

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

F. G. JACOBS

11 päivänä joulukuuta 2003¹

1. Tässä EY 230 artiklan nojalla nostetussa kanteessa komissio vaatii neuvoston päätöksen 2002/114/EY² kumoamista.

2. Kyseinen päätös (jäljempänä riidanalainen päätös) perustuu EY 88 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan, jonka mukaan neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Riidanalaisella päätöksellä Portugali valtuutettiin myöntämään tukia, joiden määrä vastasi portugalilaisten siiankasvattajien aikaisemmin saamia, mutta palautettaviksi määrättyjä tukia, jotka oli kahdella komission päätöksellä³ todettu yhteismarkkinoille soveltumatomiksi.

3. Riidanalainen päätös ei ole ainoa hiljattain tehty neuvoston päätös, jossa vedotaan EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrättyyn menettelyyn sellaisen tuen hyväksymiseksi, jolla tuensaaajille korvataan aikaisemmin myönnetty mutta sittemmin takaisin perittäväksi määrätty toinen tuki, josta komissio on aikaisemmin tehnyt kielteisen päätöksen.⁴ Yhteisöjen tuomioistuimelle tarjoutuukin tässä kanteessa tilaisuus tutkia, voiko neuvosto käyttää tällaista toimivaltaa perustamissopimuksessa valtiontukien valvontaa varten määrättyssä järjestelmässä.

Oikeussäännöt

4. EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille,

1 — Alkuperäinen kieli: englantia.

2 — Portugalin hallituksen valtuuttamisesta myöntämään tukea vuosina 1994 ja 1998 myönnettyjä tukia saaneille portugalilaisille siiankasvattajille 21 päivänä tammikuuta 2002 tehty neuvoston päätös 2002/114/EY (EYVL L 43, 14.2.2002, s. 18).

3 — Tukijärjestelmästä, jonka Portugali on toteuttanut voimaperäisen karjankasvatuksen alan yritysten velkataakan keventämiseksi ja sikatalousalan toiminnan elvyttämiseksi 25 päivänä marraskuuta 1999 tehty komission päätös 2000/200/EY (EYVL L 66, 14.3.2000, s. 20) ja tukiohjelmasta, jonka Portugali on toteuttanut sikatalousalalla 4 päivänä lokakuuta 2000 tehty komission päätös 2001/86/EY (EYVL L 29, 31.1.2001, s. 49).

4 — Ks. tuista, joita RIBS SpA on myöntänyt Italiassa 19 päivänä joulukuuta 1983 annetun sokerijuurikasalan tervehdyttämistä koskevan kansallisen lain N:o 700 säännösten mukaisesti 20 päivänä maaliskuuta 2000 tehty neuvoston päätös 2000/257/EY (EYVL L 79, 30.3.2000, s. 38).

siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. EY 87 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, mitkä tukimuodot soveltuvat yhteismarkkinoille. EY 87 artiklan 3 kohdassa puolestaan luetellaan tukimuodot, joita voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina.

5. Perustamissopimuksessa annetaan komissiolle päävastuu valtiontukien seurannasta ja valvonnasta jäsenvaltioissa. EY 88 artiklan 1 kohdan mukaan komission kuuluu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ”seurata jatkuvasti niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä”. EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa komissio valtuutetaan ja veloitetaan arvioimaan, soveltuuko jäsenvaltion ilmoittama tuki EY 87 artiklan mukaan yhteismarkkinoille, ja jos ei sovellu, tekemään ”päätös siitä, että asianomaisen valtion on poistettava tuki tai muutettava sitä” komission asettamassa määräajassa. EY 88 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioita vaaditaan antamaan komissiolle tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta ja kielletään niitä toteuttamasta ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin komissio on tehnyt asiasta EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen lopullisen päätöksen. Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä, EY 88 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi.

6. EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään 87 artiklan määräyksistä tai 89 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu. Jos komissio on aloittanut kyseistä tukea koskevan, tämän kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua menettelyä, asianomaisen jäsenvaltion neuvostolle osoittama pyyntö keskeyttää menettelyn siihen asti, kunnes neuvosto on esittänyt kantansa.

Jos neuvosto ei kuitenkaan ole esittänyt kantaansa kolmen kuukauden määräajassa pyynnöstä, komissio tekee päätöksen asiasta.”

7. EY 89 artiklassa neuvosto valtuutetaan antamaan asetukset EY 87 ja EY 88 artiklan soveltamisesta. Näillä valtuuksilla neuvosto antoi asetuksen N:o 659/1999, jossa säädetään EY 88 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.⁵

5 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 88 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annettu neuvoston päätös (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1).

8. EY 36 artiklan mukaan maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan perustamissopimuksen kilpailusääntöjä, valtiontukisäännöt mukaan luettuina, vain siltä osin kuin neuvosto yhteisen maatalouspolitiikan suunnittelemisesta ja sen toteuttamisesta EY 37 artiklan mukaisesti antamassaan lainsäädännössä määrittää.

9. Sianliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 29 päivänä lokakuuta 1975 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2759/75⁶ 21 artiklassa säädetään, että jollei kyseisessä asetuksessa toisin säädetä, perustamissopimuksen valtiontukisääntöjä on sovellettava sianlihan ja sianlihatuotteiden tuotantoon ja kauppaan.

Tosiseikat ja riidanalainen päätös

10. Portugali myönsi vuosina 1994 ja 1999 tukea sen sikatalousalan elvyttämiseksi (jäljempänä alkuperäiset tuet). Vuoden 1994 tuesta ei ilmoitettu komissiolle, ja vuoden 1999 tuesta ilmoitettiin, mutta se myönnettiin ennen kuin komissio oli tehnyt päätöksen sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

11. Komissio totesi 25.11.1999 tehdyllä päätöksellä 2000/200/EY ja 4.10.2000 tehdyllä päätöksellä 2001/86/EY (jäljempänä komission päätökset)⁷ suurimman osan alkuperäisistä tuista yhteismarkkinoille soveltumattomiksi ja määräsi ne maksettavaksi takaisin.

12. Portugalin hallituksen pyynnöstä neuvosto teki 21.1.2002 nyt riidanalaisena olevan päätöksen, jossa se toteaa yhteismarkkinoille soveltuviksi Portugalin alkuperäistä tukea saaneille siankasvattajille myönnetyt tuet, joiden enimmäismäärä vastaa ”määriä, jotka kyseisten tuensaajien on palautettava” komission päätösten nojalla.

13. Riidanalaisen päätöksen 13. ja 14. perustelukappaleessa toimenpidettä perustellaan seuraavasti:

”[alkuperäisten tukien] takaisinmaksu asettaa kuitenkin kyseenalaiseksi monien tuensaajien taloudellisen elinkelpoisuuden, ja sen sosiaalinen vaikutus on hyvin kielteinen tietyillä alueilla, koska 50 prosenttia sikakarjasta on keskittynyt alueelle, joka on alle 5 prosenttia pinta-alasta.

6 — EYVL L 282, 1.11.1975, s. 1.

7 — Edellä alaviitteessä 3 mainitut komission päätökset.

Tämän tuen voidaan siten tavallisesta poikkeavien olosuhteiden vuoksi poikkeuksellisesti ja siinä määrin kuin se on todetun epätasapainotilanteen korjaamiseksi ehdotoman välttämätöntä, katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille tässä päätöksessä säädettyin edellytyksin.”

tomana ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Portugalin hallitus tuki sitä väliintulijana oikeudenkäynnissä. Myös Ranskan hallitus jätti väliintulohakemuksen, mutta vasta yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 93 artiklan 1 kohdassa asetetun määräajan umpeuduttua. Näin ollen sille annettiin 93 artiklan 7 kohdan mukaisesti ainoastaan lupa esittää huomautuksensa suullisessa käsittelyssä, jos se järjestetään. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa suullista käsittelyä ei kuitenkaan pyydetty eikä järjestetty.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

14. EY 230 artiklan mukaisesti nostamassaan kanteessa komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Pääasiallisesti se väittää, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa tehdä kyseistä päätöstä, koska komissio oli jo ehtinyt tehdä päätökset alkuperäisistä tuista. Tällä tavalla neuvosto komission mukaan ylitti toimivaltansa, käytti väärin harkintavaltansa, rikkoi perustamissopimusta ja loukasi yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita. Toissijaisesti komissio väittää neuvoston tehneen ilmeisen arviointivirheen todetessaan, että kyseessä olivat EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet. Komissio väittää toissijaisesti lisäksi, että neuvoston päätös oli puutteellisesti ja virheellisesti perusteltu.

16. Pääasiallisesti neuvosto ja Portugalin hallitus väittävät, että riidanalainen päätös koskee uutta tukea ja että se ei näin ollen vaikuta oikeudellisesti mitenkään komission aiempiin päätöksiin eivätkä ne vaikuta siihen.

Selvitettävien seikkojen määrittäminen

17. Asianosaisten väitteiden osalta on tarkasteltava seuraavia kysymyksiä:

15. Neuvosto puolestaan vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen perusteet-

— Onko neuvostolla EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla toimivalta tehdä päätös tuesta, jonka komissio on aikaisemmalla päätöksellään kieltänyt?

- Voiko neuvosto missään olosuhteissa hyväksyä sellaisen tuen, jonka tarkoituksena ja vaikutuksena on auttaa tuen saajia maksamaan takaisin tukia, jotka komissio on aikaisemmalla päätöksellään kieltänyt?
- Tekikö neuvosto ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että poikkeukselliset olosuhteet oikeuttivat riidanalaisen päätöksen tekemisen?
- Ovatko riidanalaisen päätöksen perustelut riittävät ja asianmukaiset?

Onko neuvostolla toimivalta tehdä päätös tuesta, jonka komissio on aikaisemmalla päätöksellään kieltänyt?

18. Komissio esittää muutamia osittain päällekkäisiäkin väitteitä, joilla se pyrkii osoittamaan, että kun komissio on kerran tehnyt päätöksen tuen kieltämisestä, neuvosto ei voi enää tehdä siitä vastakkaista päätöstä. Painavimmilta vaikuttavat mielestäni neljä seuraavaa väitettä. Ensinnäkin komissio katsoo, että sillä on ensisijainen toimivalta ratkaista, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille, ja että neuvostolla on asiassa vain poikkeuksellinen toimivalta, jota on tulkittava suppeasti. Toiseksi tämän suppean toimivallan käyttöä varten määrätysssä menettelyssä on komis-

sion mielestä järkeä ainoastaan jos oletetaan, ettei komissio vielä ole ehtinyt tehdä päätöstä asiassa. Muutoinhan ei olisi mitään mieltä vaatia, että komission on keskeytettävä tutkimuksensa kolmen kuukauden ajaksi, kunnes neuvosto on käsitellyt jäsenvaltion pyynnön. Kolmanneksi, jos neuvosto voisi kumota komission päätöksiä, yhteisöjen tuomioistuimen komission suhteen käyttämän valvontavallan sekä neuvoston käyttämän valvontavallan välille saattaisi ilmetä ristiriitoja. Neljänneksi tällainen johtaisi myös oikeusvarmuuden menettämiseen.

19. Pidän komission perusteluja ensimmäisen seikan osalta varsin vakuuttavina.

20. Kuten komissio toteaa, mielestäni on selvää, että EY 88 artiklan 2 kohdassa neuvostolle ja komissiolle myönnettyjen toimivaltuuksien välistä suhdetta on säänneltävä aiemmuusperiaatteen (principle of pre-emption) mukaisesti niin, että jos jompikumpi toimielin on jo tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, tämä estää toista enää tekemästä siitä uutta päätöstä.

21. Mielestäni tämä periaate käy selvästi ilmi perustamissopimuksen tekstistä. Ilman tätä

EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa asetettu vaatimus, jonka mukaan komission on keskeytettävä tutkimuksensa siihen asti, kunnes neuvosto on jäsenvaltion pyynnöstä kolmen kuukauden kuluessa esittänyt kantansa asiasta, jäisi vaille syytä.⁸ Jos neuvostolla olisi valtuudet toimia vielä senkin jälkeen, kun komissio on tehnyt asiasta päätöksen, ei kolmen kuukauden määräajalla olisi tässä yhteydessä mitään merkitystä, sillä sillä ei turvattaisi neuvoston vapautta päättää tuesta eikä sitä käytettäisi määräaikana, jonka kuluessa neuvoston on esitettävä kantansa.

22. Tämä periaate tukee myös asiaa koskevien perustamissopimuksen säännösten yleistä tavoitetta, joka on valtiontukien tehokkaan ja tasapuolisen valvonnan turvaaminen. Komissio pystyy paremmin valvomaan jäsenvaltioiden toimintaa kuin neuvosto, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista. Sen arvioiminen, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille, kuuluu siis ensisijaisesti komissiolle.⁹ Neuvoston toimivallalle on sen sijaan asetettu edellisessä kohdassa selitetty menettelyllinen rajoitus, ja sen käyttö on nimenomaisesti rajoitettu vain poikkeuksel-

lisiin olosuhteisiin. Neuvoston valtuudet kumota milloin tahansa komission kielteinen päätös tekisivät selvästikin tyhjäksi perustamissopimuksessa määrätyn toimivaltajaon.

23. Ilman tällaista periaatetta voisi mielestäni helposti syntyä ristiriita EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla tehdyn neuvoston päätöksen ja sitä ennen tehdystä komission päätöksestä annetun yhteisöjen tuomioistuinten tuomion välillä. Jos neuvoston valtuudet toimia jatkuisivat määräämättömän ajan sen jälkeen, kun komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, neuvosto saattaisi puuttua komission alun perin tekemään päätökseen vasta siinä vaiheessa, kun sen käsittely yhteisön tuomioistuimissa on aloitettu tai jopa ratkaistu.¹⁰ Kuten julkisasiamies Mayras on todennut, on "mahdotonta katsoa, että perustamissopimuksen laatijat olisivat ennalta varautuneet mahdolliseen ristiriitaan olosuhteiden poikkeukselliseksi toteamisen perusteella ja [EY 87] artiklasta poiketen tehdyn neuvoston päätöksen ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomion välillä, kun jälkimmäinen voi perustua vain perustamissopimuksen asianomaisen artiklan lopulliseen tulkintaan".¹¹

8 — Julkisasiamies Mayras tuli samaan tulokseen asiassa 70/72, komissio v. Saksa, antamassaan ratkaisuehdotuksessa, tuomio 12.7.1973, (Kok. 1973, s. 813, toinen palsta sivulla 835, Kok. Ep. II, s. 117). Ks. kuitenkin julkisasiamies Cosmasin asiassa C-309/95, komissio v. neuvosto, antama ratkaisuehdotus, tuomio 19.2.1998 (Kok. 1998, s. I-655, 45 kohta).

9 — Komission ensisijainen asema tunnustetaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ei ole valtuuksia arvioida tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Ks. asia C-354/90, FNCEPA v. Ranska, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5505, Kok. Ep. XI, s. I-495, tuomion 14 kohta).

10 — Jos joku osapuolista nostaa EY 230 artiklan nojalla kanteen tai jos komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 88 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.

11 — Edellä alaviiteessä 8 mainittu ratkaisuehdotus, toinen palsta sivulla 835.

24. Aiemmuusperiaate vaikuttaa minusta välttämättömältä myös oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Ilman sitä neuvosto voisi kumota komission päätöksen missä vaiheessa tahansa, kuten esillä olevassa oikeudenkäynnissä on nähty, ja vieläpä pitkän ajan kuluttua siitä, kun päätös on tehty.¹² Päätöksen kumoamisen mahdollisuus merkitsisi huomattavaa epävarmuustekijää komission, jäsenvaltioiden ja valtiontuen saajien välisissä suhteissa. Tuensaajat tuntisivat suurta houkutusta viivyttää lainvastaisesti myönnetyn valtiontuen takaisin maksamista ja pyrkiä sen sijaan painostamaan kyseistä valtiota pyytämään neuvostolta kannanottoa tukeen. Jäsenvaltion toimenpiteellä tai kansallisen tuomioistuimen määräyksellä keskeytetty tuki jouduttaisiin ehkä myöhemmin palauttamaan tuensaajille. Tällä välin olisi ehkä myös maksettava vahingonkorvauksia kilpailijoille.

25. Perustamissopimuksessa täsmennettyjen määräaikaisten — esimerkiksi EY 230 artiklan viidennessä kohdassa suorien kanteiden nostamiselle asetetun määräajan ja esillä olevassa tapauksessa EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa asetetun määräajan — tarkoituksena on nimenomaan rajoittaa mahdollisimman lyhyeksi ajanjakso, jonka kuluessa osapuolten oikeusasema on epävarma. Mielestäni perustamissopimuksen laatijan tarkoituksena ei ole voinut olla se, että neuvosto saisi määräämättömäksi ajaksi valtuudet kumota komission kielteiset valtiontukipäätökset.

26. Neuvosto ja Portugalin hallitus perustelevat riidanalaista päätöstä pääasiassa sillä, ettei sen tarkoituksena ollut valtuuttaa alkuperäisen tuen myöntämistä, vaan se koski aivan uutta ja erillistä tukea. Tähän väitteeseen palataan toisen selvitettävänä olevan seikan yhteydessä. Kumpikin näistä osapuolista esittää lisäksi muutamia muita väitteitä, joissa kiistetään komission kanta ensimmäiseen selvitettävänä olevaan seikkaan.

27. Neuvosto väittää, että sille EY 88 artiklan 2 kohdassa annettua toimivaltaa rajoittaa ainoastaan vaatimus poikkeuksellisten olosuhteiden vallitsemisesta. Näin ollen neuvoston mukaan neljännessä alakohdassa asetetun kolmen kuukauden määräajan ainoana tarkoituksena on keskeyttää komission tutkimukset, mutta neuvostoon se ei vaikuta mitenkään.

28. Lisäksi neuvosto väittää, että aiemmuusperiaate, johon komissio vetoaa, on ristiriidassa sen EY 7 artiklan 1 kohdan kanssa, jonka mukaan kunkin toimielimen on toimittava sille perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa. Niiden toimivaltuudet riippuvat siis siitä, kumpi niistä haluaa tai ehtii toimia ensimmäisenä.

12 — Riidanalainen päätös tehtiin 21.1.2002, yli kaksi vuotta sen jälkeen, kun komissio oli tehnyt ensimmäisen päätöksen.

29. Lopuksi neuvosto huomauttaa, että kun on kyse kahdesta keskenään ristiriitaisesta päätöksestä, jotka eivät virallisesti kuulu mihinkään säädöshierarkiaan, tavallisesti myöhempi säädös kumoaa aikaisemman eikä päinvastoin.

30. Neuvoston perustelut eivät ole vakuuttavia.

31. Kuten edellä selitin,¹³ en ymmärrä, mitä merkitystä EY 88 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa asetetulla kolmen kuukauden määräajalla on, jos komission päätöksen voimaantulo ei estä neuvostoa myöhemmin tekemästä päätöstä samasta asiasta. Sen vuoksi en voi hyväksyä sitä, että poikkeukselliset olosuhteet olisivat ainoa seikka, jolla rajoitettaisiin kolmannessa alakohdassa tarkoitettua neuvoston toimivaltaa.

32. Mielestäni aiemmuusperiaate ei myöskään millään tavalla loukkaa EY 7 artiklan 1 kohdassa määrättyä toimivallan jakoa koskevaa periaatetta. Näkemykseni mukaan neuvosto voi käyttää EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrättyä toimivaltaa vain sillä edellytyksellä, ettei komissio ole vielä ehtinyt tehdä samaa tukea koskevaa päätöstä. Ei ole mitään syytä, miksi toimi-

elimen toimivalta ei saisi riippua siitä, onko toinen toimielin antanut asiasta säädöksen sitä aikaisemmin. Tämä on yksi perustamissopimuksessa määrättyjen lainsäädäntömenettelyjen keskeisistä piirteistä.

33. Lisäksi on epäselvää, voidaanko periaatetta, jonka mukaan myöhempi laki syrjäyttää edellisen (lex posterior derogat priori), ylipäättään soveltaa tähän tapaukseen, jossa on kyse pikemminkin kahdesta samoja olosuhteita koskevasta päätöksestä kuin kahdesta keskenään ristiriitaisesta oikeussäädöksestä. Edellä esitetyistä syistä katson joka tapauksessa, että on olemassa hyviä perusteita soveltaa sen sijasta aiemmuusperiaatetta.¹⁴

34. Portugalin hallitus vetoaa vielä toiseenkin perusteeseen. Se väittää, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan viittaus valtion *myöntämään* tukeen osoittaa, että tällä tarkoitetaan tukia, joihin komissio on jo ottanut kantaa, koska EY 88 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio ei saa alkaa myöntää kyseistä tukea, ennen kuin komissio on tehnyt siitä lopullisen päätöksen. Tästä seuraa, että komission on ensin täytynyt tehdä asiassa kielteinen päätös, sillä muutoin valtion ei tarvitsisi vedota neuvostoon.

13 — Edellä alaviitteessä 21 mainittu tuomio.

14 — Ks. edellä 20–25 kohta.

35. Tämä väite ei ole vakuuttava.

kyseinen tuki edellytti 87 artiklan 2 kohdan perusteella uutta arviointia, minkä se tässä tapauksessa sai neuvostolta, joka teki riidanalaisen päätöksen.

36. Kuten komissio esittää, EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tehdyssä viittauksessa valtion myöntämään tukeen voidaan tarkoittaa joko lainvastaista tukea (joka on myönnetty ilmoittamatta siitä etukäteen komissiolle tai myönnetty vasta ilmoittamisen jälkeen mutta ennen kuin komission on ehtinyt tehdä päätöksen sen sallimisesta) tai olemassa olevaa tukea (josta ei tarvitse enää ilmoittaa tai johon ei tarvitse hakea erikseen lupaa ennen sen myöntämistä). Tämän tulkinnan mukaan komission ei tarvitse tehdä ennakkoon tukea koskevaa päätöstä. Edellä esitetyistä syistä mikä tahansa muu EY 88 artiklan 2 kohdan tulkinta olisi mielestäni vastoin sen sanamuotoa ja henkeä.

38. Koska riidanalainen toimenpide koskee uutta tukea, se ei neuvoston mukaan vaikuta komission niiden päätösten oikeudelliseen asemaan, jotka ovat edelleen päteviä ja pysyvät voimassa. Oletettua aiemmuusperiaatetta ei näin ollen sovelleta riidanalaiseen päätökseen.

Voiko neuvosto hyväksyä sellaisen tuen, jonka tarkoituksena ja vaikutuksena on auttaa tuen saajia maksamaan takaisin tukia, jotka komissio on aikaisemmalla päätöksellään kieltänyt?

39. Neuvosto pitää oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksettömänä sitä, että riidanalaisella päätöksellä hyväksyttyä tukea saivat osittain samat yritykset kuin alkuperäistekin, että se tasasi komission takaisinperintäpäätösten taloudellisia vaikutuksia ja että sen tarkoitus oli jokseenkin sama kuin alkupe-
räisen tuen.

37. Neuvosto ja Portugalin hallitus väittävät, ettei riidanalainen päätös koske alkuperäistä tukea, josta komissio teki päätökset, vaan uutta tukea, jonka taustalla on eri lainsäädäntö, erillinen varojen siirto ja omat tukikelpoisuus- ja maksuehdot. Sen vuoksi

40. Neuvosto väittää, että peräkkäin samojen yritysten hyväksi tehdyt mutta toisistaan eriävät tukipäätökset sallitaan nimenomai-

sesti asetuksen N:o 659/1999¹⁵ 11 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa, jonka mukaan ”komissio voi antaa jäsenvaltiolle luvan maksaa tuen [josta on tehty tuen takaisinperintää koskeva välipäätös] takaisinperinnän yhteydessä asianomaiselle yritykselle pelastamistukea”. Sama todetaan asiassa *TWD* 15.5.1997 annetussa tuomiossa,¹⁶ jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi päteväksi komission päätöksen, jolla uusi tuki todettiin yhteismarkkinoille soveltuvaksi, kunhan aiemmin toisella päätöksellä kielletty lainvastainen tuki oli ensin saatu perityksi takaisin.

41. Tällainen mahdollisuus on neuvoston mukaan täysin johdonmukainen, koska tietystä tuesta tehdyllä kielteisellä päätöksellä tuskin voidaan kieltää kaikkia myöhempiä tukia samoille yrityksille. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi, että kukin tuki olisi tutkittava erikseen, kun se luopui rakenneuudistustukien yhteydessä periaatteesta, jonka mukaan kukin yritys saa valtiontukea vain yhden ainoan kerran. Tätä se perusteli sillä, että ”komissiolla ei olisi kussakin yksittäistapauksessa mahdollisuutta tutkia, onko suunniteltu rakenneuudistustuki välttämätön perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi”.¹⁷

42. Neuvoston perustelut eivät ole vakuuttavia.

43. On selvää, ettei komission kielteinen päätös tarkoita sitä, etteikö mitään muutaakaan samoille yrityksille myönnettyä tukea voitaisi enää todeta yhteismarkkinoille soveltuvaksi.¹⁸

44. Riidanalaisella päätöksellä sallitun tuen tarkoituksena on kuitenkin selvästi ja yksiselitteisesti se, että sillä korvataan yrityksille alkuperäisten tukien takaisin maksamisesta aiheutuvat menetykset. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa todetaan, että sen salliman tuen ”määrä vastaa määriä, jotka [alkuperäisen] tuen saajien on palautettava mainittujen [komission] päätösten nojalla”. Kuten riidanalaisen päätöksen 13. perustelukappaleessa todetaan, riidanalaisella päätöksellä pyritään nimenomaan poistamaan vaikeudet, joita yrityksille koituu alkuperäisten tukien takaisinmaksamisesta. Riidanalaisen päätöksen vaikutuksena on siis lievittää mahdollisimman paljon komission aikaisempien päätösten taloudellisia vaikutuksia yrityksiin.

45. Kuten komissio perustellusti toteaa, jos neuvosto voisi tehdä päätöksen, jolla jäsenvaltio valtuutetaan myöntämään sellaista tukea, jonka ainoana tarkoituksena ja vaikutuksena on korvata yrityksille se, että ne joutuvat maksamaan takaisin aikaisemmin

15 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asetus.

16 — Asia C-355/95 P (Kok. 1997, s. I-2549).

17 — Asia C-441/97 P, *Wirtschaftsvereinigung Stahl*, tuomio 23.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10293, tuomion 55 kohta).

18 — Ks. julkisasiamies Mayrasin asiassa 156/77, komissio v. Belgia, antama ratkaisuehdotus, tuomio 12.10.1978 (Kok. 1978, s. 1881, Kok. Ep. IV, s. 183, ensimmäinen palsta sivulla 1911).

saamansa tuet, se voisi helposti kiertää aiemmuusperiaatteen, jolla edellä esittämistäni syistä säännellään EY 88 artiklan 2 kohdassa myönnettyjen toimivaltuuksien välistä suhdetta.

46. Katsonkin, ettei neuvosto voi EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla tehdä sellaista päätöstä, jolla hyväksytään uusi tuki, jonka tavoitteena ja vaikutuksena on helpottaa yrityksille aikaisemmalla komission päätöksellä palautettavaksi määrätyn toisen tuen takaisin maksamisesta aiheutuvia kustannuksia.

47. Kahdesta ensimmäisestä seikasta esittämäni päätelmät huomioon ottaen katson, että riidanalainen päätös olisi kumottava sillä perusteella, että neuvostolta puuttui toimivalta sen tekemiseen ja että neuvosto näin ollen samalla rikkoi EY 88 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa. On tarpeetonta enää tarkastella muita kanneperusteita, jotka liittyvät harkintavallan väärinkäyttöön ja yhteisön oikeuden muiden säännösten rikkomiseen tai periaatteiden loukkaamiseen, koska nämä perusteet ovat osittain päällekkäisiä ja johtavat samaan lopputulokseen kuin ne, joita tässä jo olen käsitellyt.

48. Tässä ehdottamani lähestymistapa ei mielestäni millään tavalla rajoita jäsenvaltion

vapautta pyytää neuvostoa esittämään kantansa tai neuvoston valtuuksia tehdä EY 88 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuva päätös. Kun komissio tekee valtioneuvostoa koskevia tutkimuksia EY 88 artiklan 2 kohdan perusteella, sen velvollisuutena on ilmoittaa epäilyistään kyseiselle jäsenvaltiolle. Näin jäsenvaltiolla on riittävästi aikaa saattaa asia halutessaan neuvoston käsiteltäväksi, ennen kuin komissio tekee asiasta lopullisen päätöksen.¹⁹ Mikäli jäsenvaltio on tyytymätön komission tekemään päätökseen, mielestäni asianmukainen tapa toimia on nostaa EY 230 artiklan nojalla kanne asetetussa määräajassa.

49. Edellä esitetyistä päätelmistäni poiketen tarkastelen seuraavassa myös komission toissijaisesti esittämiä kanneperusteita eli sitä, että neuvosto teki komission mukaan ilmeisen arviointivirheen todetessaan, että olosuhteet olivat riittävän poikkeukselliset oikeuttaakseen EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätyn menettelyn, ja sitä, ettei neuvosto esittänyt riittäviä perusteluja riidanalaiselle päätökselle.

19 — Edellä alaviitteessä 3 mainittujen komission päätösten osalta ks. komission päätökset EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä aloittamisesta (EYVL C 83, 18.3.1998, s. 5 ja EYVL C 220, 31.7.1999, s. 19). Nykytilanteen osalta ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asetus N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohta ja 6 artiklan 1 kohta.

Tekikö neuvosto ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että poikkeukselliset olosuhteet oikeuttivat riidanalaisen päätöksen tekemisen?

50. Komissio väittää toissijaisesti, että neuvosto teki ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että vaikeudet, joita kyseisille yrityksille koitui niiden velvoittamisesta maksamaan takaisin alkuperäiset tuet, muodostivat itsessään EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetut poikkeukselliset olosuhteet.

51. Kun neuvosto riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 14. perustelukappaleessa toteaa olosuhteiden olevan poikkeukselliset, se vetoaa 13. perustelukappaleeseen siihen, että myönnettyjen tukien takaisinmaksu asetti kyseenalaiseksi monien tuensaajien taloudellisen elinkelpoisuuden, ja sen sosiaalinen vaikutus oli hyvin kielteinen tietyillä alueilla, koska 50 prosenttia Portugalin sikakarjasta oli keskittynyt alueelle, joka on alle 5 prosenttia sen pinta-alasta.

52. Neuvostolla on kiistatta merkittävä harkintavalta sen suhteen, milloin olosuhteet ovat niin poikkeukselliset, että ne oikeuttavat sen valtuuttamaan tuen myöntämisen.²⁰ Neuvostoa pyydetään tässä yhteydessä tekemään arvio monitahoisesta taloudellisesta

tilanteesta. Maatalousalalla tämä tehtävä voi olla erityisen monitahoinen. Mielestäni neuvoston harkintavallalle on kuitenkin asetettava tiettyjä rajoituksia.

53. Komissio on oikeassa siinä, että tuen takaisinperintä silloin, kun se on maksettu lainvastaisesti ennen komission kielteistä päätöstä, on täysin tavallinen ja johdonmukainen seuraus siitä, että tuki on todettu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että komissio voi määrätä tuen palautettavaksi sen jälkeen, kun se on tehnyt päätöksen sen kieltämisestä.²¹ Asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan nojalla²² komission on nyt kielteisen päätöksensä nojalla määrättävä tuet palautettaviksi, ellei tämä ole vastoin jotakin yhteisön oikeuden yleistä periaatetta. Tukien takaisinperinnällä pyritään palauttamaan aikaisemmin vallinnut tilanne ja korjaamaan tuesta aiheutunut kilpailun vääristyminen. Takaisinperintä on siis tarpeellinen ja oleellinen osa valtiontukien valvontajärjestelmää yhteisössä.

54. Myöskään yrityksille koituvia vaikeuksia tuen takaisin maksamisesta ei voida pitää

²⁰ — Ks. asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-881, tuomion 18, 19, 24 ja 25 kohta).

²¹ — Ks. esim. edellä alaviiteessä 8 mainittu asia 70/72, tuomion 13 kohta.

²² — Edellä alaviiteessä 5 mainittu asetus.

millään tavoin poikkeuksellisia. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, jos komissio niin määrää, jäsenvaltion on perittävä tuki takaisin, vaikka se veisikin konkurssiin yrityksen, jolle tukea on myönnetty.²³ Ainoa syy, jolla jäsenvaltio voi perustella tämän velvoitteen laiminlyömistä, on se, että tuen takaisinperintä on käytännössä mahdotonta.

riidanalainen päätös on joka tapauksessa kumottava sillä perusteella, että neuvosto teki ilmeisen arviointivirheen pitäessään olosuhteita niin poikkeuksellisia, että ne oikeuttivat päätöksen tekemisen.

55. Näin ollen neuvosto teki mielestäni ilmeisen arviointivirheen, kun se riidanalaista päätöstä tehdessään piti olosuhteita poikkeuksellisia niiden taloudellisten vaikeuksien takia, joita alkuperäistä tukea saaneille yrityksille koitui tuen palauttamisesta.

56. Neuvosto voi toki aina perustella päätöksensä taloudellisilla ja yhteiskunnallisilla olosuhteilla, mutta näitä olosuhteita ei mielestäni voida tarkastella erikseen aiemmalla komission päätöksellä määrätystä takaisinperinnästä.

57. Sen vuoksi katson, että komission toissijaisesti esittämistä kumoamisperusteista myös ensimmäinen on hyväksyttävä ja että

Ovatko riidanalaisen päätöksen perustelut riittävät ja asianmukaiset?

58. Lopuksi ja myöskin toissijaisesti komissio väittää, että vaikka olosuhteet tässä tapauksessa todella olisivat poikkeukselliset, neuvosto ei ole osoittanut sitä riittävällä tavalla. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osassa keskitytään pääasiassa selvittämään komission päätöksiin johtaneita tapahtumia ja Portugalin sikatalousalan tilannetta vuonna 1998. Komission mukaan riidanalaiselle päätökselle esitetyt perustelut liittyvät kaikki alkuperäiseen tukeen, eikä päätöksessä selitetä, miksi nykyistä tilannetta on pidettävä poikkeuksellisena ja miksi se oikeuttaa uuden tuen myöntämisen.

59. Mielestäni on tehtävä ero riidanalaisen päätöksen perusteluiden aineellisten ja muodollisten puutteiden välillä.

23 — Ks. asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 89, tuomion 16 kohta).

60. Aineellisista puutteista olen jo kertaaleen todennut, että neuvosto piti virheellisesti poikkeuksellisina olosuhteina sitä, että alkuperäistä tukea saaneille yrityksille koitui vaikeuksia siitä, että ne veloitettiin maksamaan tuet takaisin.

61. Muodollisista puutteista totean, että riidanalaisesta päätöksestä ilmenee selkeästi

ja yksiselitteisesti, että neuvosto perustelee tuen myöntämisen valtuuttamista sillä, että se tasoittaa alkuperäisen tuen takaisin maksamiseen veloitetuille portugalilaisille siankasvattajille aiheutuvia menetyksiä. Vaikka tämä peruste ei mielestäni ole pätevä, se on muotoiltu päätöksessä riittävän selkeästi, jotta ne, joita toimenpide koskee, tietävät mistä syistä neuvosto on riidanalaisen päätöksen tehnyt, ja jotta yhteisöjen tuomioistuim voi tutkia toimenpiteen laillisuuden.

Ratkaisuehdotus

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumoaa Portugalin hallituksen valtuuttamisesta myöntämään tukea vuosina 1994 ja 1998 myönnettyjä tukia saaneille portugalilaisille siankasvattajille 21 päivänä tammikuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2002/114/EY
- 2) velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- 3) määrää Portugalin ja Ranskan väliintulijoina vastaamaan omista kuluistaan.