JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
14 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

1. Alankomaiden kuningaskunta vaatii käsiteltävänä olevassa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan 20.7.1999 tehdyn komission päätöksen 1999/705/EY, [2] siltä osin kuin siinä todetaan, että tietyille alankomaalaisille huoltamoryhmille myönnetyt tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille eivätkä Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen toimintaan, ja määrätään myönnetyt tuet takaisin perittäviksi.

Alankomaiden kuningaskunta katsoo, että komissio on virheellisesti luonnehtinut nämä tuet valtion tueksi ja ettei kyseisessä luonnehdinnassa oteta huomioon EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 ja 3 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla, 1 ja 3 kohta) määräyksiä, komission tiedonantoa vähämerkityksisestä tuesta (96/C 68/06) [3] eikä oikeusvarmuuden periaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta eikä luottamuksensuojan periaatetta.

Se katsoo lisäksi, ettei kyseinen päätös täytä EY:n perustamissopimuksen 189 artiklasta (josta on tullut EY 249 artikla) johtuvaa vaatimusta, jonka mukaan päätöksen on oltava "riittävän yksityiskohtainen", eikä se ole EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) tarkoitetulla tavalla asianmukaisesti perusteltu.

Alankomaiden hallitus riitauttaa sille määrätyn velvollisuuden periä jo maksetut tuet takaisin.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *EY:n perustamissopimus*

2. Perustamissopimuksessa kielletään periaatteessa jäsenvaltioiden myöntämät tuet yrityksille.

3. Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltioiden myöntämä tuki taikka val-

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Valtiontuesta, jonka Alankomaat aikoo toteuttaa Saksan rajan tuntumassa sijaitsevien 633 alankomaisen huoltamon hyväksi, tehty komission päätös, joka on annettu tiedoksi numerolla K(1999) 2539 (EYVL L 280, s. 87, jäljempänä päätös).

3 — EYVL C 68, s. 9 (jäljempänä tiedonanto).

tion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

4. Tästä periaatteesta tehtävät poikkeukset luetellaan kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdassa. [4]

5. EY:n perustamissopimuksen 93 artiklassa (josta on tullut EY 88 artikla) määrätään valtiontuen myöntämiseen liittyvästä menettelystä.

6. Perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 92 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä.

Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä asetetussa määräajassa, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi 169 ja 170 artiklan määräyksistä poiketen saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi."

7. Perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaan "komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 92 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös."

B *Tiedonanto*

8. Komissio on antanut tiedonantoja, joissa määritellään vähämerkityksistä tukea koskeva politiikka. Viimeinen vuonna 1996 annettu tiedonanto on se, joka on tarkastelun kohteena käsiteltävänä olevassa asiassa. [5]

4 — Tietyille taloudenaloille myönnetystä tuesta — pääasiassa maataloudelle, kalastukselle ja liikenteelle myönnetystä tuesta — määrätään perustamissopimuksessa kuitenkin toisin (ks. EY:n perustamissopimuksen 42 ja 77 artikla (joista on tullut EY 36 ja EY 73 artikla)).

5 — Neuvosto on sen jälkeen antanut 7.5.1998 asetuksen N:o 994/98 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisiin tuen muotoihin (EYVL L 142, s. 1).

9. Tiedonannolla pyritään tulkitsemaan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määräyksiä ja erityisesti käsitettä "vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan". [6] Sen mukaan määrältään vähäisellä tuella ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

10. Tiedonannossa määrätään seuraavaa:

"Vaikka kaikki valtion myöntämät tuet tietylle yritykselle vääristävät tai voivat vääristää merkittävällä tavalla tai vähäisemmällä tavalla kilpailua yrityksen ja sen sellaisten kilpailijoiden välillä, jotka eivät saa tukea, kaikella tuella ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Näin on erityisesti sellaisen tuen osalta, joka on määrältään vähäistä — — ." [7]

" — — komissio on vuonna 1992 [8] ottanut käyttöön vähämerkityksistä tukea koskevan säännön, jossa määritetään tukikynnys absoluuttisena määränä, jota pienempään määrään 92 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, eikä tuesta tarvitse antaa tietoa etukäteen komissiolle 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti." [9]

11. Siinä perustellaan vähämerkityksisen tuen (de minimis -tuki) jättäminen perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle käytännön syillä. [10]

12. Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön (de minimis -sääntö) soveltamisedellytyksiä on muutettu tiedonannolla. [11]

13. Tiedonannon mukaisesti perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määräyksiä ei sovelleta tukeen, jonka suurin mahdollinen määrä on 100 000 euroa kolmen vuoden ajanjaksolla alkaen ensimmäisestä de minimis -tuesta. [12] Kyseinen määrä kattaa kaikki tukiluokat riippumatta niiden muodosta tai kohteesta, lukuun ottamatta vientitukea, joka jää toimenpiteen ulkopuolelle. [13]

14. De minimis -tukea, josta ei tarvitse antaa tietoa komissiolle, voidaan myöntää muiden komission hyväksymien tukijärjes-

6 — Kysymys on yhdestä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa asetetuista neljästä edellytyksestä kiellon soveltamiselle.

7 — Ensimmäinen kohta.

8 — Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta pienille ja keskisuurille yrityksille, 3.2 kohta (EYVL C 213, s. 2).

9 — Toinen kohta.

10 — Kysymys on hallinnon yksinkertaistamisesta niin jäsenvaltioissa kuin komission yksiköissä, koska komission on pystyttävä keskittämään vähäiset voimavaransa merkittäviin tapauksiin (tiedonannon toinen kohta, ensimmäinen virke).

11 — Komission mukaan on kuitenkin ilmennyt, että sääntö ei kata tiettyä tukea, kun on ilmeistä, että se ei uhkaa vääristää kilpailua ja kauppaa jäsenvaltioiden välillä huomattavalla tavalla ja kun siihen liittyvien edellytysten valvonta voi osoittautua vaikeaksi erityisesti niiden kasautuessa komission hyväksymien tukijärjestelmien kanssa (tiedonannon toisen kohdan toinen virke).

12 — Edellä 1 kohdassa mainitun tiedonannon ensimmäinen luetelmakohta.

13 — Edellä 1 kohdassa mainitun tiedonannon kolmas luetelmakohta.

telmien perusteella saatujen tukien lisäksi. [14]

15. Tiedonannossa muistutetaan, että komission on valvottava, että jäsenvaltiot eivät myönnä yrityksilleen tukea, joka ei sovellu yhteismarkkinoille, ja että komissio pidättää itsellään oikeuden toimenpiteisiin sellaisia tukia kohtaan, jotka noudattavat de minimis -sääntöä, mutta jotka ovat muiden perustamissopimuksen määräysten vastaisia. [15]

16. Tiedonannossa esitetään, että jäsenvaltioiden on helpotettava komissiolle kuuluvan valvontatehtävän suorittamista siltä osin kuin se koskee maksettujen tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Näitä pyydetään erityisesti perustamaan valvontajärjestelmä, joka takaa sen, että samalle edunsaajalle eri muodossa myönnetyn de minimis -tuen yhteenlaskettu kokonaismäärä ei ylitä 100 000:ta euroa kolmen vuoden aikana. Lisäksi tämäntyyppisen tuen myöntämisen tai myöntämiseen tähtäävän järjestelmän yksityiskohtaisten sääntöjen on sisällettävä erityisehto, jonka mukaan samalle yritykselle myönnetty lisätuki ei saa yhdessä de minimis -tuen kokonaismäärän kanssa ylittää 100 000 euron rajaa kolmen vuoden ajanjaksolla. Tämän järjestelmän on myös mahdollistettava jäsenvaltioiden vastaukset komission niille mahdollisesti esittämiin kysymyksiin. [16]

14 — Edellä 1 kohdassa mainitun tiedonannon toinen luetelmakohta.

15 — Edellä 1 kohdassa mainitun tiedonannon viimeinen kohta.

16 — Edellä 1 kohdassa mainittu tiedonanto.

II Tosiseikasto ja menettely

17. Bensiinistä, dieselöljystä ja nestekaasusta Alankomaiden kuningaskunnassa perittävää valmisteveroa korotettiin 1.7.1997 alkaen 0,11 Alankomaiden guldenilla (NLG) litraa kohti bensiinin osalta, 0,05 NLG:lla litraa kohti dieselöljyn osalta ja 0,08 NLG:lla litraa kohti nestekaasun osalta. Tietoisena tämän ympäristönäkökohtien kannalta tarpeellisena pidetyn korotuksen vahingollisista seurauksista raja-alueella ja erityisesti Saksan rajan tuntumassa sijaitseville alankomaalaisille huoltamoyrittäjille Alankomaiden lainsäätäjä katsoi, että on syytä toteuttaa tilapäisiä toimenpiteitä. Näillä toimenpiteillä pyrittiin vähentämään rajan tuntumassa ilmenevää valmisteverojen välistä eroa, joka seuraisi edellä mainitusta valmisteveron korotuksesta ja kevyistä öljyistä Saksassa perittävästä valmisteverosta. [17]

18. Alankomaiden kuningaskunta hyväksyi 21.7.1997 Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland -järjestelyn. [18]

19. Tilapäisessä järjestelyssä, joka tuli voimaan takautuvasti 1.7.1997 alkaen, säädetään tuen myöntämisestä siten, että alle 10 kilometrin etäisyydellä Alankomaiden ja

17 — Wet van 20 december 1996 tot wijziging van enkele belastingwetten c.a:n VI § (20.12.1996 annettu laki eräiden verolakien ja niiden liitteiden muuttamisesta).

18 — Saksan rajan tuntumassa sijaitseville huoltamoille annettavaa tukea koskeva tilapäinen järjestely (Nederlandse Staatscourant 1997, s. 138, jäljempänä tilapäinen järjestely).

Saksan välisestä rajasta sijaitseville huoltamoyrittäjille myönnetään tukea 0,10 NLG bensiinilitraa kohti; 10—20 kilometrin etäisyydellä rajasta sijaitseville huoltamoyrittäjille kyseinen tuki on 0,05 NLG litraa kohti. [19] Siinä täsmennetään lisäksi, että jos Saksassa perittävää valmisteveroa korotetaan, tukijärjestelmän perusteena oleva valmisteverojen välinen ero pienenee. Tukimääriä vähennetään tällöin vastaavasti 10/11:lla ja 5/11:lla Saksan valmisteveron korotuksen vasta-arvosta Alankomaiden valuutassa. Jos tästä vähennyksestä seuraa, että rajasta alle 10 kilometrin etäisyydellä sijaitseville yrittäjille myönnettävän tuen määrä olisi vähemmän kuin 0,025 NLG litraa kohti, tilapäinen järjestely lakkaa kokonaisuudessaan.

20. Tiedonannossa määrättyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi, tilapäisessä järjestelyssä määrätään tuen enimmäismäärä, joka on kolmen vuoden aikana (1.7.1997—30.6.2000) 100 000 euroa. Tässä tarkoitettu tuki on *hakijakohtainen* tuki. Hakijalla tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka vastaavat yhden tai usean huoltamon liiketoiminnasta, sekä niiden oikeudenomistajia. [20]

21. Tilapäistä järjestelyä suunniteltiin muutettavaksi niin, ettei tukea enää myönnettäisi hakijakohtaisesti vaan huoltamokohtaisesti. Tällaista ehdotusta perusteltiin sillä, että se poistaa huoltamojen välille syntyneen epätasapainon saatavan tuen määrässä. Jotkut useita huoltamoita omistavat hakijat saivat kaikkiaan 100 000 euroa, kun jotkut, joilla oli vain yksi huoltamo, saivat saman summan.

22. Alankomaiden hallitus selvitti ehdotuksen yhteensopivuutta tiedonannon kanssa tarkastellen sitä, kasautuiko tuki niiden yritysten hyväksi, jotka omistivat useita huoltamoita.

23. Alankomaiden viranomaiset halusivat varmistua tilapäisen järjestelyn muutosehdotuksen soveltuvuudesta tiedonannon edellytysten kannalta ja ilmoittivat komissiolle 14.8.1997 päivätyllä kirjeellä muutosehdotuksesta täsmentäen siinä seuraavaa:

"Siinä tapauksessa, että komission käsityksen mukaan [ehdotetusta] järjestelmästä olisi kuitenkin annettava tieto komissiolle EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti, Alankomaiden hallitus pyytää, että tätä kirjettä pidetään kyseisenä tiedonantona." [21]

19 — Alkuperäisessä tilapäisessä järjestelyssä säädetyt tukimäärät olivat vastaavasti 0,08 NLG ja 0,04 NLG.

20 — Ks. Alankomaiden kuningaskunnan kannekirjelmä, 18 kohta.

21 — Kannekirjelmän 17 kohta.

24. Komissio aloitti perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisen tilapäistä järjestelyä ja sen muutosehdotusta koskevan alustavan tutkimuksen varmistuakseen siitä, että tämä järjestely ei edistä tiedonannon mukaisin perustein kiellettyä tuen kasautumista. Komissio epäili kyseisen järjestelyn tarjoavan suurille öljy-yhtiöille mahdollisuuden hyötyä epäsuorasti niihin sidoksissa oleville yrittäjille annetusta tuesta. Komissio perusteli epäilystään sillä, että jotkin öljy-yhtiöt ja niiden jälleenmyyjät ovat tehneet yksinostosopimuksia, joihin sisältyy "lauseke hintoja ohjailevasta järjestelmästä". Komissio määrittelee nämä lausekkeet seuraavalla tavalla:

"Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevan lausekkeen tarkoituksena on suojata jälleenmyyjän liikevaihtoa hänen huoltamonsa välittömässä läheisyydessä tapahtuvalta kilpailevalta myynniltä. Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevassa lausekkeessa määrätään useimmiten, että öljyyhtiö vastaa taloudellisesti osasta jälleenmyyjän polttoaineen ohjehinnasta antamasta alennuksesta, mikäli tällaisten alennusten tilapäinen tai pysyvä mukauttaminen on toivottavaa tai välttämätöntä kotimaan- ja/tai kansainvälisten markkinoiden markkinaolosuhteiden perusteella. Osapuolten väliset neuvottelut ovat usein välttämättömiä ennen tällaisten alennusten myöntämistä. Tavarantoimittajan jälleenmyyjälle antaman tuen määrä määritetään osuuksien jakoa koskevien taulukoiden tai osallistumisjärjestelmän perusteella. Tukisumma sisältyy tavallisesti suoraan kauppalaskuun." [22]

22 — Päätöksen 84 perustelukappale.

25. Komissio toteaa, että Alankomaiden valtion Saksan rajan tuntumassa sijaitseville huoltamoille myöntämällä tuella pyritään suojaamaan kyseisten jälleenmyyjien liikevaihtoa niiden huoltamojen välittömässä läheisyydessä tapahtuvalta kilpailevalta myynniltä. Se katsoo, että tilapäisen järjestelyn soveltaminen mitätöi hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaan lausekkeeseen sisältyvän velvoitteen. Kun kyseisen velvoitteen täyttämistä edellyttävää tilannetta ei ole, öljy-yhtiöt vapautuvat helposti sitoumuksestaan. Toisin sanoen koska yrittäjän oman markkinaosuutensa säilyttämiseksi antama alennus ohjehinnasta on rahoitettu Alankomaiden valtion myöntämällä tuella, öljy-yhtiöt katsovat tarpeettomaksi kaikki hintoja ohjailevaan järjestelmään perustuvat toimenpiteet. Kaiken lisäksi komissio katsoo, ettei voitu sulkea pois sitä, että tiedoksi annettu järjestelmä vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (eli että se vaikuttaa bensiinialaa häiritsevästi muissa jäsenvaltioissa, erityisesti Belgian kuningaskunnassa ja Saksan liittotasavallassa).

26. Arvioidakseen sitä, voiko tuella olla myös kasautuva vaikutus, komissio pyysi Alankomaiden viranomaisia toimittamaan lisätietoja, jotka koskivat seuraavia asioita:

— niiden 633 huoltamon omistusrakenne, jotka voivat saada tukea

— luettelo huoltamojen ja niiden tavarantoimittajien välisistä jakelusopimuksista sekä Alankomaissa toimivien huoltamoiden kokonaismäärä

— Alankomaiden ja Saksan rajan läheisyydessä sijaitsevien 633 huoltamon kokonaismarkkinaosuus.

27. Koska Alankomaiden viranomaisten toimittamat vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota, se päätti aloittaa kesäkuussa 1998 perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn.[23] Tämän menettelyn päätyttyä komissio teki päätöksen, jolla osa riidanalaisista tuista todettiin yhteismarkkinoille soveltumattomiksi ja osan tuista todettiin olevan tiedonannon mukaisia.

III Päätös, kanne ja asianosaisten vaatimukset

A *Riidanalainen päätös*

28. Komission mukaan perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittaminen saattoi perustua kahteen syyhyn.

29. Ensinnäkin komissio epäili, että tilapäinen järjestely ja sen muutosehdotus eivät voi estää tiedonannossa kiellettyä tukien kasautumista. Komissio eritteli tältä osin niitä mahdollisia kasautumistapoja, joihin se oli kiinnittänyt huomiota.

30. Lisäksi komissio tarkasteli kysymystä siitä, mikä merkitys de minimis -säännölle piti antaa. Päätöksen 22 perustelukappaleessa komissio täsmensi seuraavaa:

” — — ottaen huomioon tapauksen erityisolosuhteet *de minimis* -sääntö voidaan tulkita kumottavissa olevaksi oletukseksi, eli vaikka tuen määrä onkin pieni ja jää siten *de minimis* -säännössä asetetun enimmäismäärän alle, sääntöä ei voida soveltaa, jos tuki vaikuttaa merkittävällä tavalla jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.”

31. Komissio luopui perustamasta riidanalaisia toimenpiteitä koskevaa

23 — EYVL C 307, s. 10.

arviointiaan toiseksi mainittuun syyhyn. Sen mukaan:

"(68) — — tällainen kumottavissa oleva oletus heikentäisi *de minimis* -säännön ehdotonta luonnetta. Sääntö perustuu ajatukseen, että kun tuen enimmäismäärää noudatetaan, sen ei katsota vaikuttavan merkittävällä tavalla jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, eikä siihen siten sovelleta [92 artiklan 1 kohtaa]. Poikkeaminen tästä periaatteesta asianomaisen tapauksen erityisolosuhteiden vuoksi johtaisi *de minimis* -säännön yleistä soveltamisalaa koskevaan oikeudelliseen epävarmuuteen.

(69) Komissio ei voi tämän vuoksi perustaa arviointiaan *de minimis* -säännön mahdolliseen väärinkäyttöön, vaan arviointi on tehtävä menettelyn aloittamisen ensimmäisen perustelun eli *de minimis* -säännön mukaisen tuen kasautumisvaaran mukaan; kasautuminen voi johtua siitä, että yksi omistaja omistaa useita huoltamoita, tai siitä, että tavarantoimittaja valvoo yksinostosopimuksen ehtojen perusteella *tosiasiallisesti* jälleenmyyjän toimintaa." [24]

24 — Ks. päätös.

32. Päätöksessä komissio luokittelee asianomaiset huoltamot kuuteen ryhmään:

— jälleenmyyjät/omistajat (dealer owned / dealer operated — Do/Do): jälleenmyyjä omistaa huoltamon, kantaa taloudellisen vastuun liiketoiminnasta ja on tehnyt yksinostosopimuksen öljy-yhtiön kanssa [25]

— jälleenmyyjähuoltamot (company owned / dealer operated — Co/Do): jälleenmyyjä vuokraa huoltamon itselleen, kantaa sen toiminnasta taloudellisen vastuun ja on yksinostosopimussuhteessa öljy-yhtiöön [26]

— huoltamot, joista komissio ei saanut tietoja tai joista saadut tiedot olivat puutteellisia [27]

— palvelussuhteessa olevat jälleenmyyjät (company owned / company operated — Co/Co): huoltamoa hoitavat

25 — Komissio luokittelee 108 huoltamoa tähän ryhmään kuuluviksi.

26 — Komissio luokittelee 75 huoltamoa ryhmään Co/Do kuuluviksi.

27 — Komission mukaan tähän ryhmään kuuluu 250 huoltamoa.

työntekijät eivät vastaa liiketoiminnan kannattavuudesta eivätkä voi vapaasti valita tavarantoimittajia; komissio jakaa tähän ryhmään kuuluvat huoltamot kahteen alaryhmään; "aidot" Co/Co-huoltamot, jotka omistaa ja joiden liiketoiminnasta vastaa öljy-yhtiö;[28] "tosiasialliset" Co/Co-huoltamot, joissa sama huoltamoyrittäjä hakee tukea useamman kerran ja esiintyy siten useampaan kertaan tukikelpoisten edunsaajien luettelossa[29]

— Do/Do-huoltamot, jotka on sidottu hintoja ohjailevaan järjestelmään, jonka mukaan öljy-yhtiö vastaa tarvittaessa taloudellisesti osasta jälleenmyyjän myöntämistä hinnanalennuksista[30]

— ja lopuksi Co/Do-huoltamot, jotka on sidottu hintoja ohjailevaan järjestelmään.[31]

33. Kahden ensimmäisen ryhmän kohdalla komissio katsoi, että tuen kasautumisen vaaraa ei ole, ja toteaa de minimis -sääntöä voitavan soveltaa niihin.[32]

34. Kolmannen ryhmän osalta komissio katsoi, että kiellettyä tuen kasautumista ei voida sulkea pois: kyseisille huoltamoille myönnetty tuki ei sovellu yhteismarkkinoille eikä ETA-sopimuksen toimintaan, koska sen määrä ylittää 100 000 euroa tuensaajaa kohti kolmen vuoden ajanjaksolla.[33]

35. Neljännen ryhmän osalta komissio katsoi, ettei senkään kohdalla voitu sulkea pois sitä, että siihen saattoi sisältyä tukea sellaisille yhtiöille, jotka omistivat useita huoltamoita ja vastasivat niiden liiketoiminnasta, koska tuen kasautuminen aiheutti sen, että tuen määrä ylitti 100 000 euroa tuensaajaa kohti kolmen vuoden ajanjaksolla.[34]

36. Kahden viimeisen ryhmän kohdalla komissio katsoi asianomaisten öljy-yhtiöiden hyväksi tapahtuneen tuen kasautumisen vaaran olevan todennäköinen: tavarantoimittaja hyötyi kokonaisuudessaan tai osittain huoltamoyrittäjille myönnetystä tuesta, koska nämä yrittäjät eivät voineet vedota hintoja ohjailevaan järjestelmään tai olisivat voineet vedota siihen vain vähäisemmässä määrin.[35]

37. Komissio katsoi, että niitä Alankomaiden hallituksen toteuttamia toimenpiteitä,

28 — Ks. päätöksen 82 perustelukappale. Komission mukaan 28 huoltamoa vastaa tätä määritelmää.

29 — Ks. päätöksen 82 perustelukappale. Komissio luokittelee 21 huoltamoa tähän ryhmään.

30 — Tämä koskee 71:tä huoltamoa.

31 — Komissio luokittelee 80 huoltamoa tähän viimeiseen ryhmään kuuluvaksi.

32 — Ks. päätöksen 2 artiklan ensimmäinen kohta. 183 huoltamoa välttyy näin seuraamuksilta.

33 — Ks. päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan johdantokappaleen a alakohta. Tämä koskee 250:tä huoltamoa.

34 — Ks. päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan johdantokappaleen b alakohta. Tästä seuraa, että 49 huoltamolle määrättiin seuraamuksia.

35 — Ks. päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan johdantokappaleen c alakohta. Tämä artikla koskee näin ollen 151:tä huoltamoa.

joihin ei voida soveltaa de minimis -sääntöä, on pidettävä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena[36] eikä tämä ollut sellaista, että siihen olisi voitu soveltaa jotain perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaista poikkeusta.[37] Näin ollen komissio totesi nämä tuet yhteismarkkinoille soveltumattomiksi[38] ja määräsi tuet takaisin perittäviksi.[39]

B *Kanne ja asianosaisten vaatimukset*

38. Alankomaiden hallituksen kanne saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 9.10.1999.

39. Alankomaiden hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

"1) kumoaa valtiontuesta, jonka Alankomaat aikoo toteuttaa Saksan rajan tuntumassa sijaitsevien 633 alankomaalaisen huoltamon hyväksi, 20.7.1999 tehdyn komission päätöksen, joka on annettu tiedoksi 5.8.1999 [numerolla K(1999) 2539 lopull.], 2 ja 3 artiklan,

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut."

40. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

"1) hylkää tämän kumoamiskanteen,

2) velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut."

IV Keskustelu

A *Alankomaiden hallituksen esittämät yleiset kanneperusteet*

41. Alankomaiden hallitus esittää yleisesti perusteita, jotka koskevat tiedonannossa mainitun de minimis -säännön ehdottoman luonteen loukkaamista sekä tämän loukkaamisen seurauksia. Sen mielestä tästä de minimis -säännön loukkaamisesta seuraa, että oikeusvarmuuden, yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan yleiset periaatteet menettävät kaiken merkityksensä.

36 — Ks. päätöksen 88—93 perustelukappale.
37 — Ks. päätöksen 94—102 perustelukappale.
38 — Ks. päätöksen 2 artikla.
39 — Ks. päätöksen 3 artikla.

De minimis -säännön ehdottoman luonteen loukkaamista koskeva kanneperuste

on noudattanut de minimis -säännön soveltamisen edellytyksiä, komissio ei voinut tämän säännön kumoamattomuutta (eli ehdottomuutta) loukkaamatta todeta kyseisiä Alankomaiden toimenpiteitä yhteismarkkinoille soveltumattomiksi.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

42. Alankomaiden hallitus väittää, että vähämerkityksisiä tukia koskeva tiedonanto sitoo komissiota. Tämä ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön lisäksi myös riidanalaisesta päätöksestä, jossa komissio on myöntänyt, että de minimis -sääntö on luonteeltaan ehdoton — eli että se ei ole kumottavissa.[40]

43. Se väittää, että kieltäytyessään pitämästä tilapäistä järjestelyä ja sen muutosehdotusta yhteensopivina tiedonannon kanssa komissio otti käyttöön sellaisen de minimis -säännöstä poikkeamisen, josta ei ole määrätty kyseisessä tiedonannossa. Alankomaiden hallituksen mukaan silloin, kun rajan tuntumassa sijaitseville huoltamoille maksettu tuki ei ylitä 100 000 euron rajaa, tiedonantoa on sovellettava. Tiedonannon mukaan vähämerkityksisestä tuesta ei tarvitse tehdä ilmoitusta eikä se kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, koska se ei mitenkään vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Koska Alankomaiden hallitus

40 — Ks. päätöksen 68 ja 69 perustelukappale.

44. Komissio kiistää loukanneensa de minimis -sääntöön liittyvän olettaman kumoamattomuutta. Se muistuttaa, että tätä sääntöä on pidettävä poikkeuksena perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan säännöstä, jonka mukaan valtiontuet ovat periaatteessa kiellettyjä. Jotta tätä poikkeusta voidaan soveltaa, se edellyttää tiedonannossa määrättyjen ehdottomien edellytysten noudattamista. Komissio väittääkin, että tuen kasautumiskieltoa koskevaa edellytystä ei ole noudatettu. Komissio on siis perustellusti jättänyt soveltamatta de minimis -sääntöä tilapäisen järjestelyn säännöksiin, joilla saattoi olla kiellettyjä kasautumisvaikutuksia.

Arviointi

45. Ensiksi on syytä korostaa, että Alankomaiden hallituksen kanne, jossa se vaatii kyseisen komission päätöksen kumoamista, perustuu pääasiassa de minimis -säännön sisällön ja ulottuvuuden sitovaan luonteeseen sellaisena kuin se on määritelty tiedonannossa. Kysymys tiedonannon lainmukaisuudesta ei ollut perustamissopimuksen määräysten kannalta merkityksetön, kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö, joka näyttää tuomitsevan tiedon-

annossa käytetyn pelkästään "määrällisen" lähestymistavan.[41] Koska yhteisöjen tuomioistuimen ei kuitenkaan pidä ottaa viran puolesta tutkittavaksi toimielimen antaman säädöksen aineellista lainmukaisuutta koskevaa kanneperustetta,[42] tätä kysymystä ei käsitellä.

46. Vastaus Alankomaiden hallituksen esittämään de minimis -säännön ehdottoman luonteen loukkaamista koskevaan kanneperusteeseen riippuu siitä, onko komissio rikkonut esillä olevassa asiassa kyseisen säännön kumoamatonta tai "ehdotonta" luonnetta.

47. On muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission omaksuma virallinen kanta siitä, miten se aikoo soveltaa perustamissopimuksen 92 artiklaa, sitoo komissiota. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan valtiontukia koskevien "suuntaviivojen", "toimintaohjeiden", "käytännesääntöjen" tai "tiedonantojen"[43] objektiivinen merkitys ja sitova vaikutus johtuvat perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta velvollisuudesta toimia säännöllisesti ja jatkuvasti yhteistyössä.[44] Tämä velvollisuus toimia säännöllisesti yhteistyössä velvoittaa komission ja jäsenvaltiot jatkuvasti tutkimaan voimassa olevia tukijärjestelmiä. Hyvän hallintotavan periaatteen nojalla komissiolle kuuluu myös valta hyväksyä kontradiktorisen menettelyn jälkeen suuntaviivat, joiden avulla se osoittaa tavan, jolla se aikoo käyttää harkintavaltaansa tukien valvonnassa. Jäsenvaltiot voivat ottaa komission kannan huomioon tukipolitiikassaan ja välttää näin mahdolliset konfliktitilanteet.[45]

48. Kuten edellä on jo mainittu, tiedonannossa tulkitaan yhtä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua soveltamisperustetta. Tiedonannossa tämä täsmennetään seuraavasti:

"Vaikka kaikki valtion myöntämät tuet tietyille yrityksille vääristävät tai voivat

41 — Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan " — — tuen suhteellisen vähäinen merkitys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen pieni koko eivät [ensi näkemältä] merkitse, ettei tukea voida pitää yhteismarkkinoille soveltumattomana, jos tuki täyttää perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset" (asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 39 kohta). Ei kuitenkaan voida jättää huomiotta yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön horjuvuutta komission tiedonannossa omaksuman lähestymistavan pätevyyden osalta (ks. vastaavasti valtiotukiopas Keppenne, J.-P., *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999 (kohta 168 ja kyseisessä kohdassa mainitut tuomiot). Kun otetaan huomioon esitetyt oikeuskäytännössä ilmenevät eroavuudet, de minimis -säännön lainvastaisuus perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määräysten kannalta ei ole ilmeinen.

42 — Ks. asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1719, 67 kohta). Ks. myös asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5843, mm. 56 ja 57 kohta). Tässä asiassa julkisasiamies Jacobs päätyi katsomaan, ettei mikään voinut estää yhteisöjen tuomioistuinta ottamasta viran puolesta tutkittavaksi olennaisen, vakavan tai ilmeisen lainvastaisuuden, jollainen perustamissopimuksen joidenkin sääntöjen, esimerkiksi 92 artiklan, rikkominen on (ratkaisuehdotuksen 137—143 kohta). Vaikka oletettaisiin, että yhteisöjen tuomioistuin asettuisi tulevaisuudessa julkisasiamies Jacobsin ehdottamalle kannalle, esillä olevassa asiassa on kuitenkin todettu, että tiedonannon lainvastaisuus ei vaikuta ilmeiseltä (ks. edellä alaviite 41). Tällaisen lainvastaisuuden ottaminen tutkittavaksi viran puolesta on näin ollen suljettava pois.

43 — Komission käyttämällä erilaisella terminologialla ei ole merkitystä esillä olevassa asiassa.

44 — Ks. mm. asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 35 kohta) ja asia C-311/94, IJssel-Vliet, tuomio 15.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5023, 42 kohta).

45 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus em. asiassa IJssel-Vliet.

vääristää merkittävällä tai vähäisemmällä tavalla kilpailua yrityksen ja sen sellaisten kilpailijoiden välillä, jotka eivät saa tukea, kaikella tuella ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Näin on erityisesti sellaisen tuen osalta, joka on määrältään vähäistä — — .” [46]

” — — komissio on vuonna 1992 ottanut käyttöön *vähämerkityksistä* tukea koskevan säännön, jossa määritetään tukikynnys absoluuttisena määränä, jota pienempään määrään 92 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, eikä tuesta tarvitse antaa tietoa etukäteen komissiolle 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti.” [47]

49. Tiedonannossa asetetaan periaate, jonka mukaan kaikella määrällisesti vähäisellä tuella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Se määrittelee lisäksi, että määrältään vähäinen tuki on sellaista, joka ei ylitä 100 000:ta euroa.

50. Komissio antaa siis selvän ja ehdottoman säännön, jonka mukaan se sitoutuu olemaan puuttumatta asiaan silloin, kun tukea myöntävät viranomaiset noudattavat tätä rajaa. Oikeuskäytännön [48] mukaan komission näin antama sääntö sitoo sitä.

51. Komissio ei kiistä sitä, että de minimis -sääntö on luonteeltaan ehdoton. [49]

52. Komissio ei siis perustakaan päätöstään siihen, että de minimis -sääntöön liittyvä olettama olisi kumottavissa, [50] vaan de minimis -säännön soveltamisedellytysten rikkomiseen.

53. Komission mukaan Alankomaiden hallitus ei voi vedota käsiteltävässä olevassa asiassa de minimis -sääntöön, sillä sen säätämä tilapäinen järjestely ja tämän järjestelyn muutosehdotus rikkovat edellytystä, jonka mukaan tuki ei saa kasautua samalle tuensaajalle.

54. Komissio korostaa, että de minimis -sääntö poikkeaa perustamissopimuksessa esitetyistä valtiontukiin yleisesti sovellettavista määräyksistä. Tätä sääntöä on siten tutkittava suppeasti ja siinä määrättyjä edellytyksiä noudatettava tarkasti.

55. Yhdyn täysin tähän analyysiin. De minimis -säännöllä otettiin selvästikin käyttöön poikkeusjärjestelmä, jolla jäsenvaltioiden sallitaan myöntävän tukea

46 — Ensimmäinen kohta.
47 — Tiedonannon toinen kohta.
48 — Ks. edellä alaviite 44.
49 — Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.
50 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta.

ilman, että siitä tarvitsee ilmoittaa ennakkoon komissiolle. Tällaisen tuen ei oleteta vaikuttavan mitenkään jäsenvaltioiden väliseen kauppaan *edellyttäen*, että sen määrä ei ylitä 100 000:ta euroa. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että kaikkia poikkeussääntöjä on tulkittava suppeasti.[51] Näin ollen tiedonannossa säädettyjä edellytyksiä on noudatettava tarkasti.

56. Jäsenvaltioiden ensimmäinen velvollisuus on myöntää tukia, joiden summa ei missään tapauksessa saa ylittää 100 000 euron rajaa kolmen vuoden ajanjaksolla alkaen ensimmäisestä de minimis -tuesta.[52]

57. Toinen jäsenvaltioille kuuluva velvollisuus on helpottaa komissiolle kuuluvan valvontatehtävän suorittamista.[53]

58. Tiedonannossa de minimis -säännön soveltamisen ehdoksi asetetaan tuen kasautumisen estävän velvollisuuden noudattaminen.[54] Lisäksi komission on tiedonannon määräysten mukaan valvottava, että tätä velvollisuutta noudatetaan.

59. Komissio moittii Alankomaiden hallitusta juuri siitä, että se ei ole täyttänyt tätä kasautumisvaaran estämiseen liittyvää velvollisuuttaan.[55] Näin ollen komissiota ei voida moittia siitä, että se olisi määrännyt uusia ehtoja de minimis -säännön soveltamiselle. Tämän säännön ehdottoman luonteen loukkaamista koskeva väite on siis hylättävä.

Oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite

60. Alankomaiden hallituksen mukaan komissio on loukannut de minimis -säännön ehdotonta luonnetta ottaessaan käyttöön sen soveltamiseen liittyvän lisäedellytyksen. Näin tehdessään komissio on loukannut yhteisön oikeuden perusperiaatteita, jollaisia ovat oikeusvarmuuden periaate, luottamuksensuojan periaate ja yhdenvertaisuusperiaate.

61. Koska olen tullut siihen päätelmään, että de minimis -säännön ehdottoman

51 — Ks. mm. asia C-328/91, Thomas ym., tuomio 30.3.1993 (Kok.1993, s. I-1247, 8 kohta) ja asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6917, 49 kohta). Katso tarkemmin valtiontukien alalta em. asia Saksa v. komissio (tuomion 49 kohta), jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että poikkeusta "perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat yhteismarkkinoille sopimattomia, on — — tulkittava suppeasti".

52 — Ks. tiedonannon toisen kohdan ensimmäinen luetelmakohta.

53 — Tiedonannon viimeinen kohta.

54 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

55 — Ks. päätöksen 69 perustelukappale.

luonteen loukkaamista koskeva kanneperuste ei ole perusteltu, ehdotan, että Alankomaiden yleisesti esittämä luottamuksensuojan periaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite hylätään.

B *Alankomaiden hallituksen esittämät erityiset kanneperusteet*

62. Kuudessa erityisessä kanneperusteessa Alankomaiden hallitus moittii komissiota erityisesti siitä, että:

— komissio katsoo huoltamokohtaisen de minimis -tuen myöntämisen kuuluvan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan eikä vähämerkityksistä tukea koskevan tiedonannon soveltamisalaan siinä tapauksessa, että sama tuenhakija vastaa useamman huoltamon liiketoiminnasta

— komissio tekee eron "aitojen" ja "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamoiden välillä

— komissio olettaa, että välillistä tukea myönnetään sellaisten öljy-yhtiöiden hyväksi, joilla on huoltamoiden kanssa yksinostosopimus, johon sisältyy hintoja ohjaileva järjestelmä

— komissio katsoo, että tukien myöntäminen sellaisille huoltamoille, joista alankomaalaiset viranomaiset eivät ole toimittaneet tietoja tai joiden tiedot ovat olleet puutteellisia, kuului 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan eikä de minimis -tukea koskevan tiedonannon soveltamisalaan

— arvioidessaan riidanalaisten toimenpiteiden soveltuvuutta komissio on jättänyt huomiotta Alankomaiden hallituksen ympäristönsuojeluun liittyvän päämäärän

— komissio on määrännyt tuet takaisin perittäviksi.

63. Alankomaiden hallitus täsmentää, että kun se vetoaa näissä kuudessa erityisessä kanneperusteessa de minimis -säännön rikkomiseen, se vetoaa aina samalla oikeusvarmuuden periaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

64. Ensimmäisessä kanneperusteessa Alankomaiden hallitus moittii komissiota siitä, että se on katsonut, että tilapäisen järjestelyn muutosehdotus ei kuulunut de minimis -säännön piiriin, koska on olemassa vaara tuen kasautumisesta saman tuensaajan hyväksi.

65. Alankomaiden hallituksen mukaan tilapäisen järjestelyn muutosehdotus ei riko de minimis -tuen kasautumien estämistä koskevaa edellytystä, koska tilanteessa, jossa avustus myönnetään huoltamokohtaisesti, sama huoltamo ei voi koskaan saada de minimis -tukea enemmän kuin kerran. Se väittää lisäksi, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun ei riipu kyseisten yritysten oikeudellisesta rakenteesta. Toisin sanoen jos asiaa tarkastellaan puhtaasti taloudellisesta näkökulmasta, sillä, pidetäänkö tukea saaneita 633:a huoltamoa aina erillisinä yrityksinä vai kuuluvatko ne joissakin tapauksissa laajempiin taloudellisiin kokonaisuuksiin, ei ole merkitystä.

66. Alankomaiden hallitus siis katsoo, että komissio on virheellisesti päättänyt, että tuen kasautumisen estämistä koskevan velvollisuuden täyttäminen edellyttää, että de minimis -tukea myönnettäessä on otettava huomioon varsinainen tuensaaja. Näin ollen päätös rikkoo tiedonannossa käyttöön otettua järjestelmää sekä oikeusvarmuuden periaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta.

67. Alankomaiden hallituksen mukaan päätös on ainakin perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden vastainen siltä osin kuin siinä ei esitetä syitä tai ainakaan selviä syitä, joiden perusteella de minimis -sääntöä ei voida soveltaa huoltamokohtaisesti siinä tapauksessa, että huoltamo on osa laajempaa taloudellista kokonaisuutta.

68. Komissio väittää, että Alankomaiden hallituksen kanta ei ota huomioon tiedonantoon sisältyvää kasautumisen estämistä koskevaa velvollisuutta.

69. Komissio muistuttaa, että de minimis -tukiin sovellettava kumoamaton oletus niiden yhteensoveltuvuudesta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määräysten kanssa on voimassa ainoastaan, jos jäsenvaltiot täyttävät tiedonannossa niille määrätyt tiukat velvollisuutensa. Mikäli kyseisiä velvollisuuksia todetaan laimin-

lyödyn, kumoamatonta oletusta ei sovelleta ja kyseisen toimenpiteen vaikutus kauppaan ja kilpailuun on arvioitava kokonaisuudessaan.

Arviointi

Perusteluvelvollisuuden rikkominen

70. Komission mukaan esillä olevassa tapauksessa on määriteltävä konkreettisesti, ketä tuki lopuksi hyödyttää. Tilapäisen järjestelyn muutosehdotus ei estänyt tiedonannossa kiellettyjä de minimis -tuen kasautumistilanteita. Sama omistaja saattoi saada enemmän kuin kerran tukea niiden eri huoltamoiden perusteella, joiden liiketoiminnasta se kantaa vastuun.

71. Komissio on siis mielestään perustellusti katsonut, että ilmoitettu tilapäisen järjestelyn muutosehdotus, jonka mukaan tukea myönnetään huoltamokohtaisesti, ei voinut kuulua de minimis -säännön mukaisen poikkeuksen piiriin. Näin komissio on noudattanut oikeusvarmuuden periaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta.

72. Komissio kiistää myös sen, että se olisi rikkonut perusteluvelvollisuutta. Päätöksessä eritellään syyt, joiden perusteella se epäilee, ettei de minimis -rajaa ole noudatettu.

73. Perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn perusteluvaatimuksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on asettanut seuraavat periaatteet. [56]

74. Perustelun on oltava säädöksen tai toimenpiteen luonteen mukainen, ja siitä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvaatimusta on arvioitava muun muassa toimenpiteen sisällön ja sen intressin perusteella, joka niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee, voi olla saadakseen selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.

56 — Ks. yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio, tuomio 13.3.1985 (Kok. 1985, s. 809, Kok. Ep. VIII, s. 107, 19 kohta); asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 15 ja 16 kohta); em. asia komissio v. Sytraval et Brink's France (tuomion 63 kohta) ja asia C-265/97 P, VBA/Florimex ym., tuomio 30.3.2000 (Kok. 2000, s. I-2061, 93 kohta).

75. Alankomaiden hallitus moittii komissiota siitä, että se ei ole noudattanut perusteluun liittyviä muodollisia vaatimuksia. Sen mukaan päätöksestä ei voi päätellä syitä, joiden vuoksi komissio katsoi tilapäisen muutosehdotuksen olevan yhteensopimaton de minimis -säännön kanssa.

76. Riidanalaisesta päätöksestä käy ilmi, että komissio on esittänyt yleisesti ne seikat, jotka se otti huomioon määrittäessään, täyttävätkö tilapäinen järjestely ja sen muutosehdotus de minimis -säännön soveltamisedellytykset.

77. Päätöksen 74 perustelukappaleen lopussa komissio esittää seuraavaa:

"*De minimis* -säännön tulkinnassa on kuitenkin perusperiaatteeltaan kysymys sen määrittämisestä, kuka tuesta tosiasiallisesti hyötyy ja onko *de minimis* -tuen enimmäismäärää noudatettu kaikkien tuensaajien osalta — — "

78. Päätöksen 82 perustelukappaleessa komissio täsmentää, että se on havainnut de minimis -säännön kieltämää tuen kasautumista tilanteissa, joissa sama yrittäjä on hakenut tukea useammin kuin kerran ja esiintyy siten useampaan eri kertaan edunsaajien luettelossa.

79. Komissio selittää siis selvästi ja yksiselitteisesti, että silloin kun se havaitsee tuen kasautumistilanteita, toisin sanoen kun sama hakija voi saada de minimis -tukea useammin kuin kerran, se katsoo, ettei tiedonantoa pidä tällöin soveltaa.

80. Vaikka komissio ei olekaan nimenomaisesti esittänyt syitä, joiden perusteella tilapäisen järjestelyn muutosehdotus ei täytä de minimis -säännön edellytyksiä, päätöksen 74 ja 82 perustelukappaleesta käy ilmi, että Alankomaiden hallituksella oli mahdollisuus saada tietoonsa ne tosiasialliset ja oikeudelliset syyt, joiden perusteella komissio on katsonut, että kyseinen ehdotus ei ole tiedonannon määräysten mukainen.

81. Järjestelyn muuttamista koskevan ehdotuksen tarkoituksena on nimenomaan sallia se, että useamman huoltamon omistaja voi saada tukea jokaisen omistuksessaan olevan huoltamon osalta. Näin ollen omistaja voi saada de minimis -tukea useammin kuin kerran, mikä rikkoo tuen kasautumisen estämiseen liittyvää ehtoa. Kyseinen tilanne sisältyy väistämättä komission päätöksen 74 perustelukappaleessa yleisesti esittämiin näkemyksiin.

82. Näin ollen katson, että päätös täyttää perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn velvollisuuden, koska siihen sisältyy seikkoja, joiden avulla Alankomaiden hallitus voi saada tietää tosiasialliset ja oikeudelliset syyt, joihin komissio perustaa päätöksensä, jossa se katsoo, että tilapäisen järjestelyn muutosehdotus ei kuulu tiedonannon soveltamisalaan.

83. Edellä esitetystä seuraa, että Alankomaiden hallituksen esittämä ensimmäinen kanneperuste on perusteeton.

Kasautumisen estämistä koskevaan edellytykseen liittyvä arviointivirhe

84. Muistutan, että tilapäisen järjestelyn muutosehdotuksen tarkoituksena on poistaa huoltamoiden välillä ilmennyt epätasapaino niiden saaman tuen määrän kohdalla. Siinä asetetaan periaate, jonka mukaan tukea myönnetään huoltamokohtaisesti. Toisin sanoen siinä tehdään mahdolliseksi se, että useamman huoltamon omistaja voi saada tukea omistamiensa huoltamoiden lukumäärän mukaan. Vaara tiedonannossa kielletyn hakijakohtaisen de minimis -rajan ylittymisestä on siis todellinen.

85. Näin ollen on todettava, että komissio ei ole ylittänyt harkintavaltaansa katsoessaan, että koska tilapäisen järjestelyn muutosehdotukseen sisältyy kasautumisen estämiseen liittyvän velvollisuuden rikkominen, se ei täytä edellytyksiä, joiden perusteella se voisi kuulua tiedonannon soveltamisalaan.

86. Edellä esitetystä seuraa, että kanneperuste, jonka mukaan de minimis -sääntöä ei ole otettu huomioon, on hylättävä.

Oikeusvarmuuden periaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

87. Koska katson, että kasautumisen estämistä koskevaan edellytykseen liittyvää arviointivirhettä koskevaa väitettä ei pidetä perusteltuna, sen perusteella voin vain päätyä siihen, että oikeusvarmuuden periaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen, siinä muodossa kuin Alankomaiden hallitus on niihin vedonnut, loukkaamista koskevat väitteet on myös hylättävä. [57]

Toinen kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

88. Toisessa kanneperusteessa Alankomaiden hallitus väittää, että tehdessään eron

57 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohta.

"aitojen" [58] ja "tosiasiallisten" [59] huoltamojen ryhmien välillä komissio rikkoi 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta ja jätti täyttämättä perustamissopimuksen 189 artiklaan sisältyvän velvollisuuden, jonka mukaan päätöksen on oltava riittävän yksityiskohtainen, samoin kuin perustamissopimuksen 190 artiklassa esitetyn perusteluvelvollisuuden.

89. Alankomaiden hallitus muistuttaa ensisijaisesti, samoin kuin se on väittänyt ensimmäisen kanneperusteen kohdalla, että sillä, ovatko huoltamokohtaisesta tukijärjestelmästä tukea saavat huoltamot itsenäisiä yrityksiä tai saman oikeussubjektin omistuksessa, ei pitäisi olla mitään merkitystä de minimis -säännön soveltamisen kannalta. Kummassakaan tapauksessa mikään yksittäinen huoltamo ei saa tukea enemmän kuin kerran. Tiedonannossa kielletyt kasautumistilanteet on näin ollen suljettu pois.

90. Toissijaisesti Alankomaiden hallitus toteaa, että päätöksen 82 perustelukappaleen a kohdassa komissio katsoo 28 hakijan vastaavan "aitojen Co/Co" -huoltamoiden määritelmää. Komissio ei kuitenkaan ole täsmentänyt niitä tosiasiallisia ja oikeudellisia olosuhteita, joiden perusteella se tuli kyseiseen päätelmään. Tarkemmin sanoen kyseinen hallitus vetoaa siihen, että määritellessään tähän tyyppiluokkaan kuuluvat huoltamot komissio ei ole myöskään nimennyt öljy-yhtiöitä, jotka komission mukaan omistavat useampia huoltamoita ja saavat useammin kuin kerran de minimis -tukea.

91. Perusteluvelvollisuuden täyttämättä jättäminen estää Alankomaiden hallitusta panemasta tätä päätöstä täysimääräisesti täytäntöön. Sen on näin ollen mahdotonta selvittää, mitkä summat sen pitäisi periä takaisin ja keneltä ne pitäisi periä takaisin.

92. Alankomaiden hallitus esittää samat väitteet niiden 21 hakijan osalta, jotka vastaavat "tosiasiallisten Co/Co" -huoltamoiden määritelmää. Koska komissio ei ole täsmentänyt, mitkä näistä hakijoista ovat samoja, eikä niitä tosiasiallisia ja oikeudellisia olosuhteita, joiden perusteella se on tullut kyseiseen päätelmään, se on jättänyt täyttämättä perustamissopimuksen 189 ja 190 artiklassa esitetyt velvollisuudet.

93. Komissio toistaa ensimmäisen kanneperusteen kohdalla esittämänsä huomautukset. Se muistuttaa, että silloin kun sama omistaja omistaa useampia huoltamoita ja saa de minimis -tukea huoltamokohtaisesti, 100 000 euron raja ylittyy. Kyseinen

58 — Muistutan, että "aitojen" Co/Co-huoltamoiden ryhmään kuuluvat huoltamot, jotka kuuluvat samalle öljy-yhtiölle ja joiden liiketoiminnasta öljy-yhtiö vastaa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta).

59 — "Tosiasiallinen" Co/Co koskee tilannetta, jossa sama yrittäjä, jolla on useampi huoltamo, esittää eri tukihakemuksia ja esiintyy näin ollen useammin kuin kerran edunsaajien listassa. Kyseinen yrittäjä ei omista huoltamoita, joiden liiketoiminnasta se vastaa. Kyseisen yrittäjän hakemuksista ei käy ilmi sen öljy-yhtiön nimeä, joka omistaa huoltamot, joiden liiketoiminnasta yrittäjä vastaa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta).

tilanne ei enää kuulu tiedonannon vaan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

94. Lisäksi komissio huomauttaa, että koska Alankomaiden hallitus ei vastannut komission lukuisiin kyselyihin eikä kehotukseen antaa lisätietoja muun muassa huoltamoiden omistusrakenteesta, komission oli perustettava päätöksensä ainoastaan käytettävissään oleviin tietoihin. Komissio on selvästi ilmoittanut, että toimitettujen osittain puutteellisten ja osittain puuttuvien tietojen (päätöksen 76—81 perustelukappale) perusteella se saattoi vain suorittaa päätöksen 82 perustelukappaleessa esitetyn jaottelun.

95. Käsiteltävänä olevan asian olosuhteet huomioon ottaen komissio katsoo täyttäneensä sille kuuluvan perusteluvelvollisuuden.

Arviointi

96. Olen jo esittänyt syyt, joiden perusteella katson, että tiedonanto ei sovellu tilanteisiin, joissa sama hakija voi saada de minimis -tukea useammin kuin kerran. [60] En enää palaa tähän asiaan.

97. Alankomaiden hallituksen esittämästä päätöksen perustelujen riittämättömyyttä koskevasta väitteestä on tehtävä kaksi huomautusta. [61]

98. *Ensinnäkin* on syytä todeta, että komissio on ilmoittanut — ja tätä Alankomaiden hallitus ei ole kiistänyt — ettei se ole saanut täydellisiä tietoja, joiden avulla se olisi voinut täsmällisesti nimetä huoltamot, jotka kuuluvat johonkin kolmesta Do/Do-, Co/Do- ja Co/Co-ryhmästä. Niinpä se on selittänyt päätöksen 64 perustelukappaleessa, että Alankomaiden viranomaiset ovat toimittaneet ainoastaan huoltamoiden täyttämät kyselylomakkeet eikä näissä kaavakkeissa mainittujen tietojen tueksi ole esitetty mitään todisteita. Siinä täsmennetään muun muassa, että huoltamot ovat itse sijoittaneet itsensä johonkin kolmesta ryhmästä esittämättä mitään todistetta tämän luokituksen tueksi. Komissio toteaa ilman, että Alankomaiden viranomaiset olisivat kiistäneet tätäkään, että Alankomaiden hallitus on laatinut listansa hakijoiden toimittamien tietojen perusteella esittämättä muita tosiseikkoja niiden tueksi. Komissio sitä vastoin ilmoittaa suorittaneensa ryhmittelyn niiden Alankomaiden hallituksen sille toimittamien öljy-yhtiöiden ja niiden jälleenmyyjien välisten sopimusten sekä komission omien tilastotietojen perusteella.

99. Lisäksi on huomattava, että Alankomaiden hallitus on vastannut väitteeseen, jonka mukaan komissio on tehnyt pää-

60 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 84—85 kohta.

61 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 90—92 kohta.

töksensä sille toimitettujen puutteellisten tietojen pohjalta, selittämällä sen oman passiivisuuden perustuvan periaatteelliseen kannanottoon. Kyseisen hallituksen mukaan jäsenvaltioille kuuluva velvollisuus antaa tietoja on väistämättä suppeampi tiedonannossa tarkoitetun de minimis -tuen nojalla kuin perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan määräysten nojalla. Se katsoo, että tiedonanto on annettu hallinnon yksinkertaistamiseksi niin jäsenvaltioissa kuin komission yksiköissä. Jäsenvaltion ilmoitusvelvollisuuksien lisääminen olisi näin ollen tämän hallinnon yksinkertaistamisen tavoitteen vastaista. Koska tilapäinen järjestely ja sen muutosehdotus perustuvat nimenomaisesti tiedonantoon, Alankomaiden hallitus katsoo, että de minimis -säännön soveltamisen yhteydessä sille kuuluvan tiedonantovelvollisuuden perusteellisuusvaatimus on vähäisempi kuin valtiontukiin yleisesti sovellettavien oikeudellisten säännösten yhteydessä. Se väittää näin ollen voineensa kaikella luottamuksella olettaa, että hakijoille myönnettävästä tuesta ei tarvitse ilmoittaa ennalta.

100. Komission tavoin katson, että kyseinen yhteistyövelvollisuus on sitäkin vahvempi de minimis -säännön yhteydessä. Muistutan, että de minimis -sääntö poikkeaa valtiontukiin yleisesti sovellettavista oikeudellisista säännöksistä. Kyseisen säännön soveltaminen poistaa jäsenvaltion myöntämän tuen ilmoitusvelvollisuuden piiristä ja siten myös perustamissopimuksen 93 artiklan 1 ja 3 kohdassa komissiolle annetun valvontavallan piiristä. Sääntö oikeuttaa jäsenvaltiot myös maksamaan kyseistä tukea ilmoittamatta siitä ennalta komissiolle. Mutta kuten olen aikaisemmin todennut, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että pääsäännöstä tehtäviä poikkeuksia on aina tulkittava suppeasti. Jos yhtyisin Alankomaiden hallituksen päättelyyn, minun olisi katsottava, että poikkeusten suppeaa tulkintaa koskevasta periaatteesta olisi nimenomaan poikettava sovellettaessa poikkeussääntöä. Säännöstä poikkeamiseen sovellettavan suppean tulkinnan periaatteen noudattaminen ei siis toteutuisi, jos Alankomaiden hallituksen päättely hyväksyttäisiin.

101. Tiedonannon mukaan komission on valvottava, että de minimis -säännön soveltamisen tiukkoja edellytyksiä noudatetaan. Jos hyväksyttäisiin, että jäsenvaltio, joka vetoaa de minimis -säännön soveltamiseen, voisi jättää täyttämättä tiedonantovelvollisuutensa täysimääräisesti ja tarkasti, komission valvontatehtävä kävisi hankalaksi tai jopa mahdottomaksi toteuttaa.

102. Päättelen näin ollen, että EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) nojalla jäsenvaltiot velvoitetaan yhteistyöhön tiedonannon täytäntöönpanon yhteydessä. [62] Kyseinen yhteistyövelvoite edellyttää, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle kaikki tiedot, joita se

62 — Ks. vastaavasti asia T-67/94, Ladbroke Racing v. komissio, tuomio 27.1.1998 (Kok. 1998, s. II-1, 189 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tarvitsee tämän valvontatehtävän suorittamisessa ja etenkin arvioidessaan kyseisen tuen soveltuvuutta. [63] Jäsenvaltio, joka ei täytä yhteistyövelvoitettaan hallinnollisen menettelyn yhteydessä, ei voi myöhemmin moittia komissiota arviointivirheestä tai sen päätöksen perustelujen riittämättömyydestä. [64]

103. Siltä osin kuin Alankomaiden hallitus ei ole noudattanut yhteistyövelvoitettaan hallinnollisen menettelyn aikana, se ei voi myöhemminkään moittia komissiota arviointivirheen tekemisestä tai komission tekemän päätöksen perustelujen riittämättömyydestä.

104. *Toiseksi* käy ilmi, että Alankomaiden hallitus ei kiistä sitä, että rajan tuntumassa sijaitsevien de minimis -tukea hakeneiden huoltamoiden joukossa saattaa olla Co/Co-ryhmään kuuluvia ja tarkemmin sanottuna "aitojen" Co/Co-huoltamoiden ja "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamoiden alaryhmiin kuuluvia huoltamoita.

105. Väitteet koskevat pelkästään päätöksen epätarkkuuksia, joiden vuoksi Alankomaiden hallitus ei mielestään voinut määrittää tarkasti, mitkä huoltamot kuuluvat näihin kahteen alaryhmään, eikä tuen määrää, joka kyseisiltä huoltamoilta tulisi periä takaisin.

106. On syytä muistuttaa, että komission päätösten laillisuutta ei voida kyseenalaistaa päätöksen täytäntöönpanon yksityiskohtaisiin menettelyseikkoihin liittyvillä väitteillä, joihin kuuluu väite siitä, että päätöstä ei voida panna täytäntöön, koska takaisinperimisen kohteena olevien edunsaajien yksilöimisessä on ongelmia.

107. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vastaavanlaisissa tilanteissa jäsenvaltio, "jolle aiheutuu ennalta arvaamattomia ongelmia pantaessa täytäntöön tuen takaisin perimisestä tehtyä päätöstä, [voi] saattaa kyseiset ongelmat komission arvioitavaksi. Tällöin komission ja jäsenvaltion on noudatettava erityisesti perustamissopimuksen 5 artiklassa ilmaistua jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välisen lojaalin yhteistyön velvoitetta ja pyrittävä ratkaisemaan kyseiset ongelmat vilpittömän yhteistyön avulla niin, että perustamissopimuksen määräyksiä ja erityisesti sen valtiontukea koskevia määräyksiä noudatetaan täysimääräisesti." [65]

108. Näin ollen, jos Alankomaiden hallituksella on vaikeuksia päätöksen täytän-

63 — Ks. vastaavasti asia C-364/90, Italia v. komissio, tuomio 28.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2097, 20 kohta).

64 — Edellä alaviitteessä 63 mainittu asia, tuomion 22 kohta. Ks. myös julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus asiassa C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, ns. Tubemeuse-tapaus): "komissiolta pyydetyn perustelun laajuuden on oltava suhteessa jäsenvaltioilta saatuihin tietoihin" (13 kohdan viimeinen alakohta).

65 — Ks. erityisesti asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 58 kohta).

töönpanossa, sen tulee ilmoittaa kyseisistä ongelmista komissiolle, jonka tehtävä on auttaa kyseisten vaikeuksien ratkaisemisessa perustamissopimuksen 5 artiklassa esitetyn lojaalin yhteistyön velvoitteen nojalla.

109. Edellä esitetystä seuraa, että Alankomaiden hallituksen esittämä toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Kolmas kanneperuste

110. Kolmannessa kanneperusteessaan Alankomaiden hallitus väittää, että kun komissio on olettanut sellaisten öljy-yhtiöiden saaneen välillistä tukea, joilla on huoltamoiden kanssa yksinostosopimus, johon sisältyy hintoja ohjaileva järjestelmä, se rikkoi perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta sekä rikkoi perustamissopimuksen 190 artiklassa esitettyä perusteluvelvollisuutta.

111. Alankomaiden hallituksen mukaan välillinen tuki ei kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos sen saajaa ei voida yksilöidä suoraan tai välittömästi kyseisen kansallisen toimenpiteen laajuuden tai tavoitteen perusteella.

112. Alankomaiden hallitus vetoaa siihen, että komissio antaa öljy-yhtiön ja sen asiakkaan väliselle yksityisoikeudelliselle sopimussuhteelle merkityksen, jota sillä ei ole oikeudellisesti eikä tosiasiallisesti.

113. Se huomauttaa, että useimmissa tapauksissa lausekkeiden sisältö vaihtelee eikä niihin sisälly öljy-yhtiöiden ehdotonta velvoitetta osallistua huoltamoilla annettavien hinnanalennusten kustannuksiin. Useimmiten kyseiset hinnanalennukset ja lausekkeen täytäntöönpano tapahtuvat öljy-yhtiöiden aloitteesta, ja ne suostuvat soveltamaan niitä ainoastaan silloin, kun niiden markkinaosuus on uhattuna. Hintaero Saksan kanssa ei näytä vaikuttaneen öljy-yhtiöiden keskinäisiin kilpailuasemiin Alankomaiden markkinoilla, koska kyseinen toimenpide on koskenut yhtä lailla kaikkia yhtiöitä.

114. Alankomaiden hallitus väittää joka tapauksessa, että se ei voinut ennakoida öljy-yhtiöiden hyötyvän välillisesti tilapäisen järjestelyn perusteella myönnetystä tuesta luottamuksellisten hintaa ohjailevien sopimuslausekkeiden välityksellä. Tällaista öljy-yhtiöiden mahdollisesti saamaa välillistä etua ei voida luonnehtia valtiontueksi. Kyseinen etu on ainoastaan seurausta sopimussuhteista, joiden kanssa kansallisilla viranomaisilla ei ole mitään tekemistä ja joiden olemassaolostakaan se ei ole tietoinen. Viranomaisilta ei voida vaatia, että ne varmistautuisivat toiminnassaan jatku-

vasti siitä, ettei kyseisiä niiden kannalta piileviä ja välillisiä vaikutuksia ole olemassa, ja vielä vähemmän niiltä voi vaatia, että ne kaikissa olosuhteissa sulkisivat pois sen, että kyseisiä vaikutuksia saattaa ilmetä.

Arviointi

115. Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettävä tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, jos se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

116. Tukena pidetään muun muassa toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä, mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia maksuja ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia. [66]

117. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että komission on noudatettava perustamissopimuksen säännöjä ja tarkastettava toimenpiteiden todellinen vaikutus eikä tuen päämäärällä ja muodolla ole tältä osin merkitystä. [67]

118. Valtiontuen saajien määrittäminen on erityisen tärkeä seikka. Jos tuki velvoitetaan perimään takaisin, tästä määrityksestä riippuu se, keneltä tuki on perittävä takaisin. Määrittämällä tuensaajat voidaan lisäksi arvioida, vaikuttaako tuki kilpailuun tai kauppaan, ja tarkastella sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

119. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tuensaajia ovat ne, jotka varsinaisesti hyötyvät tuesta. [68]

120. Komissio väittää, että öljy-yhtiöt ovat Alankomaiden hallituksen Saksan rajan tuntumassa sijaitseville huoltamoille myöntämän de minimis -tuen välillisiä saajia. Sen mukaan kyseisen Alankomaiden valtion myöntämän tuen vuoksi yhtiöiden ei tarvitse soveltaa niitä hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevia lausekkeita, joista ne ovat sopineet jälleenmyyjiensä kanssa. Päätöksessä todetaan seuraavaa:

66 — Ks. erityisesti em. asia Saksa v. komissio, tuomion 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

67 — Ks. erityisesti asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 901, 8 kohta); asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4551, 19 ja 20 kohta) ja em. asia Ladbroke Racing v. komissio, tuomion 79 kohta.

68 — Ks. em. asiassa Italia v. komissio 21.3.1991 annetun tuomion 57 kohta.

"(84) Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevan lausekkeen tarkoituksena on suojata jälleenmyyjän liikevaihtoa hänen huoltamonsa välittömässä läheisyydessä tapahtuvalta kilpailevalta myynniltä. Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevassa lausekkeessa määrätään useimmiten, että öljy-yhtiö vastaa taloudellisesti osasta jälleenmyyjän polttoaineen ohjehinnasta antamasta alennuksesta, mikäli tällaisten alennusten tilapäinen tai pysyvä mukauttaminen on toivottavaa tai välttämätöntä kotimaan- ja/tai kansainvälisten markkinaolosuhteiden perusteella. Osapuolten väliset neuvottelut ovat usein välttämättömiä ennen tällaisten alennusten myöntämistä. Tavarantoimittajan jälleenmyyjälle antaman tuen määrä määritetään osuuksien jakoa koskevien taulukoiden tai osallistumisjärjestelmän perusteella. Tukisumma sisältyy tavallisesti suoraan kauppalaskuun."

121. Komission mukaan Alankomaiden valtion Saksan rajan tuntumassa sijaitseville huoltamoille myöntämän tuen tarkoituksena on suojata kyseisten jälleenmyyjien liikevaihtoa niiden huoltamojen välittömässä läheisyydessä tapahtuvalta kilpailevalta myynniltä. Se katsoo, että tilapäisen järjestelyn soveltaminen mitätöi hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaan lausekkeeseen sisältyvän velvoitteen. Kun kyseisen velvoitteen täyttämistä edellyttävää tilannetta ei ole, öljy-yhtiöt vapautuvat velvoitteestaan. Toisin sanoen koska yrittäjän oman markkinaosuutensa säilyttämiseksi antama alennus ohjehinnasta on rahoitettu Alankomaiden valtion myöntämällä tuella, öljy-yhtiöt katsovat tarpeettomaksi kaikki huoltamoiden hintoja ohjailevaan järjestelmään perustuvat toimenpidepyynnöt. [69]

122. Tämä esitys on vakuuttava. Katson, että öljy-yhtiöiden saama välillinen etu syntyy suoraan Alankomaiden valtion myöntämästä tuesta. [70]

123. Tilapäisen järjestelyn säännösten ja hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevien lausekkeiden välinen vertailu osoittaa, että ne ovat samanlaisia — niiden täytäntöönpanoehdot, luonne ja vaikutukset ovat samanlaisia. Tilapäisen järjestelyn täytäntöönpano tekee tosiasiallisesti tarpeettomaksi sopimusvelvoitteen soveltamisen. Nämä järjestelmät olisivat päällekkäisiä, jos niitä sovellettaisiin yhdessä.

124. Tilapäisen järjestelyn täytäntöönpanoehtojen osalta on syytä muistuttaa, että Alankomaiden hallituksen maksaman tuen tarkoitus on välttää Saksan rajan tuntumassa sijaitsevien huoltamoiden liikevaihdon aleneminen Alankomaissa päätetystä valmisteveron korotuksesta johtuvan polttoaineiden hinnan nousun takia. Edellä mainitun korotuksen jälkeisen valmisteverotuksen ero Saksassa sovellettaviin

69 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 ja 25 kohta.

70 — Päinvastoin kuin yhteisöjen tuomioistuin edellyttää (ks. muun muassa em. asiassa Saksa v. komissio annetun tuomion 26 kohta).

hintoihin antoi aihetta pelätä, että näiden huoltamoiden asiakaskunta siirtyy Saksassa sijaitsevien kilpailevien huoltamoiden asiakkaiksi tässä rajanaapurissa käytössä olevan kilpailukykyisemmän hinnoittelun vuoksi.

125. Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevasta lausekkeesta johtuvan velvoitteen tarkoitus on täsmälleen sama, ja sitä sovelletaan samoissa olosuhteissa. Kyseisellä lausekkeella suojataan jälleenmyyjän liikevaihtoa hänen huoltamonsa välittömässä läheisyydessä tapahtuvalta kilpailevalta myynniltä, mikäli tällaisten alennusten tilapäinen tai pysyvä mukauttaminen on toivottavaa tai välttämätöntä kotimaan- ja/tai kansainvälisten markkinoiden markkinaolosuhteiden perusteella. [71]

126. Lisäksi tilapäisen järjestelyn perusteella myönnetty tuki tuottaa samat vaikutukset kuin hintoja ohjailevan järjestelmän nojalla maksettu tuki.

127. Tilapäisen järjestelyn mukaan alankomaalaisille polttoaineiden jälleenmyyjille maksetaan tukea sellaisen taulukon mukaan, jossa otetaan huomioon niiden huoltamoiden sijainti saksalaisten kilpailevien huoltamojen läheisyydessä. Järjestelyä koskevissa säännöksissä täsmennetään, että jos Saksassa perittävää valmisteveroa korotetaan, eli siis kun kansainväliset markkinaolosuhteet eivät enää edellytä tuen myöntämistä, tuen määrää vähennetään vastaavasti.

128. Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevalla lausekkeella käyttöön otettu järjestelmä on täsmälleen samanlainen. Kyseisissä lausekkeissa määrätään, että "öljy-yhtiö vastaa taloudellisesti osasta jälleenmyyjän polttoaineen ohjehinnasta antamasta alennuksesta, mikäli tällaisten alennusten tilapäinen tai pysyvä mukauttaminen on toivottavaa tai välttämätöntä kotimaan- ja/tai kansainvälisten markkinoiden markkinaolosuhteiden perusteella". [72] Lisäksi määrätään, että "tavarantoimittajan jälleenmyyjälle antaman tuen määrä määritetään osuuksien jakoa koskevien taulukoiden tai osallistumisjärjestelmän perusteella". [73] Tällainen osuuksien jakoa koskeva taulukko tai osallistumisjärjestelmä ovat verrattavissa ennalta sovittuun taulukkoon, jota sovelletaan, kun lausekkeen täytäntöönpanon edellytykset täyttyvät.

129. On itsestään selvää, että sillä, maksaako Alankomaiden hallitus tukea hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaan lausekkeeseen sidotuille huoltamoille vai ei, on ratkaiseva taloudellinen merkitys öljyyhtiöille. Tällaisessa tilanteessa maksettu tuki vapauttaa öljy-yhtiön sen velvoitteesta osallistua jälleenmyyjänsä mittarihinnasta antaman alennuksen kustannuksiin. Vastakkainen päättely on tältä osin vakuuttava. Tilanteessa, jossa Alankomaiden halli-

71 — Ks. päätöksen 84 perustelukappale.

72 — Idem.

73 — Idem.

tus ei myönnä mitään tukea huoltamoille, jotka ovat sopineet hintoja ohjailevasta järjestelmästä öljy-yhtiön kanssa, kyseisten öljy-yhtiöiden olisi kotimaisen ja kansainvälisen markkinatilanteen vuoksi pakko täyttää hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevassa lausekkeessa määrätty velvoitteensa. Muussa tapauksessa jälleenmyyjillä, jotka eivät saa valtiontukea, ei olisi mahdollisuutta antaa polttoaineen mittarihinnasta alennusta asiakkaidensa säilyttämiseksi. Näin ollen pelko siitä, että asiakkaat ostavat polttoaineensa kyseisen vähittäismyyjän huoltamon välittömässä läheisyydessä sijaitsevilta kilpailijoilta, joiden hinnat ovat edullisempia, on todellinen ja varteenotettava. Tällaisia kilpailijoita voisivat olla muun muassa saksalaiset huoltamoyrittäjät, joita koskeva valmistevero on alhaisempi kuin Alankomaissa, sekä sellaiset alankomaalaiset huoltamot, jotka hyötyvät tilapäisen järjestelyn säännöksistä. Tällaisessa tilanteessa näyttää varsin todennäköiseltä, että yhtiöt soveltavat jälleenmyyjiensä pyynnöstä hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaa lauseketta välttyäkseen markkinaosuuksien menettämiseltä. Siitä, että de minimis -tukea toteutetaan tilanteessa, jossa huoltamoita sitoo yksinostosopimus, johon sisältyy hintoja ohjailevaa järjestelmää koskeva lauseke, voidaan päätellä öljy-yhtiöiden olevan tuen tosiasiallisina, vaikkakin välillisinä edunsaajina. Tuen kasautumiseen johtavat tilanteet ovat näin ollen mahdollisia.

130. Edellä esitetystä seuraa, että syyyhteys valtion varoista myönnetyn tuen ja öljy-yhtiöiden rikastumisen välillä on näytetty toteen.

131. Näin ollen on todettava, että komissio ei ole ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa olettaessaan, että öljy-yhtiöt saavat välillistä tukea tapauksissa, joissa niillä on hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevan lausekkeen sisältävä yksinostosopimus jälleenmyyjiensä kanssa, pelkästään tällaisten lausekkeiden olemassaolon perusteella.

132. Edellä esitetystä seuraa, että Alankomaiden hallituksen esittämää kolmatta kanneperustetta on pidettävä perusteettomana ja että se on siten hylättävä.

Neljäs kanneperuste

133. Neljännessä kanneperusteessaan Alankomaiden hallitus toteaa, että koska komissio katsoi, että tuen myöntäminen huoltamoille, joista Alankomaiden viranomaiset eivät toimittaneet tietoja tai joiden tiedot olivat puutteellisia, kuuluu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan eikä tiedonannon soveltamisalaan, komissio rikkoi perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta, yhdenvertaisuuden periaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta sekä jätti täyttämättä perustamissopimuksen 189 artiklaan sisältyvän vaatimuksen, jonka mukaan päätöksen on oltava riittävän yksityiskohtainen, ja perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden.

134. Yleisesti Alankomaiden hallitus väittää ensisijaisesti, että komissio ei voi perustaa epäilyään tuen kasautumisesta kyseisten huoltamoiden hyväksi siihen, että niistä ei ole toimitettu komission vaatimia tietoja. Alankomaiden hallitus muistuttaa ensimmäisessä kanneperusteessaan esittämänsä mukaisesti, että riippumatta tilanteesta — eli siitä, omistaako hakija yhden vai useita huoltamoja — tukea saava huoltamo ei missään tapauksessa voi saada tukea enemmän kuin kerran. Koska kasautumisen estämistä koskeva edellytys on täyttynyt, komission olisi pitänyt olla soveltamatta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määräyksiä.

135. Alankomaiden hallituksen mukaan komissio syyllistyi arviointivirheeseen katsoessaan, että sille toimitettuja tietoja on pidettävä puutteellisina pelkästään sen perusteella, ettei niissä ole toimitettu tietoja yksinostosopimuksista. Tämäntyyppisten sopimusten tutkimisella ei ole merkitystä, kun kysymys on huoltamoyrittäjille tiedonannossa määrättyjen perusteiden mukaisesti myönnettävästä tuesta. Edellä esitetyt huomautukset huomioon ottaen olisi päädyttävä samaan päätelmään siltä osin kuin komissio väittää, että se tarvitsee yksinostosopimuksia tutkiakseen öljy-yhtiöiden mahdollisesti saamaa välillistä tukea.

136. Alankomaiden hallituksen mukaan komission lausuma, jonka mukaan mitään tietoja ei ole toimitettu, on virheellinen siltä osin kuin se koskee huoltamoita nro 297, 372 ja 433.

137. Komissio pysyy väitteessään, jonka mukaan se ei ole saanut tietoja huoltamoista nro 297, 372 ja 433. Lisäksi se väittää, että jos päätöksessä on epätarkkuuksia, ne johtuvat Alankomaiden hallituksen toimittamista virheellisistä tai puutteellisista tiedoista.

138. Komission mukaan jäsenvaltioiden asiana ei ole arvioida pyydettyjen tietojen merkityksellisyyttä tai merkityksettömyyttä, vaan tämä arviointi kuuluu komissiolle sille kuuluvan harkintavallan yhteydessä. Komissio väittää joka tapauksessa, että yksinostosopimusten sisältö on asian kannalta merkityksellinen, jotta se voi tarkastaa, seuraako niiden soveltamisesta mahdollisesti tuen kasautumista.

Arviointi

139. Kuten olen edellä todennut, yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että valtiontukea koskevan päätöksen laillisuutta on tarkasteltava niiden tietojen perusteella, jotka olivat komission käytet-

tävissä silloin, kun se teki päätöksen.[74] Jäsenvaltio ei voi riitauttaa valtiontukea koskevan päätöksen laillisuutta vetoamalla sellaisiin seikkoihin, joista se ei ole toimittanut komissiolle tietoa hallinnollisen menettelyn yhteydessä.[75] Tällaisesta tapauksesta on luonnollisesti kysymys silloin, kun valtio on kieltäytynyt vastaamasta komission esittämään nimenomaiseen tietojensaantipyyntöön.[76]

140. Päätöksessä täsmennetään, ettei komissiolle ole toimitettu mitään tietoa 59 huoltamosta ja että sille on toimitettu puutteellisia tietoja 191 huoltamosta.[77]

141. Komissio määrittelee käyttämänsä "puutteelliset tiedot" -käsitteen tarkemmin. Päätöksen 64 perustelukappaleessa esitetään seuraavaa:

" — — tiedot ovat puutteellisia, jos huoltamo on vastannut ainoastaan Senterin kyselylomakkeeseen eikä ole toimittanut jäljennöksiä yksinostosopimuksistaan. Kyselylomakkeen vastauksia ei siten ole asianmukaisesti perusteltu. Huoltamot sijoittavat itsensä esimerkiksi johonkin kolmesta ryhmästä: Do/Do, Co/Do tai Co/Co, toimittamatta tälle jaottelulleen perusteluja. Huoltamot voivat myös ilmoittaa olevansa itsenäisiä, mutta myöskään tälle väitteelle ei esitetä perusteluja."

142. Tämän perustelukappaleen sanamuodosta käy ilmi, että komissio on selittänyt, miksi toimitetut tiedot ovat puutteellisia. Päinvastoin kuin mitä Alankomaiden hallitus väittää, komissio ei rajaa tätä käsitettä — puutteelliset tiedot — koskemaan ainoastaan vastauksia, joihin ei sisälly kopiota yksinostosopimuksista, vaan myös vastauksia, joita ei ole millään tavoin perusteltu. Tästä on kysymys muun muassa silloin, kun huoltamot itse päättävät kuuluvansa johonkin komission esittämistä huoltamoryhmistä esittämättä minkäänlaisia perusteluja ryhmävalinnalleen.[78]

143. Näyttää siltä, että Alankomaiden hallitus ei kiistä jättäneensä vastaamatta komission tiedusteluihin, paitsi kolmen huoltamon osalta. Sen esittämät huomautukset kohdistuvat pääasiassa komission esittämien kysymysten merkityksellisyyteen.

144. On todettava, että näiden kolmen edellä mainitun huoltamon osalta, joiden

74 — Ks. asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, 16 kohta) ja em. asia Ranska v. komissio, tuomion 33 kohta.

75 — Ks. yhdistetyt asiat C-278/92—C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4103, 31 kohta).

76 — Ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomion 36 ja 37 kohta.

77 — Ks. päätöksen 64 perustelukappaleen a ja b alakohta.

78 — Yksinostosopimusten lisäksi komissio näyttää hyväksyvän, että muitakin seikkoja, kuten yhtiöjärjestys, on otettu huomioon perusteluna.

osalta komissio väittää, ettei se ole saanut niistä minkäänlaista tietoa, komission ei ole osoitettu syyllistyneen arviointivirheeseen.

145. Lisäksi komission vaatimat tiedot ovat merkityksellisiä. Ne ovat itse asiassa välttämättömiä tarkistettaessa sitä, kuuluvatko jälleenmyyjät Do/Do-, Co/Do- vai Co/Co-ryhmään. [79] Tämä ryhmittely ei ole merkityksetön, koska sen perusteella määritellään, kuka on tuen tosiasiallinen edunsaaja, ja tarkastetaan, että tiedonannossa kiellettyä tuen kasautumista ei tapahdu. Tästä syystä on tärkeää varmistautua esimerkiksi siitä, että de minimis -tuen hakija vastaa sen huoltamon liiketoiminnan kannattavuudesta, jolle se hakee tukea, eikä ole öljy-yhtiön työntekijä. Kasautumisen estämistä koskevan edellytyksen noudattaminen edellyttää myös varmistautumista siitä, ettei yksinostosopimukseen sisälly hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaa lauseketta.

146. Kuten olen todennut, tiedonannon nojalla komission tehtävä on valvoa, että siinä määrättyjä soveltamisedellytyksiä noudatetaan etenkin siltä osin kuin ne koskevat tuen kasautumisen estämistä. Näin ollen jos komissio tyytyy vastauksiin, joita ei ole perusteltu, se jättää samalla täyttämättä velvoitteen, joka sille tiedonannon mukaan kuuluu.

79 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

147. On siis todettava, että Alankomaiden hallitus ei ole toimittanut tietoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä komission ylittäneen harkintavaltansa katsoessaan, että niille huoltamoille, joista Alankomaiden hallitus ei ollut toimittanut lainkaan tietoja tai joita koskevat tiedot olivat puutteellisia, maksettu tuki ei ole de minimis -säännön mukainen.

148. Edellä esitetystä seuraa, että komissio ei ole syyllistynyt ilmeiseen arviointivirheeseen katsoessaan, että niille huoltamoille, joista Alankomaiden hallitus ei ole toimittanut lainkaan tietoja tai joita koskevat tiedot olivat puutteellisia, maksettu tuki ei kuulu de minimis -säännön soveltamisalaan. Alankomaiden hallituksen neljäs kanneperuste on siten hylättävä perusteettomana.

Viides kanneperuste

149. Alankomaiden hallitus katsoo, että kun komissio arvioidessaan riidanalaisten toimenpiteiden soveltuvuutta jätti huomiotta ympäristönsuojelua koskevat päämäärät, se rikkoi perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohtaa sekä perusteluvelvollisuutta.

Arviointi

150. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että komissiota ei voida moittia siitä, että se ei ole huomioinut seikkoja, joita sillä ei ollut tiedossaan suorittaessaan tehtäväänsä. Käsiteltävänä olevassa asiassa Alankomaiden hallitus väittää, että riidanalaiset toimenpiteet perustuvat ympäristönäkökohtiin ja että tätä seikkaa ei oteta päätöksessä mitenkään huomioon.

151. On todettava, että Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt minkäänlaisia todisteita tai alustavaa näyttöä väitteelle, jonka mukaan kyseinen kansallinen lainsäädäntö oli oikeutettu ympäristönäkökohtien perusteella. Hallinnollisessa menettelyssä Alankomaiden hallitus päinvastoin perusteli tilapäistä järjestelyä taloudellisilla seikoilla. [80]

152. Lausumat, joita ei ole yksityiskohtaisesti perusteltu, eivät myöskään riitä tällaisten väitteiden perusteiksi. Alankomaiden hallitus ei kuitenkaan täsmennä, mihin ekologisiin syihin säännökset perustuvat. [81]

153. Koska Alankomaiden hallitus ei toimittanut kyseisiä tietoja komissiolle, se laiminlöi tällöin hallinnollisessa menettelyssä sille kuuluvaa yhteistyövelvoitetta, eikä se myöhemmässä vaiheessa voi moittia komissiota arviointivirheestä tai siitä, että komissio ei ole perustellut riittävästi päätöstään. [82]

154. Näin ollen ehdotan todettavaksi, että Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella komission voitaisiin päätellä ylittäneen harkintavaltansa jättäessään tutkimatta ympäristönsuojeluun liittyvän päämäärän, jonka Alankomaiden toimivaltaiset viranomaiset ovat väitteen mukaan ottaneet huomioon.

155. Edellä esitetystä seuraa, että komissio ei ole syyllistynyt arviointivirheeseen. Alankomaiden hallituksen esittämä viides kanneperuste on siis hylättävä perusteettomana.

Kuudes kanneperuste

156. Kuudennessa kanneperusteessa Alankomaiden hallitus väittää, että velvoite periä maksetut tuet takaisin ei ole perusta-

80 — Ks. päätöksen 9 ja 10 perustelukappale.

81 — Ei ole tiedossa, perustuvatko kyseiset ekologiset syyt saastuttaja maksaa -periaatteeseen, ennalta varautumisen periaatteeseen vai ehkäisyperiaatteeseen. Vai pyritäänkö toimenpiteillä välttämään konkreettisesti uusiutumattomien luonnonvarojen tuhlausta...

82 — Ks. alaviite 63 ja 64.

missopimuksen 92 artiklan 1 kohdan, de minimis -säännön, oikeusvarmuuden periaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen mukainen ja että se ei täytä perustamissopimuksen 189 artiklaan sisältyvää velvollisuutta, jonka mukaan päätöksen on oltava riittävän yksityiskohtainen, eikä 190 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta.

157. Alankomaiden hallituksen mukaan se ei voi päätöksen perusteella varmuudella laskea takaisin perittäviä määriä eikä määrittää sitä, keihin takaisinperintä on kohdistettava.

158. Alankomaiden hallitus vetoaa myös siihen, että komissio sai tiedon tilapäisestä järjestelystä ja voimassa olevasta kansallisesta säännöksestä ja sen yhteydessä huoltamoille maksettavasta de minimis -tuesta jo 18.8.1997 eli kyseisen ehdollisen tiedoksiantokirjeen saapumispäivänä. Se katsoo näin ollen, että kun komissio ei yksiselitteisesti vastustanut tilapäisen järjestelyn soveltamista, se loukkasi perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla sitä velvoittavaa lojaalin yhteistyön periaatetta.

Arviointi

159. Kuten edellä on todettu, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että valtiontukea koskevan päätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli käytettävissään päätöstä tehdessään. Jäsenvaltio ei voi riitauttaa valtiontukea koskevan päätöksen laillisuutta vetoamalla tietoihin, joita se ei ole toimittanut komissiolle hallinnollisen menettelyn yhteydessä. Tällaisesta tapauksesta on luonnollisesti kysymys silloin, kun valtio on kieltäytynyt vastaamasta komission lähettämään nimenomaiseen tietojensaantipyyntöön.

160. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission päätösten laillisuutta ei voida riitauttaa sellaisilla päätöksen täytäntöönpanon yksityiskohtaisiin menettelyseikkoihin liittyvillä väitteillä kuin esimerkiksi sillä, että päätöstä ei voida panna täytäntöön takaisinperintämääräyksen vastaanottajien yksilöinnissä ilmenevien ongelmien vuoksi.

161. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu myös, että kun valtiontuki on todettu yhteensopimattomaksi perustamissopimuksen kanssa, kyseinen tuki on määrättävä perittäväksi takaisin. [83]

162. Päätöksen epätarkkuuksia koskevilla väitteillä, joiden mukaan Alankomaiden viranomaiset eivät voi varmuudella laskea takaisin perittävien summien määrää

83 — Ks. em. asia Ladbroke Racing v. komissio, tuomion 187 ja 189 kohta.

eivätkä määrittää, keiltä summat on perittävä takaisin, ei siten ole merkitystä päätöksen laillisuuden kannalta.

163. Kuten edellä on todettu,[84] perustamissopimuksen 5 artiklassa ilmaistun lojaalin yhteistyön periaatteen mukaan Alankomaiden hallituksella ja komissiolla on velvollisuus toimia vilpittömässä yhteistyössä. Jos Alankomaiden hallituksella on vaikeuksia päätöksen täytäntöönpanossa, sen kuuluu ilmoittaa siitä komissiolle, joka on velvollinen avustamaan sitä näiden ongelmien ratkaisemisessa siten kuin perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätään.

164. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että komissio on 22.9.1997 eli kuukauden kuluttua ehdollisesta tiedoksiannosta pyytänyt toimivaltaisia viranomaisia toimittamaan lisätietoja, jotta se voisi arvioida, ovatko tilapäinen järjestely ja kyseisen järjestelyn muutosehdotus tiedonannossa asetettujen edellytysten mukaisia.[85] Sen jälkeen kun komissio oli useaan kertaan toistanut lisätietopyyntönsä ja Alankomaiden hallitus pyytänyt määräajan pidentämistä, komissio päätti saamiensa vastausten puutteellisuuden perusteella aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn.[86]

165. Koska menettelyn aloittamisessa ilmennyt viive johtui Alankomaiden hallituksesta, viimeksi mainittu ei voi moittia komissiota huolimattomuudesta.

166. On käynyt ilmi, että komission päätös aloittaa tutkintamenettely perustui komission epäilyihin, jotka koskivat tilapäisen järjestelyn yhteensopivuutta perustamissopimuksen ja de minimis -säännön kanssa.[87] Komissiota ei voida moittia siitä, ettei se määrittänyt selvästi kantaansa ennen tutkintamenettelyn päättymistä. Toimiessaan tällä tavalla komissio on päinvastoin noudattanut valtiontukea koskevaa hallinnollista menettelyä ja toiminut harkitusti ja sääntöjen mukaisesti.

167. On myös todettava, että komissio on ilmoittanut selvästi ja yksiselitteisesti epäilyistään, jotka liittyivät tilapäisen järjestelyn yhteensopivuuteen perustamissopimuksen ja tiedonannon kanssa, heti kun se oli saanut riittävästi tietoa kantansa määrittämiseksi. Oikeusvarmuuden periaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevaa kanneperustetta ei siten voida pitää perusteltuna.

168. Näissä olosuhteissa on katsottava, että Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt

84 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 102 kohta.
85 — Ks. päätöksen ensimmäinen perustelukappale.
86 — Ks. päätöksen toinen perustelukappale.
87 — Ks. päätöksen 20—23 perustelukappale.

sellaisia seikkoja, joiden perusteella komission voitaisiin epäillä ylittäneen sille kuuluvan harkintavallan rajat määrätessään, että Alankomaiden hallituksen on perittävä maksetut tuet takaisin, koska ne ovat yhteensopimattomia perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan ja de minimis -säännön kanssa.

169. Edellä esitetystä seuraa, että komissio ei ole syyllistynyt ilmeiseen arviointivirheeseen. Alankomaiden hallituksen esittämä kuudes kanneperuste on siten hylättävä perusteettomana.

V Oikeudenkäyntikulut

170. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on tätä vaatinut ja Alankomaiden kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

171. Edellä esitettyjen syiden perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää Alankomaiden kuningaskunnan kanteen

2) velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.