# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

29 päivänä huhtikuuta 2004 *

Asiassa C-159/01,

**Alankomaiden kuningaskunta,** asiamiehenään J. van Bakel, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen komissio,** asiamiehinään D. Triantafyllou ja H. van Vliet, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta osittain kumoamaan vapautuksesta, jonka Alankomaat aikoo myöntää lannoitelain mukaisista kivennäisaineita koskevista maksuista, 21 päivänä joulukuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2001/371/EY (EYVL 2001, L 130, s. 42),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: P. Jann, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Rosas ja S. von Bahr (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Alankomaiden kuningaskunnan, asiamiehenään C. M. Wissels, ja komission, asiamiehenään H. van Vliet, 29.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.6.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Alankomaiden kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 11.4.2001 jättämällään kanteella vaatinut EY 230 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta osittain kumoamaan vapautuksesta, jonka Alankomaat aikoo myöntää lannoitelain mukaisista kivennäisaineita koskevista maksuista, 21 päivänä joulukuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2001/371/EY (EYVL 2001, L 130, s. 42; jäljempänä riidanalainen päätös).

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

*Yhteisön lainsäädäntö*

2 EY 87 artiklan 1 kohdassa säädetään 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, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

3 Valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen annetun komission tiedonannon 98/C 384/03 (EYVL 1998, C 384, s. 3; jäljempänä valtiontukea välittömän verotuksen alalla koskeva tiedonanto) 2 kohdassa todetaan, että tiedonannossa on tarkoitus antaa selvennyksiä siihen, katsotaanko tuki EY 87 artiklan 1 kohdan mukaiseksi valtiontueksi, kun kyseessä on verotustoimenpide.

4 Valtiontukea välittömän verotuksen alalla koskevan tiedonannon 16 kohdan mukaan "tärkein peruste [EY 87] artiklan 1 kohdan soveltamiselle verotustoimenpiteeseen on — — se, että toimenpiteellä saadaan aikaan poikkeus verojärjestelmän soveltamisesta jäsenvaltion tiettyjen yritysten eduksi. Ensiksi olisikin määritettävä yleinen verojärjestelmä. Sen jälkeen on tutkittava, voidaanko järjestelmästä tehtävää poikkeusta tai poikkeamia perustella järjestelmän luonteella tai taloudellisella rakenteella. On toisin sanoen tutkittava, perustuvatko poikkeukset tai poikkeamat kyseisen jäsenvaltion verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteisiin. Jos näin ei ole, kyse on valtiontuesta".

5 Kyseisen tiedonannon 23 kohdassa todetaan, että "joidenkin toimenpiteiden eriytyneisyys ei välttämättä aiheuta niiden katsomista valtiontuiksi. Tämä koskee sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat taloudellisen järkiperäisyytensä seurauksena 'tarpeellisia tai tarkoituksenmukaisia suhteessa verojärjestelmän tehokkuuteen'. Jäsenvaltioiden on kuitenkin pystyttävä perustelemaan tällaiset toimenpiteet".

6 Komissio toteaa maatalousalan valtiontuesta 1.2.2000 antamiensa yhteisön suuntaviivojen (EYVL C 28, s. 2), sellaisina kuin ne ovat oikaistuina 12.8.2000 tehdyllä oikaisulla (EYVL C 232, s. 17; jäljempänä suuntaviivat), 5.5.1 kohdassa, että se

"— — ei tavallisesti hyväksy toimintatukia, jotka vapauttavat yritykset, maataloustuottajat mukaan lukien, kustannuksista, jotka johtuvat niiden itsensä aiheuttamasta saastumisesta tai haitasta. Komissio poikkeaa tästä periaatteesta vain hyvin perustelluissa tapauksissa".

7 Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1; jäljempänä nitraattidirektiivi) liitteessä III säädetään toimenpiteistä, jotka on sisällytettävä tiettyihin toimintaohjelmiin:

"— —

2. Näillä toimenpiteillä varmistetaan, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksikössä maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan määrä, mukaan lukien eläinten itsensä levittämä määrä, ei ylitä tiettyä hehtaarikohtaista määrää.

Tämä hehtaarikohtainen määrä on lantamäärä, joka sisältää 170 kg typpeä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin:

a) ensimmäisessä nelivuotisessa toimintaohjelmassa sallia jopa 210 kg typpeä sisältävän lantamäärän;

b) ensimmäisen nelivuotisen toimintaohjelman aikana ja sen jälkeen vahvistaa edellä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät. Nämä määrät on vahvistettava siten, että ne eivät vaaranna 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista, ja ne on voitava perustella puolueettomin perustein — —.

— —

Jos jäsenvaltio sallii b kohdan mukaisesti poikkeavan määrän, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle, joka tutkii määrän perusteltavuuden 9 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

— —"

*Kansallinen lainsäädäntö*

8 Lannoitteiden käyttöä koskeva järjestelmä on kivennäisaineiden verotusta koskeva järjestelmä, jota kutsutaan nimellä Mineralenaangiftesysteem (kivennäisaineita koskeva maksujärjestelmä; jäljempänä MINAS-järjestelmä). MINAS-järjestelmästä seuraavista oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten -nimisen lain (lannoitekaupasta ja lannoiteylijäämistä huolehtimisesta 27.11.1986 annettu laki; Staatsblad (jäljempänä Stbl.) 1986, s. 590), sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.1999 annetulla lailla (Stbl. 1999, s. 406; jäljempänä Meststoffenwet), 14–54 §:ssä.

9 MINAS-järjestelmällä säädellään lannoitteiden käyttöä soveltamalla "poistumasääntöjä". Tällä järjestelmällä pyritään vähentämään viljelmien typpi- ja fosfaattipoistumia, jotka aiheutuvat ympäristöön imeytymällä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi maanviljelijöillä on järjestelmän nojalla velvollisuus olla aiheuttamatta sellaisia typpi- ja fosfaattipoistumia, jotka vahingoittavat ympäristöä.

10 MINAS-järjestelmä perustuu ajatukseen siitä, että maanviljelijöiden on käytettävä typpeä ja fosfaatteja tasapainoisesti. Typpeä ja fosfaatteja ei saa lisätä viljelmään tuotantoprosessin alkuvaiheessa enempää kuin niitä poistuu tuotantoprosessin loppuvaiheessa, kun huomioon otetaan hyväksyttävä poistuma. "Hyväksyttävä poistuma" määritetään typpeä ja fosfaatteja koskevilla poistumasäännöillä, joista on säädetty Meststoffenwetissä ympäristön suojelemiseksi. Maanviljelijät ovat kyseisen lain IV luvun mukaan maksuvelvollisia silloin, kun viljelmään lisätään tuotantoprosessin alkuvaiheessa typpeä ja fosfaatteja enemmän kuin näitä kivennäisaineita poistuu viljelmältä ja kun tämä lisäys ylittää kyseisessä laissa säädetyt poistumasäännöt.

11 Alankomaiden viranomaiset ovat regeling van 12 januari 1999 van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij -nimisessä asetuksessa (maatalous-, luonnonvara- ja kalastusministeriön 12.1.1999 antama asetus; Stbl. 1999, nro 9; jäljempänä maksuvapautusasetus) säätäneet mahdollisuudesta vapautua tästä maksusta.

12 Maksuvapautusasetuksen 2 §:n mukaan laajamittaista karjankasvatusta harjoittavat pienyritykset, joita kutsutaan harrastusyrityksiksi, vapautetaan kokonaan kyseisestä maksusta.

13 Maksuvapautusasetuksen 3–9 §:n mukaan puutarha-alan yritykset, jotka harjoittavat kasvihuone- tai alustakasvatusta, ovat vapautettuja kyseisestä maksusta enintään 460 kg:n verotettavaan fosfaattilannoitemäärään ja 800 kg:n verotettavaan typpilannoitemäärään asti hehtaarilta sen kasvualustan tai maa-alan osalta, jota yritys tosiasiallisesti käyttää näihin viljelymuotoihin kalenterivuoden aikana.

14 Maksuvapautusasetuksen 11 §:n b momentin mukaan puutarhamyymälät, jotka harjoittavat myös kasvihuone- tai alustakasvatusta, saavat fosfaattien osalta tämän saman osittaisen vapautuksen, josta on säädetty edellisessä kohdassa mainittuja puutarha-alan yrityksiä koskevassa kyseisen asetuksen säännöksessä.

15 Maksuvapautusasetuksen 13 §:n mukaan kyseisiä vapautuksia sovelletaan takautuvasti 1.1.1998 lähtien, joka on päivämäärä, jolloin Meststoffenwetin IV luvussa säädetty maksujärjestelmä tuli voimaan.

## Riidan perustana olevat tosiseikat

16 Alankomaiden kuningaskunta ilmoitti komissiolle 7.10.1999 päivätyllä kirjeellä, joka kirjattiin saapuneeksi 13.10.1999, Meststoffenwetissä säädetyistä vapautuksista, jotka koskevat kivennäisaineita koskevia maksuja. Lisäksi Alankomaiden kuningaskunta toimitti komissiolle täydentäviä tietoja 10.1.2000 päivätyllä kirjeellä.

17 Ensiksikin harrastusyritykset on vapautettu kivennäisaineita koskevista maksuista. Toiseksi, kasvihuone- tai alustakasvatusta harjoittavat puutarha-alan yritykset on osittain vapautettu kyseisistä maksuista. Kolmanneksi puutarhamyymälöiden osalta on säädetty vapautus kyseisistä maksuista.

18 Alankomaiden viranomaiset väittivät, että kyseiset maksuvapautukset ovat perusteltuja "järjestelmän luonteen tai rakenteen" takia valtiontukea välittömän verotuksen alalla koskevassa tiedonannossa tarkoitetulla tavalla ja että kyseiset maksuvapautukset eivät siis ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtiontukia.

19 Mitä sitten tulee puutarha-alan yrityksiin ja puutarhaviljelyä harjoittaviin puutarhamyymälöihin, Alankomaiden viranomaiset väittivät, että kyseisiä yrityksiä koskevat vapautukset 460 kg:n fosfaattimäärän ja 800 kg:n typpimäärän osalta perustuvat kukkaviljelyä ja vihannesten kasvihuoneviljelyä tutkivan koeaseman tutkimustuloksiin fosfaatin ja typen imeytymisestä kasvihuoneissa viljeltävien kasvien osalta. Näistä tiedoista on ilmennyt, että kasvihuoneissa viljeltävien kasvien osalta vuosittainen fosfaatin ja typen imeytymisen määrä on keskimäärin 460 kg fosfaattia ja 800 kg typpeä hehtaarilta. Imeytyminen on siis huomattavasti suurempaa kuin viljeltäessä kasveja avomaalla. Tämä selittyy sillä, että kasvihuoneviljelyn tuotanto on kahdeksan kertaa suurempi kuin avomaaviljelyn. Tämä on myös syy siihen, miksi nämä määrät ovat korkeammat kuin peltoviljelytiloja koskevat määrät ja miksi ne ylittävät nitraattidirektiiviin sisältyvät normit.

20 Komissio ilmoitti 20.3.2000 päivätyllä kirjeellään Alankomaiden kuningaskunnalle päätöksestään aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely suunniteltujen vapautusten osalta.

21 Komissio totesi puutarhaviljelyn osalta säädetyn vapautuksen osalta, että "järjestelmän luonne tai rakenne" huomioon ottaen vaikuttaa sopivalta rinnastaa tilan rakennuksessa käytettävä maa tai kasvatusalusta maatalousmaahan ja soveltaa siten samoja käyttövaatimuksia. Sovellettaessa tavanomaisesti käyttö- ja poistojärjestelmää taattaisiin siten yhdenvertainen kohtelu, ja kysymys ei olisi valtiontuesta. Komissio totesi, että määrät, joita sallitaan käytettävän, vaikuttavat kuitenkin paljon suuremmilta (460 kg fosfaattia ja 800 kg typpeä hehtaaria kohti). Komission mukaan vaikuttaa sen vuoksi siltä, että myöskään tässä mielessä ei ole mitään perusteltua syytä myöntää ehdotettua vapautusta puutarhaviljelylle.

22 Komissio on katsonut puutarhaviljelyä itse harjoittavien puutarhamyymälöiden osalta, että ei vaikuta myöskään olevan mitään syytä myöntää ehdotettua vapautusta, mikäli sekä perinteistä että alustakasvatuksella tapahtuvaa puutarhaviljelyä koskee sama järjestelmä.

23 Komissio on lopuksi ilmoittanut epäilevänsä, ovatko Meststoffenwet ja maksuvapautusasetus yhteensoveltuvia nitraattidirektiivin kanssa.

24 Komissio nimittäin totesi, että puutarhamyymälöille ja puutarhaviljelylle sallittu typen määrä on paljon suurempi kuin nitraattidirektiivin vaatimukset (170 kg typpeä hehtaaria kohti; neljän vuoden ajaksi sallitaan poikkeuksellisesti 210 kg:n enimmäismäärä). Komissio totesi, että tietojen puuttuessa veteen pääsevistä nitraateista ja ottaen huomioon, että sallittu typen määrä ylittää runsaasti kyseisen direktiivin vaatimukset, se epäilee ehdotettujen vapautusten ympäristövaikutuksia.

25 Näin ollen komissio aloitti EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn. Se kehotti asianosaisia esittämään huomautuksensa suunnitellusta tukitoimenpiteestä.

26 Alankomaiden kuningaskunta esitti komissiolle 17.5.2000 lähettämässään kirjeessä huomautuksensa menettelyn aloittamisen johdosta. Kyseinen jäsenvaltio totesi, että kun otetaan huomioon kyseisen toimenpiteen sisältö ja tavoite, sitä ei voida pitää verotustoimenpiteenä, josta vapauttaminen olisi EY 87 artiklassa tarkoitettu valtiontuki. Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat myös, että nitraattidirektiivin nojalla esitettyjä komission väitteitä ei voida käsitellä valtiontukea koskevassa menettelyssä.

## Riidanalainen päätös

27 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 34 perustelukappaleessa, että lisätietojen puuttuessa komission epäilys Alankomaiden kuningaskunnan suunnittelemia vapautuksia vastaan jää voimaan.

28 Komissio toteaa kyseisen päätöksen 36 perustelukappaleessa että tässä järjestelmässä jäsenvaltio myöntää tukea tietyille yrityksille, koska ne vapautetaan tietyistä maksuista.

29 Komissio toteaa kyseisen päätöksen 38 perustelukappaleessa, että Alankomaiden viranomaiset eivät ole esittäneet uusia perusteluja puutarhamyymälöiden ja puutarha-alan yritysten osalta.

30 Näin ollen komissio ei riidanalaisen päätöksen 39 perustelukappaleessa mukaan luovu epäilyksistään, joita se on esittänyt puutarha-alan yrityksiä ja puutarhaviljelyä harjoittavia puutarhamyymälöitä koskevan osittaisen vapautuksen toteuttamisesta. Puutarhaviljelyä koskevan vapautuksen osalta vaikuttaa järjestelmän luonteen ja tavoitteiden puitteissa sopivalta rinnastaa tilan rakennuksessa käytettävä maa tai kasvatusalusta maatalousmaahan ja soveltaa siten samoja käyttönormeja. Tässä tapauksessa sallitut käyttömäärät ovat kuitenkin hyvin suuret (460 kg fosfaatteja ja 800 kg typpeä hehtaaria kohti). Maksuja peritään ainoastaan silloin, jos nämä määrät ylitetään. Siksi ei ole mitään perusteltua syytä myöntää puutarhaviljelylle ehdotettua vapautusta, eivätkä Alankomaiden viranomaiset myöskään ole esittäneet tällaista syytä.

31 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 40 perustelukappaleessa, että vapautukset täyttävät kaikki valtiontukea välittömän verotuksen alalla koskevan tiedonannon 9 ja 10 kohdan edellytykset ja että tätä tiedonantoa voidaan soveltaa analogisesti. Kyseessä oleva toimenpide tarjoaa edunsaajalle edun, joka keventää tavanomaisesti maksettavaksi kuuluvia kustannuksia; edun myöntää valtio (tulonmenetys); toimenpide saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, kun edunsaaja harjoittaa taloudellista toimintaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa, ja toimenpide on lopuksi erityinen tai valikoiva.

32 Komissio toteaa kyseisen päätöksen 41 perustelukappaleessa, että tämäntyyppinen tuki on katsottava toimintatueksi. Tällainen tuki, jonka tarkoituksena on ainoastaan markkinaosapuolen tavanomaisten toimintakulujen vähentäminen, tarjoaa edunsaajalle pelkästään ajallisesti rajoitetun taloudellisen edun, joka lakkaa heti, kun maksut lakkaavat, ja joka voi erityisesti vääristää kilpailua.

33 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 42 perustelukappaleessa suuntaviivojen 5.5.1 kohtaan viitaten, että toimintatukea ei yleensä sallita. Tällainen tuki

voidaan sallia ainoastaan, jos se on väliaikainen ja alenevа, mistä ei tässä tapauksessa ole kysymys.

34 Komissio tuo esiin kyseisen päätöksen 43 perustelukappaleessa, että EY 87–EY 89 artiklan perusteella tehty tutkimus sisältää muun muassa tutkimuksen yhteensoveltuvuudesta yhteisön muun lainsäädännön kanssa. Komission mukaan valtiontukea koskeva menettely ei saa koskaan johtaa tulokseen, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen erityisten määräysten kanssa, kuten tässä tapauksessa EY 174 artiklan kanssa, eikä yhteisön lainsäädännön kanssa, joka hyväksytään näiden määräysten perusteella. Komissio katsoo joka tapauksessa, että riippumatta siitä, vastaako kyseinen Alankomaiden järjestelmä nitraattidirektiivin säännöksiä, kyseinen etu on katsottava pelkäksi toimintatueksi.

35 Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee riidanalaisen päätöksen 44 perustelukappaleessa, että harrastusyrityksiä, puutarha-alan yrityksiä ja puutarhaviljelyä harjoittavia puutarhamyymälöitä koskevia suunniteltuja maksuvapautuksia ei voida katsoa yhteisen edun mukaisiksi ja että niihin ei voida soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädettyjä poikkeuksia.

36 Riidanalaisen päätöksen 1–3 artikla kuuluu seuraavasti:

*"1 artikla*

Maksuvapautukset, joita Alankomaat aikoo myöntää Minas-järjestelmän puitteissa pienyrityksille (harrastusyrityksille), puutarha-alan yrityksille ja puutarhaviljelyä harjoittaville puutarhamyymälöille, eivät sovellu yhteismarkkinoille. Tämän vuoksi tätä tukea ei saa myöntää.

*2 artikla*

Alankomaiden on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

*3 artikla*

Tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle."

**Kanne yhteisöjen tuomioistuimessa**

37 Alankomaiden kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin se koskee puutarha-alan yrityksille sekä kasvihuone- tai alustakasvatusta harjoittaville puutarhamyymälöille suunniteltua maksuvapautusta.

38 Kanteensa tueksi Alankomaiden kuningaskunta vetoaa siihen, että komissio on soveltanut virheellisesti EY 87 artiklaa ja EY 253 artiklaa todetessaan, että kyseinen vapautus on yhteismarkkinoille soveltumaton valtiontuki. Alankomaiden kuningaskunta väittää erityisesti, että kasvihuone- tai alustakasvatukselle myönnetty vapautus ei ole kielletty valtiontuki, koska kyseinen vapautus on perusteltu MINAS-järjestelmän rakenteen ja luonteen takia.

39 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu EY 87 artiklan 1 kohdan virheelliseen soveltamiseen

*Ensimmäinen osa, joka koskee sitä, onko kyse edusta, jonka avulla kevennetään kasvihuone- tai alustakasvatusta harjoittavien yritysten kustannuksia*

40 Alankomaiden hallitus väittää, että osittaisesta vapautuksesta kivennäisaineita koskevista maksuista ei ole minkäänlaista etua kasvihuone- tai alustakasvatusta harjoittaville yrityksille, vaan sillä pyritään ottamaan huomioon MINAS-järjestelmän luonne. Alankomaiden hallitus toteaa, että kyseisen järjestelmän luonteen mukaisesti yritysten ei ole maksettava niistä typpi- ja fosfaattimääristä, jotka viljellyt kasvit imevät, koska kyseiset määrät poistuvat yrityksestä, kun kasvit viedään sieltä pois. Kyseisen hallituksen mukaan typen ja fosfaattien imeytyminen on kasvihuoneessa tai alustalla viljeltyjen kasvien osalta kahdeksan kertaa suurempaa kuin avomaalla viljeltyjen kasvien osalta. Alankomaiden hallitus väittää, että tämä on seurausta siitä, että kasvihuone- tai alustaviljely on hyvin paljon tehokkaampaa kuin viljely avomaalla, ja toisaalta siitä, että kasvihuone- tai alustaviljely on vuodenajoista riippumatonta. Näin ollen on perusteltua sallia, että kasvihuone- tai alustakasvatusta harjoittavat puutarha-alan yritykset laskevat vuosittain maahan ilman maksuvelvollisuutta 460 kg fosfaatteja ja 800 kg typpeä hehtaaria kohti, kyseisten määrien ollessa selvästi suurempia kuin ne määrät, jotka on hyväksytty avomaalla tapahtuvan viljelyn osalta. Alankomaiden hallitus väittää, että se on esittänyt nämä väitteensä komissiolle useita kertoja hallinnollisen menettelyn aikana. Komissio ei ole kuitenkaan missään vaiheessa selkeästi esittänyt yksilöityjä väitteitä kasvihuone- tai alustaviljelylle myönnettävää vapautusta vastaan.

41 Komissio kiistää tämän viimeksi esitetyn väitteen. Se toteaa, että se pyysi heti alussa Alankomaiden kuningaskuntaa esittämään perusteet sille, että normit olivat hyvin paljon joustavammat puutarha-alan yritysten osalta kuin perinteisten viljelijöiden osalta. Komissio oli toistanut näitä perusteita koskevat epäilynsä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään. Komissio oli viimeksi mainitussa päätöksessä myös pyytänyt Alankomaiden kuningaskuntaa toimittamaan komissiolle kaikki ne tiedot, jotka voivat olla hyödyllisiä kyseisen vapautuksen arvioinnissa. Alankomaiden kuningaskunta ei kuitenkaan ollut osoittanut, että puutarhanviljelijöille myönnetty vapautus on todellakin perusteltu sen takia, että puutarha-alan yrityksissä tuotettujen kasvien osalta typen ja fosfaattien imeytymistä koskevat luvut ovat korkeammat. Komission mukaan vuosittaiset 460 kg:n fosfaatti- ja 800 kg:n typpimäärät perustuvat Alankomaiden viranomaisten ja yrittäjien välillä tehtyyn sopimukseen, mikä ei välttämättä tarkoita, että normit on laadittu pelkästään tieteelliseltä pohjalta.

42 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tuen käsitettä siten, että tuella ei tarkoiteta toimenpiteitä, joiden perusteella yrityksiä kohdellaan eri tavoin kustannusten osalta, kun kyseinen erottelu johtuu kyseisen kustannuksia koskevan järjestelmän luonteesta ja rakenteesta (ks. vastaavasti asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 33 kohta; yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-887, Kok. Ep. XIV, s. I-47, 21 kohta; asia C-390/98, Banks, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001, s. I-6117, 3 kohta, ja asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002, Kok. 2002, s. I-8031, 43 kohta).

43 Jäsenvaltion, joka on säätänyt, että yrityksiä täten kohdellaan kustannusten osalta eri tavoin, on osoitettava, että tällainen erilainen kohtelu on todellakin perusteltu kyseisen järjestelmän luonteen ja rakenteen nojalla.

44 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on todettava — kuten myös julkisasiamies on lausunut ratkaisuehdotuksensa 68 ja 69 kohdassa — että vaikka vaikuttaakin uskottavalta, että kasvihuone- tai alustakasvatuksen osalta fosfaattien ja typen imeytyminen kasveissa on vastaavalla tuotantoalueella vuosittain suurempaa kuin

suoraan maaperällä tapahtuvan viljelyn osalta, Alankomaiden hallituksen esittämistä väitteistä ei kuitenkaan seuraa, että tämä imeytyminen olisi kahdeksan kertaa suurempaa kuin suoraan maaperällä viljeltyjen kasvien osalta tapahtuva imeytyminen ja että kyseinen imeytyminen olisi vuosittain keskimäärin 460 kg fosfaattia ja 800 kg typpeä hehtaarilta.

45 Niistä asiakirjoista, jotka komissio on hallinnollisen menettelyn aikana toimittanut Alankomaiden hallitukselle, ilmenee, että komissio ei ollut vakuuttunut siitä riidanalaista vapautusta koskevasta perustelusta, joka perustui edellisessä kohdassa mainittuun typen ja fosfaattien huomattavasti suurempaan imeytymiseen kasvihuoneessa tai alustalla viljeltyjen kasvien osalta.

46 Sen osoittamiseksi, että riidanalainen vapautus on perusteltu kyseessä olevan järjestelmän luonteen ja rakenteen nojalla, Alankomaiden viranomaisten olisi näin ollen pitänyt esittää tältä osin tieteellistä näyttöä. Kyseiset viranomaiset eivät kuitenkaan ole lainkaan esittäneet tällaista näyttöä.

47 Näin ollen on todettava, että komissio on riidanalaisen päätöksen 39 ja 40 perustelukappaleessa voinut perustellusti päätellä, että riidanalainen vapautus ei ole perusteltu MINAS-järjestelmän luonteen ja rakenteen nojalla, vaan se tarjoaa edunsaajalle edun, joka vähentää kustannuksia, jotka hänen olisi normaalisti kannettava.

48 Tästä seuraa, että ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

*Toinen osa, joka koskee sitä, onko kyseessä valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki*

49 Alankomaiden hallitus väittää, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä käsittänyt väärin MINAS-järjestelmän luonteen. Kasvihuone- tai alustakasvatusta koskeva vapautusjärjestelmä ei ole luonteeltaan valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty etu. Kyseisen järjestelmän tarkoituksena ei liioin ole hankkia valtiolle verotuloja, vaan säännellä viljelijöiden käyttäytymistä ja tarkkaan ottaen saada heidät ryhtymään toimenpiteisiin lannoitteiden kulutuksen sekä ympäristölle aiheutuvan rasituksen vähentämiseksi hyväksyttävälle tasolle. MINAS-järjestelmä on katsottava luonnonperinnön säilyttämisen välineeksi, joka on verrattavissa hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin sakkoihin. Alankomaiden hallitus väittää, että siltä osin kuin valtio luopuu tämän vapautuksen takia verotuloista, kysymys on maksuista, joilla ei ole yhteyttä maaperän todelliseen saastumiseen.

50 Yhteisöjen tuomioistuin on ensiksikin todennut jo tämän tuomion 47 kohdassa, että komissio on voinut perustellusti päätellä kasvihuone- ja alustakasvatukselle myönnettävän riidanalaisen vapautuksen olevan etu, jolla kevennetään tällaista viljelyä harjoittavien yrittäjien kustannuksia.

51 Seuraavaksi on syytä todeta, että yksinomaan Alankomaiden hallituksen sen väitteen perusteella, jonka mukaan MINAS-järjestelmällä ei ole tarkoitus hankkia verotuloja, riidanalaista vapautusta ei voida suoraan jättää katsomatta EY 87 artiklassa tarkoitetuksi tueksi. Kyseisen artiklan 1 kohdassa ei nimittäin tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan niiden vaikutusten perusteella (asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-723, 79 kohta; asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4551, 20 kohta, ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3671, 25 kohta).

52 Alankomaiden hallitus ei käsiteltävänä olevassa tapauksessa kiistä sitä, että riidanalainen vapautus johtaa sellaisten varojen menetykseen, jotka olisi pitänyt liittää valtion tulo- ja menoarvioon. Alankomaiden hallitus tyytyy väittämään, että tämän vapautuksen saaja ei saa vapautuksen perusteella saastuttaa maaperää enempää kuin perinteinen viljelijä, joka on velvollinen maksamaan kivennäisaineita koskevat maksut täysimääräisesti.

53 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo tämän ensimmäisen kanneperusteen ensimmäistä osaa käsiteltäessä hylännyt väitteen, jonka mukaan kasvihuone- tai alustakasvatukselle myönnettävä vapautus ei oikeuta perinteistä viljelyä suurempaan maaperän saastuttamiseen sen takia, että fosfaattien ja typen imeytyminen on hyvin paljon suurempaa kasvihuoneessa tai alustalla viljeltyjen kasvien osalta kuin suoraan maaperällä viljeltyjen kasvien osalta.

54 Tästä seuraa, että ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

*Kolmas osa, joka koskee vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*

55 Alankomaiden hallitus väittää, että kauppaan aiheutuu vaikutuksia tai kilpailu vääristyy ainoastaan silloin, kun tämäntyyppistä viljelyä Alankomaissa harjoittaville yrityksille annetaan oikeus laskea maaperään enemmän lannoitteita kuin mitä muut viljelijät voivat siihen laskea. Asia ei ole näin käsiteltävänä olevassa tapauksessa, koska riidanalainen vapautus koskee lisätyssä lannoitteessa olevaa kivennäisaineiden määrää, joka sittemmin poistuu yrityksestä, kun sato viedään sieltä pois, ja joka ei siis saastuta maaperää.

56 Ensiksi on todettava — kuten julkisasiamies on lausunut ratkaisuehdotuksensa 88 kohdassa — että Alankomaiden hallituksen väite perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan riidanalainen vapautus on perusteltu MINAS-järjestelmän luonteen ja rakenteen nojalla, sillä kyseinen vapautus vastaa kivennäisaineiden määrää, jonka ne viljellyt kasvit ovat imeneet, jotka viedään yrityksestä pois maaperää saastuttamatta. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin hylännyt tämän väitteen jo tämän kanneperusteen ensimmäistä osaa tarkasteltaessa.

57 Alankomaiden hallitus ei pyri muilla perusteilla kyseenalaistamaan riidanalaisen päätöksen 40 ja 41 perustelukappaleessa esitettyjen komission niiden toteamusten oikeellisuutta, joiden mukaan riidanalainen vapautus voi vaikuttaa merkittävän kansainvälisen kaupankäynnin kohteena olevien puutarhaviljelytuotteiden kauppaan ja joiden mukaan riidanalainen vapautus, joka vähentää edunsaajan normaaleja toimintakuluja, voi vääristää kilpailua.

58 Ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa on näin ollen hylättävä.

**Toinen kanneperuste, joka perustuu riidanalaisen vapautuksen yhteensoveltuvuuteen nitraattidirektiivin kanssa**

59 Alankomaiden hallitus väittää, että komissio on nojautunut riidanalaisessa päätöksessä siihen, että nitraattidirektiiviä on rikottu. Kyseinen toimielin ei kuitenkaan voi perustaa valtiontukea koskevaa päätöstä kyseisen direktiivin rikkomiseen.

60 Tältä osin on todettava, että komissio on nojautunut siihen, että kyseessä on valtiontuki, joka on EY 87 artiklan 1 kohdan nojalla yhteismarkkinoille soveltumaton. Komissio on riidanalaisen päätöksen 41 ja 42 perustelukappaleessa suorittamassaan arvioinnissa todennut, että riidanalainen vapautus on katsottava toimintatueksi, jolla pyritään vähentämään niiden yrittäjien normaaleja kuluja, jotka eivät täytä vaadittuja edellytyksiä voidakseen hyötyä EY 87 artiklan 3 kohdassa määrätyistä tai suuntaviivoissa säädetyistä poikkeuksista.

61 Vaikka komissio on seuraavaksi riidanalaisen päätöksen 43 perustelukappaleessa maininnut oikeuskäytännöstä, jonka mukaan valtiontukea koskeva menettely ei saa koskaan johtaa tulokseen, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen erityisten määräysten kanssa (asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 41 kohta), komissio on päätellyt, että riippumatta siitä, vastaako kansallinen sääntely nitraattidirektiivin säännöksiä, tämä etu on katsottava pelkäksi toimintatueksi.

62 Komissio ei näin ollen ole riidanalaisessa päätöksessä nojautunut nitraattidirektiivin rikkomiseen.

63 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

**Kolmas kanneperuste, joka perustuu perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin**

64 Alankomaiden hallitus moittii komissiota siitä, että se ei ole esittänyt syitä, joiden takia se katsoo, että kasvihuone- tai alustakasvatukselle myönnettävät vuosittaiset vapautukset, eli fosfaattien osalta 460 kg ja typen osalta 800 kg hehtaarilta, ovat liian korkeat.

65 Tältä osin on todettava, että perusteluvelvollisuus on olennainen menettelymääräys, joka on erotettava perustelujen oikeellisuudesta, joka kuuluu riidanalaisen toimen aineelliseen laillisuuteen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklassa määrättyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (ks. erityisesti 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 kohta; asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-723, 86 kohta, ja asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta).

66 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio on nimittäin todennut riidanalaisen päätöksen 34, 38 ja 39 perustelukappaleessa, että koska ei ole esitetty lisätietoja ja koska Alankomaiden viranomaiset eivät ole esittäneet uusia perusteluja, järjestelmän luonteen ja tavoitteiden rajoissa vaikuttaa sopivalta rinnastaa tilan rakennuksessa käytettävä maa tai kasvatusalusta maatalousmaahan ja soveltaa siten samoja käyttönormeja.

67 On todettava, että nämä perustelut ovat kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja että niistä ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti toimenpiteen tehneen komission päättely siten, että Alankomaiden kuningaskunnalle selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden.

68 Näin ollen myös kolmas kanneperuste on hylättävä.

69 Koska mikään Alankomaiden hallituksen esittämistä kanneperusteista ei ole perusteltu, käsiteltävänä oleva kanne on näin ollen hylättävä.

## Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Jann Rosas von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä huhtikuuta 2004.

R. Grass

kirjaaja

V. Skouris

presidentti