YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu toinen jaosto)

30 päivänä huhtikuuta 2002 *

Yhdistetyissä asioissa T-195/01 ja T-207/01,

Government of Gibraltar, asiamiehinään barrister A. Sutton ja barrister M. Llamas sekä asianajaja W. Schuster, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja R. Lyal, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään R. Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii kumottavaksi EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisesta vapautettuja ja edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevan Gibraltarin lainsäädännön osalta 11.7.2001 tehtyjä komission päätöksiä SG(2001) D/289755 ja SG(2001) D/289757,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. M. Moura Ramos sekä tuomarit V. Tiili, J. Pirrung, P. Mengozzi ja A. W. H. Meij,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Plingers,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.3.2002 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännökset

1 EY 87 artiklan 1 kohdan mukaan valtiontuet ovat kiellettyjä, jollei poikkeuksista muuta johdu. Kiellon tehokkuuden varmistamiseksi EY 88 artiklassa asetetaan komissiolle erityinen valvontavelvollisuus ja jäsenvaltioille täsmällisiä velvoitteita komission tehtävän helpottamiseksi ja tämän estämiseksi joutumasta jo tehdyn teon eteen.

2 EY 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio tarkastelee jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa voimassa olevien tukien järjestelmiä ja tekee tarvittaessa niille ehdotuksia "yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi".

3 Tuen myöntämistä tai muuttamista koskevien suunnitelmien osalta EY 88 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että komissiolle on annettava niistä ajoissa tieto, jotta tämä voi esittää huomautuksensa. Komission on käynnistettävä EY 88 artiklan

2 kohdassa tarkoitettu kontradiktorinen menettely, jos se katsoo, ettei ilmoitettu suunnitelma sovellu yhteismarkkinoille. Jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa suunniteltuja toimia ennen kuin komissio on antanut lopullisen päätöksen toimien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

4 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen [88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1; jäljempänä valtiontukimenettelyasetus) 1 artikla, joka tuli voimaan 16.4.1999, sisältää seuraavat esillä olevan asian kannalta merkitykselliset määritelmät, ja siinä tarkoitetaan:

"a) 'tuella' toimenpiteitä, jotka täyttävät kaikki perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa asetetut tunnusmerkit;

b) 'voimassa olevalla tuella'

i) tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen perustamissopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen — — ;

——

v) tukia, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen joh-

dosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle yhteisön lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena.

c) 'uudella tuella' kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

— —

f) 'sääntöjenvastaisella tuella' uusia tukia, jotka on otettu käyttöön perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan vastaisesti;

— — ".

5 Valtiontukimenettelyasetuksen 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan mukaan "asianomaisen jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea", eikä tukea saa ottaa käyttöön "ennen kuin komissio on tehnyt, tai sen katsotaan tehneen, päätöksen tällaisen tuen hyväksymisestä". Saman asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että komissio tekee päätöksen perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn (jäljempänä muodollinen tutkintamenettely) aloittamisesta, mikäli se alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen "soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä".

6 Saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan "muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille".

7 Valtiontukimenettelyasetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan "muodollinen tutkintamenettely päätetään päätöksellä tämän artiklan 2—5 kohdan mukaisesti". Jos komissio toteaa, ettei ilmoitettu toimenpide ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen (saman artiklan 2 kohta). Mikäli komissio toteaa, että ilmoitettu tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, se tekee päätöksen siitä, ettei tukea saa myöntää (saman artiklan 5 kohta). Artiklan 2—5 kohdan mukaiset päätökset tehdään heti, kun 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja epäilyjä ei enää ole (saman artiklan 6 kohta).

8 Valtiontukimenettelyasetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään ilmoittamattomien toimien osalta, että "jos komissiolla on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta, se tutkii tiedot viipymättä". Saman asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan tämän tutkinnan johdosta tehdään tarvittaessa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös.

9 Valtiontukimenettelyasetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi tehdä päätöksen, jolla jäsenvaltio velvoitetaan keskeyttämään sääntöjenvastaisen tuen maksaminen, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Artiklan 2 kohdassa oikeutetaan komissio tekemään päätös, jolla jäsenvaltio velvoitetaan tilapäisesti perimään takaisin sääntöjenvastaiset tuet, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, muun muassa sillä edellytyksellä, että "vakiintuneen käytännön mukaisesti ei ole epäilyjä asianomaisen toimenpiteen tukiluonteesta".

10 Tuen takaisinperinnästä säädetään valtiontukimenettelyasetuksen 14 artiklan 1 kohdassa, että sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta, paitsi jos tällainen vaatiminen "olisi jonkin yhteisön oikeuden yleisen periaatteen vastaista." Saman asetuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan komission oikeus periä tuki takaisin vanhenee kymmenessä vuodessa.

11 Voimassa olevia tukijärjestelmiä koskevasta menettelystä säädetään valtiontukimenettelyasetuksen 17—19 artiklassa. Asetuksen 18 artiklassa todetaan, että jos komissio katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle suosituksen, jossa se ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä. Jollei asianomainen jäsenvaltio hyväksy ehdotettuja toimenpiteitä, komissio voi 19 artiklan 2 kohdan nojalla aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn edellä mainitun 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Gibraltarin asema ja riidanalainen lainsäädäntö

12 Koska Gibraltarin alue, jonka ulkosuhteita hoitaa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, kuuluu Eurooppaan EY 299 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla, perustamissopimuksen määräykset koskevat sitä. Liittymisehdoista ja perustamissopimusten muutoksista tehdyn asiakirjan — Tanskan kuningaskunnan, Irlannin sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittyminen Euroopan yhteisöihin — (EYVL 1972, L 73, s. 5) 28 artiklan mukaan muun muassa yhteisön toimielinten säädöksiä "jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta ei sovelleta Gibraltarilla", ellei neuvosto toisin päätä, kun taas yhteisön oikeuden kilpailusääntöjä, mukaan lukien jäsenvaltioiden myöntämiä tukia koskevat säännöt, sovelletaan.

13 Esillä olevat asiat koskevat kahta yhtiöoikeudellista säännöstöä, jotka koskevat "vapautettuja yhtiöitä" ja "edellytykset täyttäviä yhtiöitä". Ensin mainittuja ei ole sijoittautunut Gibraltarille, mutta viimeksi mainitut ovat siellä hyvin tavallisia ja toimivat useilla aloilla.

Vapautetut yhtiöt

14 Gibraltarin House of Assembly (edustajakokous) antoi 9.3.1967 asetuksen nro 2/1967, joka tunnetaan paremmin nimellä Companies (Taxation and Concessions) Ordinance (asetus yhtiöistä (verotus ja veroedut)). Asetusta muutettiin vuosina 1969 ja 1970 sekä kymmeneen otteeseen Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymisen jälkeen eli vuosina 1974, 1977, 1978, 1983, 1984, 1985, 1987, 1988, 1990 ja 1993. Esillä olevassa asiassa kyseessä on tämä asetus vuosina 1978 ja 1983 muutetussa muodossa (jäljempänä vapautettuja yhtiöitä koskeva säännöstö).

15 Vapautetun yhtiön aseman saavuttamiseksi yrityksen on täytettävä vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön 3 §:ssä säädetyt edellytykset. Näihin edellytyksiin kuuluu kielto harjoittaa kaupallista tai muuta toimintaa Gibraltarilla muutoin kuin toisten vapautettujen yhtiöiden kanssa sekä — välitoimimenettelyssä annettujen tietojen mukaan — edellytykset täyttävien yhtiöiden kanssa. Gibraltarin kansalaiset ja asukkaat eivät voi olla osallisina vapautetussa yhtiössä omistajina tai edunsaajina muutoin kuin osakeyhtiön välityksellä olemalla tämän osakas. Ennen vuonna 1983 tehtyä muutosta vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön 3 §:ssä vapautetun yhtiön asema sallittiin ainoastaan asetuksen IX luvussa tarkoitetuille yhtiöille eli yhtiöille, joita ei ollut perustettu Gibraltarilla ja joilla oli siellä vain liike; tällöin kyse oli erityisesti ulkomaisten yhtiöiden rekisteröidyistä sivuliikkeistä.

16 Vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön 8 §:n mukaan vapautettu yhtiö on joitakin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta vapautettu tuloverosta Gibraltarilla; säännöstön 10 §:n mukaan sen pitää maksaa vain vuosittainen kiinteämääräinen vero, joka on suuruudeltaan 225 Englannin puntaa (GBP). Saman säännöstön 9 §:n mukaan osakkeet ja osuudet vapautetusta yhtiöstä, tällaiselle yhtiölle annetut lainat ja sen liikkeelle laskemat joukkovelkakirjat ovat varainsiirtoverosta vapaita.

— Vuoden 1978 muutos

17 Vuonna 1978 tehdyn muutoksen seurauksena vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön 9 §:ssä säädetään, että vapautus varainsiirtoverosta koskee nyt kaikkia vapautetun yhtiön myöntämiä henkivakuutuksia, joten tällaisen vakuutussopimuksen arvoa ei voida ottaa lukuun tai lisätä muita esineitä koskevaan vakuutukseen tästä maksettavan varainsiirtoveron suuruutta määritettäessä. Varainsiirtoverovapautusta eivät kuitenkaan saa hyväkseen vakuutussopimukset, jotka koskevat Gibraltarin kansalaista tai asukasta, joten niiden arvo voidaan ottaa lukuun. Vuoden 1978 muutoksen jälkeisessä muodossa olevassa 9 §:ssä säädetään, että ellei Stamp Duty Ordinancessa (leimaveroasetus) toisin säädetä, leimaveroa ei peritä varainsiirtoverosta vapautetuista vakuutussopimuksista, vapautettujen yhtiöiden korkosuorituksista tai näihin sopimuksiin tai korkoihin liittyvistä eräistä liiketoimista, kuten vakuuksien perustamisesta, myynnistä jne.

— Vuoden 1983 muutos

18 Vuonna 1983 tehdyllä muutoksella poistettiin vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön 3 §:stä sanat "asetuksen IX lukua lukuun ottamatta" (ks. 15 kohta edellä) ja mahdollistettiin näin kyseisessä luvussa tarkoitetuille yhtiöille vapautetun yhtiön asema.

Edellytykset täyttävät yhtiöt

19 House of Assembly antoi 14.7.1983 asetuksen nro 24/1983, joka tunnetaan paremmin nimellä vuoden 1983 Income Tax (Amendment) Ordinance (asetus tuloveroasetuksen muuttamisesta). Tällä asetuksella otettiin käyttöön "qualifying company" (edellytykset täyttävä yhtiö) -nimisen yhtiötyypin määritelmä asetuksessa nro 11/1952, joka tunnetaan paremmin nimellä Income Tax Ordinance (tuloveroasetus), sekä joitakin tätä yhtiötyyppiä koskevia säännöksiä. Näiden uusien säännösten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat yksityiskohtaiset säännöt annettiin 22.9.1983 Income Tax (Qualifying Companies) Rules -nimisessä säädöksessä (edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevat tuloverosäännöt). Edellä mainittu asetus nro 24 ja vuoden 1983 säännöstö (jäljempänä edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva säännöstö) muodostavat edellytykset täyttäviin yhtiöihin sovellettavan säännöstön esillä olevassa asiassa.

20 Edellytykset täyttävän yhtiön aseman saamisen edellytykset ovat olennaisilta osiltaan samat kuin edellä mainitut vapautetun yhtiön aseman saavuttamista koskevat.

21 Income Tax Ordinancen 41 §:n 4 momentin mukaan edellytykset täyttävät yhtiöt ovat verovelvollisia voitostaan, mutta veron suuruus ei saa ylittää Gibraltarilla sovellettavaa yhtiöveroa (joka on tällä hetkellä 35 prosenttia voitosta). Missään säännöksissä ei täsmennetä sitä tosiasiallista veron suuruutta, joka edellytykset täyttävän yhtiön on maksettava. Kaikki nämä yhtiöt kuitenkin maksavat asiakirjoista ilmenevien ja välitoimimenettelyssä annettujen tietojen mukaan veroa tasolla, jonka suuruudesta neuvotellaan Gibraltarin verottajan kanssa ja joka on 2—10 prosenttia voitosta. Income Tax Ordinancen 41 §:n 4 momentin b kohdassa säädetään niin ikään, että edellytykset täyttävän yhtiön muille kuin asukkaille (mukaan lukien johtajat) maksamia palkkioita sekä osakkeenomistajille maksettuja osinkoja verotetaan samansuuruisella verolla kuin yhtiön

voittoa. Lisäksi Stamp Duty Ordinancen mukaan leimaveroa ei ole maksettava edellytykset täyttävän yhtiön osakkeiden siirrosta eikä henkivakuutuksen ottamisesta taikka näiden yhtiöiden suorittamista koroista eikä myynnistä, kiinnityksestä tai muista näihin vakuutuksiin tai korkoihin liittyvistä liiketoimista.

Riidan tausta

22 Komissio pyysi kirjeellään 12.2.1999 Yhdistyneen kuningaskunnan pysyvää edustajaa Euroopan unionissa antamaan yleistä tietoa viidestä Gibraltarilla voimassa olevasta verojärjestelmästä, jotka jo olivat lisäksi neuvoston tutkimusten kohteena yritysverotuksen menettelysääntöihin liittyen (Ecofin-neuvoston veropolitiikasta 1.12.1997 antaman päätöslauselman liite, EYVL 1998, C 2, s. 1) ja joita tutki myös neuvoston vuonna 1997 asettama kansallisista korkean tason veroasiantuntijoista ja komission edustajasta muodostuva ryhmä, jonka puheenjohtajana on tällä hetkellä Primarolo (jäljempänä Primarolo-ryhmä).

23 Näihin järjestelmiin kuuluivat vapautettuja ja edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevat säännöstöt. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toimitti pyydetyt tiedot kirjeitse 22.7.1999 toivoen, että säännöstöistä keskustelemista varten pidettäisiin kokous komission toimivaltaisten yksiköiden kanssa.

24 Komissio osoitti 23.5.2000 kirjeen ja 28.6.2000 muistutuksen Yhdistyneen kuningaskunnan pysyvälle edustajalle ja pyysi lisätietoja kyseisistä säännöstöistä.

25 Yhdistyneen kuningaskunnan pysyvä edustusto vastasi 3.7.2000 kirjeessä, jonka liitteenä oli jäljennös vuonna 1967 annetusta vapautettuja yhtiöitä koskevasta asetuksesta, jota oli muutettu 1983, ja edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevasta vuoden 1983 asetuksesta sellaisena kuin tämä oli voimassa vuonna 1984.

26 Yhdistyneen kuningaskunnan pysyvälle edustajalle osoitetussa, 14.7.2000 päivätyssä kirjeessä komissio vahvisti käytettävissään olevien tietojen perusteella, että vapautettuja yhtiöitä koskeva säännöstö vaikutti sen mielestä yhteismarkkinoille soveltumattomalta toimintatuelta. Ratkaistakseen, oliko kyseessä voimassa oleva tuki, komissio pyysi myös jäljennöksen asetuksesta alkuperäisessä muodossaan vuodelta 1967 ja kehotti Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta valtiontukimenettelyasetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti toimittamaan huomautuksensa sille.

27 Yhdistyneen kuningaskunnan pysyvä edustusto vastasi komissiolle kirjeillään 3.8. ja 12.9.2000, joista ensimmäisessä se toimitti jäljennöksen asetuksen alkuperäisestä tekstistä vuosina 1969, 1970, 1977 ja 1978 muutetussa muodossa ja pyysi uudestaan komission edustajien kanssa pidettävän kokouksen järjestämistä. Jälkimmäisessä kirjeessä se toisti tämän pyynnön ja lähetti komissiolle Gibraltarin hallinnon kanssa valmistellun asiakirjan, jossa tuotiin esiin ne syyt, joiden perusteella tämä katsoi, ettei vapautettuja yhtiöitä koskeva säännöstö ole valtiontukea.

28 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission yksiköiden edustajien välinen kokous pidettiin Brysselissä 19.10.2000. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus oli kutsunut myös Gibraltarin hallinnon edustajat osallistumaan kokoukseen. Gibraltarin hallinto antoi 28.11.2000 komissiolle joitakin vastauksia tämän kokouksessa esittämiin kysymyksiin ennen kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus lähetti ne tälle virallisesti 8.1.2001.

Kumottavaksi vaaditut päätökset

29 Komissio teki päätöksen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta vapautettuja ja edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevien säännöstöjen osalta 11.7.2001 tekemissään päätöksissä SG(2001) D/289755 ja SG(2001) D/289757, jotka annettiin tiedoksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle kirjeitse tuona samana päivänä.

Vapautettuja yhtiöitä koskeva päätös

30 Päätöksen SG(2001) D/289755 perusteluissa komissio esittää tiivistetysti pääasialliset edellytykset, joiden on täytyttävä vapautetun yhtiön aseman saamiseksi, ja toteaa sen jälkeen seuraavaa:

"Ison-Britannian viranomaisten antamista tiedoista käy ilmi, että vapautettuja yhtiöitä koskeva säännöstö, joka otettiin käyttöön sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta oli liittynyt Euroopan unioniin, näyttää sisältävän ainakin kaksi sellaista muutosta, joita voidaan pitää seikkoina, joista on tehtävä ilmoitus valtiontukisäännösten mukaisesti — — ".

31 Vuoden 1978 muutoksen osalta komissio katsoo, että siinä vapautetaan vapautetut yhtiöt verosta ottamalla käyttöön vapautus leimaverosta, joka koskee henkivakuutuksen ottamista, vapautettujen yhtiöiden korkosuorituksia ja näihin sopimuksiin tai korkoihin liittyviä eräitä liiketoimia. Vuoden 1983 muutoksen osalta komissio taas katsoo, että siinä annetaan kyseisestä verojärjestelmästä koituva etu uusille yrityksille, jotka eivät täytä vaadittavia edellytyksiä saadakseen vapautetun yhtiön aseman vapautetuista yhtiöistä annetun vuoden 1967 alkuperäisen asetusversion mukaan (Gibraltarin Companies Ordinancen (yhtiö-

asetus) IX osaston mukaisesti rekisteröityjen ulkomaisten yhtiöiden sivuliikkeet). Mikäli nämä yritykset saavat vapautetun yhtiön aseman, ne maksavat vain vuosittaisen kertamääräisen veron, jonka suuruus on 300 GBP. Komission johtopäätös on, että kun otetaan huomioon "huomattavat muutokset", jotka koskevat samalla kertaa annettavan edun suuruutta ja potentiaalisten edunsaajien lukumäärää, "vapautettuja yhtiöitä koskevaa säännöstöä ei voida pitää voimassa olevana tukena, vaan sääntöjenvastaisena tukena".

32 Esitettyään ensin tiivistetysti Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja Gibraltarin hallinnon alustavan tutkinnan aikana esittämät huomautukset komissio toteaa, etteivät nämä huomautukset riitä haihduttamaan epäilyjä näiden kahden esittämiä väitteitä kohtaan, jotka koskevat kysymyksessä olevan säännöstön luonnetta voimassa olevana valtiontukena. Tämän jälkeen komissio arvioi tuen soveltuvuutta päätyen siihen, ettei tuki ilmeisesti kuulu EY 87 artiklan 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan. Komissio pyytää asianomaisia osapuolia toimittamaan huomautuksensa tuen takaisinperinnän mahdollisista esteistä "siinä tapauksessa, että [tuki] katsottaisiin sääntöjenvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi". Komissio huomauttaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, että EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisella menettelyllä on suspensiivisia vaikutuksia ja että valtiontukimenettelyasetuksen 14 artiklan mukaan sääntöjenvastainen tuki voidaan periä takaisin tuensaajalta.

Edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva päätös

33 Päätöksen SG(2001) D/289757 perusteluissa komissio toteaa, että edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva säännöstö "ei näytä kuuluvan" valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklassa säädettyyn voimassa olevan tuen määritelmän piiriin ja että "sitä on tässä vaiheessa pidettävä ilmoittamattomana tukena".

34 Todettuaan, että säännöstö on ilmeisesti EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, komissio päätyy siihen, että sitä voitaisiin "tässä vaiheessa" pitää toimintatukena, joka ei näytä kuuluvan EY 87 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten piiriin. Se pyytää asianomaisten osapuolten huomautukset tuen takaisinperinnän mahdollisista esteistä "siinä tapauksessa, että [tuki] katsottaisiin sääntöjenvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi". Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta komissio muistuttaa EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisen menettelyn suspensiivisista vaikutuksista ja kiinnittää tämän huomion siihen, että valtiontukimenettelyasetuksen 14 artiklan mukaan sääntöjenvastainen tuki on perittävissä takaisin tuensaajalta.

Oikeudenkäyntimenettely

35 Gibraltarin hallinto on nostanut EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla kanteen, joka on kirjattu saapuneeksi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 20.8.2001 asianumerolla T-195/01 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan päätös SG(2001) D/289755 (jäljempänä I riidanalainen päätös) muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön osalta.

36 Samana päivänä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen saapuneella erillisellä kirjelmällä kantaja pyysi I riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä sekä välitoimista määräämistä siten, että komissiota kielletään julkistamasta kyseisen menettelyn aloittamista.

37 Kantaja on nostanut EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla kanteen, joka on kirjattu saapuneeksi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 7.9.2001 asianumerolla T-207/01 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan päätös SG(2001) D/289757 (jäljempänä II riidanalainen päätös) muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevan säännöstön osalta.

38 Samana päivänä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen saapuneella erillisellä kirjelmällä kantaja pyysi II riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä sekä välitoimista määräämistä siten, että komissiota kielletään julkistamasta kyseisen menettelyn aloittamista.

39 Vastauksena Yhdistyneen kuningaskunnan pysyvälle edustajalle välitoimimenettelyssä osoitettuun selvityspyyntöön Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus totesi kirjeessään 11.10.2001 (jäljempänä Yhdistyneen kuningaskunnan vastaus), että kantajalla on oikeus esittää hyväksyttäväksi ja House of Assemblyllä oikeus hyväksyä yritysverotusta koskenut säännöstö, koska tämä kuului asiaryhmään "defined domestic matters" (eräät sisäasiat) vuonna 1969 annetun Gibraltar Constitution Orderin (asetus Gibraltarin perustuslaista) 55 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ainoastaan tähän ryhmään kuulumattomat asiat jäävät Gibraltarin kuvernöörin yksinomaiseen toimivaltaan. Ministeriön sähkeessä 23.5.1969 määrätään, että kuvernööri voi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen nimissä puuttua asiaan siinä tapauksessa, että tällainen puuttuminen on tarpeen muun muassa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kansainvälisten velvoitteiden — mukaan lukien yhteisön oikeudesta johtuvat velvoitteet — noudattamisen varmistamiseksi. Mitä tulee oikeuteen esiintyä oikeudessa yritysverotusta koskevissa asioissa, päällikköministerille (Chief Minister) voidaan antaa valtuudet nostaa kanne kantajan nimissä, jolloin kantajalla on oikeus nostaa tällainen kanne huolimatta sisäisen toimivallan jaosta sen ja House of Assemblyn välillä.

40 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennettu toinen jaosto — jonka käsiteltäväksi asiat osoitettiin — päätti jaostokokouksessaan 12.11.2001 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 6.12.2000 muutetun (EYVL L 322, s. 4) 76 a artiklan nojalla kantajaa asiasta kuultuaan hyväksyä komission 18.10.2001 esittämän pyynnön nopeutetusta käsittelystä.

41 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtajan määräyksellä 14.11.2001 asiat yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 50 artiklan nojalla.

42 Kantaja ja komissio esittivät kirjelmissään 29.11.2001 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kehotuksesta kirjalliset huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-400/99, Italia vastaan komissio, 9.10.2001 antaman tuomion (Kok. 2001, s. I-7303; jäljempänä Tirrenia-tuomio) mahdollisista vaikutuksista nyt käsiteltävänä oleviin asioihin.

43 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin 19.12.2001 antamalla määräyksellä kantajan välitoimihakemukset hylättiin asioissa T-195/01 R ja T-207/01 R.

44 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtajan määräyksellä 21.1.2002 hyväksyttiin Espanjan kuningaskunta esillä olevissa asioissa väliintulijaksi tukemaan vastaajan vaatimuksia sekä ensi vaiheessa kantajan pyyntö eräiden asiakirjojen käsittelystä luottamuksellisina väliintulijaan nähden.

45 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu toinen jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn.

46 Osapuolten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 5.3.2002 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

47 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa I ja II riidanalaisen päätöksen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

48 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteet tutkimatta

— vaihtoehtoisesti hylkää ne perusteettomina

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

49 Espanjan kuningaskunta yhtyy komission vaatimuksiin.

Kanteen ottaminen tutkittavaksi

50 Komissio esittää Espanjan kuningaskunnan tukemana kaksi prosessiväitettä. Ensimmäisen mukaan kantajalla ei ole asiavaltuutta. Toisen mukaan riidanalaisilla päätöksillä ei ole oikeusvaikutuksia eikä niitä siten voi vaatia kumottavaksi kumoamiskanteella.

Asiavaltuus

Komission ja Espanjan kuningaskunnan väitteet

51 Komissio ja Espanjan kuningaskunta kyseenalaistavat kantajan asiavaltuuden ja päällikköministerin (Chief Minister) oikeuden nostaa esillä oleva kanne. Niiden mielestä Yhdistyneen kuningaskunnan vastauksen (ks. 39 kohta edellä) ja Yhdistyneen kuningaskunnan asian C-289/89, Gibraltar vastaan neuvosto, tuomio 29.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3605), yhteydessä omaksuman kannan välillä on tiettyä yhteensopimattomuutta; tuossa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta totesi, että eräiden sisäasioidenkin osalta ministerien neuvoston toimivalta ei ulotu kansainvälisten yleissopimusten soveltamiseen Gibraltarilla eikä sovittujen kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseen eikä myöskään Gibraltarin osallistumiseen kansainvälisiin erityisjärjestöihin. Näillä aloilla kanne Gibraltarin hallituksen nimissä voidaan sen mukaan nostaa vain Gibraltarin kuvernöörin antamien ohjeiden nojalla. Komissio jättää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harkintaan, onko tätä kysymystä tarpeen tutkia.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

52 Tältä osin on aluksi huomautettava, että EY 230 artiklan neljännessä kohdassa annetaan "luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle" oikeus nostaa kumoamiskanne. Tässä tapauksessa ei ole kiistetty sitä, että Ison-Britannian lain mukaan kantajalla on oikeushenkilöllisyys, jolloin sitä on pidettävä mainitussa säännöksessä tarkoitettuna oikeushenkilönä.

53 Mitä tulee kantajan oikeuteen nostaa esillä oleva kanne, Yhdistyneen kuningaskunnan vastauksesta (ks. 39 kohta edellä) ilmenee, että Ison-Britannian asiaa koskevien oikeussääntöjen mukaan kantajalla on toimivalta tässä kyseessä olevalla erikoisalalla eli yritysverotuksessa, joka kuuluu "eräisiin sisäasioihin". Mikään asiakirjoista ilmenevä seikka ei anna ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle aihetta todeta tämän vastauksen sisältöä pätemättömäksi.

54 Näin ollen komission ja Espanjan kuningaskunnan vetoaminen edellä mainittuun asiaan Gibraltar vastaan neuvosto, jonka yhteydessä Yhdistynyt kuningaskunta kiisti Gibraltarin hallituksen asiavaltuuden, on vailla merkitystä, kun otetaan huomioon, että kyseinen asia koski yhteisön sisäistä lentoliikennettä eroten siten perinpohjaisesti nyt käsiteltävänä olevasta asiasta.

55 Tämän vuoksi ensimmäinen prosessiväite on hylättävä asiakirjojen perusteella ilman, että on tarpeen viran puolesta tarkemmin tutkia kysymystä tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä.

Riidanalaisten päätösten oikeudellinen luonne

Komission ja Espanjan kuningaskunnan väitteet

56 Komissio väittää, ettei riidanalaisilla päätöksillä ole oikeusvaikutuksia. Toisin kuin päätökset, joista oli kyse asioissa C-312/90, Espanja vastaan komissio, tuomio 30.6.1992 (Kok. 1992, s. I-4117; jäljempänä Cenemesa-tuomio) ja C-47/91, Italia vastaan komissio, tuomio 30.6.1992 (Kok. 1992, s. I-4145; jäljempänä Italgrani-tuomio), riidanalaiset päätökset eivät sisällä lopullista päätöstä väitetyn tuen luonteesta uutena tai voimassa olevana tukena ja sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tämän seurauksena kyseiset päätökset eivät komission mielestä ilman muuta merkitse EY 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun maksamisen keskeyttämistä koskevan velvoitteen täytäntöönpanoa. Päätöksissä vain kerrottiin Yhdistyneelle kuningaskunnalle säännöksen vaikutuksesta siinä tapauksessa, että se on sovellettavissa. Komission mukaan kysymys siitä, onko riidanalaisia säännöstöjä siinä tapauksessa, että ne ovat tukia, pidettävä uusina vai voimassa olevina tukina, jäi siis ratkaisematta.

57 Komissio lisää, ettei se ole tehnyt mitään päätöstä, joka velvoittaisi jäsenvaltion perimään tuen väliaikaisesti takaisin valtiontukimenettelyasetuksen 11 artiklan 2 kohdan nojalla. Komissio mielestään vain kehotti Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja muita asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa siitä, oliko tuensaajille syntynyt perusteltu luottamus, joka esti takaisinperinnän "siinä tapauksessa, että tuki katsottaisiin sääntöjenvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi".

58 Komissio myöntää, että yhteisöjen tuomioistuin vahvisti Cenemesa-tuomion ja Italgrani-tuomion ilmentämän oikeuskäytännön Tirrenia-tuomiossa, mutta katsoo, että tässä tuomiossa todetaan vain, että päätöksellä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta on aina oikeusvaikutuksia. Cenemesa-tuomion ja Italgrani-tuomion tapaan Tirrenia-tuomio perustuu sille ajatukselle, että komis-

sio oli pitänyt kyseistä toimenpidettä uutena tukena. Tätä taustaa vasten komissio viittaa Tirrenia-tuomion 59 kohtaan, jossa on kysymys päätöksestä aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely täytäntöönpantavana olevan "ja uutena tukena pidetyn" toimenpiteen osalta. Tässä tapauksessa sitä vastoin komissio ei mielestään tehnyt tämän mukaista päätöstä eikä todennut tukea sääntöjenvastaiseksi.

59 Lisäksi Tirrenia-tuomioon johtaneessa asiassa komissio otti käsityksensä mukaan Italian viranomaisille osoittamassaan virallisessa huomautuksessa esille vain kysymyksen kantajien kiistämän tuen luonteesta voimassa olevana tukena ja yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Missään vaiheessa komissio ei ollut esittänyt epäilyjä väitetyn tuen luonteesta uutena tukena. Päinvastoin se oli ilmaissut selvästi, että sen mielestä kyseinen tuki oli uutta tukea ja niin ollen poistettava. Se oli pyytänyt Italian viranomaisia vahvistamaan tuen maksamisen keskeyttämisen kymmenen päivän kuluessa ja muistuttanut niitä tällaisen toimenpiteen tarpeellisuudesta myöhempien markkinahäiriöiden estämiseksi. Komissio oli niin ikään muistuttanut mahdollisuudesta saattaa asia suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla siinä tapauksessa, että Italian tasavalta oli eri mieltä keskeyttämistä koskevasta päätöksestä. Myöhemmässä kirjeessä komissio oli kertonut aikeestaan tehdä päätös, jossa määrätään Italian tasavalta keskeyttämään kyseisen tuen maksaminen.

60 Tässä tapauksessa komissio ei sitä vastoin kertomansa mukaan tehnyt väitetyn tuen maksun keskeyttämistä koskevaa päätöstä eikä ilmaissut aikomustaan tehdä niin. Komissio ei myöskään ollut uhannut saattaa asiaa suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi siinä tapauksessa, ettei väitetyn tuen maksua keskeytetä. Se ei ollut ryhtynyt mihinkään näistä toimista siitä yksinkertaisesta syystä, että se ei ollut vielä määrittänyt, oliko väitetty tuki uutta vai voimassa olevaa tukea. Yksi kysymys, johon piti saada vastaus muodollisessa tutkintamenettelyssä, koski juuri toimenpiteiden luonnetta uutena tukena. Komission mukaan vain siinä tapauksessa, että tähän kysymykseen saadaan vastaus, oli mahdollista sanoa selkeästi, onko Gibraltar velvollinen keskeyttämään väitetyn tuen maksamisen.

61 Komissio toteaa lisäksi, että Tirrenia-tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely synnytti itsenäisiä oikeus-

vaikutuksia, koska tällainen päätös merkitsi sitä, että komissio "ei ai[konut] tutkia tukea voimassa olevien tukien seurantamenettelyssä" (58 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin totesikin, että komission mielestä tuki "oli pantu tai pannaan täytäntöön sääntöjenvastaisesti, koska EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisestä virkkeestä johtuvaa keskeyttävää vaikutusta, joka koskee uusia tukia, ei ol[lut] otettu huomioon" (58 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edelleen, että päätöksen mukaan "tämän toimenpiteen laillisuudesta [oli] ainakin vahvoja epäilyksiä, jolloin jäsenvaltion [oli] keskeytettävä tuen maksaminen (59 kohta)".

62 Komission mukaan tässä esillä olevia riidanalaisia päätöksiä ei voida rinnastaa Tirrenia-tuomioon johtaneessa asiassa esillä olleeseen päätökseen. Tässä tapauksessa komissio ei kertomansa mukaan ollut ilmaissut eikä tullut siihen tulokseen, että tuki oli toteutettu lainvastaisesti; riidanalaiset päätökset eivät myöskään olleet merkinneet sitä, että se ei aikonut tutkia tukea "voimassa olevien tukien seurantamenettelyssä". Komissio ei mielestään ollut ollut vielä siinä vaiheessa, että se olisi voinut sanoa varmuudella, että kyseiset toimenpiteet olivat uusia tai voimassa olevia. Jos ne olivat voimassa olevia, ne oli tutkittava voimassa olevia tukia koskevan järjestelmän mukaisesti, ja jos taas ne olivat uusia, niiden maksaminen oli keskeytettävä. Sovellettavan järjestelmän määrittämiseksi oli kuitenkin saatava seikkaperäisempiä tietoja.

63 Komissio myöntää, että tässä esillä olevat riidanalaiset päätökset herättävät epäilyjä kyseisten toimenpiteiden laillisuudesta (se viittaa Tirrenia-tuomion 59 kohtaan). Johdonmukaisesti nämä epäilyt saattoivat kuitenkin nousta esiin menettelyn kaikissa vaiheissa, kun kysymys väitetyn tuen luonteesta uutena tukena tai voimassa olevana tukena otettaisiin esille.

64 Komission mukaan ei siis ole täsmällistä katsoa Tirrenia-tuomioon nojautuen, että päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta edellyttää aina päätöstä, jossa todetaan tutkitun tuen olevan uusi tuki. Jokaista päätöstä on komission mielestä arvioitava sen sisällön perusteella. Tässä esillä olevissa rii-

danalaisissa päätöksissä ei kuitenkaan tehdä lopullista ratkaisua siitä, onko kyseisiä toimenpiteitä pidettävä uutena tukena vai voimassa olevana tukena. Niissä pelkästään esitettiin seikat, jotka ovat omiaan ilmaisemaan kyseen olevan uudesta tuesta, ja kehotettiin asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa. Tämä on komission mukaan sen ainoa tapa saada täydelliset tiedot niin monesta lähteestä kuin mahdollista.

65 Istunnossa komissio totesi, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehty päätös — siinä muodossa kuin se oli syntynyt riidanalaisilla päätöksillä kyseessä olevia toimenpiteitä oikeudellisesti luonnehtimatta — oli "innovatiivinen" menettelyllinen lähestymistapa. Lähestymistapa ei myöskään ollut sovellettavan sanamuodon mukainen.

66 Komissio väittää, että vastakkainen kanta johtaisi katsomaan, ettei se voi aloittaa muodollista tutkintamenettelyä määrittelemättä ensin, onko kyseinen toimenpide, sikäli kuin se on tuki, uusi tuki vai voimassa oleva tuki. Kuitenkaan mahdollisuus saada tietoja asianomaiselta jäsenvaltiolta ei aina riitä. Komissiolla saattaisi ainakin joissakin tapauksissa olla tarvetta ulkopuolisten avunantoon voidakseen arvioida asianmukaisesti tätä kysymystä ja samoin voidakseen päätyä ratkaisuun tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Muun muassa nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa, jossa väitetyn tuen luonne uutena tukena riippuu sen taloudellisesta vaikutuksesta tai markkinoiden kehityksestä, talouden toimijat ovat paras tiedonlähde.

67 Espanjan kuningaskunta yhtyy olennaisilta osin komission perusteluihin.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

68 On tutkittava muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen kriteereitä ja selvitettävä, täyttävätkö riidanalaiset toimet nämä kriteerit vai onko niitä pidettävä komission väitteiden mukaisesti menettelyllisinä innovaatioina, jotka ovat luonteeltaan toisenlaisia kuin "perinteinen" aloittamispäätös.

69 Tältä osin on aluksi huomattava, että EY 88 artiklan ja valtiontukimenettelyasetuksen 4 artiklan 4 kohdan sekä tämän 13 ja 16 artiklan ja 19 artiklan 2 kohdan mukaan komission on aloitettava muodollinen tutkintamenettely neljässä tapauksessa, jotka on tyhjentävästi lueteltu, eli uuden ilmoitetun tuen tutkimiseksi, "mahdollisen sääntöjenvastaisen tuen" tutkimiseksi, tuen sellaisen soveltamisen tapauksessa, joka on asetuksen 1 artiklan g kohdassa tarkoitettua väärinkäyttöä, sekä siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei hyväksy komission esittämiä toimenpiteitä, jotka koskevat voimassa olevaa tukijärjestelmää.

70 Tässä tapauksessa kaksi viimeistä tapausta on jo heti aluksi pantava syrjään. Kyseisistä kansallisista säännöstöistä ei myöskään ole ilmoitettu EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti, koska niiden ilmoittamista Primarolo-ryhmälle — joka on neuvoston asettama ja muodostuu erityisesti kansallisista asiantuntijoista — ei voida rinnastaa valtiontukea koskevissa yhteisön säännöksissä tarkoitettuun viralliseen komissiolle tehtävään ilmoitukseen. Tämän johdosta kysymys siitä, onko komission tässä tapauksessa valitsemaa menettelyä koskevaa lähestymistapaa pidettävä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisena tällaiseen aloitukseen liittyvine oikeusvaikutuksineen, voidaan tutkia vain "mahdollisen sääntöjenvastaisen tuen" tapauksessa.

71 Tämän jälkeen on huomattava, että valtiontukimenettelyasetuksen 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaan muodollinen tutkintamenettely on aloitettava päätöksellä, johon yhtäältä sisältyy komission alustava arvio asianomaisen toimenpiteen luonteesta sen ratkaisemiseksi, onko kyseessä tuki, ja jossa toisaalta esitetään ne syyt, joiden vuoksi toimenpiteen epäillään olevan soveltumaton yhteismarkkinoille. Muodollinen tutkintamenettely voidaan lopettaa valtiontukimenettelyasetuksen 7 artiklan mukaan päätöksellä, jossa todetaan, että asianomainen toimenpide ei ole tukea (2 kohta), myönteisellä päätöksellä, jossa todetaan tuki soveltuvaksi yhteismarkkinoille (3 kohta), ehdollisella myönteisellä päätöksellä (4 kohta) tai päätöksellä, jossa todetaan tuki soveltumattomaksi yhteismarkkinoille (5 kohta).

72 Näiden säännösten perusteella komissio voi tutkia kaikista mahdollisista näkökulmista kyseisen valtiollisen toimenpiteen luonnetta uutena tukena tai voimassa olevan tuen muutoksena, jotta se voi muodollisessa tutkintamenettelyssä päästä epäilyistä, joita sillä on ollut kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (ks. vastaavasti Tirrenia-tuomion 45 kohta). Komissiolla on myös velvollisuus ryhtyä menettelyyn valtiontukimenettelyasetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti, mikäli komissio ei alustavan tutkinnan perusteella pysty kaikkia toimenpiteen oikeudelliseen arviointiin liittyviä vaikeuksia ratkaisemaan (ks. asia T-95/96, Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3407, 52 kohta; asia T-11/95, BP Chemicals v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3235, 166 kohta ja asia T-73/98, Prayon-Rupel v. komissio, tuomio 15.3.2001, Kok. 2001, s. II-867, 42 kohta).

73 Valtion toimenpidettä koskevan alustavan tutkintavaiheen päätteeksi komissiolla on näin ollen kolme mahdollisuutta: joko päättää, että toimenpide ei ole valtiontukea, tai päättää, että toimenpide siitä huolimatta, että sitä on pidettävä tukena, soveltuu yhteismarkkinoille, taikka päättää muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta (em. asia Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomion 55 kohta ja asia T-17/96, TF1 v. komissio, tuomio 3.6.1999, Kok. 1999, s. II-1757, 28 kohta).

74 Edellä todetusta seuraa, että muodollinen tutkintamenettely voidaan aloittaa vain EY 249 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla "päätöksellä" ja että tämän päätöksen on sisällettävä "alustava arviointi" asianomaisen valtiollisen toimenpiteen luonteesta. Tämä arviointi kuuluu erottamattomasti aloittamispäätökseen.

75 Sen seikan tutkimisen osalta, täyttävätkö tässä esillä olevat riidanalaiset toimet nämä kriteerit, on aluksi todettava, että kummassakin niistä on alkulause, jonka mukaan komissio "on päättänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn". Kumpikin myös sisältää "alustavan arvioinnin" vapautettuja yhtiöitä koskevasta säännöstöstä tai edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevasta säännöstöstä.

76 Niinpä I riidanalaisessa päätöksessä komissio toteaa, että Ison-Britannian viranomaisten antamista tiedoista käy ilmi, että esillä oleva säännöstö "näyttää sisältävän ainakin kaksi sellaista muutosta, joita voidaan pitää seikkoina, joista on tehtävä ilmoitus valtiontukisäännösten mukaisesti" (9 kohta). Komission johtopäätös on, että kun otetaan huomioon nämä "huomattavat muutokset", vapautettuja yhtiöitä koskevaa säännöstöä ei voida pitää voimassa olevana tukena, vaan sääntöjenvastaisena tukena (16 kohta). Se toteaa lisäksi, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja Gibraltarin hallinnon huomautukset eivät riitä haihduttamaan epäilyjä näiden kahden esittämiä väitteitä kohtaan, jotka koskevat kysymyksessä olevan säännöstön luonnetta voimassa olevana valtiontukena (34 ja 35 kohta), ja vielä lopuksi, ettei tuki ilmeisesti kuulu EY 87 artiklan 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan (48 kohta).

77 II riidanalaisessa päätöksessä komissio toteaa, että kyseessä oleva säännöstö "ei näytä kuuluvan" voimassa olevan tuen määritelmän piiriin ja että "sitä on tässä vaiheessa pidettävä ilmoittamattomana tukena" (1 kohta). Todettuaan, että säännöstö on ilmeisesti EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea (17 kohta), komissio päätyy siihen, että sitä voitaisiin "tässä vaiheessa" pitää toimintatukena, joka ei näytä kuuluvan EY 87 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten piiriin (23 ja 24 kohta).

78 Tämän vuoksi huolimatta komission väitteistä, jotka koskevat väitettyä menettelyllistä innovaatiota, riidanalaiset päätökset, joiden osalta ei ollut kyse siitä, etteikö niitä olisi alustavasti oikeudellisesti arvioitu, ovat todellisia päätöksiä, joilla on aloitettu muodollinen tutkimusmenettely valtiontukimenettelyasetuksessa ja asiaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

79 Arviota, jonka mukaan komissio on katsonut tilapäisesti kyseisten säännöstöjen olevan yhteismarkkinoille soveltumatonta sääntöjenvastaista tukea, ei kumoa se, että asianomaisia osapuolia on kehotettu esittämään huomautuksensa mahdollisesta tuen takaisinperinnästä "siinä tapauksessa, että [tuki] katsottaisiin sääntöjenvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi". Kyseessä on pelkkä varolauseke, jossa vain muistutetaan, että lopullinen päätös, joka on tehty muodollisessa tutkimusmenettelyssä ja asianomaisten osapuolten huomautusten perusteella, voi sisältää toisenlaisen oikeudellisen luonnehdinnan kuin alustava arvio, joka on esitetty menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.

80 Tirrenia-tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi lainvastaiseksi väitettyä tukea koskevan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamispäätöksen osalta, että kyseen ollessa tuesta, jonka täytäntöönpano ja maksaminen on jo aloitettu ja jonka jäsenvaltio arvioi voimassa olevaksi tueksi ja jonka komissio puolestaan määrittelee — vaikka väliaikaisestikin — uudeksi tueksi päätöksessään, jolla tätä tukea koskeva EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely aloitetaan, tällä komission tekemällä määrittelyllä on itsenäisiä oikeusvaikutuksia (57 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällainen päätös "tarkoittaa sitä, ettei komissio aio tutkia tukia EY 88 artiklan 1 kohdassa ja valtiontukimenettelyasetuksen 17—19 artiklassa tarkoitetussa voimassa olevia tukia koskevassa seurantamenettelyssä" (58 kohta), sekä "muuttaa välttämättä kyseisen toimenpiteen ja siitä hyötyvien yritysten oikeudellista tilannetta erityisesti toimenpiteen täytäntöönpanon jatkamisen suhteen" (59 kohta). Tuomioistuin toteaa lisäksi, että "tällaisen päätöksen tekemiseen saakka jäsenvaltio, tuensaajayritykset ja muut talouden toimijat voivat ajatella, että toimenpide toteutetaan sääntöjen mukaisesti voimassa olevana tukena, kun taas päätöksen tekemisen jälkeen

tämän toimenpiteen laillisuudesta on ainakin vahvoja epäilyksiä, ja tällöin jäsenvaltion on keskeytettävä tuen maksaminen — —, jos EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamisen vuoksi ei ole mahdollista tehdä heti päätöstä, jossa tuki todettaisiin yhteismarkkinoille soveltuvaksi ja jonka perusteella kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanoa voitaisiin sääntöjenmukaisesti jatkaa" (59 kohta).

81 On huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimen päätelmät ovat syntyneet sellaisen komission tekemän aloituspäätöksen osalta, jossa ei määrätty asianomaista jäsenvaltiota keskeyttämään toimenpiteitä valtiontukimenettelyasetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti (55 kohta) eikä perimään jo suoritettua tukea väliaikaisesti takaisin (valtiontukimenettelyasetuksen 11 artiklan 2 kohta). Se seikka, ettei 11 artiklan mahdollisuuksia käytetty, on siten vastoin komission väitteitä vailla merkitystä arvioitaessa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamispäätöksen oikeudellista luonnetta.

82 Tästä seuraa, että vaikka tuen määrittely perustuu objektiiviseen tilanteeseen, joka ei riipu siitä, miten tukea arvioidaan siinä vaiheessa, kun muodollinen tutkintamenettely aloitetaan, ja vaikka pelkällä menettelyn aloittamisella ei olekaan samanlaista välitöntä sitovaa vaikutusta kuin asianomaiselle jäsenvaltiolle osoitetulla keskeyttämismääräyksellä (Tirrenia-tuomion 58 ja 60 kohta), komission päätyminen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen, johon liittyi kyseisten säännöstöjen pitäminen väliaikaisesti uusina tukina, sen sijaan, että se olisi päätynyt voimassa olevia tukia koskevaan menettelyyn, tuo mukanaan yhteisöjen tuomioistuimen Tirrenia-tuomiossa mainitsemat oikeusvaikutukset.

83 On lisättävä, että sisältämiensä oikeudellisten arviointien väliaikaisuudesta huolimatta kaikki tässä kumottavaksi vaadittujen päätösten kaltaiset päätökset muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta ovat sikäli lopullisia, että komission tekemällä ratkaisulla ryhtyä tähän menettelyyn on oikeusvaikutuksia ainakin sen päättymiseen saakka.

84 On näet yhtäältä todettava, että komission lopullisestakaan päätöksestä, jossa sen jälkeen, kun kyseiset valtion toimenpiteet oli katsottu uusiksi tuiksi, todetaan nämä tuet yhteismarkkinoille soveltuviksi, ei seuraa, että jälkikäteen laillistetaan toimenpiteet, jotka olisi ollut katsottava EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä olevan kiellon vastaisesti annetuiksi (Cenemesa-tuomion 23 kohta).

85 Toisaalta aloituspäätökseen voidaan joka tapauksessa vedota kansallisessa tuomioistuimessa (Tirrenia-tuomion 59 kohta), ja siinä voidaan siten altistaa kyseisen toimenpiteen edunsaajat ja kantajan kaltaiset alueelliset yksiköt sille riskille, että kansallinen tuomioistuin määrää toimenpiteen keskeytettäväksi ja/tai suoritetut maksut palautettavaksi EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen noudattamisen varmistamiseksi, kun tässä artiklassa tarkoitetun suunniteltujen toimenpiteiden täytäntöönpanokiellon välitön oikeusvaikutus ulottuu kaikkiin tukiin, jotka on pantu täytäntöön ilmoittamatta (asia 120/73, Lorenz, tuomio 11.12.1973, Kok. 1973, s. 1471, 8 kohta; Kok. Ep. II, s. 177 ja asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. I-3547, 39 kohta). Nämä edunsaajat ja alueelliset yksiköt saattavat siten itsensä alttiiksi suuremmalle taloudelliselle ja rahoitukselliselle riskille kuin siinä tapauksessa, että muodolliseen tutkimusmenettelyyn ei olisi ryhdytty. Juuri tästä syystä päätös aloittaa tällainen menettely on omiaan vaikuttamaan niiden oikeusasemaan (ks. vastaavasti asia T-46/92, Scottish Football v. komissio, tuomio 9.11.1994, Kok. 1994, s. II-1039, 13 kohta).

86 Tämän johdosta komission menettelyä koskeva ratkaisu on voitava alistaa laillisuusvalvonnalle myös esillä olevan kaltaisessa tapauksessa. Muodollisen tutkimusmenettelyn aloittaminen nimittäin synnyttää mainittuja oikeusvaikutuksia, kun taas voimassa olevien tukien jatkuvaa seurantaa koskevassa menettelyssä oikeudellinen tilanne ei muutu, ennen kuin asianomainen jäsenvaltio mahdollisesti hyväksyy aiheellisia toimenpiteitä koskevat ehdotukset tai ennen kuin komissio tekee asiassa lopullisen päätöksen (Tirrenia-tuomion 61 kohta).

87 Tämän vuoksi toistakaan prosessiväitettä ei voida hyväksyä.

88 Kanteet voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

89 Kumoamisvaatimustensa tueksi kantaja vetoaa perusteisiin, jotka ovat paljolti yhtenevät näissä kahdessa asiassa. Ensimmäinen kanneperuste koskee perusteluvelvollisuuden loukkaamista. Toinen koskee kantajan ja Yhdistyneen kuningaskunnan puolustautumisoikeuksien loukkaamista. Kolmannessa kanneperusteessa kantaja kiistää sen, että riidanalaiset päätökset olisivat EY 88 artiklan ja valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan vastaisia. Neljäs kanneperuste koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Viidennessä on kyse oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamisesta.

90 Esillä olevassa tapauksessa on syytä järjestää kanneperusteet uudestaan ja aloittaa tutkimalla yhdessä EY 88 artiklan ja valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan vastaisuutta sekä suhteellisuusperiaatteen, oikeusvarmuuden periaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevia kanneperusteita.

EY 88 artiklan ja valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan vastaisuutta sekä suhteellisuusperiaatteen, oikeusvarmuuden periaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevat kanneperusteet

Asianosaisten väitteet

91 Vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön osalta kantaja väittää, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen todetessaan, että vuosien 1978 ja 1983

muutokset olivat "huomattavia muutoksia" ilmoittamattomaan tukijärjestelmään. Kun se on ne näin arvioinut ja sen seurauksena luokitellut koko vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön "uudeksi tukijärjestelmäksi" ottamatta huomioon yhteisön oikeusjärjestelmää, jossa säännöstö oli tuolloin hyväksytty, sekä tekemättä taloudellista analyysiä, komissio antoi liiallisella ja mielivaltaisella tavalla merkitystä uuden tuen käsitteelle.

92 Vuoden 1978 muutoksen osalta kantaja katsoo, että siinä vain säädösteitse vahvistettiin vallinnut ja laajalle levinnyt käytäntö, joten sillä ei ollut mitään konkreettisia vaikutuksia. Vuoden 1983 muutoksen osalta kantaja väittää komission laiminlyöneen taloudellisen analyysin muutoksen vaikutuksesta kilpailuun ja kauppaan yhtenäismarkkinoilla.

93 Kantajan mukaan komissio on joka tapauksessa loukannut suhteellisuusperiaatetta katsoessaan vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön kokonaisuudessaan uudeksi tueksi, vaikka vuosien 1978 ja 1983 muutokset ovat erotettavissa vuoden 1967 järjestelmästä.

94 Edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevan säännöstön osalta kantaja katsoo komission tehneen oikeudellisen virheen, kun tämä ei luokitellut sitä voimassa olevaksi tueksi. Kantajan mukaan säännöstö on vuodelta 1983 eli ajalta, jolloin komissiolle, jäsenvaltioille eikä varsinkaan talouden toimijoille ollut selvää, oliko — ja jos oli, niin missä määrin — valtiontukisäännöksiä sovellettava systemaattisesti kansalliseen yhtiöverotusta koskevaan lainsäädäntöön. Kyseinen säännöstö oli siten kymmenen vuotta vanhempaa kuin pääomanliikkeiden vapauttaminen ja viisitoista vuotta vanhempaa kuin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen 10.12.1998 annetussa komission tiedonannossa esitetty selvennys valtiontuen käsitteestä (EYVL C 384, s. 3).

95 Kantajan mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoitti edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevasta säännöstöstä Primarolo-ryhmälle ennen mainittua komission vuoden 1998 tiedonantoa. Kantajan mielestä tiedonanto sisältää ensimmäisen kokonaisvaltaisen joskaan ei tyhjentävän määritelmän "verotuksellisesta valtiontuesta", ja sitä voidaan pitää pikemminkin poliittisena julistuksena, joka koskee komission tulevaa toimintaa tällä alalla, kuin sovellettavien säännösten "selvennyksenä".

96 Lisäksi se seikka, että valtiontukeen sovellettavat yhteisön oikeuden säännökset voivat muuttua komission ja yhteisöjen tuomioistuimen päätösten seurauksena, on kantajan mukaan tunnustettu valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdassa (ks. 4 kohta edellä). Edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva säännöstö on yksi tuossa säännöksessä säädetyn kaltainen toimenpide, josta tuli tuki vasta myöhemmin. Kun komissio ei pitänyt tätä säännöstöä voimassa olevana tukena, se sovelsi kantajan mielestä taannehtivasti suhteellisen huoliteltuja kriteereitä, jotka palvelivat valtiontuen määrittelyä vuonna 2001 erilaisessa kuin vuonna 1983 vallinneessa tilanteessa. Kantaja viittaa tältä osin Irlannin yhtiöverojärjestelmään, jota ei kantajan mukaan ole alusta saakka pidetty tukena, kun komission kanta on vaihtunut myöhemmin ja heijastellut yhteisön lainsäädännön asteittaista kehitystä ankarammaksi verotuksellisten kannustinjärjestelmien osalta (ks. komission ehdotus kansainvälistä rahoituspalvelukeskusta ja Shannonin lentokentän tullitonta vyöhykettä koskeviksi aiheellisiksi toimenpiteiksi (EYVL 1998, C 395, s. 14) ja komission ehdotus Irlannin yhtiöveroa koskeviksi aiheellisiksi toimenpiteiksi (EYVL 1998, C 395, s. 19)).

97 Kantaja katsoo komission loukanneen niin ikään suhteellisuusperiaatetta, kun tämä on käsitellyt edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevaa säännöstöä uusille tuille tarkoitetun järjestelmän mukaisesti. Tällaisella kohtelulla on kantajan mukaan dramaattisia vaikutuksia. Tämä merkittävä haitta on sen mielestä suhteeton menettelyn aloittamisesta saatavaan etuun nähden, kun otetaan huomioon muun muassa Gibraltarin talouden erittäin pieni koko ja kyseisen säännöstön

vähäpätöinen vaikutus kilpailuun ja kansainväliseen kauppaan. Kantajan mielestä olisi ollut komission taholta oikeudenmukaisempaa tarkastella kyseistä säännöstöä joko yksinomaan yritysverotuksen alalla noudatettavan hyvän tavan näkökulmasta tai EY 96 ja EY 97 artiklan mukaisesti taikka voimassa oleviin tukiin sovellettavan menettelyn mukaisesti.

98 Komissio on lisäksi kantajan mielestä loukannut oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita, kun se on odottanut 18 ja 23 vuotta ennen ryhtymistään toimiin kyseisiä säännöstöjä vastaan, jotka annettiin vuosina 1967 ja 1983, ja kun se ei toteuttanut näitä säännöstöjä koskevia tutkimuksiaan kohtuullisessa ajassa. Komissio kyseenalaisti säännöstöjen yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa vasta helmikuussa 1999. Komission näin pitkäaikainen toimimattomuus synnytti kantajan mukaan Gibraltarille perusteltuja odotuksia. Lisäksi komission tutkimuksiin oli sovellettava vanhentumismääräyksiä. Valtiontukimenettelyasetuksen 15 artiklan nojalla kaikkia yksittäisiä tukia, joita on myönnetty jonkin tukijärjestelmän nojalla kymmenen vuoden ajan ennen kuin komissio ryhtyy toimiin, on pidettävä voimassa olevana tukena. Tämän säännön mukaisesti komission olisi pitänyt katsoa kyseiset säännöstöt voimassa oleviksi tukijärjestelmiksi. Komissio on kantajan mukaan joka tapauksessa loukannut luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita, kun se on antanut kohtuuttoman ajan kulua kyseisiä säännöstöjä koskeviin tutkimuksiin ryhtymisen jälkeen. Alustava tutkinta alkoi 12.2.1999, mutta muodollinen tutkintamenettely aloitettiin vasta kaksi ja puoli vuotta myöhemmin eli 11.7.2001. Alustavan tutkinnan aikana komissio oli vastaavasti hiljaa 10 ja 12 kuukauden ajan.

99 Komissio väittää vapautettuja yhtiöitä koskevan säännöstön osalta todelliseksi esitettäväksi kysymykseksi sitä, olivatko vuosina 1978 ja 1983 tehdyt muutokset huomattavia koskiessaan pikemminkin tuen keskeistä sisältöä kuin sen tärkeyttä (julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 19.10.2000, Kok. 2000, s. I-8855, I-8859, 62 ja 63 kohta). Komissio ei siten mielestään ole velvollinen arvioimaan tehtyjen muutosten taloudellisia vaikutuksia, vaan pelkästään tutkimaan asianomaiset oikeussäännöt. Tutkinnan on tapahduttava muodollisessa

tutkintamenettelyssä, kun ei ensi katsomalta näytä perustellulta katsoa, että tarkoitetut muutokset eivät ole muuttaneet kyseessä olevan järjestelmän keskeistä sisältöä.

100 Komission mukaan tässä vaiheessa on kuitenkin perusteita, joiden johdosta voidaan ensi näkemältä katsoa, että I riidanalaisessa päätöksessä mainitut kaksi muutosta muuttivat järjestelmää asiallisesti. Vuoden 1978 muutos vapautti järjestelmän alaiset yritykset verovelvollisuudesta; vaikka verovelvollisuus olisikin pitkälti ollut kierrettävissä, uusi verovapautus oli joka tapauksessa otettu käyttöön. Vuoden 1983 muutoksella puolestaan ulotettiin komission mukaan järjestelmän edut koskemaan uutta, potentiaalisesti hyvin tärkeää yritysryhmää. Se, että mahdollisuutta käyttämään pääseviä yrityksiä oli vähän, ei muuta mitenkään muutoksen keskeisen sisällön luonnetta. Komission käytettävissä ollut aineisto riitti siten sen mielestä vähintäänkin oikeuttamaan sen aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn asian perusteelliseksi tutkimiseksi. Komissio lisää vielä, että kantajalla oli mahdollisuus esittää muodollisen tutkintamenettelyn aikana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esiin tuodut väitteet.

101 Komissio myöntää kantajan väitteiden, jotka koskevat vanhaan järjestelmään tehtyjen muutosten vähäisyyttä sekä sitä mahdollisuutta, että uudeksi tueksi luokitteleminen rajoittuu järjestelmän sellaisiin puoliin, joita on muutettu, olevan oikeutettuja ja asiaankuuluvia. Sen mielestä nämä väitteet on otettava huomioon, mutta ei niinkään suhteellisuussyistä, vaan siksi, että ne koskevat muutoksen ja sen seurausten olennaista luonnetta. Ne eivät silti oikeuta estämään komissiota ryhtymästä arvioimaan järjestelmää. Muilta osin komissio katsoo, että jotkin kantajan esittämät näkökannat saattavat koskea kysymystä siitä, onko maksettu tuki syytä määrätä perittäväksi takaisin, kun taas jotkin toiset voivat liittyä tukitoimen yhteismarkkinoille soveltuvuuden tutkintaan.

102 Edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevan säännöstön osalta komissio toteaa, ettei se ryhtynyt aikeisiinsa vahvistaa lopullisesti, oliko väitetty tuki uutta tukea vai voimassa olevaa tukea. Tähän kysymykseen oli perehdyttävä muodollisessa tut-

kintamenettelyssä. Tässä vaiheessa oli kuitenkin merkkejä siitä, että toimenpiteen oli katsottava olevan EY 87 artiklassa tarkoitettua tukea alusta saakka. Selvitysaineisto, joka komissiolla oli käytettävissään, riitti sen mielestä siten vähintäänkin oikeuttamaan sen aloittamaan menettelyn asian perusteelliseksi tutkimiseksi.

103 Komissio huomauttaa, että kantajan oli muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa mahdollista esittää väitteitään. Sen mukaan menettelyssä on keskusteltava muun muassa siitä kysymyksestä, missä määrin edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevasta säännöstöstä hyötyvien yritysten toiminta oli avointa kansainväliselle kilpailulle, kun nämä yritykset toimivat hyvin monilla aloilla, joista mainittakoon rahoituspalvelut, laivojen kunnostus, autoala, televiestintä ja uhkapelit. Oli siis tehtävä arvio näiden yritysten harjoittamista eri toiminnoista sekä markkinatilanteesta vuonna 1983 ja sen jälkeen. Tässä vaiheessa kuitenkin sekin seikka, että edellytykset täyttävien yhtiöiden on harjoitettava toimintaa Gibraltarin ulkopuolella, saa ajattelemaan, että ne harjoittavat kansainvälistä kauppaa.

104 Espanjan kuningaskunta esittää sisällöltään olennaisilta osin samat väitteet kuin komissio.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

— Vapautettuja yhtiöitä koskeva I riidanalainen päätös

105 Tutkittaessa sitä, oliko komissio oikeutettu aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn vai olisiko sen pitänyt tutkia kyseistä valtion toimenpidettä

EY 88 artiklan 1 kohdassa ja valtiontukimenettelyasetuksen 17—19 artiklassa tarkoitetussa voimassa olevia tukia koskevassa seurantamenettelyssä, on aluksi todettava, että menettely aloitettiin tässä tapauksessa siksi, että komissiolla oli vahvoja epäilyjä järjestelmän luokittelemisesta "mahdolliseksi sääntöjenvastaiseksi tueksi" ja tuen mahdollisesta soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Sääntöjenvastainen tuki määritellään valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan f kohdassa "uudeksi tueksi, joka on otettu käyttöön perustamissopimuksen [88] artiklan 3 kohdan vastaisesti".

106 On kuitenkin kiistatonta, että alkuperäinen vuoden 1967 verojärjestelmä — sillä edellytyksellä, että sitä voidaan pitää "tukijärjestelmänä" — oli joka tapauksessa valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan b kohdan i alakohdassa tarkoitettu "voimassa oleva tuki", kun Yhdistynyt kuningaskunta liittyi yhteisöön 1.1.1973.

107 I riidanalaisessa päätöksessä todetaan nimenomaisesti, että tätä alkuperäistä järjestelmää muutettiin kahteen kertaan eli vuosina 1978 ja 1983. Muutoksia pidettiin huomattavina, joten "vapautettuja yhtiöitä koskevaa säännöstöä ei voi[tu] pitää voimassa olevana tukena, vaan sääntöjenvastaisena tukena" (16 kohta). Lisäksi päätöksessä mainitaan kaikki Gibraltarilla olevat vapautetut yhtiöt eikä vain niitä yhtiöitä, joita vuosien 1978 ja 1983 muutokset koskivat (38 kohta).

108 Komissio katsoi näin ollen toistaiseksi, että nämä kaksi muutosta, jotka oli tehty sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta oli liittynyt yhteisöön, muuttivat alkuperäisen verojärjestelmän kokonaan uudeksi tukijärjestelmäksi.

109 Valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan c kohdan mukaan "voimassa olevan tuen muutoksia" on pidettävä uutena tukena. Tämän yksiselitteisen ilmauksen

mukaan uutena tukena ei ole pidettävä "muutettuja voimassa olevia tukia", vaan ainoastaan muutos sellaisenaan voidaan luokitella uudeksi tueksi.

110 Tämä arvio vahvistetaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, 9.8.1994 antamassa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-3829, 13 ja 16 kohta), jossa tuomioistuin katsoi, että uusina tukina on pidettävä toimenpiteitä, "joilla pyritään muuttamaan tukia", ja että "hankkeita, joilla pyritään — — muuttamaan tukia", ei saa toteuttaa ennen kuin menettelyssä on saatu komission lopullinen päätös.

111 Näin ollen alkuperäinen järjestelmä on muuttunut uudeksi tukijärjestelmäksi ainoastaan siinä tapauksessa, että muutos on vaikuttanut alkuperäisen järjestelmän olennaiseen sisältöön. Tällaisesta olennaisesta muutoksesta ei kuitenkaan voi olla kyse, jos uusi elementti on selvästi erotettavissa alkuperäisestä järjestelmästä.

112 Tässä tapauksessa komissio on itse todennut I riidanalaisen päätöksen 12 kohdassa, että vuoden 1978 muutoksella otettiin käyttöön vapautus leimaverosta, joka koskee henkivakuutuksen ottamista vapautetusta yhtiöstä, vapautetun yhtiön korkosuorituksia ja näihin sopimuksiin tai korkoihin liittyviä eräitä liiketoimia, koska alkuperäisessä säännöstössä ei säädetty vapautetuille yhtiöille näin annettavasta edusta. Saman päätöksen 13 ja 14 kohdassa komissio huomautti, että vuoden 1983 muutoksella annettiin kyseisestä verojärjestelmästä seuraava etu uusille yrityksille, jotka aiemmin eivät täyttäneet vaadittavia edellytyksiä hyötyäkseen vuoden 1967 alkuperäisestä järjestelmästä.

113 Onkin ilmeistä, että komissionkin päätelmissä kyseiset kaksi muutosta ovat pelkkiä lisäyksiä alkuperäiseen vuoden 1967 järjestelmään, jolla ulotettiin vapautetut liiketoimet vain yhteen uuteen liiketoimilajiin eli henkivakuutuksiin, ja toisaalta lisättiin yksi yritysryhmä eli tiettyjen yhtiöiden sivuliikkeet verovapautuksesta hyötyvien joukkoon. Sitä vastoin asiakirjoista ei ilmene näiden

lisäysten vaikuttaneen alkuperäisen verojärjestelmän olennaiseen toimintaan muiden liiketoimien ja yhtiöryhmien osalta. Vuosien 1978 ja 1983 muutoksia onkin pidettävä alkuperäisestä vuoden 1967 järjestelmästä erotettavissa olevina elementteinä, jolloin — sillä edellytyksellä, että ne voidaan luokitella tuiksi — ne eivät voi muuttaa viimeksi mainitun järjestelmän luonnetta voimassa olevana tukena.

114 Tämä arvio ei ole vastoin asiassa Namur-Les assurances du crédit annettua tuomiota (mainittu edellä, 28 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tuki on luokiteltava uudeksi tai muutokseksi sitä koskevien säännösten mukaan. Vaikka näet tässä tapauksessa vuosien 1978 ja 1983 muutokset otettiin alkuperäisen vuoden 1967 lainsäädännön sanamuotoon, nämä muutokset ovat alkuperäisestä järjestelmästä erotettavissa olevia elementtejä. Edellä mainitussa asiassa Namur-Les assurances du crédit ei ollut esillä kysymys muutoksen erotettavuudesta, eikä yhteisöjen tuomioistuin ottanut kantaa asiaan.

115 Edellä todetusta seuraa, että aloittaessaan muodollisen tutkintamenettelyn vapautettujen yhtiöiden verojärjestelmän osalta kokonaisuudessaan ja katsoessaan tämän tukijärjestelmän toistaiseksi uudeksi tueksi kokonaan, komissio rikkoi EY 88 artiklaa ja valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklaa. Tämän vuoksi I riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan ilman, että on tarpeen tutkia muita sitä vastaan esitettyjä väitteitä ja kanneperusteita.

116 On todettava lisäksi, ettei päätöksen osittainen kumoaminen rajoittumalla kyseisten muutosten tekemiseen alkuperäiseen järjestelmään tule kysymykseen, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi asettaa itseään komission sijaan päättämällä, että on perusteltua pitää voimassa muodollinen tutkintamenettely vain vuosien 1978 ja 1983 muutosten osalta.

— Edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva II riidanalainen päätös

117 Ensiksikin on huomattava, että edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva verojärjestelmä on vuodelta 1983. Se on siis otettu käyttöön vasta Yhdistyneen kuningaskunnan yhteisöön liittymisen jälkeen. Tämän takia sitä ei voida pitää valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan b kohdan i alakohdassa tarkoitettuna "voimassa olevana tukena".

118 On myös muistettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi kohdistaa moitteita siihen, että komissio päätyi voimassa olevia tukia koskevan menettelyn asemesta muodolliseen tutkintamenettelyyn, vain kantajan vaatimustensa tueksi esittämien väitteiden ja kanneperusteiden pohjalta. Kuitenkaan kantajan esillä olevassa asiassa esittämistä väitteistä ja kanneperusteista yksikään ei varsinaisesti ole suunnattu suoritettua tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen esittämistä vastaan taikka sitä alustavaa oikeudellisluonteista arviota vastaan, jonka komissio teki II riidanalaisessa päätöksessä ja jossa se päätyi katsomaan toistaiseksi, että kyseinen järjestelmä on yhteismarkkinoille soveltumaton uusi tuki.

119 Kantaja nimittäin vain tuo esiin historiallisen kehityksen, vuonna 1983 vallinneen epävarman oikeudellisen tilanteen, tätä seuranneen pääomanliikkeiden vapauttamisen ja verotuksellisen valtiontuen käsitteen selventämisen, joka tapahtui vasta 1990-luvun lopulla. Kantaja myös rajoittuu vain väittämään yleisesti, että valtiontukisäännökset ovat "elävää oikeutta" ja että tuen käsite on ajan mittaan kehittynyt, mikä ilmiö tunnustetaan valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan b kohdan v alakohdassa. Kantaja arvioi lisäksi, että olisi järkevää ja oikeudenmukaista katsoa, että vuonna 2001 edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva säännöstö on "voimassa oleva" järjestelmä, jonka luokitteleminen "uudeksi" on epäjohdonmukaista ja vastoin sovellettavien yhteisön säännösten tavanomaista ja säännöllistä tarkoitusta.

120 On todettava, etteivät nämä yleisluonteiset väitteet ole omiaan johtamaan siihen, että vuoden 1983 verojärjestelmä olisi olennaisten piirteidensä vuoksi katsottava voimassa olevaksi tukijärjestelmäksi.

121 On lisättävä, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-295/97, Piaggio, 17.6.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-3735, 45—48 kohta) katsonut, että vastaus kysymykseen, onko tuki uusi, ei voi riippua komission subjektiivisesti tekemästä arvioinnista. Yhteisöjen tuomioistuin on vuonna 1999 määrännyt seuraamuksia komission menettelylle, joka koski vuodelta 1979 olevaa kansallista lakia, jonka komissio oli luokitellut voimassa olevaksi valtiontueksi "asianmukaisista syistä", joihin lukeutuivat komission 14 vuoden ajan vallinneet epäilyt kyseisen lain valtiontuenluonteisuudesta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo tämän perusteella, että tietyn valtiollisen toimenpiteen luonne uutena tai voimassa olevana tukena on määritettävä riippumatta ajasta, joka on kulunut siitä, kun kyseinen toimenpide otettiin käyttöön, ja riippumatta kaikesta aiemmasta hallintokäytännöstä.

122 Sikäli kuin kantaja väittää, että kyseisen verojärjestelmän on katsottava olevan voimassa olevaa tukea sen vuoksi, että se saatettiin Primarolo-ryhmän tietoon, edellä on jo huomautettu (70 kohta), ettei tätä tiedonantoa voida rinnastaa valtiontukea koskevissa yhteisön säännöksissä tarkoitettuun komissiolle tehtävään viralliseen ilmoitukseen.

123 Irlannin yhtiöverojärjestelmää koskeviin kahteen komission ehdotukseen vetoamisen osalta on todettava, että näiden ehdotusten taustalla ollut tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne eroaa jyrkästi tässä tapauksessa vallitsevasta. Näistä ehdotuksista ei näin ollen ole saatavissa apua nyt käsiteltävänä olevan riidan kohteena olevan verojärjestelmän mahdolliseen luokittelemiseen voimassa olevaksi tueksi.

124 Kantaja vetoaa vielä Gibraltarin pieneen kokoon painottaen, että kyseisen verojärjestelmän vaikutus kilpailuun yhteismarkkinoilla ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on aina ollut hyvin pieni, sillä Gibraltarille rekisteröityjä edellytykset täyttäviä yhtiöitä on vain 150, kun järjestelmää on sovellettu 18 vuotta. Kantajan mielestä komissio on lisäksi jättänyt taloudellisen analyysin tekemättä tästä vaikutuksesta.

125 Väitteet eivät sisällä tarkkaa arviota kyseisten verotoimenpiteiden lukumääräisestä merkityksestä ja edunsaajayritysten koosta liikevaihdon ja voiton perusteella. Onkin riittävää todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen suhteellisen vähäinen suuruus tai edunsaajayrityksen suhteellisen pieni koko eivät sulje lähtökohtaisesti pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia T-14/96, BAI v. komissio, tuomio 28.1.1999, Kok. 1999, s. II-139, 77 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö). Jotta valtiontueksi katsominen voitaisiin hyväksyä, on riittävää, että asianomaiset valtiolliset toimenpiteet "uhkaavat" vääristää kilpailua ja ovat "omiaan" vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

126 Tämän vuoksi ja kun kantaja ei ole esittänyt täsmennyksiä, ei II riidanalaisessa päätöksessä (14 kohta) olevaa väittämää, jonka mukaan kyseessä olevasta järjestelmästä hyötyvät edellytykset täyttävät yritykset saattavat tosiasiallisesti tai potentiaalisesti käydä kauppaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten kanssa, kun ne eivät tavallisesti ole oikeutettuja käymään kauppaa Gibraltarilla, ole kunnolla kumottu.

127 Komissio on lisäksi aivan oikein huomauttanut, että muodollinen tutkintamenettely — kun siinä mahdollistetaan asianomaisten talouden toimijoiden pääsy mukaan lopullisen päätöksen tekomenettelyyn — muodostaa asianmukaiset

menettelylliset puitteet kantajan vaatiman taloudellisen analyysin toteuttamiseksi.

128 Sen väitteen osalta, joka koskee sitä, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittaminen merkitsee peruuttamatonta loukkausta Gibraltarin asemaan kansainvälisenä finanssikeskuksena, koska riski kyseisen verojärjestelmän kumoamisesta synnyttää todellisen uhan Gibraltarin talouden elinvoimaisuudelle, on riittävää todeta (ks. 72 ja 121 kohta edellä), että komissiolla on velvollisuus ryhtyä muodolliseen tutkintamenettelyyn, mikäli sen on asianomaisen toimenpiteen väliaikaisesti uudeksi tueksi luokiteltuaan huomattavan vaikea arvioida tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen aiheuttamat, kantajan esittämän kaltaiset taloudelliset riskit eivät siten voi yksinään vaikuttaa tällaisen päätöksen laillisuuteen. Näin ollen tämä väite on hylättävä.

129 Siltä osin kuin kantaja vielä vetoaa suhteellisuusperiaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen, seuraa edellä todetusta, ettei pelkästään siitä, että komissio ei suhteellisen pitkän ajan kuluttuakaan ole aloittanut tietyn valtiollisen toimenpiteen tutkintaa, voi yksinään seurata, että tälle toimenpiteelle olisi annettava voimassa olevan tuen objektiivinen luonne, mikäli kyseessä on tuki (em. asia Piaggio, tuomion 45—47 kohta). Kuten komissio on täysin perustellusti huomauttanut, tältä osin mahdollisesti vallinneen epävarmuuden voidaan korkeintaan katsoa synnyttäneen edunsaajille perustellun luottamuksen, joka estää aiemmin maksetun tuen takaisinperinnän (asia 223/85, RSV v. komissio, tuomio 24.11.1987, Kok. 1987, s. 4617, 16 ja 17 kohta ja asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990, Kok. 1990, s. I-3437, Kok. Ep. X, s. 521, 16 ja 17 kohta).

130 Sama pätee valtiontukimenettelyasetuksen 15 artiklassa säädettyyn vanhentumisaikaan, joka ei suinkaan ole ilmaus yleisestä periaatteesta, joka muuttaa uuden tuen voimassa olevaksi tueksi, vaan jossa vain suljetaan pois sellaisten tukien takaisinperintä, jotka on otettu käyttöön yli kymmenen vuotta ennen komission ensimmäistä puuttumista asiaan.

131 Edellä sanotusta seuraa, että kanneperusteet, jotka koskevat EY 88 artiklan ja valtiontukimenettelyasetuksen 1 artiklan rikkomista sekä suhteellisuusperiaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, on hylättävä II riidanalaista päätöstä koskevien vaatimusten osalta.

132 Näin ollen on syytä ryhtyä tarkastelemaan muita näiden vaatimusten tueksi esitettyjä perusteita.

Perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskeva kanneperuste

Kantajan väitteet

133 Kantajan mukaan EY 253 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan yhteisön toimielinten tekemät päätökset on perusteltava riittävän täsmällisesti, ja perusteluista on ilmettävä selkeästi ja yksiselitteisesti asianomaisen toimielimen päättelyn kulku. Kantaja korostaa, että asetuksista — jotka ovat luonteeltaan yleisiä — poiketen päätökset, jotka osoitetaan määrätyille henkilöille, edellyttävät yksityiskohtaisia perusteluja.

134 Komission päätöksillä, jotka koskevat valtiontukea, on kantajan mukaan erityisen tärkeä merkitys jäsenvaltioille, alueille ja paikallisille yhdyskunnille sekä yksityisille yrityksille. Päätökset ovat luonteeltaan taloudellisia ja vaativat niin

ollen taloudellisia perusteluja, jotka koskevat toimenpiteen laadullisia ja määrällisiä vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan.

135 Kantaja katsoo komission valinneen II riidanalaisen päätöksen 1 kohdassa epäröivän sanamuodon, joka on kaikkea muuta kuin selvä eikä selitä millään tavoin sitä, miksi edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskeva säännöstö ei ole voimassa oleva tukijärjestelmä. Perinpohjaiset perustelut ovat kantajan mukaan paikallaan siksi, että kyseinen säännöstö oli osa Gibraltarin oikeusjärjestystä 18 vuoden ajan ilman, että komissio olisi puuttunut siihen, ja siksi, ettei kysymystä siitä, oliko valtiontukisäännöksiä sovellettava systemaattisesti yhtiöverojärjestelmään, ollut ratkaistu vuonna 1983.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

136 Kuten komissio on aivan oikein todennut, EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia ja sellaisia, että tämän syyt käyvät niistä selville. Tältä osin huomioon on otettava toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta).

137 Arvioitaessa perusteluvelvollisuuden ulottumista päätökseen aloittaa muodollinen tutkintamenettely on huomattava, että valtiontukimenettelyasetuksen 6 artiklassa säädetään, että komission päättäessä aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamispäätös voi rajoittua yhteenvetoon asiaa koskevista tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista, "alustavaan arvioon" asianomaisesta valtiollisesta toimenpiteestä sen ratkaisemiseksi, onko kyseessä tuki, sekä niiden syiden esittämiseen, joiden johdosta on aihetta epäillä sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

138 Saman 6 artiklan mukaan aloittamispäätöksen on mahdollistettava asianomaisten osapuolten tehokas osallistuminen muodolliseen tutkintamenettelyyn, jonka aikana niillä on mahdollisuus esittää väitteensä perusteluineen. Tähän riittää se, että osapuolet tuntevat ne syyt, joiden perusteella komissio on päätynyt katsomaan toistaiseksi, että kyseinen toimenpide saattaa olla yhteismarkkinoille soveltumaton uusi tuki.

139 Tämän vuoksi kantajan puutteellisiksi väittämiä perusteluja ei voida pitää EY 253 artiklan vastaisina. II riidanalaisen päätöksen epäröiväksi väitetty sanamuoto puolestaan heijastelee tarkasti sitä komission pohdintaa, joka sai sen aloittamaan muodollisen tutkintamenettelyn. Muilta osin päätöksessä esitetään muodollisen tutkintamenettelyn kohteena olevan verojärjestelmän piirteet ja tuodaan esiin, että komissio tuossa vaiheessa tiedossa olleiden seikkojen perusteella katsoi toistaiseksi kyseen olevan yhteismarkkinoille soveltumattomasta tuesta.

140 Tämän vuoksi tämä kanneperuste on hylättävä.

Kantajan ja Yhdistyneen kuningaskunnan puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva kanneperuste

Kantajan väitteet

141 Kantaja väittää, että niiden, joita kohtaan voidaan tehdä niille vastainen päätös, on voitava saada hyödyllinen tieto siinä olevista näkökohdista niiden seikkojen

osalta, joita komissio on pitänyt raskauttavina antamaan pohjan kyseiselle päätökselle (asia T-450/93, Lisrestal ym. v. komissio, tuomio 6.12.1994, Kok. 1994, s. II-1177, 42 kohta). Tämän periaatteen saavat hyväkseen myös ne, joita tällainen päätös välittömästi ja henkilökohtaisesti koskee (asia C-135/92, Fiskano v. komissio, tuomio 29.6.1994, Kok. 1994, s. I-2885, 26 ja 41 kohta). Komissio on kantajan mielestä loukannut kantajan puolustautumisoikeuksia tehdessään II riidanalaisen päätöksen keskustelematta kantajan kanssa ja oikeuttamatta tätä ilmaisemaan kantansa.

142 Kantaja tarkentaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan komissiolle 3.7.2000 antamasta vastauksesta lukien tämä keskeytti edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevaa säännöstöä koskeneen tutkintansa jatkaen silti rinnakkaisia tutkimuksiaan, jotka koskivat vapautettuja yhtiöitä koskevaa säännöstöä. Komissio ei myöskään kantajan mukaan pyrkinyt ottamaan kantajaa mukaan hallintomenettelyyn eikä suostunut käsittelemään asiaa suoraan kantajan kanssa.

143 Kantajan mukaan puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevat väitteet koskevat soveltuvin osin Yhdistyneen kuningaskunnan puolustautumisoikeuksia.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

144 Tältä osin on riittävää todeta, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Sytraval ja Brink's France antamassaan tuomiossa (58 ja 59 kohta), ettei ole olemassa mitään oikeudellista perustaa asettaa komissiolle velvollisuutta kuulla kantelijaa valtiontukien alustavassa

tutkintavaiheessa. Tämä pätee yhtä lailla kaikkien niiden asianomaisten osapuolten ja jäsenvaltioiden osalta, joille ei sovellettavissa säännöksissä anneta oikeutta osallistua kontradiktorisesti alustavaan tutkintavaiheeseen, joka edeltää päätöstä aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Ainoastaan komissiolla on nimittäin valta määrätä asianomainen jäsenvaltio "antamaan tietoja" (valtiontukimenettelyasetuksen 2 artiklan 2 kohta, 5 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 10 artiklan 2 kohta). Tämän seurauksena asianomaiset osapuolet ja jäsenvaltiot eivät voi velvoittaa komissiota kuulemaan niitä voidakseen vaikuttaa "alustavaan arvioon", jonka johdosta komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn.

145 Tämän vuoksi komission asiana ei ole tehdä kantajalle tai Yhdistyneelle kuningaskunnalle mahdolliseksi, että ne voivat esittää kantansa alustavan tutkintavaiheen aikana.

146 Asiakirjoista ilmenee muutoinkin, että kantaja ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat voineet tehokkaasti esittää näkemyksensä alustavassa menettelyssä: lähetettyään komissiolle useita kirjeitä, jotka koskivat vapautettuja ja edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevia säännöstöjä, Yhdistynyt kuningaskunta lähetti komissiolle 12.9.2000 asiakirjan, joka oli peräisin Gibraltarin hallinnolta ja jossa esitettiin syyt, joiden vuoksi tämä katsoi, että vapautettuja yhtiöitä koskeva säännöstö ei kuulunut yhteisön valtiontukijärjestelmän alaan; kantajan oli niin ikään mahdollista osallistua komission järjestämään, 19.10.2000 pidettyyn kokoukseen, jossa mainitusta asiakirjasta keskusteltiin. Vaikka nämä osanotot ilmeisesti rajoittuivat vapautettuja yhtiöitä koskevaan säännöstöön, mikään ei anna aihetta olettaa, etteivätkö Yhdistynyt kuningaskunta ja kantaja olisi voineet ottaa kantaa yhtä lailla edellytykset täyttäviä yhtiöitä koskevan säännöstön osalta, jos ne olisivat katsoneet sen tarpeelliseksi.

147 Näin ollen tämäkin kanneperuste on hylättävä.

148 Koska yhtäkään II riidanalaista päätöstä kohtaan suunnattua kanneperustetta ei ole hyväksytty, kanne asiassa T-207/01 on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

149 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on asiassa T-195/01 hävinnyt asian ja koska kantaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska kantaja on asiassa T-207/01 hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantaja on vastaavasti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

150 Koska yhdistetyissä asioissa T-195/01 R ja T-207/01 R kantaja on hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

151 Vastoin kantajan istunnossa esittämää pyyntöä työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohtaa ei ole tarpeen soveltaa, koska esillä olevaa tapausta ei voida pitää poikkeuksellisena ja koska kuluja, jotka komissio on aiheuttanut kantajalle, ei voida pitää tarpeettomasti tai haitantekomielessä aiheutettuina.

152 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan nojalla Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan kummassakin asiassa.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Asiassa T-195/01:**

a) **kumotaan EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn aloittamisesta vapautettuja yhtiöitä koskevan Gibraltarin lainsäädännön osalta 11.7.2001 tehty komission päätös SG(2001) D/289755;**

b) **komissio velvoitetaan korvaamaan Government of Gibraltarin oikeudenkäyntikulut ja vastaamaan omista kuluistaan, lukuun ottamatta välitoimimenettelystä asiassa T-195/01 R aiheutuneita kuluja, joista kokonaisuudessaan vastaa Government of Gibraltar;**

c) **Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

2) Asiassa T-207/01:

a) **kanne hylätään;**

b) **Government of Gibraltar velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut ja vastaamaan omista kuluistaan, mukaan lukien välitoimimenettelystä asiassa T-207/01 R aiheutuneet kulut;**

c) **Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Moura Ramos Tiili Pirrung

Mengozzi Meij

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä huhtikuuta 2002.

H. Jung

kirjaaja

R. M. Moura Ramos

jaoston puheenjohtaja