vaaditaan, on korvattu tai sitä on muutettu toisella toimella, jonka kohde on sama, kantaja saa tämän uuden seikan huomioon ottamiseksi tarkistaa kannetta”. Saman artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”kanteen tarkistaminen on tehtävä erillisellä asiakirjalla ja noudattaen SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa vahvistettua määräaikaa kumoamiskanteen nostamiselle siitä toimesta, johon kanteen tarkistaminen perustuu”. Saman artiklan 4 kohdassa edellytetään, että kanteen tarkistamista koskevassa kirjelmässä on mainittava tarkistettut vaatimukset ja tarvittaessa tarkistettut perusteet ja perustelut.

### *Asetus 2015/1589*

6. Asetuksen (EU) 2015/1589<sup>6</sup> 15 artiklan 1 kohdan mukaan mahdollista sääntöjenvastaista tukea koskeva tutkinta voi johtaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekemiseen. Jos tällainen menettely aloitetaan, se päätetään 9 artiklan mukaisella päätöksellä. Asetuksen 2015/1589 9 artiklan 8 kohdan mukaan ennen päätöksen antamista komissio antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää kantansa komission tutkinnan kuluessa saamista *tiedoista*.

7. Asetuksen 11 artiklassa, jota voidaan soveltaa tällaiseen menettelyyn 15 artiklan 3 kohdan nojalla, annetaan komissiolle mahdollisuus peruuttaa tällainen päätös, jos se on perustunut virheellisiin tietoihin, jotka ovat olleet päätöksen kannalta ratkaisevia. Saman artiklan mukaan komission on aloitettava muodollinen tutkintamenettely ennen päätöksen peruuttamista ja uuden päätöksen tekemistä ja annettava asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus toimittaa huomautuksensa.

### **Tosiseikat ja asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa**

8. Espanja toteutti vuosina 2005–2008 useita toimenpiteitä, joilla oli tarkoitus tukea maanpäällisen digitaalitelevisioverkon levittämistä sen alueeseen kuuluvilla syrjäisillä ja vähemmän kaupungistuneilla alueilla, erityisesti Kastilia-La Manchassa.

9. Vastaanotettuaan kahden televisio -operaattorin tekemät kantelut komissio ilmoitti 29.9.2010 päivätyllä kirjeellään Espanjalle, että se oli päättänyt aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn näistä toimenpiteistä. Muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa komissio vastaanotti huomautuksia asianomaisilta osapuolilta ja välitti ne Espanjalle, jotta tämä voisi vastata niihin. Espanja esitti huomautuksensa useassa erässä.

10. Komissio antoi 1.10.2014 päätöksen C(2014) 6846, joka koski Kastilia-La Manchassa myönnettyä valtiontukea.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annettu neuvoston asetus (EUVL 2015, L 248, s. 9). Asetuksen johdanto-osan 17 ja 18 perustelukappaleessa korostetaan asianomaisen jäsenvaltion oikeuksia osallistua menettelyyn ja tulla kuulluksi sen kuluessa.

<sup>7</sup> Se antoi myös 19.6.2013 erillisen päätöksen valtiontuesta SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)), jota Espanjan kuningaskunta on myöntänyt maanpäällisen verkon digitaalitelevisiolle syrjäisillä ja vähemmän kaupungistuneilla alueilla (Castilla-La Manchan ulkopuolella) (EUVL 2014, L 217, s. 52).

11. Kyseisen päätöksen 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan Espanja oli pannut täytäntöön kahdelle televisio-operaattorille, Telecom CLM:lle ja Abertisille, lähetykseskusten parantamiseen, uusien lähetykseskusten rakentamiseen ja digitalisoitujen palvelujen toimittamiseen, käyttämiseen ja ylläpitämiseen Kastilia-La Manchan alueella II myönnetyn valtiontuen SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti eikä se soveltunut sisämarkkinoille. Saman artiklan toisessa kohdassa toistettiin tämä päätelmä Hispasatin osalta, joka vastasi satelliittisignaalien lähettämistä ja satelliittivastaanottimien asentamisesta signaalien lähettämistä varten kyseisellä alueella. Päätöksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan Espanjan oli perittävä näin määritelty tuki takaisin näiltä kolmelta operaattorilta.

12. Espanja nosti 12.12.2014 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen päätöksen C(2014) 6846 kumoamiseksi.<sup>8</sup>

13. Hispasat nosti 23.1.2015 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen saman päätöksen kumoamiseksi.<sup>9</sup> Se väitti kanteessaan, ettei se ollut missään vaiheessa saanut tukea Espanjalta tai sen paikallisviranomaisilta.

14. Tällä välin päätöksen C(2014) 6846 täytäntöönpanon yhteydessä Espanja ja komissio olivat eri mieltä siitä, kuuluivatko digitaalisten laitteistojen (joita Kastilia-La Manchan paikallisviranomaiset olivat hankkineet televisiosignaalin lähettämistä silmällä pitäen) kustannukset kyseisen päätöksen soveltamisalaan, ja siten siitä, oliko Espanjan perittävä ne takaisin kyseisiltä operaattoreilta.

15. Komissio antoi 20.10.2015 päätöksen C(2015) 7193, jolla muutettiin päätöstä C(2014) 6846. Päätöksen johdanto-osassa todettiin, että muutoksen tarkoituksena oli korjata Hispasatia koskevat virheet. Muutospäätöksessä Hispasat poistettiin valtiontuen saajien joukosta.<sup>10</sup> Siinä myös korvattiin alkuperäisen päätöksen 1 artiklan ensimmäiseen kohtaan sisältynyt käsite ”digitaalipalvelujen – tarjoamiseen” käsitteellä ”digitaalilaitteistojen – tarjoamiseen”.<sup>11</sup>

16. Unionin yleiselle tuomioistuimelle 23.12.2015 toimittamassaan kirjelmässä Espanja esitti uuden perusteen vireillä olevassa asiassa T-808/14 (jäljempänä Espanjan uudet väitteet). Se väitti, että muutospäätöksessä ei pelkästään poistettu Hispasatia alkuperäisen päätöksen soveltamisalasta, mikä oli ilmoitettu sen tavoitteeksi, vaan laajennettiin merkittävästi takaisin perittävän valtiontuen alaa sisällyttämällä siihen laitteistojen toimittamiseen myönnetty tuki (32,5 miljoonaa euroa). Espanjan mukaan komissio oli näin tehdessään loukannut oikeusvarmuuden periaatetta.

17. Komissio esitti huomautuksensa 28.1.2016. Komissio väitti, että muutospäätöksellä pelkästään korjattiin alkuperäistä päätöstä ja ettei siinä asetettu Espanjalle uusia velvoitteita. Se lisäsi, ettei Espanjan uusia väitteitä voida ottaa tutkittaviksi, koska ne eivät tuoneet esiin mitään uutta verrattuna väitteisiin, joihin Espanja oli aiemmin vedonnut oikeusvarmuuden väitettyä loukkaamista koskevan perusteensa tueksi.

18. Määräyksessä Hispasat v. komissio<sup>12</sup> unionin yleinen tuomioistuin totesi, että päätöksen C(2014) 6846 muuttamisen seurauksena Hispasatin kanne oli menettänyt kohteensa ja että siten lausunnon antaminen siitä raukesi.

<sup>8</sup> Asia kirjattiin numerolla T-808/14.

<sup>9</sup> Asia kirjattiin numerolla T-36/15.

<sup>10</sup> Tätä tarkoitusta varten siinä kumottiin alkuperäisen päätöksen 1 artiklan toinen kohta, poistettiin 3 artiklan 1 kohdasta viittaus Hispasatiin ja poistettiin kaikki viittaukset Hispasatiin johdanto-osasta (sen 44, 45, 108, 113, 115, 118, 130, 170 ja 198–200 perustelukappaleet).

<sup>11</sup> Kursivointi tässä.

<sup>12</sup> Määräys 14.1.2016 (T-36/15, ei julkaistu, EU:T:2016:73).

## Valituksenalainen tuomio ja valitus

19. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kaikki Espanjan esittämät kanneperusteet olivat perusteettomia, ja siten hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan.

20. Espanjan uusista väitteistä se totesi, että ne koskivat todellisuudessa muutospäätöstä ja ettei niitä voitu siksi ottaa tutkittaviksi.<sup>13</sup> Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin totesi omasta aloitteestaan, että koska komissio ei ollut antanut Espanjalle tilaisuutta esittää kantaansa ennen muutospäätöksen tekemistä, komissio oli loukannut Espanjan oikeutta tulla kuulluksi.<sup>14</sup> Unionin yleinen tuomioistuin myös katsoi, että koska alkuperäinen päätös oli *ab initio* käsittänyt digitaalisten laitteistojen toimittamiseen myönnetyn tuen, muutospäätöksessä ei asetettu Espanjalle uutta velvoitetta ja että tämä rikkomus ei siten ollut sellainen, että muutospäätös olisi pitänyt sen vuoksi kumota.<sup>15</sup> Se hylkäsi näin ollen Espanjan uusiin väitteisiin sisältyneen lisäperusteen.

21. Espanja vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, kumoaa päätöksen C(2014) 6846 ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Se esittää kolme valitusperustetta.

22. Espanja väittää *ensinnäkin*, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan päätöksen C(2014) 6846 alkuperäisen version 1 artiklaa ja tulkitsi siten virheellisesti Espanjan toteuttaman valtiontukitoimenpiteen luonnetta ja SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä. Unionin yleinen tuomioistuin teki myös oikeudellisen virheen, kun se ei todennut, että Espanjan kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden loukkaaminen merkitsi hyvän hallinnon ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista. *Toiseksi* unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei Espanja ollut noudattanut tuomiossa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg vahvistettua ensimmäistä ja neljättä edellytystä.<sup>16</sup> *Kolmanneksi* unionin yleinen tuomioistuin rikkoi SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaa todetessaan, että Espanjan myöntämä tuki ei sovellu sisämarkkinoille sillä perusteella, että Espanja suosi televisiolähetystoiminnan maanpäällistä teknologiaa satelliittitekнологiaan nähden.

23. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen. Se väittää erityisesti, että vaikka unionin tuomioistuin hyväksyisi ensimmäisen valitusperusteen, tämä voisi enintään johtaa muutospäätöksen kumoamiseen, kun taas valituksessa vaaditaan alkuperäisen päätöksen kumoamista.

24. Espanja ja komissio esittivät suulliset lausumansa 7.3.2018 pidetyssä istunnossa.

25. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa pelkästään ensimmäistä valitusperustetta.

<sup>13</sup> Valituksenalaisen tuomion 34–37 kohta.

<sup>14</sup> Valituksenalaisen tuomion 41–46 kohta.

<sup>15</sup> Valituksenalaisen tuomion 47–49 kohta.

<sup>16</sup> Tuomio 24.7.2003 (C-280/00, EU:C:2003:415).

## Asian arviointi

### *Ensimmäisen valitusperusteen tutkittavaksi ottaminen*

26. Ensimmäisen valitusperusteen luonnollinen tulkinta viittaa siihen, että sen kohteena on alkuperäinen päätös. Siinä riitautetaan unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta alkuperäisen päätöksen 1 artiklasta, sellaisena kuin se oli ennen muutospäätöksen tekemistä. Ensimmäisen valitusperusteen tueksi esitetyissä väitteissä riitautetaan kuitenkin unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset, jotka koskevat *muutospäätöksen* tekemisessä käytetyn menettelyn pätevyyttä.

27. Espanja nosti kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa ennen *muutospäätöksen* tekemistä, ja kanne saattoi siten kohdistua ainoastaan *alkuperäistä* päätöstä vastaan. Valituksen vaatimuksissa mainitaan nimenomaisesti valituksenalaisen tuomion ja *alkuperäisen* päätöksen kumoaminen mutta ei *muutospäätöksen* kumoamista. Espanjan asiamies väitti istunnossa, että esittämällä uuden perusteen Espanja oli pyrkinyt laajentamaan oikeudenkäynnin kohdetta, jotta unionin yleinen tuomioistuin kumoaisi ”alkuperäisen päätöksen, sellaisena kuin se on muutettuna”.

28. Tutkin näin ollen alustavana seikkana, kuuluuko *muutospäätös* tämän oikeudenkäynnin piiriin ja onko unionin tuomioistuin siten toimivaltainen tutkimaan Espanjan muutospäätöksestä esittämiä väitteitä.<sup>17</sup>

### *Kuuluuko muutospäätös ipso facto oikeudenkäynnin kohteeseen sen antamisajankohdasta lähtien?*

29. Voidaanko väittää, että muutospäätös kuului ipso facto oikeudenkäynnin kohteeseen sen antamisajankohdasta lähtien?

30. Komissio väittää, että muutospäätöksen vaikutukset rajoittuvat pelkästään alkuperäisen päätöksen kirjoitusvirheiden ja ilmeisten virheellisyyksien korjaamiseen.

31. Jos komissio on oikeassa, muutospäätöksellä ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia eikä sen ”tarkoituksena [ole] tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin” SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Se ei siten voisi olla erillisen kumoamiskanteen kohteena.

32. Mikäli asia oli näin, muutospäätöksen voitaisiin nähdäkseni katsoa kumoamiskanteen yhteydessä ”sulautuvan” alkuperäiseen päätökseen ja muodostavan siten sen kanssa jakamattoman kokonaisuuden. Espanjan kanteen ja valituksen voitaisiin tällöin nimittäin katsoa kohdistuvan ipso facto alkuperäistä päätöstä vastaan, ”sellaisena kuin se on korjattuna”, ilman että alkuperäisiä vaatimuksia on tarpeen mukauttaa.

33. Vaikka jotkin muutokset ovat todellakin pelkkiä alkuperäisen päätöksen tekstin korjauksia,<sup>18</sup> toiset näyttävät menevän tätä pitemmälle ja vaikuttavan päätöksen sisältöön.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Kyseessä on oikeusjärjestyksen perusteita koskeva kysymys, joten unionin tuomioistuimen on tutkittava se viran puolesta, vaikkei mikään asianosainen olisi pyytännyt tekemään näin (ks. vastaavasti tuomio 12.11.2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, 37 ja 38 kohta ja tuomio 26.2.2015, Planet v. komissio, C-564/13 P, EU:C:2015:124, 20 kohta).

<sup>18</sup> Johdanto-osan 98, 131, 132, 146 ja 165 perustelukappaleessa korjataan tekstissä esiintyviä ristiinviittauksia.

<sup>19</sup> Tästä asianosaiset ja muut osapuolet ovat perustavan erimielisiä. Kyseessä olevan päätöksen oikea tulkinta on oikeuskysymys. Väite, jolla Espanja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen alkuperäisen päätöksen 1 artiklasta esittämän tulkinnan, voidaan siten ottaa tutkittavaksi muutoksenhakuvaiheessa (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, komissio v. Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, 74 kohta).

34. Näin on kiistatta kaikkien Hispasatia koskevien viittausten poistamisen tapauksessa. Tämän muutoksen seurauksena Hispasat jäi kyseessä olevan valtiontuen edunsaajien ryhmän ulkopuolelle.<sup>20</sup>

35. Luonnollisen tulkinnan mukaisesti alkuperäisen päätöksen 1 artiklan ensimmäiseen kohtaan sisältyvän käsitteen ”palvelut” korvaaminen käsitteellä ”laitteistot” vaikuttaa myös alkuperäisen päätöksen sisältöön. Nämä käsitteet eivät ainakaan näytä olevan toistensa synonyymeja.

36. Muutospäätöksen *muoto* vahvistaa oikeaksi sen vaikutelman, ettei sen sisältö rajoitu pelkkiin korjauksiin. Komission asiamies selitti istunnossa, että komission jäsenten kollegio hyväksyi muutospäätöksen. Hän selitti, että tätä menettelyä noudatetaan, kun komissio tekee merkittäviä valtiontukipäätöksiä, kun taas komission pääsihteeri tekee pelkästään korjauksia sisältävät päätökset. Hän myönsi, että menettelyn valintaan tässä tapauksessa oli vaikuttanut se, että muutospäätöksellä rajattiin huomattavasti alkuperäisen päätöksen soveltamisalaa.

37. Se, muutetaanko palvelujen käsitteen korvaamisella laitteistojen käsitteellä Espanjan tuen takaisinperintävelvoitteen laajuutta merkittävästi, ja jos muutetaan, niin missä määrin, voitaisiin viime kädessä varmistaa ainoastaan vertaamalla 1 artiklan alkuperäistä ja muutettua versiota ottaen huomioon komission kummassakin päätöksessä esittämät perustelut. Muutospäätöksessä ei kuitenkaan esitetä perusteluja, mikä tekee tällaisesta analysoinnista (Hispasatia lukuun ottamatta) lähes mahdotonta.<sup>21</sup>

38. Kokonaisuutena ottaen vaikuttaa todennäköiseltä, että muutospäätöksellä oli itsenäisiä oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttavat merkittävästi Espanjan oikeusasemaan, sellaisena kuin se oli alkuperäisen päätöksen voimassaoloaikana. Jos asia on näin, muutospäätös muodostaa säädöksen, josta voidaan nostaa erillinen kumoamiskanne. Jos Espanja halusi laajentaa alkuperäistä kannettaan siten, että se käsittää myös muutospäätöksen, sen oli tarpeen tarkistaa kannettaan muodollisesti.

39. Tutkin seuraavaksi, tekikö Espanja näin esittämällä uudet väitteensä unionin yleisessä tuomioistuimessa.

#### *Laajensiko Espanja tosiasiallisesti kannettaan?*

40. Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdassa edellytetään, että kannekirjelmässä mainitaan oikeudenkäynnin kohde. Asianosainen ei lähtökohtaisesti saa asian käsittelyn aikana muuttaa oikeudenkäynnin varsinaista kohdetta, ja yksinomaan kannekirjelmään sisältyvät vaatimukset voidaan ottaa huomioon, kun tarkastellaan sitä, onko kanne perusteltu.<sup>22</sup>

41. Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 84 ja 86 artiklassa määrätään kahdesta poikkeuksesta tähän sääntöön. Sen 84 artiklaa sovelletaan, jos asian käsittelyn aikana ilmenee uusi oikeudellinen seikka tai tosiseikka. Sen 86 artiklan soveltamisala on merkittävästi suppeampi: siihen voidaan vedota vain, jos ”uusi seikka” koostuu siitä, että toimi, jonka kumoamista vaaditaan, on korvattu tai sitä on muutettu toisella toimella, jonka kohde on sama.

<sup>20</sup> Sen sijaan, että komissio olisi alkuperäisessä päätöksessä määrittänyt mahdolliset edunsaajat yleisesti ja abstraktisti, se päätti yksilöidä kaikki tosiasialliset edunsaajat. Hispasatin poistaminen tästä ryhmästä vaikuttaa selvästi paitsi Espanjan oikeudelliseen tilanteeseen, koska tämä muutos vaikuttaa sen tuen takaisinperintävelvoitteen laajuuteen, myös kyseisen edunsaajan, jota alkuperäinen päätös koski suoraan ja erikseen, oikeudelliseen tilanteeseen, toisin kuin muutospäätös.

<sup>21</sup> Palaan tähän kysymykseen jäljempänä 67–69 kohdassa.

<sup>22</sup> Ks. vastaavasti tuomio 11.11.2010, komissio v. Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42. Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 84 artiklan mukaan kantaja voi esittää ainoastaan uusia perusteita (sekä väitteitä ja todisteita niiden tueksi), kun taas sen 86 artikla on kauaskantoisempi: kantaja voi sen nojalla myös mukauttaa kanteen kohdetta, toisin sanoen muotoilla uudelleen vaatimuksia riitauttaakseen uuden toimen vireillä olevassa oikeudenkäynnissä.<sup>23</sup>

43. Kyseisen 86 artiklan sisällyttäminen työjärjestykseen vuonna 2015 merkitsi muutovaatimusten tiukentumista.<sup>24</sup> Tämän artiklan 2 ja 4 kohdassa edellytetään siten nimenomaisesti, että kanteen tarkistaminen on tehtävä erillisellä asiakirjalla ja että kanteen tarkistamista koskevassa kirjelmässä on mainittava *tarkistettut vaatimukset*.

44. Työjärjestyksen 86 artiklassa asetetut muutovaatimukset eivät tietenkään ole itsetarkoitus: niiden tarkoituksena on päinvastoin taata kontradiktorinen menettely ja hyvä lainkäyttö.<sup>25</sup>

45. Oikeudenkäyntiasiakirjan toimittaminen unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin kuluessa, minkä tarkoituksena on tarkistaa kannetta, vastaa kumoamiskanteen nostamista kannekirjelmällä.<sup>26</sup> Siten sovelletaan analogisesti vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jossa asetetaan vaatimukset tällaisen kanteen muodolle ja sisällölle.

46. Tästä seuraa, että kanteen tarkistamista koskevassa kirjelmässä on erityisesti mainittava yksiselitteisesti ja riittävän selkeästi ja täsmällisesti oikeudenkäynnin kohde, oleelliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin kanne perustuu, ja kanteessa esitetyt vaatimukset, jotta unionin tuomioistuin ei lausu kanteen ulkopuolisesta seikasta tai jätä lausumatta jostain perusteesta.<sup>27</sup>

47. Käänteisesti kirjelmä, joka sisältää uusia perusteita tai perusteluja mutta joka ei täytä kaikkia 86 artiklassa tai edellä mainitussa oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia, ei ole riittävä, jotta sillä voitaisiin tosiasiallisesti muuttaa asian kohdetta. Sillä ei ole muita oikeusvaikutuksia kuin ne, joista määrätään 84 artiklassa, toisin sanoen uusien perusteiden tai perustelujen, *joiden kohde on sama*, esittämisestä.<sup>28</sup>

48. Käsiteltävässä asiassa on niin, että kun oli kulunut hieman yli vuosi alkuperäisen päätöksen antamisesta ja kun kyseisestä päätöksestä nostettu kumoamiskanne oli vireillä, komissio antoi säädöksen (päätös C(2015) 7193), jolla muutettiin alkuperäistä päätöstä. Espanja toimitti tämän jälkeen uudet väitteensä unionin yleiseen tuomioistuimeen.

49. Asiassa on riidatonta, että muutospäätöksen kohde oli sama kuin alkuperäisen päätöksen (valtioneuvoston päätös SA.27408). Työjärjestyksen 86 artiklaa voitiin näin ollen soveltaa.<sup>29</sup>

23 Kyseisen 86 artiklan perusteet ovat kaksitahoiset: ensinnäkin olisi hyvän oikeudenkäytön ja prosessiekonomian vaatimuksen vastaista, että kantajalta vaadittaisiin uuden kanteen nostamista ja siten erillisen oikeudenkäynnin vireille panemista; toiseksi olisi epäoikeudenmukaista, jos riitautetun toimen laatinut toimielin (tässä: komissio) voisi muuttaa unionin tuomioistuimessa riitautettua tointa tai korvata sen uudella tehdäkseen oikeudenkäynnin tyhjäksi (ks. vastaavasti tuomio 3.3.1982, Alphasteel v. komissio, 14/81, EU:C:1982:76, 8 kohta ja tuomio 14.7.1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. komissio, 103/85, EU:C:1988:398, 11 kohta). Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklassa kodifioidaan tämä oikeuskäytäntö, joka on kehittynyt viimeksi sellaisten riita-asioiden yhteydessä, joissa oli kyse neuvoston ja komission Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla toteuttamista rajoittavista toimenpiteistä. Ks. esimerkkinä tästä oikeuskäytännöstä tuomio 6.10.2015, Chyzh ym. v. neuvosto (T-276/12, ei julkaistu, EU:T:2015:748, 26 kohta).

24 Edellisessä alaviitteessä mainittuun, ennen tämän määräyksen käyttöönottoa annettuun oikeuskäytäntöön sisältyneet muutovaatimukset olivat varsin löyhä. Kantajalla oli etenkin mahdollisuus muuttaa kannettaan istunnossa. Ks. esim. tuomio 6.9.2013, Iran Insurance v. neuvosto (T-12/11, ei julkaistu, EU:T:2013:401, 35 kohta); tuomio 12.5.2015, Ternavsky v. neuvosto (T-163/12, ei julkaistu, EU:T:2015:271, 36 kohta) ja tuomio 5.10.2017, Ben Ali v. neuvosto (T-149/15, ei julkaistu, EU:T:2017:693, 57 kohta).

25 Tuomio 9.11.2017, HX v. neuvosto (C-423/16 P, EU:C:2017:848, 23 kohta).

26 Ks. vastaavasti tuomio 3.3.1982, Alphasteel v. komissio (14/81, EU:C:1982:76, 8 kohta). Ks. myös esimerkkinä asiasta, jossa unionin yleinen tuomioistuin sovelsi tätä oikeuskäytäntöä, määräys 18.7.2016, Arbuzov v. neuvosto (T-195/16, ei julkaistu, EU:T:2016:445, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Ks. analogisesti tuomio 15.6.2010, komissio v. Espanja (C-211/08, EU:C:2010:340, 32 kohta) ja tuomio 14.11.2017, British Airways v. komissio (C-122/16 P, EU:C:2017:861, 66 kohta).

28 Työjärjestyksen 86 artikla on tässä suhteessa *lex specialis* 84 artiklaan nähden: jos asianosainen haluaa mennä tätä pitemmälle ja muuttaa riita-asian kohdetta oikeudenkäynnin kuluessa, sen on täytettävä 86 artiklassa asetetut tiukemmat edellytykset.

29 Kyseinen artikla tuli voimaan 24.4.2015 ja on siten merkityksellinen arvioitaessa Espanjan 23.12.2015 toimittamien uusien väitteiden vaikutuksia.

50. Unionin yleinen tuomioistuin totesi asiaa sen enempää selittämättä, että koska Espanja riitautti uusissa väitteissään *muutospäätöksen*, niihin sisältynyttä uutta perustetta ei voitu ottaa tutkittavaksi.<sup>30</sup>

51. En ymmärrä unionin yleisen tuomioistuimen logiikkaa enkä yhdy siihen.

52. Espanjan uusien väitteiden sanamuoto viittaa siihen, että Espanjan *tarkoituksena ei ollut* riitauttaa muutospäätöstä, vaikka jotkin niissä esitetyt lausumat liittyivätkin siihen. Uusien väitteidensä viimeisessä kohdassa Espanja nimenomaisesti toisti alkuperäisen vaatimuksensa eli *alkuperäisen* päätöksen kumoamisen.

53. Valitus nähdäkseni vahvistaa tämän päätelmän: i) ensimmäinen valitusperuste koskee *alkuperäisen päätöksen, sellaisena kuin se oli ennen muuttamista*, tulkintaa, ja ii) vaatimuksessa viitataan nimenomaisesti *alkuperäisen* päätöksen kumoamiseen.

54. Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen mielestäni voinut pätevästi tulkita ja luokitella uudelleen Espanjan uusia väitteitä siten, että niillä pyrittiin todellisuudessa kumoamaan *muutospäätös*.<sup>31</sup>

55. Kumoamiskanteen ja samoin kirjelmän, jolla kannetta pyritään tarkistamaan, ei voida koskaan olettaa olevan olemassa, ja huomioon voidaan ottaa ainoastaan nimenomaisesti esitetty vaatimus.<sup>32</sup> Kanteen sisältöä on tutkittava yksinomaan kanteeseen tai sen tarkistamiseksi toimitettuun kirjelmään sisältyvien vaatimusten perusteella.<sup>33</sup> Tutkittavaksi ei voida ottaa kannetta, johon ei sisälly mitään vaatimusta.<sup>34</sup> Torjun Espanjan asiamiehen istunnossa esittämän väitteen, jonka mukaan tällainen lähestymistapa tarkoittaa muutovaatimusten liiallista korostumista.

56. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin ei ollut velvollinen pyytämään Espanjaa selventämään, oliko sen tarkoituksena riitauttaa muutospäätös.<sup>35</sup> Käsiteltävän asian tosiseikkojen perusteella tämä olisi merkinnyt sitä, että Espanjaa kehoitetaan esittämään kumoamiskanteensa olennainen osatekijä SEUT 263 artiklassa asetetun määräajan vastaisesti.<sup>36</sup>

57. Edellä 45, 46 ja 55 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä ei esitetä pakottavia syitä, jotka oikeuttaisivat tutkittavaksi ottamista koskevien vaatimusten lieventämisen. Jos – kuten käsiteltävässä asiassa – jäsenvaltiolle ilmoitetaan sille osoitetusta yksittäisestä päätöksestä, jäsenvaltion on kannettava sen seuraukset, ettei se täsmennä asetetussa määräajassa kyseistä päätöstä koskevia vaatimuksiaan unionin yleisen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä.<sup>37</sup>

58. Tästä seuraa, että uusien väitteiden esittämisestä huolimatta Espanja ei laajentanut oikeudenkäynnin kohdetta.

30 Valituksenalaisen tuomion 36 kohdan loppu ja 37 kohta.

31 Ks. analogisesti tuomio 13.12.2005, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761, 45 kohta).

32 Ks. vastaavasti tuomio 8.7.1965, Krawczynski v. komissio (83/63, EU:C:1965:70, 2 kohta).

33 Ks. analogisesti tuomio 25.9.1979, komissio v. Ranska (232/78, EU:C:1979:215, 3 kohta).

34 Määräys 12.2.2015, Meister v. komissio (C-327/14 P, ei julkaistu, EU:C:2015:99, 14–16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Toisin kuin asiassa HX v. neuvosto (tuomio 9.11.2017, C-423/16 P, EU:C:2017:848, 21 kohta). Kyseisen asian tosiseikat olivat kuitenkin hyvin erilaiset. HX:n edustaja sai vasta istunnossa tiedon sellaisen (yleisesti sovellettavan) toimen olemassaolosta, jolla muutettiin HX:n kanteessa riitautettua toimea. Hän oli (kyseisen asian oikeudenkäyntikielisen työjärjestyksen version, jonka kielenkäyttö oli epätasällista, perusteella) siinä uskossa, ettei kanteessa esitetyn vaatimuksen tarkistamiseksi tarvittu kirjallista asiakirjaa, minkä vuoksi hän ei *vahvistanut* kirjallisesti istunnossa aiemmin *ilmaisemaansa* toivetta tarkistaa kyseistä vaatimusta. Unionin tuomioistuin katsoi, että unionin yleisellä tuomioistuimella oli velvollisuus kertoa kantajalle virheestä ja antaa kantajalle mahdollisuus korjata se.

36 Muutospäätös annettiin 20.10.2015. Espanja esitti uudet väitteensä 23.12.2015 eli unionin yleisen tuomioistuimen joululoman aikana. Määräaika oli siten päättynyt ennen kuin unionin yleinen tuomioistuin saattoi edes jatkaa toimintaansa vuoden 2016 tammikuun alussa.

37 Ratkaisuehdotuksessaan Spliethoff's Bevrachtungskantoor v. komissio (C-635/16 P, EU:C:2018:28, 67 kohta) julkisasiamies Kokott katsoi, että tehokasta oikeussuojaa tuomioistuimessa koskevaan perusoikeuteen voidaan vedota kumoamiskanteen *kohteen* tulkitsemiseksi laajasti. Käsiteltävän asian tosiseikat eroavat mainitusta asiasta, eikä kyseiseen oikeuteen voida vedota siinä 86 artiklan vaikutusten lieventämiseksi.

### *Ensimmäisen valitusperusteen tutkittavaksi ottamista koskeva päätelmä*

59. Edellä esitetystä seuraa, ettei muutospäätös kuulu tämän oikeudenkäynnin alaan. Muutospäätöstä koskevalla ensimmäisellä valitusperusteella pyritään siten laajentamaan riita-asian kohdetta. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 170 artiklan 1 kohdan mukaan sitä ei voida ottaa tutkittavaksi muutoksenhaussa.<sup>38</sup>

60. Ehdotankin, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen. Ehdotan myös, että unionin tuomioistuin toteaa, että laajentamalla siinä käsitellyn riita-asian kohdetta Espanjan esittämien uusien väitteiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee virheellisesti Espanjan esittämiä perusteluja ja teki siten oikeudellisen virheen lausumalla kanteen ulkopuolelta.<sup>39</sup> Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi nämä väitteet asiakysymyksen osalta, joten tämä virhe ei vaikuttanut siinä käsitellyn asian lopputulokseen. Valituksenalaista tuomiota ei siten ole tarpeen kumota tällä perusteella.

### *Ensimmäisen valitusperusteen sisältö*

#### *Komission toimivalta antaa muutospäätös ja sen perusteluvelvollisuus*

61. Jos unionin tuomioistuin ei yhdy edellä esitettyyn analyysiin, sen on tarkasteltava valituksenalaisen tuomion lainmukaisuutta siltä osin kuin se koskee muutospäätöstä.

62. Tältä osin ehdotan, että unionin tuomioistuin tutkii omasta aloitteestaan kahta peruskysymystä. Oliko komissiolla ensinnäkin toimivalta antaa muutospäätös? Noudattiko komissio toiseksi kyseisessä päätöksessä perusteluvelvollisuutta?<sup>40</sup>

63. Unionin yleinen tuomioistuin *ensinnäkin* totesi, että komissiolla oli toimivalta antaa kyseinen päätös SEUT 108 artiklan 2 kohdan perusteella.<sup>41</sup>

64. Olen samaa mieltä. SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla komissiolla on toimivalta *korjata* asetuksen 2015/1589 9 artiklan nojalla antamia päätöksiä, kuten se usein tekeekin, ilman että tätä periaatetta kyseenalaistetaan, tai *peruuttaa* tällainen päätös saman asetuksen 11 artiklan mukaisesti. Sillä on lisäksi toimivalta *muuttaa* tällaisia päätöksiä sisällöllisesti, jos se on tarpeen edellä mainituissa perussopimuksen määräyksissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

65. Komissiolla voi olla perusteltu syy tehdä näin, jotta etenkin otetaan huomioon unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön kehitys tai jotta korjataan sen omat virheet,<sup>42</sup> mistä näyttää olevan kyse käsiteltävässä asiassa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna 11 artikla pelkästään ilmentää erityisellä tavalla komissiolle perussopimuksessa annettua toimivaltaa varmistaa, että valtiontukea koskevia sääntöjä sovelletaan oikein ja tehokkaasti,<sup>43</sup> eikä sitä näin ollen pidä tulkita päinvastaisesti siten, että siinä rajataan nämä valtuudet koskemaan nimenomaisesti mainittua tapausta (peruuttaminen).

38 Ks. vastaavasti tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 125 ja 126 kohta).

39 Tuomio 10.12.2013, komissio v. Irlanti ym. (C-272/12 P, EU:C:2013:812, 27 ja 28 kohta).

40 Molemmat kysymykset koskevat oikeusjärjestyksen perusteita. Unionin tuomioistuimen olisi otettava ne huomioon ja tarvittaessa vahvistettava niiden seuraukset viran puolesta (ks. kyseessä olevan toimen laatijan toimivallasta tuomio 13.7.2000, Salzgitter v. komissio, C-210/98 P, EU:C:2000:397, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja perusteluvelvollisuudesta tuomio 2.12.2009, komissio v. Irlanti ym., C-89/08 P, EU:C:2009:742, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Ks. valituksenalaisen tuomion 40 kohta.

42 Ks. vastaavasti Heidenhain, M., *European State Aid Law Handbook*, München, Beck/Oxford, Hart, 2010, 31 luku, 58 kohta.

43 Tämä tavoite todetaan selkeästi asetuksen 2015/1589 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa.

66. Perussopimuksessa ei ole viitteitä siitä, että komission toimivalta rajoittuisi jäsenvaltioille edullisiin päätöksiin. Näin ollen on merkityksetöntä, oliko muutospäätös Espanjan kannalta edullinen, kuten komissio väittää, vai asetettiin sille uusia velvoitteita Espanjalle, kuten tämä jäsenvaltio väittää.

67. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei ole esittänyt huomautuksia tältä osin, huomautan *toiseksi*, ettei muutospäätöksessä esitetä minkäänlaisia perusteluja sen antamiselle. Tämän vuoksi unionin tuomioistuimen on lähes mahdotonta tutkia etenkin muutospäätöksen luonnetta<sup>44</sup> ja sen oikeusvaikutuksia<sup>45</sup> samoin kuin todentaa, annettiin Espanjalle tilaisuus esittää kantansa – ennen päätöksen antamista – kaikista merkityksellisistä seikoista, joihin päätös perustui.<sup>46</sup>

68. Perustelujen puuttuminen muutospäätöksestä estää näin ollen sen lainmukaisuuden asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan ja tarkoittaa näin SEUT 296 artiklan ilmeistä rikkomista.

69. Katson, että muutospäätöstä rasittaa komission perusteluvollisuuden ilmeinen laiminlyönti, toisin sanoen olennaisen menettelymääräyksen rikkominen. Jo tämä rikkominen edellyttää päätöksen kumoamista.<sup>47</sup> Unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei todennut vastaavasti. Sen tuomio on siten kumottava muutospäätöksen osalta.

70. Vain siinä tapauksessa, ettei unionin tuomioistuin noudata tätä ehdotusta, sen on tutkittava Espanjan ensimmäisessä valitusperusteessaan esittämiä nimenomaisia väitteitä. Tarkastelen niitä seuraavaksi.

#### *SEUT 107 artikla ja oikeusvarmuuden periaate*

71. Espanja ymmärtääkseni väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee virheellisesti alkuperäisen päätöksen 1 artiklaa. Näin ollen tämä ei väitetysti todennut, että antamalla päätöksen, jossa asetetaan Espanjalle lisävelvoitteita, komissio loukkasi kyseisen jäsenvaltion toteuttaman valtioneuvostonpöytäkirjan olennaista sisältöä, sovelsi virheellisesti SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukien käsitettä ja loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta.

72. Väitetyn lainvastaisuuden luonne on minulle täysin epäselvä. Espanja ei esitä mitään perusteluja väitteensä tueksi. Se ei selitä, mitä SEUT 107 artiklan osaa väitetysti rikottiin ja millä tavalla. Samaa voidaan sanoa väitteestä, joka koskee oikeusvarmuuden periaatteen väitettyä loukkaamista.

73. Tällaisia väitteitä ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voida ottaa tutkittavaksi.<sup>48</sup> Ehdotankin, että unionin tuomioistuin hylkää väitteet sellaisinaan.

#### *Oliko Espanjalla oikeus tulla kuulluksi ennen muutospäätöksen antamista?*

74. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että komissio antoi muutospäätöksen hieman yli vuoden kuluttua alkuperäisen päätöksen antamisesta. Muutospäätöstä ei ilmeisestikään edeltänyt päätös avata tai avata uudelleen muodollinen tutkintamenettely.

75. Yhtäältä on riidatonta, että Espanjalle annettiin tilaisuus esittää kantansa komission hallintomenettelyn asiakirja-aineiston kaikista osatekijöistä ennen alkuperäisen päätöksen antamista. Toisaalta asiakirja-aineistosta ilmenee, ettei Espanjalle annettu tällaista tilaisuutta alkuperäisen päätöksen antamisen jälkeen mutta ennen muutospäätöksen tiedoksi antamista.

<sup>44</sup> Ks. edellä 37 kohta.

<sup>45</sup> Ks. jäljempänä 80 kohta.

<sup>46</sup> Ks. jäljempänä 86–89 kohta.

<sup>47</sup> Ks. vastaavasti tuomio 17.5.1994, Ranska v. komissio (C-41/93, EU:C:1994:196, 37 kohta).

<sup>48</sup> Ks. edellä 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

76. Espanja väittää, että kun muutospäätöksessä alkuperäisen päätöksen 1 artiklaan sisällytettiin käsite ”digitaalilaitteistojen – – tarjoamiseen”, muutospäätöksellä laajennettiin takaisin perittävän valtiontuen alaa ja siten asetettiin uusia velvoitteita Espanjalle. Komissio ei antanut Espanjalle mahdollisuutta esittää näkemyksiään ennen muutospäätöksen antamista, joten Espanjan puolustautumisoikeuksia loukattiin. Komissio väittää, että kun otetaan huomioon alkuperäisen päätöksen 118 ja 197 perustelukappale, unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, että digitaalilaitteistojen tarjoamiseen myönnetty valtiontuki sisältyi jo sen soveltamisalaan ja ettei muutospäätöksessä siten asetettu uutta velvoitetta. Koska Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>49</sup> 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annetaan oikeus tulla kuulluksi vain, jos asianomaista vastaan ryhdytään toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti, ja koska muutospäätös oli Espanjan kannalta edullinen, Espanjalla ei ollut tällaista oikeutta.

77. Tutkin seuraavaksi tässä järjestyksessä, i) *oliko* Espanjalla tässä tilanteessa oikeus tulla kuulluksi, ii) jos oli, *kunnioittiko* komissio tätä oikeutta, ja iii) mitkä ovat tämän oikeuden *mahdollisen loukkaamisen seuraukset*.

78. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, jotka on saatettu vireille tiettyä henkilöä vastaan ja joiden päätteeksi voidaan tehdä hänelle *vastainen päätös*, on unionin oikeuden perusperiaate, jota on noudatettava, *vaikka tätä menettelyä ei olisi mitenkään säännelty*”.<sup>50</sup>

79. Jos on todennäköisiä syitä epäillä, että toimenpide voi vaikuttaa epäedullisesti kyseiseen jäsenvaltioon, jota valtiontukien valvontamenettely koskee, komission olisi annettava tälle jäsenvaltiolle mahdollisuus tulla kuulluksi, vaikka vain varotoimenpiteenäkin. Menettely lainvastaisen valtiontuen perimiseksi takaisin perustuu kyseisen jäsenvaltion ja komission vilpittömän yhteistyön periaatteeseen.<sup>51</sup> Jos päätös, jonka komissio aikoo antaa, voi vaikuttaa kyseessä olevan valtiontuen takaisinperintää koskevan jäsenvaltion velvoitteen laajuuteen, komission olisi sitäkin suuremmalla syyllä annettava kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus esittää huomautuksia.

80. Koska muutospäätökseen ei sisälly perusteluja, on vaikea varmistua siitä, oliko muutospäätös Espanjan kannalta edullinen vai asetettiin siinä uusia velvoitteita sille. Jos 1 artiklan muutos ei vaikuttanut kyseisen valtiontuen alaan, kuten komissio väittää, on perusteltua kysyä, miksi komissio vaivautui muuttamaan sitä.

81. Olen joka tapauksessa jo todennut, että kokonaisuutena ottaen muutospäätös todennäköisesti vaikutti Espanjan oikeusasemaan<sup>52</sup> ja oli siten säädös, joka voidaan riitauttaa SEUT 263 artiklan nojalla. Koska komissio luokitteli Espanjan toteuttamat toimenpiteet muutospäätöksessä edelleen lainvastaiseksi valtiontueksi, muutospäätös on toimenpide, joka vaikuttaa Espanjaan epäedullisesti.<sup>53</sup> Olen myös kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että komissiossa muutospäätöstä annettaessa käytetty *menettely* oli sellainen, jota käytetään tehtäessä merkittäviä valtiontukipäätöksiä, *eikä* kevyempi hallintomenettely, joka on varattu pelkkien kirjoitusvirheiden korjaamiseen.<sup>54</sup> Muutospäätös oli lisäksi jo omiaan vaikuttamaan myönnetyn valtiontuen takaisinperintää koskevan Espanjan velvoitteen laajuuteen Hispasatin osalta.

49 EUVL 2010, C 83, s. 389 (jäljempänä perusoikeuskirja).

50 Tuomio 29.6.1994, Fiskano v. komissio (C-135/92, EU:C:1994:267, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) (kursivointi tässä).

51 Tuomio 18.10.2007, komissio v. Ranska (C-441/06, EU:C:2007:616, 28 kohta).

52 Ks. edellä 38 kohta.

53 Jos komissio olisi *peruuttanut* alkuperäisen päätöksen ja *korvannut* sen uudella, se kävisi ilmi ensi silmäyksellä. Se, että komissio valitsi toisen tekniikan ja *muutti* alkuperäistä päätöstä päästäkseen samaan lopputulokseen, ei voi vaikuttaa muutospäätöksen luonnehtimiseen toimenpiteeksi, joka vaikuttaa Espanjaan epäedullisesti.

54 Ks. edellä 36 kohta.

82. Tästä seuraa, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti katsoi – Espanjalla oli lähtökohtaisesti oikeus tulla kuulluksi ennen kuin komissio antoi muutospäätöksen.

*Kunnioittiko komissio Espanjan oikeutta tulla kuulluksi?*

83. Muutospäätöksen antamista ei voida tarkastella erillisenä toimenä. Se oli viimeinen vaihe menettelyssä, joka käynnistyi muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevalla komission kirjeellä, jota seurasi (tutkinnan jälkeen) alkuperäisen päätöksen antaminen.

84. Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden täysimääräistä suojaamista koskevan menettelyn tavoite täyttyy, jos kyseisellä osapuolella oli mahdollisuus ottaa huomioon hallinnollisen asiakirja-aineiston kaikki merkitykselliset seikat *missä tahansa* kyseisen säädöksen antamista edeltävässä menettelyvaiheessa.<sup>55</sup> Kun tälle osapuolelle on annettu tällainen mahdollisuus, sen oikeutta tulla kuulluksi on niin sanotusti *käytetty*.

85. Etenkin valtiontukien valvontamenettelyjen yhteydessä sen jälkeen, kun komissio on antanut kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuuden esittää huomautuksia kaikista *seikoista, joihin sen päätös perustuu (tai sen on tarkoitus perustua)*,<sup>56</sup> komission ei tarvitse ennen päätöksen antamista ilmoittaa kyseiselle jäsenvaltiolle oikeudellisesta arvioinnista, jonka se aikoo tehdä,<sup>57</sup> kuulla sen näkemyksiä tällaisesta arvioinnista<sup>58</sup> tai ilmoittaa sille, että päätös annetaan pian.<sup>59</sup> Ennen toisen päätöksen korvaavan tai sitä muuttavan päätöksen antamista komission ei myöskään tarvitse toistaa kaikkia asetuksessa 2015/1589<sup>60</sup> säädettyjä menettelyvaiheita eikä tässä yhteydessä toimittaa asiakirja-aineistoa kyseiselle jäsenvaltiolle, jotta tämä voi esittää siitä kantansa.<sup>61</sup>

86. Tätä asiaa koskevassa menettelyssä ei ole voitu hälventää epäilyä siitä, tukeutuiko komissio uusiin seikkoihin tai lisäseikkoihin antaessaan muutospäätöstä.

87. Jos komissio on oikeassa väittäessään, että muutospäätös perustui – hallinnolliseen asiakirja-aineistoon alkuperäisen päätöksen antamisajankohdalla sisältyneiden seikkojen lisäksi – myös tietoihin, jotka olivat peräisin Hispasatin asiassa T-36/15 nostamasta kanteesta, Espanjalla ei ollut tilaisuutta esittää kantaansa tältä osin. Se ei ollut väliintulijana asiassa T-36/15, eikä mainitussa asiassa esitettyjä kirjallisia huomautuksia siten toimitettu sille.

88. Jos Espanja sitä vastoin on oikeassa väittäessään, että muutospäätös perustui takaisinperintämenettelystä peräisin oleviin tietoihin, ei voida lähtökohtaisesti sulkea pois, että Espanja oli jo tietoinen näiden tietojen keskeisestä sisällöstä ja että sillä oli tilaisuus esittää kantansa kyseisen menettelyn yhteydessä.

89. Muutospäätöksen perustelujen puuttumisen vuoksi on lähes mahdotonta varmistua siitä, kumpi edellä esitetyistä näkemyksistä on oikea.

55 Ks. vastaavasti julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotus Saksa v. komissio (C-288/96, EU:C:1999:239, 62 kohta).

56 Ks. tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 173 ja 174 kohta; jäljempänä tuomio Gibraltar) ja tuomio 16.12.2010, Alankomaat ja NOS v. komissio (T-231/06 ja T-237/06, EU:T:2010:525, 44 kohta). Ks. myös Hancher, L., Salerno, F. M. ja Schütte, M., ”The different stages in the State aid procedure”, *State aid law of the European Union*, Oxford University Press, 2016, s. 372.

57 Tuomio 24.11.2011, Italia v. komissio (C-458/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:769, 58 kohta) ja tuomio Gibraltar, 177 kohta.

58 Tuomio 21.1.1999, Neue Maxhütte Stahlwerke ja Lech-Stahlwerke v. komissio (T-129/95, T-2/96 ja T-97/96, EU:T:1999:7, 230 ja 231 kohta).

59 Tuomio 8.7.2004, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio (T-198/01, EU:T:2004:222, 156 kohta).

60 Ks. analogisesti tuomio 12.11.1998, Espanja v. komissio (C-415/96, EU:C:1998:533, 31 kohta). Sen mukaan, millaisia oikeusvaikutuksia uuteen päätökseen sisältyvillä muutoksilla on, voi olla mahdollista, ettei muodollista tutkintamenettelyä tarvitse aloittaa. Ks. vastaavasti Heidenhain, M., *European State aid law Handbook*, München, Beck/Oxford, Hart, 2010, 31 luku, 58 kohta.

61 Tällainen velvollisuus olisi lähtökohtaisesti olemassa, jos alkuperäinen päätös oli perustunut virheellisiin tietoihin (tällaisessa tapauksessa komission olisi ensin täydennettävä hallinnollista asiakirja-aineistoa suorittamalla lisätutkinta kyseisen asetuksen 11 artiklan mukaisesti) tai jos lainsäädäntökehys oli muuttunut tällaisten huomautusten esittämisen jälkeen (ks. tuomio 8.5.2008, Ferriere Nord v. komissio, C-49/05 P, ei julkaistu, EU:C:2008:259, 68–71 kohta).

90. Tällaisessa tilanteessa todistustaakan pitäisi olla komissiolla. Komissio ei ole missään vaiheessa väittänyt, että Espanjalla oli mahdollisuus esittää huomautuksia tiedoista, joita oli käytetty perustana muutospäätöksen tekemiselle takaisinperintämenettelyn yhteydessä, eikä varsinkaan esittänyt todisteita tästä.

91. Tämän perusteella katson, ettei Espanjalle annettu tilaisuutta esittää tehokkaasti kantaansa kaikkien niiden tosiseikkojen, syytösten ja olosuhteiden todenmukaisuudesta ja merkityksellisyydestä, joihin komissio vetosi tukeakseen erityisesti muutospäätöksen 1 artiklaan sisältyvää päätelmäänsä, jonka mukaan päätöksessä todettu unionin oikeuden rikkominen oli tapahtunut ja että siinä määritelty valtiontuki olisi perittävä takaisin.

92. Tästä seuraa, että sikäli kuin komissio perusti muutospäätöksensä tietoihin, joista Espanja ei voinut esittää huomautuksia, se loukkasi kyseisen jäsenvaltion oikeutta tulla kuulluksi ja siten myös hyvän hallinnon periaatetta.

#### *Kuulluksi tulemista koskevan Espanjan oikeuden loukkaamisen seuraukset*

93. Valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että menettelyn sääntöjenvastaisuus johtaa kyseisen toimen kumoamiseen vain, jos osoitetaan, että ilman tätä lainvastaisuutta menettely olisi voinut johtaa erilaiseen tulokseen.<sup>62</sup> Seuraavissa tuomion kohdissa se kuitenkin sovelsi toisenlaista arviointiperustetta, nimittäin sitä, asetettiinko muutospäätöksessä uusia velvoitteita Espanjalle. Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei kuulluksi tulemista koskevan Espanjan oikeuden loukkaaminen edellyttänyt muutospäätöksen kumoamista. Espanja kyseenalaisti nämä perustelut. Sen asiamies väitti istunnossa, että kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamisen pitäisi *aina* johtaa kumoamiseen.

94. En voi yhtyä unionin yleisen tuomioistuimen päättelyyn. Aloitan oman arviointini palauttamalla mieleen asiaa koskevan oikeuskäytännön.

95. Unionin tuomioistuin on yhtäältä todennut, että *olennaisen* menettelymääräyksen laiminlyönti johtaa sen säädöksen kumoamiseen, jota tämä laiminlyönti rasittaa.<sup>63</sup> Tässä yhteydessä olen samaa mieltä julkisasiamies Fennellyn kanssa siitä, että olennaisia ovat ainoastaan menettelymääräykset, jotka liittyvät olennaisesti säädöksen tai päätöksen antavan toimielimen tahdon muodostamiseen ja ilmaisemiseen. Niiden noudattaminen on yleisen edun mukaista.<sup>64</sup> Nämä vaatimukset ovat niin perustavanlaatuisia, että *minkä tahansa* rikkomisen johdosta säädös tai päätös, jota virhe rasittaa, on kumottava riippumatta siitä, olisiko menettelyn tulos voinut olla erilainen, jos näitä vaatimuksia olisi noudatettu.<sup>65</sup>

96. Toisaalta unionin tuomioistuin on samoin todennut, että minkä tahansa muun menettelymääräyksen (joka ei ole olennainen) laiminlyönti oikeuttaa kumoamisen vain, jos voidaan osoittaa, että ilman tätä virheellisyyttä menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen lopputulokseen.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Huomaan, että ainoastaan yksi unionin yleisen tuomioistuimen tässä yhteydessä mainitsemista tuomioista koski oikeutta tulla kuulluksi: muissa käsiteltiin muita menettelyllisiä muodollisuuksia (jotka eivät ole olennaisia).

<sup>63</sup> Tuomio 20.10.1987, Espanja v. komissio (128/86, EU:C:1987:447, 25 kohta).

<sup>64</sup> Ks. hänen ratkaisuehdotuksensa komissio v. ICI (C-286/95 P ja C-287/95 P, EU:C:1999:578, 22–26 kohta).

<sup>65</sup> Ks. esim. tuomio 6.4.2000, komissio v. ICI (C-286/95 P, EU:C:2000:188, 42 ja 52 kohta).

<sup>66</sup> Tuomio 29.10.1980, van Landewyck ym. v. komissio (209/78–215/78 ja 218/78, EU:C:1980:248, 47 kohta) (komissio antoi väitetysti virheellisesti tiedon tietyistä salassapidettävistä asiakirjoista) ja tuomio 25.10.2005, Saksa ja Tanska v. komissio (C-465/02 ja C-466/02, EU:C:2005:636, 36 ja 37 kohta) (väitetty asiakirjan saksankielisen version puuttuminen menettelyn kuluessa). Näiden menettelymääräysten kahden ryhmän välisestä eroista ks. julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus komissio v. ICI (C-286/95 P ja C-287/95 P, EU:C:1999:578, 27–29 kohta).

97. Vaikka unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö ei olekaan aina ollut tältä osin yksiselitteinen,<sup>67</sup> on nähdäkseni selvää, että jäsenvaltion oikeus tulla kuulluksi kuuluu ensimmäiseen ryhmään.

98. Olen samaa mieltä kuin julkisasiamies Mengozzi, joka katsoi, että asianomaisen jäsenvaltion kuulemisvelvollisuutta voidaan loppujen lopuksi pitää toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivallanjaon eli toisin sanoen unionin sisäisen institutionaalisen (sanoisin ”perustuslaillisen”) tasapainon erityisenä ilmentymänä.<sup>68</sup>

99. Useiden erityyppisten menettelyjen yhteydessä unionin tuomioistuin on siten katsonut, että asianomaisen jäsenvaltion oikeus tulla kuulluksi on olennainen menettelymääräys, jonka laiminlyönnillä ipso facto on merkittäviä seurauksia. Esimerkiksi kyseessä oleva päätös voidaan kumota<sup>69</sup> tai tällaisen menettelyn jälkeen nostetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne voidaan jättää tutkimatta.<sup>70</sup>

100. Jäsenvaltion, jota valtiontukien valvontamenettely koskee, tilanne on rinnastettavissa edellä mainittuihin tilanteisiin.<sup>71</sup> Tämä puoltaa analogisen menettelymääräyksen soveltamista käsiteltävässä asiassa antamalla suurempi painoarvo kuulluksi tulemistä koskevalle oikeudelle – onhan se perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu perusoikeus.

101. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun otetaan huomioon asianomaisen jäsenvaltion keskeinen asema valtiontukien valvontamenettelyssä,<sup>72</sup> jos jäsenvaltio ei ole voinut esittää näkemyksiään asianomaisten kolmansien osapuolten esittämistä huomautuksista, komissiolla *ei ole oikeutta käyttää niitä lopullisessa päätöksessään*.<sup>73</sup>

102. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa, olisi siten myös annettava vain vähän painoarvoa sille, pystyykö asianomainen jäsenvaltio osoittamaan, että ellei komissio olisi loukannut sen oikeutta tulla kuulluksi, komission valtiontukipäätös olisi konkreettisesti ollut toisenlainen.<sup>74</sup>

67 En ole ensimmäinen, joka on törmännyt tähän ongelmaan ja joka on todennut vastaavasti. Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, 72–100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, erityisesti 92 kohta). Unionin tuomioistuimet ovat johdonmukaisesti luonnehtineet oikeutta tulla kuulluksi olennaiseksi menettelymääräykseksi (ks. esim. tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, T-228/99 ja T-233/99, EU:T:2003:57, 141 kohta ja tuomio 9.7.2003, Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap v. komissio, T-102/00, EU:T:2003:192, 84–86 kohta). Useissa muissa tapauksissa oikeuskäytännössä on kuitenkin viitattu tarpeeseen osoittaa, olisiko lopputulos voinut olla toisenlainen ilman tällaista laiminlyöntiä (ks. esim. tuomio 8.7.2004, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, T-198/01, EU:T:2004:222, 203 kohta; unionin tuomioistuin pysytti tuomion muutoksenhakumenettelyssä 11.1.2007 antamallaan tuomiolla Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, C-404/04 P, ei julkaistu, EU:C:2007:6, 131 kohta).

68 Ks. hänen ratkaisuehdotuksensa Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, 82 kohta).

69 Ks. päätöksestä, jossa vähennettiin Euroopan sosiaalirahastosta myönnettyä rahoitustukea, tuomio 7.5.1991, Interhotel v. komissio (C-291/89, EU:C:1991:189, 17 kohta); tuomio 4.6.1992, Infotec v. komissio (C-157/90, EU:C:1992:243, 20 kohta) ja tuomio 25.5.1993, IRI v. komissio (C-334/91, EU:C:1993:211, 25 kohta). Ks. myös SEUT 106 artiklan 3 kohdan mukaisen valvontamenettelyn yhteydessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja hoitaville yrityksille annetuista erityisoikeuksista tuomio 12.2.1992, Alankomaat ym. v. komissio (C-48/90 ja C-66/90, EU:C:1992:63, 46–49 kohta).

70 Ks. tuomio 14.4.2011, komissio v. Romania (C-522/09, EU:C:2011:251, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä erityisesti todetaan, että tämä menettely on vain yksi muunnelma jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta ja että tämä menettely on erityisellä tavalla mukautettu niihin erityisongelmiin, joita valtion tuista aiheutuu yhteismarkkinoilla käytävässä kilpailussa (ks. esim. tuomio 3.7.2001, komissio v. Belgia, C-378/98, EU:C:2001:370, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on samoin nimenomaisesti vahvistanut jäsenvaltion oikeudellisen tilanteen vastaavuuden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä ja rahoitustuen oikaisumenettelyssä (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2010, komissio v. Saksa, C-160/08, EU:C:2010:230, 41 ja 42 kohta).

72 Ks. esim. tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 57 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin on selkeästi selittänyt näiden (kahdenvälisten) menettelyjen luonnetta ja asianomaisen jäsenvaltion tilannetta 6.3.2003 antamassaan tuomiossa Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio (T-228/99 ja T-233/99, EU:T:2003:57, 140 ja 141 kohta). Sanomattakin on selvää, että jäsenvaltion tilanne eroaa perustavasti minkä tahansa muun asianomaisen osapuolen asemasta tällaisessa menettelyssä.

73 Ks. tuomio 24.9.2002, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio (C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524, 81 kohta) ja tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 57 kohta).

74 Nähdäkseni ei voida a priori sulkea pois sitä, että väitteet, joita Espanja olisi saattanut esittää, jos sille olisi annettu tilaisuus siihen, olisivat voineet vaikuttaa muutospäätöksen sisältöön.

103. Tällainen arviointi perustuu väistämättä spekulointiin ja useisiin olettimiin. On epäselvää, millainen näyttökynnys olisi ja miten yksityiskohtaista näyttöä vaadittaisiin tosiasiallisen ja hypoteettisen päätöksen eroavuuden osoittamiseksi. Olen vakuuttunut, ettei tällaista perustetta voida järkevästi käyttää sen arvioimisessa, kunnioitettiinko jäsenvaltion oikeutta tulla kuulluksi valtiontukimenettelyssä.

104. Se edellyttäisi viime kädessä sitä, että jäsenvaltio ja unionin tuomioistuin asettuvat komission asemaan voidakseen arvioida jälkikäteen sitä, olisivatko huomautukset, joita kyseinen jäsenvaltio olisi esittänyt, jos komissio olisi antanut sille tilaisuuden tähän, muuttaneet komission arviota asiasta. Arvelen olevan todennäköistä, että komissio väittäisi tällaisessa tapauksessa, että jäsenvaltion huomautukset eivät joka tapauksessa olisi saaneet sitä muuttamaan mieltään. Tämä heikentää edelleen tällaisen arviointiperusteen objektiivisuutta ja siten oikeutettavuutta.<sup>75</sup>

105. Unionin tuomioistuimen olisi pikemminkin tarkistettava, kuten se on tehnyt useissa tapauksissa,<sup>76</sup> annettiinko asianomaiselle jäsenvaltiolle (objektiivisesti tarkasteltuna) ennen komission päätöksen antamista aidosti tilaisuus esittää kantansa niistä *asiakirjoista, jotka komissio on saanut unionin oikeuden rikkomista koskevan väitteensä tueksi, sekä kolmansien, joita asia koskee, esittämistä huomautuksista, jotka toimivat päätöksen pohjana.*<sup>77</sup>

106. Katson näin ollen, että sen, että komissio on laiminlyönyt tämän velvollisuuden, on johdettava päätöksen, jonka mukaan kyseisen valtiontuen myöntäminen on lopetettava tai tukea on muutettava, kumoamiseen siltä osin kuin kyseinen päätös perustui seikkoihin, joita ei toimitettu asianomaiselle jäsenvaltiolle sen kannan esittämistä varten.

107. Edellä esitetyn perusteella, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 48 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, on merkityksetöntä, asetettiinkö muutospäätöksessä uusia velvoitteita Espanjalle. Espanjan väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin tulkitse virheellisesti alkuperäisen päätöksen 1 artiklaa verratessaan sitä muutospäätökseen, on siten myös merkityksetön.

108. Olen edellä todennut, että antamalla muutospäätöksen komissio loukkasi Espanjan oikeutta tulla kuulluksi.<sup>78</sup> Kun otetaan huomioon edellä esitetty näkökohdat ja kun otetaan perustaksi se oletama – johon en yhdy –, että Espanjan uusi peruste voidaan ottaa tutkittavaksi, tämä rikkominen on luonteeltaan sellainen, että se johtaa muutospäätöksen kumoamiseen.

109. Unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei todennut vastaavasti. Tämän olettaman perusteella valituksenalainen tuomio on siten kumottava siltä osin kuin se koskee muutospäätöstä.

<sup>75</sup> Tällaisen väitteen hyväksymiseen liittyisi uusi ongelma: Sitooko tällainen lausuma unionin tuomioistuinta? Vai pitäisikö sen pikemminkin itse määrittää, olisiko komission *pitänyt muuttaa* näkemystään jäsenvaltion huomautukset huomioon ottaen? Jos olisi, mihin perusteisiin tällaisen arvioinnin olisi pohjaututtava?

<sup>76</sup> Valtiontuen yhteydessä unionin tuomioistuin on tosiasiallisesti soveltanut tätä tiukempaa edellytystä (oikeuden loukkaus johtaa automaattiseen kumoamiseen) useissa tapauksissa (ks. esim. tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio, 234/84, EU:C:1986:302; 30 kohta; tuomio 8.3.1988, Exécutif régional wallon ja Glaverbel v. komissio, 62/87 ja 72/87, EU:C:1988:132, 37 ja 38 kohta; tuomio 10.5.2005, Italia v. komissio, C-400/99, EU:C:2005:275, 29–34 kohta ja tuomio Gibraltar, 179 kohta). Useissa muissa tapauksissa, vaikka unionin tuomioistuin *viittasikin* lisävaatimukseen osoittaa, että komission päätös olisi ollut toisenlainen, jos jäsenvaltiolla olisi ollut tilaisuus esittää kantansa, se näyttää kuitenkin *soveltaneen* tiukempaa edellytystä. Näissä tapauksissa oikeutta tulla kuulluksi ei loukattu *käytännössä* (joko siksi, ettei asiakirjoihin, joita ei toimitettu asianomaiselle jäsenvaltiolle huomautusten esittämistä varten, sisältynyt mitään olennaisia seikkoja, tai siksi, ettei komission päätös perustunut näihin asiakirjoihin sisältyviin tietoihin). Unionin tuomioistuin saattoi siten helposti päätellä, että moititut menettelyvirheet *eivät todennäköisesti olleet vaikuttaneet mitenkään* hallintomenettelyn tulokseen. Ymmärtääkseni tämä toteamus oli pelkästään *seuraus* sovellettavan vaatimuksen täyttymisestä eikä itsenäinen *lisäedellytys* sen täyttämiseksi (ks. tuomio 11.11.1987, Ranska v. komissio, 259/85, EU:C:1987:478, 13 kohta; tuomio 14.2.1990, Ranska v. komissio, C-301/87, EU:C:1990:67, 31 kohta; tuomio 21.3.1990, Belgia v. komissio, C-142/87, EU:C:1990:125, 48 kohta ja tuomio 5.10.2000, Saksa v. komissio, C-288/96, EU:C:2000:537, 99–106 kohta).

<sup>77</sup> Ks. tuomio Gibraltar, 165 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös Dony, M., *Contrôle des aides d'État*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2006, s. 357.

<sup>78</sup> Ks. edellä 92 kohta.

### *Valituksenalaisen tuomion kumoamisen seuraukset*

110. Olen katsonut, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei todennut, että muutospäätöstä rasittaa kaksi virhettä (komission perusteluvelvollisuuden laiminlyönti ja kuulluksi tulemista koskevan Espanjan oikeuden loukkaaminen), ja että, jos Espanjan uusi peruste voidaan ottaa tutkittavaksi, unionin yleisen tuomioistuimen tuomio on kumottava tästä syystä.

111. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaan julistettuaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion mitättömäksi unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, sen sijaan, että palauttaisi asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

112. Koska edellä mainitut rikkomiset itsessään johtavat muutospäätöksen kumoamiseen, unionin tuomioistuin voi siten ratkaista asian lopullisesti.

113. Ehdotan näin ollen, että jos unionin tuomioistuin katsoo, että ensimmäinen valitusperuste voidaan ottaa tutkittavaksi, unionin tuomioistuin hyväksyy ensimmäisen valitusperusteen, kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin se koskee komission muutospäätöstä ja kumoaa muutospäätöksen.

### **Oikeudenkäyntikulut**

114. Koska unionin tuomioistuin on pyytänyt minua tarkastelemaan ainoastaan Espanjan ensimmäistä valitusperustetta ja koska koko valituksen ratkaiseminen määräytyy sen kannan mukaan, jonka unionin tuomioistuin omaksuu paitsi ensimmäiseen valitusperusteeseen myös toiseen ja kolmanteen valitusperusteeseen, en esitä suositusta oikeudenkäyntikulujen jakamisesta käsiteltävässä asiassa.

### **Ratkaisuehdotus**

115. Edellä esitetyn perusteella, tämän kuitenkin rajoittamatta toisen ja kolmannen valitusperusteen tutkimista, ehdotan, että unionin tuomioistuin jättää ensimmäisen valitusperusteen tutkimatta.

116. Toissijaisesti on niin, että jos unionin tuomioistuin katsoo, että ensimmäinen valitusperuste voidaan ottaa tutkittavaksi, unionin tuomioistuimen olisi hyväksyttävä tämä valitusperuste, kumottava valituksenalainen tuomio siltä osin kuin se koskee muutospäätöstä ja kumottava muutospäätös.