Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
15 päivänä heinäkuuta 2021 [1]

Yhdistetyt asiat C-167/19 P ja C-171/19 P

Euroopan komissio
vastaan
Freistaat Bayern (C-167/19 P)
Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns eV,
Genossenschaftsverband Bayern eV ja

Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft eV (C-171/19 P)

Muutoksenhaku – Valtiontuet – Tuki Baijerin maitoteollisuudelle – Maidon laatutarkastusten rahoitus – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi – Menettelyn aloittamista koskeva päätös – Komission velvollisuudet – Asianomaisen jäsenvaltion oikeudet – Asianomaisten osapuolten oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn – Olennaisten menettelymääräysten rikkominen

1. Nyt käsiteltävissä kahdessa valituksessaan Euroopan komissio vaatii unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Freistaat Bayern v. komissio [2] ja tuomion Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns ym. v. komissio [3] kumoamista. Kyseisissä tuomioissa unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Freistaat Bayernin (jäljempänä Baijerin osavaltio) ja Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayernsin ym. (jäljempänä Interessengemeinschaft) kanteet, joissa vaadittiin komission päätöksen (EU) 2015/2432 [4] osittaista kumoamista.

I Asioiden taustat

2. Asioiden taustat selostetaan ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 1–21 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 1–20 kohdassa. Tyydyn tuomaan esille seuraavat seikat.

3. Saksassa maidon laatu on perinteisesti varmistettu riippumattomilla laatutarkastuksilla. Baijerissa (Saksa) kyseiset laatutarkastukset rahoitetaan ensinnäkin maidonostajilta perittävästä maitomaksusta saaduilla varoilla ja toiseksi Baijerin osavaltion – joka on käsiteltävänä olevien valitusten yhtenä vastapuolena – yleisestä talousarviosta saaduilla varoilla.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Tuomio 12.12.2018 (T-683/15, EU:T:2018:916, jäljempänä ensimmäinen valituksenalainen tuomio).

[3] Tuomio 12.12.2018 (T-722/15–T-724/15, ei julkaistu, EU:T:2018:920, jäljempänä toinen valituksenalainen tuomio).

[4] Saksan maito- ja rasvalain nojalla maidon laatutarkastuksille myönnetystä valtiontuesta SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) 18.9.2015 annettu päätös (EUVL 2015, L 334, s. 23, jäljempänä riidanalainen päätös).

4. Komissio ilmoitti 17.7.2013 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle päättäneensä aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn (jäljempänä menettelyn aloittamista koskeva päätös). Kyseinen päätös koskee erilaisia toimenpiteitä, jotka oli toteutettu useissa Saksan osavaltioissa vuonna 1952 annetun Saksan liittotasavallan maito- ja rasvalain (Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten) [5] nojalla maitoalan tukemiseksi, mukaan lukien tuki, johon riidanalaisessa päätöksessä viitattiin. Mainitun tuen osalta komissio lainasi menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 2 kohdan 5 alakohdassa, arvioitavien toimenpiteiden rahoitusta käsiteltäessä yhtäältä maito- ja rasvalain 22 §:ää, joka koskee maitomaksua. Toisaalta komissio totesi kyseisen päätöksen johdanto-osan 264 perustelukappaleessa, että arvioitavat toimenpiteet rahoitettiin veroluonteisella maksulla, ja viittasi samaan maito- ja rasvalain säännökseen.

5. Komissio totesi kysymyksessä olevan tuen soveltuneen sisämarkkinoille 28.11.2001–31.12.2006 välisenä aikana mutta esitti epäilyjä siitä, soveltuiko se sisämarkkinoille 1.1.2007 alkaen.

6. Saksan liittotasavalta esitti huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen 20.9.2013 päivätyllä kirjeellä. Komissio vastaanotti asianomaisilta osapuolilta seitsemän huomautusta, joissa viitattiin riidanalaisen päätöksen kohteena oleviin maidon laatutarkastuksia koskeviin toimenpiteisiin. Saadut huomautukset lähetettiin Saksan liittotasavallalle, joka sen jälkeen vastasi 8.7.2014 esitettyihin lisähuomautuksiin.

7. Komissio antoi riidanalaisen päätöksen 18.9.2015. Päätös koskee yksinomaan 1.1.2007 alkaen Baden-Württembergissä (Saksa) ja Baijerissa tehtyjen maidon laatutarkastusten rahoitusta.

8. Ensinnäkin komissio tutki, olivatko maitomaksusta saadut varat valtiontukea SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Lisäksi maito- ja rasvalain 22 §:n 2 momentin 1–6 kohdassa säädettiin tarkoituksista, joihin maitomaksusta saatuja varoja sai käyttää. Näin ollen komissio katsoi, että maitomaksusta saatujen varojen oli katsottava olevan julkisessa määräysvallassa ja että maitomaksusta saaduilla varoilla rahoitetut toimenpiteet myönnettiin valtion varoista, joten niiden oli katsottava johtuvan valtiosta.

9. Toiseksi komissio totesi, että Baijerin meijerit saivat valikoivaa etua sen tuloksena, että niille korvattiin maidon laatutarkastuksista aiheutuneet kulut maitomaksusta ja Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta saaduilla varoilla. Komissio katsoi, että nämä maidon laatutarkastukset hyödyttivät viime kädessä meijereitä, koska juuri meijerit velvoitettiin laissa tarkastamaan niille toimitettu raakamaito. Meijerit olivat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä, ja maidon toimittamisesta tarkastuselimen tarkastettavaksi aiheutuvia kustannuksia oli pidettävä tyypillisinä toimintakustannuksina, joista asianomaiset yritykset eli meijerit tavanomaisesti vastasivat itse. [6] Komission mukaan myös kukin mahdollinen etu myönnettiin ainoastaan ”tietyille yrityksille”, koska Saksassa oli meijerialan lisäksi monia muita talouden aloja, jotka eivät hyötyneet kyseessä olevista toimenpiteistä. Mahdollisesti myönnetty etu oli siksi valikoiva. Lisäksi muissa osavaltioissa kuin Baden-Württembergissä ja Baijerissa meijereille ei korvattu tarkastuskustannuksia maitomaksusta saaduista varoista. Lopuksi komissio otti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 145 perustelukappaleessa huomioon sen seikan, että toimenpidettä rahoitettiin myös Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta. Näin ollen komission mukaan hyöty, jonka meijerit ovat saaneet maidon laatutarkastusten kustannusten kattamisesta, ei välttämättä vastannut sitä, mitä ne olivat maksaneet maitomaksuna. Komissio sovelsi tätä toteamusta Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen.

[5] BGBl. 1952 I, s. 811, jäljempänä maito- ja rasvalaki.

[6] Ks. samanaikaisessa asiassa, joka koski nautaeläinten tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden seulontatestejä, 30.6.2016 annettu tuomio Belgia v. komissio (C-270/15 P, EU:C:2016:489).

10. Kolmanneksi komissio katsoi voimassa olevan tuen osalta, että lukuun ottamatta maito- ja rasvalakia, jolla asianomaista tukijärjestelmää ei otettu käyttöön, Saksan viranomaiset eivät olleet antaneet tietoja, jotka osoittaisivat, että olisi olemassa oikeusperusta, joka olisi hyväksytty ennen vuotta 1958 ja joka olisi alkuperäisessä muodossaan edelleen sovellettavissa tutkinnan kohteena olevana ajanjaksona.

11. Neljänneksi ja viimeiseksi komissio katsoi, että tuki, joka myönnettiin rutiininomaisia maidon laatutarkastuksia varten, ei täyttänyt maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevien suuntaviivojen 2007–2013 (EUVL 2006, C 319, s. 1) 109 kohdassa asetettuja edellytyksiä, kun niitä tarkastellaan yhdessä komission asetuksen (EY) N:o 1857/2006[7] 16 artiklan 1 kohdan kanssa, johon kyseisessä 109 kohdassa viitataan.

12. Tässä tilanteessa komissio päätti riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa, että Baijerissa 1.1.2007 alkaen myönnetty tuki oli sääntöjenvastainen ja sisämarkkinoille soveltumaton. Kyseisen päätöksen 2–4 artiklassa komissio määräsi tuet perittäviksi takaisin ja vahvisti takaisinperinnän yksityiskohtaiset säännöt.

II Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalaiset tuomiot

13. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft nostivat kanteet riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi, ensin mainittu 26.11.2015 ja jälkimmäinen 4.12.2015.

14. Sekä Baijerin osavaltion että Interessengemeinschaftin kanteiden ensimmäisissä kanneperusteissa väitettiin erityisesti, että SEUT 108 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohtaa ja 20 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.[8]

15. Interessengemeinschaftin toisessa kanneperusteessa väitettiin, että SEUT 107 artiklan 1 kohtaa oli rikottu siltä osin kuin maitomaksusta saadut varat katsottiin valtion varoiksi.

16. Valituksenalaisissa tuomioissa unionin yleinen tuomioistuin totesi kantajien ensimmäisen kanneperusteen osalta ensinnäkin, että asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on esitettävä asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio sekä epäilyt kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille siten, että asianomaisten osapuolten oikeutta esittää huomautuksiaan ei tehdä tyhjäksi.

17. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin tutki riidanalaisen päätöksen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen valossa määrittääkseen, kattoiko jo menettelyn aloittamista koskeva päätös Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista tapahtuvan rahoituksen. Se totesi, että maidon laatutarkastusten rahoitusta Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista ei mainittu menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Toisessa valituksenalaisessa tuomiossaan se totesi, että komissio ei ollut väittänyt, että kyseinen rahoitus olisi nimenomaisesti mainittu menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoi,

[7] [SEUT 107 ja 108 artiklan] soveltamisesta maataloustuotteiden tuotannon alalla toimiville pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettyyn valtiontukeen ja asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta 15.12.2006 annettu asetus (EUVL 2006, L 358, s. 3).

[8] Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) (menettelysääntöjä koskeva asetus).

että asianomaiset osapuolet saattoivat perustellusti olettaa, että komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä suorittama tarkastelu koski ainoastaan maitomaksusta saatuja varoja.

18. Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa käytetty ilmaus ”valtion varat” on merkitykseltään hyvin laaja, sillä siinä määrätään, että mitkään valtion varoista ”muodossa tai toisessa” myönnetyt tuet eivät sovellu sisämarkkinoille. Kyseiset varat voivat näin ollen olla muodoltaan erilaisia, ja komissio on siis velvollinen nimeämään ne ja arvioimaan niitä huolellisesti. Kyseinen tuomioistuin lisäsi, että valtion varat ovat yksi valtiontuen käsitteen tunnusmerkeistä. Tältä osin on katsottava, että komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä käyttämä ilmaus ”rahoitustuki” ei ole riittävän täsmällinen, vaikka oletettaisiinkin, että sen voitaisiin tulkita tarkoittavan molempia rahoituslähteitä. Unionin yleinen tuomioistuin lisäsi, että lopullinen päätös voi toki tietyiltä osin erota menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä. Nyt käsiteltävässä asiassa tällainen eroavuus ei kuitenkaan ole perusteltua. Kuten komissio myönsi, jäsenvaltio ilmoitti sille Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista tapahtuvasta rahoituksesta jo kauan ennen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamista. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, että riidanalaisessa päätöksessä komissio viittasi nimenomaisesti tuen rahoitukseen Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista ja myönsi siten, että tämä rahoituksen muoto ei ollut sen arvioinnissa merkityksetöntä. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalainen päätös oli hyväksytty antamatta asianomaisille osapuolille mahdollisuutta ilmaista näkemystään Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista peräisin olevasta rahoituksesta.

19. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli näin ollen, että riidanalaista päätöstä annettaessa loukattiin kantajien oikeutta osallistua hallinnolliseen menettelyyn ja rikottiin siten SEUT 108 artiklan 2 kohtaa sekä asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohtaa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi myös, että komission velvoite tarjota asianomaisille osapuolille mahdollisuus esittää huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevan päätöksen yhteydessä on luonteeltaan olennainen muotomääräys, jonka rikkomisesta aiheutuu seurauksia, kuten virheellisen toimen kumoaminen, riippumatta siitä, onko tästä rikkomisesta aiheutunut vahinkoa siihen vetoavalle tai olisiko hallinnollisessa menettelyssä voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen. Näin ollen kyseinen tuomioistuin hyväksyi ensimmäisen kanneperusteen.

20. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi niin ikään ylimääräisenä perustelunaan, ettei voida sulkea pois sitä, että jos todettua sääntöjenvastaisuutta ei olisi tapahtunut eli jos kantaja olisi tosiasiallisesti saanut mahdollisuuden esittää muodollisessa tutkintamenettelyssä huomautuksensa sen yleisestä talousarviosta tapahtuvasta rahoituksesta, menettelyssä olisi voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin totesi erityisesti, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole arvioitu kumpaakin rahoitustapaa erikseen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisessa päätöksessä komissio joko toteutti arvioinnin mainitsematta asianomaista rahoitustapaa tai sovelsi maitomaksusta tapahtuvaa rahoitusta koskevaa päättelyään Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen. Oli siis mahdollista, että jotkin Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen liittyvät väitteet olisivat voineet johtaa toisenlaiseen lopputulokseen, jos ne olisi esitetty muodollisessa tutkintamenettelyssä.

21. Muista kantajien esittämistä kanneperusteista lausumatta unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen 1–4 artiklan siltä osin kuin niissä päätetään, että Saksan liittotasavallan myöntämä valtiontuki on Baijerissa toteutettavien maidon laatutarkastusten osalta sisämarkkinoille soveltumaton, ja määrätään kyseinen tuki perittäväksi takaisin.

III Asioiden arviointi

22. Komissio esittää neljä valitusperustetta.

A Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan tulkinnassa ja soveltamisessa tapahtunutta oikeudellista virhettä

1. Tutkittavaksi ottaminen

23. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft väittävät lähinnä, että komission valituksissaan esittämiä ensimmäisiä valitusperusteita ei voida ottaa tutkittavaksi, koska niissä pyritään kiistämään unionin yleisen tuomioistuimen suorittamat, tosiseikkoja koskevat arvioinnit mutta ei väitetä, että tosiseikasto tai selvitys olisi otettu vääristyneellä tavalla huomioon.

24. Baijerin osavaltio huomauttaa ensinnäkin, että komissio ei väitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohtaa, vaan pikemminkin väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä virheellisesti.

25. Toiseksi Baijerin osavaltio esittää, että kuten ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 60, 61 ja 65 kohdassa todetaan – ja toisin kuin komissio väittää –, unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut, että komissiolla oli positiivinen velvoite kuvailla toimenpiteen tarkka rahoitustapa. Kyseinen tuomioistuin katsoi vain, että se seikka, ettei komissio menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä sulje pois tiettyä rahoitustapaa, ei riitä osoittamaan, että mainittu päätös implisiittisesti kattaisi kyseisen rahoitustavan.

26. Kolmanneksi Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft katsovat, että tätä valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska siinä vain toistetaan unionin yleisessä tuomioistuimessa esitettyjä perusteita ja perusteluja.

27. Nämä perustelut eivät kuitenkaan voi menestyä, kuten seuraavissa kohdissa selitän, ja ensimmäinen valitusperuste voidaan ottaa tutkittavaksi.

28. Toisin kuin Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft väittävät, ensimmäisessä valitusperusteessa ei pyydetä unionin tuomioistuinta suorittamaan uutta tosiseikkojen arviointia.

29. Riittää, kun todetaan, että nyt käsiteltävän valitusperusteen osalta unionin tuomioistuimen on tulkittava asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohtaa SEUT 108 artiklan 2 kohdan valossa sen määrittämiseksi, minkä asteista täsmällisyyttä muodollisen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä vaaditaan, kun otetaan huomioon komission velvoite ”esittää asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti”. Joka tapauksessa on niin, että jos unionin tuomioistuimen on tässä yhteydessä tutkittava unionin yleisen tuomioistuimen riidanalaisesta päätöksestä esittämä tulkinta, 11.3.2020 annetusta tuomiosta komissio v. Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, jäljempänä tuomio Gdynia, 121 kohta) seuraa, että tällainen kysymys on oikeuskysymys, joka voidaan ottaa tutkittavaksi muutoksenhakuvaiheessa.

30. Lisäksi tämän valitusperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten ei voida katsoa puuttuvan sillä perusteella, että siinä väitetysti toistetaan perusteluja, jotka on jo esitetty unionin yleisessä tuomioistuimessa.

31. Oikeuskäytännöstä seuraa, että ”jos valittaja – – riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittuja oikeuskysymyksiä voidaan käsitellä uudelleen valituksen yhteydessä. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osittain toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa”.[9]

2. Asiakysymys

a) Yhteenveto asianosaisten lausumista

32. Komissio katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin on ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 60–67 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 56–64 kohdassa tehnyt oikeudellisen virheen SEUT 108 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan sekä niihin liittyvän unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön tulkinnassa ja soveltamisessa, kun se määritteli menettelyn aloittamista koskevan päätöksen sisällölle asetettavia vaatimuksia. Komissio väittää, että tuen rahoituslähteen mainitseminen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on tarpeen vain poikkeuksellisesti ja erityisissä olosuhteissa.

33. Komissio huomauttaa, että tällaisessa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä se selostaa mahdollisesti valtiontukea merkitsevää toimenpidettä koskevat merkitykselliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja suorittaa näistä seikoista alustavan arvioinnin.[10] Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin totesi aivan oikein, että tarkastuselimelle maidon laatutarkastuksista suoritettava maksu oli yhtenä kokonaisuutena pidettävä tukitoimenpide. Kyseinen toimenpide rahoitettiin Baijerin osavaltion talousarviosta, josta varat siirrettiin maidon valvontaelimelle, Milchprüfring Bayern eV:lle, päätöksellä, joka koski kyseisten varojen vuotuista kokonaiskäyttöä. Kyseinen toimenpide selostettiin menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan kolmannessa, viidennessä ja 15–20 perustelukappaleessa.

34. Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä komissio yksilöi kyseistä toimenpidettä koskevan talousarviokohdan Baijerin osavaltion talousarvion menopuolelta. Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin moitti komissiota siitä, että se ei ollut yksilöinyt kyseisen talousarviokohdan tulopuolta eli tuen rahoituslähteitä. Komissio katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin perusti siten uuden menettelyvaatimuksen, jolla ei ole oikeudellista perustaa.

35. Komission mukaan erityisesti 21.10.2003 annetusta tuomiosta van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571) seuraa, että vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa tulon ja menon välillä on vahva yhteys ja on viitteitä siitä, että tulon keräämistapa rikkoo toista unionin oikeuden säännöstä, jäsenvaltion toteuttaman tukijärjestelmän muutoksen on koskettava myös kyseisen toimenpiteen rahoitustapaa. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että komission ei ole tarpeen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä täsmentää tukitoimenpiteen rahoituslähdettä poikkeustapauksia lukuun ottamatta.

[9] Tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 116 kohta).

[10] Tuomio 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

36. Nyt käsiteltävässä asiassa rahoitus on peräisin eri lähteistä, ja ongelmallinen oli vain se rahoituksen osa, joka oli peräisin maitomaksusta. Komissio väittää näin ollen, että sillä ei ollut velvoitetta mainita nimenomaisesti toista rahoitustapaa eli rahoitusta Baijerin osavaltion yleisestä talousarviosta.

37. Komissio lisää, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan nojalla tuen olemassaolo todetaan sen perusteella, että toimenpide rahoitetaan valtion varoista. Näin ollen kyseisten valtion varojen tarkalla alkuperällä ei ole merkitystä tuen olemassaoloa koskevan kysymyksen kannalta.

38. Komissio erottaa myös toisistaan yhtäältä tukitoimenpiteen (tietyn rahamäärän siirron tuensaajille) ja toisaalta kyseisen toimenpiteen rahoituksen (sen eri lähteet: maitomaksun ja Baijerin osavaltion verotulot). Lisäksi komissio tuo esille, että vastapuolet eivät kiistäneet komission toteamia tosiseikkoja ja että unionin yleinen tuomioistuin ei todennut niiden osalta virhettä. Komissio väittää siis, että se määritteli tukitoimenpiteen riidanalaisessa päätöksessä samalla tavoin kuin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Kyseisissä päätöksissä selostetun yleisen talousarvion perusteella on selvää, että mainittuun, yhtenä kokonaisuutena pidettävään tukitoimenpiteeseen oli sisältynyt kaksi rahoituslähdettä. Komissio viittaa 13.6.2019 annettuun tuomioon Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, jäljempänä tuomio Copebi), joka komission mukaan vahvisti sen oman näkemyksen, jonka mukaan tukitoimenpiteen rahoituslähteitä ei ole pakko ilmoittaa yksityiskohtaisesti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Tukitoimenpiteen kuvaus riittää.

39. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft esittävät lähinnä, että ensimmäinen valitusperuste on perusteeton. Ne väittävät ensinnäkin, että komissio perustaa perustelunsa epätarkkaan sitaattiin valituksenalaisten tuomioiden sisällöstä. Toiseksi ne väittävät, että komission on aina määritettävä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä riittävästi komission tutkinnan puitteet ja siten ilmoitettava selvästi kaikki komission tutkimat eri rahoitustavat. Kolmanneksi Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft kiistävät komission väitteen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi katsonut, että ”maidon laatutarkastuksista suoritettava maksu” muodosti ”yhden ainoan tukitoimenpiteen”. Lopuksi ne väittävät, että siltä osin kuin komissio viittaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä nimenomaisesti tiettyyn rahoitustapaan, kyseinen viittaus sitoo komissiota eikä se voi jälkeenpäin sisällyttää arviointiinsa muita rahoituslähteitä.

b) Arviointi

40. Aluksi on todettava, että minulle on epäselvää, miksi komissio jätti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä mainitsematta tukitoimenpiteen talousarviosta saatavan rahoituksen (kun otetaan huomioon, että komissio viittasi rahoitukseen mutta vain toiseen kahdesta rahoitustavasta eli maitomaksusta saatavaan rahoitukseen); todennäköisin selitys on, että kyse oli tahattomasta pois jättämisestä.

41. Kuten unionin yleinen tuomioistuin aivan oikein katsoi ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 60 kohdassa, komissio ei voi pelkästään väittää, että on riittävää, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä *ei suljettu pois Baijerin osavaltion yleisen talousarvion varoista tapahtuvaa rahoitusta*. Asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa näet säädetään komissiolla olevasta positiivisesta velvollisuudesta esittää asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, ja kyseisen velvollisuuden mukaisesti komissio ei voi vedota tällaiseen perusteluun, joka tekisi mainitun velvoitteen merkityksettömäksi.

42. SEUT 108 artiklan 2 kohdasta seuraa, että komissiolla on velvollisuus antaa asianomaisille osapuolille virallinen ilmoitus, jotta niillä olisi mahdollisuus esittää huomautuksensa muodollisessa tutkintamenettelyssä.

43. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on jo oikeuskäytännössään katsonut, muodollisessa tutkintamenettelyssä on mahdollista tutkia perusteellisesti ja selvittää kysymyksiä, jotka menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on nostettu esiin. [11]

44. Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tarkoituksena on määrittää komission tutkinnan puitteet. [12]

45. Siksi painottaisin, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on annettava asianomaisille osapuolille mahdollisuus esittää näkemyksensä muodollisessa tutkintamenettelyssä hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla.

46. Asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan selvästi, että ”muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille”.

47. Nähdäkseni tukitoimenpiteen rahoitustapa on kiistatta ”asiaan liittyvä tosiseikka” määritettäessä, onko toimenpide valtiontukea SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

48. Oikeuskäytännön mukaan [13] näet ”SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi luokitteleminen edellyttää, että neljä edellytystä täyttyy eli on olemassa valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide, kyseinen toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä annetaan valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena, ja toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua”.

49. Esillä olevassa asiassa kyseessä olevan ensimmäisen edellytyksen osalta samassa oikeuskäytännössä todetaan seuraavaa: ”Jotta etuja voidaan pitää – – valtiontukena, niiden on yhtäältä oltava suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja ja toisaalta niiden on oltava peräisin valtiolta”. [14]

50. Näin ollen erottelu, jonka komissio pyrkii tekemään toimenpiteen rahoituksen ja tuen edunsaajalle maksamisen välillä, on hatara.

51. Kuten Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft lisäksi toivat esille, toimenpiteen rahoitustavalla on nyt käsiteltävässä asiassa todennäköisesti myös merkitystä sekä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valikoivan edun määrittämisessä että voimassa olevan tuen käsitteen arvioinnissa.

[11] Tuomio 4.3.2009, Italia v. komissio (T-424/05, ei julkaistu, EU:T:2009:49, 6 kohta), mainittu ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa.

[12] Ks. tuomio 15.12.2009, EDF v. komissio (T-156/04, EU:T:2009:505, 108 kohta).

[13] Tuomio 19.12.2013, Association Vent De Colère! ym. (C-262/12, EU:C:2013:851, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Ibid., tuomion 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

52. Unionin tuomioistuin katsoi 21.10.2003 antamassaan tuomiossa van Calster ym. (C-262/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571, 49 kohta) seuraavaa: ”Tuen rahoitustapa voi tehdä koko tukijärjestelmän, joka sillä on tarkoitus rahoittaa, yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Näin ollen tukea ei voida tarkastella erillään sen rahoitustavan vaikutuksista – –. Päinvastoin komission suorittamassa tukitoimenpiteen arvioinnissa on välttämättä otettava huomioon tuen rahoitustapa silloin, kun se kuuluu olennaisesti toimenpiteeseen.”

53. On toki niin, että ”muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen laillisuuden valvonta, josta unionin tuomioistuimet huolehtivat silloin, kun asianosaiset ovat riitauttaneet komission arvion riidanalaisen toimenpiteen luonteesta valtiontukena, rajoittuu vain sen selvittämiseen, ettei komissio ole tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä”. [15]

54. Ne asiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat, jotka on asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti selostettava komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, on kuitenkin määritettävä objektiivisten perusteiden mukaan.

55. Näin ei olisi, jos unionin tuomioistuin hyväksyisi sen, että kyseisessä päätöksessä voitaisiin jättää asiaan liittyviä oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja mainitsematta pelkästään siksi, että mainitun päätöksen tekijä eli komissio on katsonut kyseiset seikat ilmeisiksi.

56. Vaikka ehkä vaikuttaakin siltä, että jäsenvaltion yleisestä talousarviosta tapahtuvassa rahoituksessa on kyse valtion varoista, kuten komissio väittää, tämä ei silti oikeuttanut komissiota jättämään kyseistä seikkaa mainitsematta menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, koska mainittu seikka on yksi valtiontuen käsitteen osatekijä.

57. On ilmeistä, että tällainen seikka on ”asiaan liittyvä oikeudellinen seikka ja tosiseikka” asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

58. Tällainen ratkaisu seuraa myös sitovia hallintotoimia koskevasta määritettävyysperiaatteesta (eli ’täsmällisyysperiaatteesta’, saksaksi ”Bestimmtheitsgrundsatz”, joka on yksi oikeusvarmuuden periaatteen ilmentymä), jonka mukaan toimen sisällöltä edellytetään tiettyä selvyyttä ja täsmällisyyttä. SEU 2 artiklaa, jossa julistetaan, että Euroopan unioni perustuu muun muassa oikeusvaltion periaatteisiin, voidaankin pitää tämän periaatteen perustana perussopimuksessa. Kuten unionin tuomioistuin on useasti katsonut, oikeusvarmuuden periaate on unionin oikeuden perusperiaate, joka edellyttää, että säännösten on oltava selviä ja täsmällisiä, jotta oikeussubjektit voivat ilman epävarmuutta saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. [16]

59. Toisin kuin komissio esittää asiassa C-167/19 P tekemänsä valituksen 52 kohdassa, komissio ei siten voi tyytyä selostamaan niitä asiaan liittyviä olosuhteita tai ”oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja”, jotka sen mielestä eivät ole ”ilmeisiä”.

60. Asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa otetaan lähtökohdaksi oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen merkitys muodollisen tutkinnan kannalta: tärkeää ei ole näiden seikkojen oletettu ja subjektiivinen ”ilmeisyys” vaan pikemminkin niiden merkitys päätöksen kannalta. Nyt

[15] Tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[16] Ks. tuomio 14.4.2005, Belgia v. komissio (C-110/03, EU:C:2005:223, 30 kohta); tuomio 9.7.1981, Gondrand ja Garancini (169/80, EU:C:1981:171, 17 kohta), ja tuomio 13.2.1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, EU:C:1996:45, 27 kohta).

käsiteltävässä asiassa kyseiset seikat koskevat valtion varoista peräisin olevaa rahoitusta, joka on yksi SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaisista edellytyksistä. Näin ollen tämä rahoitus on katsottava lopullisen päätöksen kannalta merkitykselliseksi.

61. Katson lisäksi, että komissio ei voi vedota menettelyn aloittamista koskevan päätöksen alustavaan luonteeseen perusteluna näin merkityksellisen seikan mainitsematta jättämiselle. Olen Interessengemeinschaftin kanssa samaa mieltä siitä, että asianomaisen osapuolen on voitava esittää huomautuksensa niistä oikeudellisista seikoista ja tosiseikoista, jotka ovat tarpeellisia kysymyksessä olevan tukitoimenpiteen arvioimiseksi.

62. Toisin kuin komissio on väittänyt, 21.7.2011 annetusta tuomiosta Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 103 kohta) seuraa nähdäkseni, että komission on perusteltava ”[menettelyn aloittamista koskeva päätös] riittävästi [esittämällä] selvästi perusteet, joiden vuoksi se katsoi alustavasti, että kyseessä oleva toimenpide oli tuki, ja [toteamalla], että sillä oli vakavia epäilyjä sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille”.

63. Lisäksi katson, että komissio on väärässä myös väittäessään, että sen kanta saa tukea 30.5.2013 annetusta tuomiosta Doux Élevage ja Coopérative agricole UKL-ARREE (C-677/11, EU:C:2013:348) ja 21.10.2003 annetusta tuomiosta van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571).

64. Kyseisillä tuomioilla ei ole suoraa merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa. Ensinnäkin ensin mainittu tuomio koskee asiakysymystä eli valtion varojen käsitteen alaa, kuten Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft ovat huomauttaneet.

65. Toiseksi 21.10.2003 annettu tuomio van Calster ym. (C-261/01 ja C-262/01, EU:C:2003:571) ei oikeuta päätelmää, jonka mukaan menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä on täsmennettävä tuen rahoituslähde ainoastaan poikkeustapauksissa ja erityisissä olosuhteissa. Kyseinen tuomio ei koske menettelyn aloittamista koskevan päätöksen sisältöä vaan jäsenvaltioiden ilmoitusvelvollisuuden alaa. Komission tekemä rinnastus ei ensinnäkään ole aiheellinen, sillä tukitoimenpiteen ilmoittaminen ja menettelyn aloittamista koskeva päätös sijoittuvat menettelyn eri vaiheisiin, niillä on eri tehtävät ja niihin sovelletaan erilaisia oikeudellisia kriteereitä. Kyseisessä tuomiossa myös todetaan vain, että tietyissä tapauksissa tuen rahoitustapa on mainittava toimenpidettä koskevassa ilmoituksessa. Joka tapauksessa nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä ei ole pelkästään rahoitustapaa koskevan tiedon puuttuminen menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä vaan se, että kyseisessä päätöksessä jätetään kokonaan mainitsematta toinen tukitoimenpiteen kahdesta rahoitustavasta.

66. Katson, että komission perustelut, jotka perustuvat sen omaan tulkintaan tuomiosta Copebi, eivät edistä sen asiaa.

67. Toisin kuin komissio väittää, käsiteltävässä asiassa esillä olevia oikeudellisia kysymyksiä ei näet selvästikään ole ratkaistu edellä mainitussa tuomiossa. Kyseisen tuomion taustalla oleva asia eroaa nyt käsiteltävästä asiasta jo tosiseikkojenkin osalta. Tuomiossa Copebi kyseessä ei ollut menettelyn aloittamista koskevan päätöksen sisältö vaan lopullinen päätös ja erityisesti niiden henkilöiden ryhmä, joille lopullinen päätös on osoitettu.

68. Kuten Interessengemeinschaft on huomauttanut, tuomiossa Copebi komissio ilmoitti tukimenettelyn aloittamisesta kaikkien vaadittujen muodollisuuksien mukaisesti, joten niiden, joita asia koskee, oikeutta osallistua menettelyyn ei loukattu.[17] Tuomiossa Copebi esitetyt toteamukset osoittavat, että sekä rahoituslähde Oniflhor (Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture, Ranska) että asianomainen toimenpide nimettiin ja Copebi SCA sisällytettiin hedelmien ja kasvisten tuottajana niiden henkilöiden ryhmään, joita tuen takaisinperintä mahdollisesti koski. Mainitsematta jätetty maatalousalan talouskomitea CEBI[18] vain jakoi viranomaisen takaamat varat ja toimi siis viime kädessä pelkkänä maksajavirastona. Se ei ollut sen enempää rahoituslähde kuin ”asiaan liittyvä seikkakaan” valtiontueksi määrittelyn kannalta.

69. Huomautan, että lähestymistapani ensimmäiseen valitusperusteeseen saa tukea useista tuomioista, ja muistutan, että toistaiseksi vain unionin yleisellä tuomioistuimella on ollut tilaisuus käsitellä tätä kysymystä.

70. Tuomiosta Diputación Foral de Álava ym. v. komissio[19] seuraa, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä komission on ilmoitettava selvästi, mitkä asianomaisen toimenpiteen osatekijät se riitauttaa.

71. Unionin yleinen tuomioistuin on jo lausunut, että menettelyn aloittamista koskevan päätöksen on oltava riittävän täsmällinen, jotta asianomaiset osapuolet voivat arvioida, haluavatko ne esittää huomautuksia.[20]

72. Kyseinen tuomioistuin on myös katsonut, että ”on välttämätöntä, että komissio määrittää riittävästi tutkintansa puitteet, jotta niiden, joita asia koskee, oikeutta esittää huomautuksiaan ei tehtäisi tyhjäksi”.[21]

73. Se on vastaavasti katsonut, että ”on välttämätöntä, että komissio määrittää riittävän tarkasti tutkintansa puitteet, jotta jäsenvaltio, jota vastaan menettely on aloitettu, voi esittää huomautuksensa *kaikista niistä oikeudellisista seikoista ja tosiseikoista, jotka muodostavat perustelut lopulliselle päätökselle, jossa komissio toteaa, soveltuuko kyseessä oleva toimenpide yhteismarkkinoille*”.[22]

74. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi 22.2.2006 antamassaan tuomiossa Le Levant 001 ym. v. komissio (T-34/02, EU:T:2006:59, 77–83 kohta), että komissio oli rikkonut SEUT 108 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohtaa, kun se ei ollut vaatinut yksityisiä sijoittajia esittämään huomautuksiaan. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että tuensaajan yksilöiminen on väistämättä 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu ”asiaan liittyvä oikeudellinen seikka ja tosiseikka”. Se on niin ollen mainitun säännöksen nojalla tuotava esiin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, jos se on mahdollista menettelyn tässä vaiheessa, koska komissio voi tällaisen yksilöinnin perusteella tehdä tuen takaisinperimistä koskevan päätöksen. Jollei tämäntyyppistä asianomaista osapuolta mainita riidanalaisen tuen saajana joko menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tai muodollisen tutkintamenettelyn

17 Tuomio 13.6.2019, Copebi (C-505/18, EU:C:2019:500, 34 ja 35 kohta).

18 Comité économique bigarreau industrie (jäljempänä CEBI).

19 Tuomio 6.3.2002 (T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, EU:T:2002:59, 136 kohta) (valitus hylätty unionin tuomioistuimessa).

20 Tuomio 11.5.2005, Saxonia Edelmetalle v. komissio (T-111/01 ja T-133/01, EU:T:2005:166, 50 kohta) (tuomiosta ei ole valitettu). Ks. Hancher, L., Ottervanger, T. ja Slot, P.J., *EU State Aids*, Sweet&Maxwell, 4. painos, 2012, s. 968.

21 Tuomio 1.7.2009, ISD Polska ym. v. komissio (T-273/06 ja T-297/06, EU:T:2009:233, 126 kohta).

22 Kursivointi tässä. Tuomio 30.11.2009, Ranska v. komissio (T-427/04 ja T-17/05, EU:T:2009:474, 137 kohta).

jossakin myöhemmässä vaiheessa ennen sellaisen lopullisen päätöksen tekemistä, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, ei voida katsoa, että sitä olisi asiaankuuluvalla tavalla vaadittu esittämään huomautuksensa, koska se voi perustellusti ajatella, etteivät huomautukset ole tarpeen, koska sitä ei ole yksilöity takaisinperittävän tuen saajaksi.

75. Siten esimerkiksi tuomiossa Kreikka v. komissio,[23] jossa oli kyse Olympic Airwaysille myönnetystä tuesta, joka oli siirretty seuraajayritykselle alivuokraamalla sille lentokone vuokrin, jotka olivat väitetysti päävuokrasopimuksen perusteella maksettuja vuokria alhaisemmat, komission päätös kumottiin sillä perusteella, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ei alustavasti arvioitu maksettuja vuokria sen selvittämiseksi, sisälsivätkö ne tukea.[24]

76. Myös 1.7.2009 annetusta tuomiosta KG Holding ym. v. komissio (T-81/07–T-83/07, EU:T:2009:237, 134 kohta) päätös kumottiin osittain siltä osin kuin takaisinperimismääräyksen kohdetta ei mainittu menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.

77. Näkemykseni saa tukea myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta Ferriere Nord v. komissio:[25] ”Luottamuksensuojan periaate, johon kantaja vetoaa, merkitsee, että komission on valtiontukea koskevassa tutkintamenettelyssä otettava huomioon asian käsittelyyn liittyvä [perusteltu luottamus], joka asianosaisille on voinut syntyä tiedoista, jotka sisältyvät [menettelyn aloittamista koskevaan] päätökseen – –, ja ettei se tämän vuoksi perusta lopullista päätöstään sellaisten seikkojen puuttumiseen, joita ne, joita asia koskee, eivät ole voineet katsoa olleensa velvollisia toimittamaan sille.”

78. Edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että ensimmäinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

B Toinen valitusperuste, joka koskee menettelyn aloittamista koskevan päätöksen virheellisestä tulkinnasta johtuvaa perustelujen puutteellisuutta

1. Tutkittavaksi ottaminen

79. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft väittävät, että kumpaakaan toisen valitusperusteen osaa ei voida ottaa tutkittavaksi, koska komissio kiistää unionin yleisen tuomioistuimen toteuttaman tosiseikkojen arvioinnin ja toistaa ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjä perusteita ja perusteluja.

80. Katson, että nämä perustelut on hylättävä vastaavista syistä kuin tämän ratkaisuehdotuksen 28–31 kohdassa selostetut perustelut.

[23] Tuomio 13.9.2010 (T-415/05, T-416/05 ja T-423/05, EU:T:2010:386, 240 kohta) (tuomiosta ei valitettu unionin tuomioistuimeen).

[24] Ks. Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Bloomsbury, 3. painos, 2015, s. 556.

[25] Tuomio 18.11.2004 (T-176/01, EU:T:2004:336, 88 kohta) (valitus hylätty unionin tuomioistuimessa).

2. Asiakysymys

a) Yhteenveto asianosaisten lausumista

81. Toissijaisessa valitusperusteessa, joka muodollisesti koostuu kahdesta osasta, komissio arvostelee ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 53–58 ja 62 kohtaa sekä toisen valituksenalaisen tuomion 47–53 ja 56 kohtaa.

1) Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa

82. Komissio esittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se tulkitsi menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä valikoivasti vain tiettyjen perustelukappaleiden pohjalta, vaikka sen on otettava huomioon kaikki kyseisen päätöksen perustelukappaleet. [26]

83. Komissio muistuttaa ensinnäkin, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä (viides perustelukappale) mainitaan ”talousarviosta peräisin olevat määrät” ja ”tukeen tarkoitetut määrät”. Vaikka jälkimmäisellä ilmauksella viitataankin rahoitukseen erillisestä talousarviosta peräisin olevilla, erityisesti maitomaksun tuotosta saaduilla varoilla, komissio katsoo, että on ilmeistä, että ilmauksella viitataan myös yleisestä talousarviosta tapahtuvaan rahoitukseen. Komission näkemyksen mukaan menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 18 perustelukappaleesta ilmenee myös, että rahoitus varmistetaan talousarviovaroilla ja maitomaksusta saatavilla varoilla.

84. Toiseksi komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä esittämässään tulkinnassa tehnyt neljä oikeudellista virhettä.

85. Ensimmäinen väitetty oikeudellinen virhe koskee ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 53 kohtaa ja toisen valituksenalaisen tuomion 48 kohtaa. Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut ensimmäistä komission esittämää perustelua ja että se rikkoi siksi perusteluvelvollisuuttaan ja velvollisuuttaan tarkastella kaikkia sille esitettyjä puolustautumisperusteita.

86. Toinen väitetty oikeudellinen virhe koskee ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 54 ja 57 kohtaa ja toisen valituksenalaisen tuomion 49, 52 ja 53 kohtaa. Komissio väittää, että koska Baden-Württembergin osavaltion säännökset mainitaan esimerkkinä menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 17 perustelukappaleessa, Baijerin osavaltio voi tästä päätellä, että myös Baijerin samanlaiset säännökset, joihin se oli viitannut alustavassa tutkintavaiheessa ja muodolliseen tutkintamenettelyyn antamassaan vastauksessa, kuuluivat menettelyn aloittamista koskevan päätöksen alaan.

87. Kolmas väitetty oikeudellinen virhe liittyy ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 55 kohtaan ja toisen valituksenalaisen tuomion 50 kohtaan, joissa unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 3.3.1 jaksoa siten, että siinä rajattiin alustava tutkintavaihe koskemaan vain yhtä rahoitustapaa (maitomaksua). Komissio muistuttaa, että kyseinen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen jakso sisälsi vain alustavan arvion kyseessä olevan tuen luonteesta. Näin ollen tämä tarkastelu ei voi johtaa kyseisen päätöksen 2 jaksossa selostettujen asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen kuvauksen rajoittamiseen.

[26] Määräys 10.7.2001, Irish Sugar v. komissio (C-497/99 P, EU:C:2001:393).

88. Neljännen väitetyn oikeudellisen virheen yhteydessä komissio vetoaa samoihin perusteisiin sen ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 56 kohdan ja toisen valituksenalaisen tuomion 51 kohdan osalta, joissa unionin yleinen tuomioistuin väitetysti totesi, että menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 264 perustelukappaleessa mainitaan vain maitomaksusta saatava rahoitus.

89. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft esittävät lähinnä, että komissio on väärässä väittäessään, että unionin yleinen tuomioistuin käytti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä selostettujen tosiseikkojen arvioinnissa perusteena valikoivasti tiettyjä kyseisen päätöksen perustelukappaleita. Ne kiistävät myös perustelun, jonka mukaan viittauksesta Baden-Württembergin osavaltion varainhoitoasetukseen voidaan päätellä, että menettelyn aloittamista koskeva päätös kattaa myös Baijerin osavaltion asetuksen.

2) Toisen valitusperusteen toinen osa

90. Komissio kiistää ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa esitetyn unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan hallinnollisen menettelyn asiakirja-aineiston sisällöllä ei ole merkitystä menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tulkinnan kannalta. Komissio väittää päinvastoin, että alustavan tutkinnan aikaisen kirjeenvaihdon perusteella sen enempää Baijerin osavaltiolla kuin unionin yleisellä tuomioistuimellakaan ei voinut olla epäilystä siitä, että muodollinen tutkintamenettely kattoi myös yleisistä verotuloista saadun rahoituksen.

91. Lisäksi komissio esittää, että ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 53–58 ja 62 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 47–53 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin rikkoi perusteluvelvollisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä eikä vastannut komission perusteluihin.

92. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft väittävät lähinnä, että tämä toisen valitusperusteen osa on perusteeton. Toisin kuin komissio esittää, unionin yleinen tuomioistuin ei todennut, että hallinnollisen menettelyn asiakirja-aineiston sisällöllä ei olisi merkitystä menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tulkinnan kannalta. Interessengemeinschaft lisää, että esimerkinomainen viittaaminen osavaltioiden lainsäädäntöön ei riitä asianmukaiseksi tiedottamiseksi asianomaisille osapuolille. Interessengemeinschaft väittää myös, että komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä suorittama arviointi koskee vain maito- ja rasvalain nojalla hyväksyttyjä toimenpiteitä.

b) Arviointi

93. Katson, että tämän valitusperusteen molemmat osat on käsiteltävä yhdessä.

94. Kuten unionin yleinen tuomioistuin ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa totesi, komissio itse vahvisti ensimmäisen oikeusasteen oikeuskäsittelyssä, että maidon laatutarkastusten rahoitusta Baijerin osavaltion talousarviovaroista ei mainittu menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.

95. Komission esittämiä lukuisia perusteluja ei mielestäni ole tarpeen käsitellä, koska esittämästäni ensimmäisen valitusperusteen arvioinnista seuraa väistämättä, ettei voida katsoa, että asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tutkintamenettelyn kannalta merkityksellinen oikeudellinen seikka tai tosiseikka tulisi pelkästään *implisiittisesti ”toistetuksi”* komission menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä tai *päätellyksi* kyseisestä päätöksestä.

96. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdasta ilmenee, asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdassa asetetaan ensinnäkin komissiolle positiivinen velvollisuus, mikä jo sulkee pois tällaiset implisiittiset toistamiset tai päättelyt, ja toiseksi on niin, että jos unionin tuomioistuin hyväksyisi tällaisen implisiittisen toistamisen tai päättelyn, asianomaisten osapuolten oikeus esittää huomautuksensa valtiontukimenettelyissä muuttuisi merkityksettömäksi.

97. Mielestäni tutkintamenettelyn kannalta merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat on nimenomaisesti selostettava menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.

98. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näet ”[SEUT 296 artiklassa] edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja *niissä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava* [unionin] toimielimen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, ja niitä ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne sekä se tarve, jota niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen”. [27]

99. On paikallaan esittää vielä yksi loppuhuomautus: jos komission nyt käsiteltävässä asiassa esittämät perustelut hyväksyttäisiin, miten unionin tuomioistuin voisi kumoamiskannetta käsitellessään lausua mahdollisesta päätöksen perustelujen puuttumisesta, jos hyväksyttäisiin se, että kyseisessä päätöksessä mainittaisiin tiettyjä asiaan liittyviä oikeudellisia seikkoja tai tosiseikkoja vain *implisiittisesti*?

100. Tästä seuraa, että toisen valitusperusteen molemmat osat on hylättävä joko perusteettomina tai tehottomina. Näin ollen toinenkin valitusperuste on hylättävä.

C Kolmas valitusperuste, joka koskee SEUT 263 artiklan toisen kohdan tulkinnassa tapahtunutta oikeudellista virhettä

1. Tutkittavaksi ottaminen

101. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft kiistävät tämän valitusperusteen tutkittavaksi ottamisen, koska se ei itsessään voi johtaa valituksenalaisten tuomioiden kumoamiseen, sillä se liittyy tiiviisti neljänteen valitusperusteeseen.

102. On kuitenkin niin, että vaikka kolmas ja neljäs valitusperuste liittyvätkin tiiviisti toisiinsa (kolmas valitusperuste voidaan hyväksyä vain, jos neljäs valitusperuste hyväksytään), tämä ei itsessään riitä syyksi jättää kumpaakaan niistä tutkimatta. Mielestäni kolmatta valitusperustetta ei

[27] Kursivointi tässä. Ks. tuomio 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni v. komissio (C-194/09 P, EU:C:2011:497, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

voida katsoa tehottomaksi, koska komission valituksista ilmenee selvästi, että se ei esittänyt neljättä valitusperustetta pelkästään kolmanteen perusteeseen nähden toissijaisena, vaan molemmat valitusperusteet ovat samalla tasolla.

103. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft väittävät myös, että kolmatta valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska komissio kiistää unionin yleisen tuomioistuimen toteuttaman tosiseikkojen arvioinnin ja toistaa unionin yleisessä tuomioistuimessa esitettyjä perusteita ja perusteluja.

104. Katson, että nämä perustelut on hylättävä vastaavista syistä kuin tämän ratkaisuehdotuksen 28–31 kohdassa selostetut perustelut.

2. Asiakysymys

a) Yhteenveto asianosaisten lausumista

105. Komissio esittää lähinnä, että ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 70 ja 71 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 66–68 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että kolmansien osapuolien osallistumisoikeudet ovat olennaisia menettelymääräyksiä SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

106. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft esittävät lähinnä, että tämä valitusperuste on perusteeton. Ne väittävät, että olennaisen menettelymääräyksen rikkominen johtaa automaattisesti riidanalaisen päätöksen kumoamiseen. Ne väittävät myös, että 8.5.2008 annettu tuomio Ferriere Nord v. komissio (C-49/05 P, ei julkaistu, EU:C:2008:259; jäljempänä tuomio Ferriere Nord) ei ole merkityksellinen esillä olevan asian kannalta. Lisäksi 11.12.2008 annetun tuomion komissio v. Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, jäljempänä tuomio Freistaat Sachsen) osalta mainitut osapuolet väittävät, että kyseisessä tuomiossa todetaan, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen komission velvollisuus antaa asianomaisille osapuolille mahdollisuus huomautusten esittämiseen muodollisen tutkintamenettelyn aikana on olennainen menettelymääräys.

b) Arviointi

107. Tietyssä uudemmassa valtiontukien valvonnan alan oikeuskäytännössään [28] unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut hyvin muodollista näkemystä ja pyrkinyt asettamaan komissiolle ja sen päätöksille liioitellun tiukkoja vaatimuksia. Tällainen oikeuskäytäntö ylittää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut vaatimukset. Nyt käsiteltävien asioiden lisäksi (kolmannen ja neljännen valitusperusteen osalta) tällainen esimerkki on asia, jota käsittelen yksityiskohtaisesti tässä ratkaisuehdotuksessa (tuomio Gdynia) ja jossa unionin tuomioistuin hylkäsi unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistavan ja kumosi sen tuomion.

108. Lisäksi huomautan, että 3.6.2021 antamassani ratkaisuehdotuksessa C-57/19 P, Tempus Energy (tällä hetkellä vireillä oleva asia) selitän, että mainitussa asiassa unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistapa on hylättävä ja sen tuomio kumottava, koska unionin yleinen

[28] Yleisenä katsauksena uudempaan valtiontukia koskevaan oikeuskäytäntöön ks. esim. Staviczky, P., *What Will the EU Court's Recent Judgments Annulling Commission's State Aid Decisions Bring to Member States*?, European State Aid Law Quarterly, nro 3, 2019, s. 293. Ks. myös esim. mainitun julkaisun samassa numerossa: Buendia, J. L., Buts, C. ja Cyndecka, M., *Review of EU Case Law on State Aid – 2018*, s. 313.

tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä todetessaan, että ilmoitettu tukitoimenpide antoi aihetta vakaviin epäilyihin soveltuvuudestaan sisämarkkinoille. Nähdäkseni unionin yleinen tuomioistuin teki siltä osin virheen ottaessaan ensisijaisena epäilyjä koskevana aihetodisteena huomioon ilmoitusta edeltävän yhteydenpidon keston ja olosuhteet sekä tukitoimenpiteen monimutkaisuuden ja uutuuden, ja se teki toisen virheen katsoessaan, että komissio oli jättänyt tutkimatta asianmukaisesti tietyt Yhdistyneen kuningaskunnan kapasiteettimarkkinoiden näkökohdat. [29]

109. Kuten jäljempänä selitän, valituksenalaisissa tuomioissa on pääongelmana se, että jos unionin tuomioistuin hyväksyisi unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistavan, se sumentaisi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneen erottelun, jossa yhtäällä ovat sen jäsenvaltion, jolle päätös on osoitettu, oikeudet valtiontukimenettelyissä ja toisaalla asianomaisten osapuolten (rajoitetummat) oikeudet.

1) Asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeudet vastaan asianomaisten osapuolten osallistumisoikeus

110. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee todellakin selvästi, että asianomaisten osapuolten oikeudet ovat soveltamisalaltaan suppeammat kuin asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeudet [30] eikä niiden loukkaaminen välttämättä johda lopullisen päätöksen kumoamiseen, ellei jäsenvaltio osoita, että ilman kyseistä loukkaamista menettelyn tulos olisi voinut olla toisenlainen. [31]

111. Tältä osin oikeuskäytännöstä seuraa, että vaikka kaikkia asianomaisia osapuolia kehotetaan esittämään huomautuksensa muodollisessa tutkintamenettelyssä, tämä menettely ei johda kontradiktoriseen keskusteluun kantelijan tai edes tuensaajan kanssa. Muodollisessa tutkinnassa vastaanotetut huomautukset välitetään ainoastaan asianomaiselle jäsenvaltiolle. [32]

112. Lisäksi vain asianomainen jäsenvaltio voi menestyksekkäästi esittää puolustautumisoikeuksiensa loukkaamista koskevan kanneperusteen unionin tuomioistuimissa käytävässä kumoamismenettelyssä. [33]

113. Tässä yhteydessä huomautan, että unionin tuomioistuin ei ole ollut halukas viittaamaan oikeuteen tulla kuulluksi tutkinnan alkuvaiheessa – ei edes silloinkaan, kun on kyse asianomaisesta jäsenvaltiosta. [34]

[29] On muitakin esimerkkejä, joissa unionin tuomioistuin on muutoksenhakuvaiheessa hylännyt unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistavan ja sen komission päätöksen kumoavat tuomiot. Ks. esim. tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757); tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551); tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732), ja tuomio 2.12.2009, komissio v. Irlanti ym. (C-89/08 P, EU:C:2009:742).

[30] Tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154).

[31] Tuomio 14.2.1990, Ranska v. komissio (C-301/87, EU:C:1990:67).

[32] Ks. tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, 59 kohta). Ks. myös tuomio 8.7.2004, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio (T-198/01, EU:T:2004:222, 193–198 kohta).

[33] Tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio (234/84, EU:C:1986:302, 30 kohta) ja tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 165 kohta).

[34] Tuomio 10.5.2005, Italia v. komissio (C-400/99, EU:C:2005:275, 29–35 kohta).

114. Unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä on nimittäin vahvistettu, että valtiontukien valvonnan alalla kolmansilla osapuolilla ei ole mitään seuraavista oikeuksista: oikeus saada tieto, että komissio tutkii tukea alustavassa vaiheessa,[35] oikeus saada tieto olennaisista tosiseikoista ennen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamista,[36] oikeus esittää huomautuksia alustavassa vaiheessa[37] ja oikeus saada tutustua komission asiakirja-aineistoon.[38] Kolmansilla osapuolilla ei myöskään ole oikeutta valittaa kuulemismenettelystä vastaavalle komission neuvonantajalle menettelykysymyksissä, täyttä oikeutta tulla kuulluksi (muutoin kuin esittämällä huomautuksia menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä) eikä oikeutta osallistua komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisiin tapaamisiin.

115. Kuten unionin tuomioistuin 24.9.2002 antamansa tuomion Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio (C-74/00 P ja C-75/00 P, EU:C:2002:524, jäljempänä tuomio Falck) 80–82 kohdassa muistutti, ”[SEUT 108] artiklan 2 kohdan soveltamisen osalta – – Euroopan [unionin] virallisessa lehdessä julkaistu tiedonanto on asianmukainen keino tiedottaa menettelyn alkamisesta kaikille asianosaisille – –. Tällä tiedonannolla pyritään saamaan niiltä, joita asia koskee, kaikki tiedot, joista komissiolle voisi olla hyötyä tulevassa toiminnassaan – – Tällaisella menettelyllä taataan myös muille jäsenvaltioille ja niille, joita asia koskee, tilaisuus tulla kuulluiksi – – Valtiontukien valvontamenettely – – on kuitenkin sen systematiikka huomioon ottaen tuen myöntämisestä [unionin] oikeuden mukaisiin velvoitteisiinsa nähden vastuussa olevaa jäsenvaltiota vastaan aloitettu menettely. Tämän vuoksi puolustautumisoikeuksien noudattaminen edellyttää sitä, että siltä osin kuin jäsenvaltio ei ole voinut esittää näkemyksiään tietyistä tiedoista, komissio ei voi käyttää niitä kyseistä jäsenvaltiota vastaan tekemässään päätöksessä – – Valtiontukien valvontamenettelyssä muilla asianosaisilla kuin asianomaisella jäsenvaltiolla on ainoastaan tämän tuomion 80 kohdassa todettu asema, eivätkä ne tältä osin voi itse vaatia, että komission olisi kuultava niitä samalla kontradiktorisella tavalla kuin sen on kuultava kyseessä olevaa jäsenvaltiota”.

116. Näin ollen käsiteltävänä olevaa valitusperustetta on tarkasteltava unionin tuomioistuimen tämän oikeuskäytännön valossa.

117. Kuten jäljempänä selostetaan, unionin yleinen tuomioistuin on ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 70 ja 71 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 66–68 kohdassa tekemässään päätelmässä, jonka mukaan kolmansien osapuolten osallistumisoikeudet ovat olennaisia menettelymääräyksiä SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, jättänyt huomiotta edellä mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja tehnyt oikeudellisen virheen.

118. Tällainen lähestymistapa on hylättävä myös siksi, että se johtaa oikeustilaan, joka on olennaisesti vastoin asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia komissioon nähden ja joka paradoksaalisesti suojaisi paremmin asianomaisten osapuolten oikeuksia kuin kyseisen jäsenvaltion oikeuksia.

119. Tuomiossaan Ferriere Nord unionin tuomioistuin sovelsi puolustautumisoikeuksia koskevaa oikeuskäytäntöä hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevaan oikeuteen. Näin ollen kyseisen oikeuden loukkaus ei voi johtaa komission lopullisen päätöksen kumoamiseen, paitsi jos menettely olisi ilman loukkausta voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen.

35 Tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio (T-354/05, EU:T:2009:66).

36 Tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio (T-354/05, EU:T:2009:66).

37 Tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio (T-354/05, EU:T:2009:66).

38 Tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

120. Ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin perusti päättelynsä tuomion Freistaat Sachsen 55 kohtaan.[39] Näin toimiessaan se kuitenkin jätti mainitsematta kyseisen tuomion 56 kohdan, jossa nimenomaisesti vahvistetaan tuomio Ferriere Nord.[40]

121. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että näennäinen ristiriita tuomion Ferriere Nord ja tuomion Freistaat Sachsen välillä mitätöityy, jos ymmärrämme tuomiot siten, että vain *velvollisuus aloittaa muodollinen tutkintamenettely* on olennainen menettelymääräys. Toisin sanoen komissio ei voi tehdä asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan mukaista päätöstä muodollisen tutkintamenettelyn päättämisestä, jos se ei ole sitä ennen aloittanut muodollista tutkintamenettelyä saman asetuksen 4 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisella päätöksellä.

122. Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen puuttuminen on se seikka, joka rikkoo olennaista menettelymääräystä.

123. Tämä voidaan rinnastaa siihen seikkaan, että olennaiset menettelymääräykset ilmaisevat yleisesti ottaen perustavanlaatuisen toimielimiä koskevan säännön.[41] Tämä on sopusoinnussa sen edellä mainitun, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan komission on aloitettava muodollinen tutkintamenettely ja annettava menettelyn aloittamista koskeva päätös; tämän vaatimuksen voidaan perustellusti katsoa muodostavan olennaisen menettelymääräyksen.

124. Sen sijaan asiaan liittyvän oikeudellisen seikan tai tosiseikan mahdollinen puuttuminen aloittamismenettelystä – kuten se, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ei nimenomaisesti mainita yhtä tukitoimenpiteen rahoituslähdettä – ei liity olennaiseen toimielimiä koskevaan sääntöön vaan muodostaa sen sijaan ”vähäisemmän” rikkomisen eli kolmansien osapuolten hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevien oikeuksien loukkauksen, koska tämä mainitsematta jättäminen estää niitä esittämästä huomautuksiaan kyseisestä seikasta.

125. Tällainen rikkomus ei voi johtaa lopullisen päätöksen automaattiseen kumoamiseen. Kyseinen päätös voidaan kumota vain, jos asianomaiset osapuolet voivat osoittaa, että tiedot, jotka ne olisivat toimittaneet kyseisestä seikasta, olisivat voineet muuttaa muodollisen tutkintamenettelyn päättämistä koskevan päätöksen sisältöä.

126. Tässä yhteydessä huomautettakoon, että ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa mainittu 8.9.2016 annettu tuomio Goldfish ym. v. komissio (T-54/14, EU:T:2016:455) ei tue unionin yleisen tuomioistuimen tulkintaa. Kyseinen tuomio tukee itse asiassa omaa tulkintaani tuomiosta Freistaat Sachsen. Tuomion Goldfish ym. v. komissio 47 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että

[39] ”– – EY 88 artiklan 2 kohdasta samoin kuin asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdasta ilmenee, että kun komissio päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn tukisuunnitelman osalta, sen on annettava niille, joita asia koskee – mukaan luettuna kyseessä oleva yritys tai yritykset –, mahdollisuus esittää huomautuksensa. Tämä sääntö on luonteeltaan olennainen muotoseikka.”

[40] ”Tästä seuraa, että kun oikeudellinen järjestelmä, jonka voimassa ollessa jäsenvaltio ilmoittaa suunnitellusta tuesta, muuttuu ennen kuin komissio tekee ratkaisunsa, komission on ratkaistava asia uusien sääntöjen perusteella ja sen on asian ratkaisemiseksi pyydettävä niitä, joita asia koskee, ottamaan kantaa kyseisen tuen yhteensoveltuvuuteen näihin uusiin sääntöihin nähden. Tilanne on toisin vain silloin, kun uusi oikeudellinen järjestelmä ei sisällä olennaisia muutoksia aiemmin voimassa olleeseen järjestelmään nähden (ks. vastaavasti [tuomio] Ferriere Nord – –, 68–71 kohta – –).”

[41] Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, OUP, 2014, s. 371.

”todisteita, jotka on hankittu jättäen *kokonaan* noudattamatta menettelyä, josta niiden hankkimisen osalta on säädetty ja jolla pyritään suojelemaan asianomaisten perusoikeuksia”, ei voida hyväksyä (kursivointi tässä).

127. Julkisasiamies Fennelly tiivisti osuvasti ratkaisuehdotuksessaan komissio v. ICI[42] olennaisen menettelymääräyksen ja subjektiivisen oikeuden (kuten mainitussa tapauksessa asianomaisten osapuolten valtiontukien valvonnan alan hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevan oikeuden) välisen eron: ”Vaikka [unionin] tuomioistuin onkin pyrkinyt välttämään minkään abstraktin määritelmän antamista olennaisen menettelymääräyksen käsitteelle, sen oikeuskäytännöstä ilmenee mielestäni, että tämä käsite on varattu sellaisille menettelymääräyksille, jotka liittyvät olennaisesti säädöksen tai päätöksen hyväksyvän toimielimen tahdon muodostamiseen ja ilmaisemiseen, ja että, kuten [SEUT 263] artiklasta selvästi ilmenee, tällaisen menettelymääräyksen rikkominen oikeuttaa väistämättä kyseisen säädöksen tai päätöksen kumoamisen kokonaisuudessaan. Koska tällaisen menettelymääräyksen rikkominen koskee asianomaista säädöstä tai päätöstä kokonaisuudessaan, siihen vetoavan asianosaisen ei ole tarpeen, eikä useimmissa tapauksissa edes mahdollistakaan, osoittaa, että rikkomisella olisi jotain tiettyä haitallista vaikutusta kyseisen asianosaisen subjektiivisiin oikeuksiin tai etuihin; tällaisen menettelymääräyksen rikkominen merkitsee niin perustavanlaatuisen säädöksen tai päätöksen hyväksymiseen tai muotoon vaikuttavan määräyksen rikkomista, että tällaista säädöstä tai päätöstä ei voida pitää asianomaisen toimielimen pätevänä ja todistusvoimaisena toimena.”

128. Sen korostamiseksi, miksi asianomaisten osapuolten valtiontukimenettelyyn osallistumista koskevien oikeuksien loukkaaminen ei koske olennaista menettelymääräystä, on hyödyllistä mainita esimerkkejä, joita unionin tuomioistuimet ovat luonnehtineet olennaisiksi menettelymääräyksiksi: kuulemismahdollisuuden tarjoaminen jäsenvaltioille ennen lopullisen polkumyyntitullin käyttöönottoa tai kilpailuoikeudellisen päätöksen tekemistä.[43] Tällaisen kuulemisen puuttuminen kokonaan johtaa automaattisesti polkumyyntitullia koskevan asetuksen kumoamiseen. Kuulemiseen liittyvä aineellinen virhe tai viivästys johtaa kumoamiseen vain, jos se on voinut vaikuttaa kuulemisen tulokseen.

129. Tästä seuraa, että voimme tehdä rinnastuksen menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen: sen puuttuminen kokonaan johtaa automaattisesti lopullisen päätöksen kumoamiseen, kun taas menettelyn aloittamista koskevan päätöksen huomattava puutteellisuus ei johda samaan tulokseen, ellei sen voida osoittaa vaikuttaneen valtiontukien tutkinnan tulokseen.

[42] Ratkaisuehdotus komissio v. ICI (C-286/95 P ja C-287/95 P, EU:C:1999:578, 22 kohta).

[43] Unionin yleinen tuomioistuin on jo tarkastellut tätä; ks. tuomio 22.5.2014, Guangdong Kito Ceramics ym. v. neuvosto (T-633/11, ei julkaistu, EU:T:2014:271, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) (mukaan lukien kilpailuoikeuden alan oikeuskäytäntö); tuomio 13.9.2010, Whirlpool Europe v. neuvosto (T-314/06, EU:T:2010:390, 91–96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) (mukaan lukien kilpailuoikeuden alan oikeuskäytäntö); tuomio 11.9.2014, Gold East Paper ja Gold Huasheng Paper v. neuvosto (T-443/11, EU:T:2014:774, 95–101 kohta); tuomio 17.2.2011, Zhejiang Xinshiji Foods ja Hubei Xinshiji Foods v. neuvosto (T-122/09, ei julkaistu, EU:T:2011:46, 100–112 kohta), ja tuomio 30.4.2015, VTZ ym. v. neuvosto (T-432/12, ei julkaistu, EU:T:2015:248, 176–185 kohta ja 212–217 kohta).

2) Tuomiossa Gdynia on jo hylätty unionin yleisen tuomioistuimen yritykset muuttaa asianomaisten osapuolten oikeuksien loukkaaminen olennaiseksi menettelymääräykseksi

130. Tuomiossa Gdynia ja erityisesti sen 78–82 kohdassa[44] unionin tuomioistuin hylkäsi korostetusti unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistavan ja vahvisti, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaiseen hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevat kolmansien osapuolten oikeudet eivät ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja olennaisia menettelymääräyksiä.

131. Kyseisessä valituksessa komissio väitti lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin oli soveltanut asianomaisille osapuolille SEUT 108 artiklan 2 kohdassa annettua, huomautusten esittämistä koskevaa oikeutta virheellisesti ja päinvastoin kuin tuomiossa Ferriere Nord, kun unionin yleinen tuomioistuin kyseisen asian olosuhteissa luokitteli tämän oikeuden virheellisesti olennaiseksi menettelymääräykseksi, jonka noudattamatta jättäminen johti automaattisesti käsiteltävänä olevan päätöksen kumoamiseen.

132. On syytä huomauttaa, että Gdynia ja PLGK sekä Puolan tasavalta väittivät lähinnä, että komissio aliarvioi asianomaisten osapuolten huomautusten esittämistä koskevan oikeuden merkitystä. Ne väittivät, että komission perustelu, joka tukeutui oikeuskäytäntöön, jonka mukaan asianomaisten osapuolten rooli muodollisessa tutkintamenettelyssä on vain komission tietolähteenä toimiminen, on unionin tämänhetkisen lainsäädännön vastainen, koska komission tältä osin mainitsemat tuomiot annettiin ennen Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) voimaantuloa. Mainitut osapuolet esittivät, että asianomaisten osapuolten oikeutta saada mahdollisuus huomautusten esittämiseen kyseisen asian kaltaisessa tilanteessa on nyt arvioitava perusoikeuskirjassa suojattujen perusoikeuksien valossa ja erityisesti perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrätyn, hyvää hallintoa koskevan oikeuden valossa, joka on yksi näiden oikeuksien osatekijä. Näin ollen asianomaisten osapuolten oikeus tulla kuulluksi ennen komission päätöksen antamista olisi nyt otettava huomioon.

133. Gdynian ja PLGK:n sekä Puolan tasavallan esittämässä perustelussa annetaan ymmärtää, että kolmansien osapuolten oikeus osallistua SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaiseen hallinnolliseen menettelyyn olisi olennainen menettelymääräys, ja juuri tätä unionin yleinen tuomioistuin olennaisesti tavoitteli 17.11.2017 antamassaan tuomiossa Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kosakowo v. komissio (T-263/15, EU:T:2017:820) samoin kuin valituksenalaisissa tuomioissa.

134. Nähdäkseni tällä kysymyksellä ei kuitenkaan ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa, koska tällainen näkemys on selvästi hylätty tuomiossa Gdynia.

135. Ensinnäkin unionin tuomioistuin muistutti tuomion Gdynia 70 kohdassa, että oikeuskäytännön mukaan ”valtiontukea mahdollisesti saaneita yrityksiä on pidettävä asianomaisina osapuolina ja komission velvollisuutena on SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa tutkinnan vaiheessa kehottaa niitä esittämään huomautuksensa”.

136. Saman tuomion 71 kohdassa unionin tuomioistuin painotti, että ”vaikka kyseiset asianomaiset osapuolet eivät voi vedota puolustautumisoikeuksiin, niillä on silti oikeus osallistua komission hallinnolliseen menettelyyn siinä määrin kuin se yksittäistapauksen olosuhteet huomioon ottaen on asianmukaista”.

[44] Ks. myös ratkaisuehdotukseni komissio v. Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2019:569).

137. Tässä ratkaisuehdotuksessa valitsemaani lähestymistapaa tukee edelleen se, että unionin tuomioistuin käytti seuraavassa lainaamissani kohdissa (eli tuomion Gdynia 72–75 kohdissa) perusteenaan tuomiota Falck (80–83 kohta)[45] korostaakseen selvästi asianomaisen jäsenvaltion (*suoranaista*) *osallistumista* hallinnolliseen menettelyyn koskevien (puolustautumis)oikeuksien ja kolmansien osapuolten (*epäsuoraa*) *osallistumista* hallinnolliseen menettelyyn koskevien oikeuksien välistä eroa.

138. Tuomion Gdynia 72 kohdassa unionin tuomioistuin muistuttaa lähinnä, että asianomaisilla osapuolilla on nämä oikeudet vain komission asianmukaisen tiedonsaannin mahdollistamiseksi.

139. Saman tuomion 73 kohdassa unionin tuomioistuin painottaa, että valtiontukien valvontamenettely on yleisen systematiikkansa mukaisesti menettely, joka aloitetaan asianomaista jäsenvaltiota vastaan.

140. Tuomion Gdynia 74 kohdassa unionin tuomioistuin puolestaan huomauttaa – jälleen tuomioon Falck tukeutuen[46] –, että ”muilla asianomaisilla osapuolilla kuin asianomaisella jäsenvaltiolla on ainoastaan [kyseisen tuomion] 72 kohdassa todettu asema, *eivätkä ne* tältä osin *voi itse vaatia, että komission olisi kuultava niitä samalla kontradiktorisella tavalla kuin sen on kuultava kyseessä olevaa jäsenvaltiota*” (kursivointi tässä).

141. Tuomion Gdynia 75 kohdassa unionin tuomioistuin lisää, että ”yhdessäkään valtiontukien valvontamenettelyä koskevassa säännöksessä ei anneta asianomaisista osapuolista tällaisen tuen saajalle mitään erityistä asemaa”, eikä vähiten siksi, että kyseessä ei ole tuensaajaa vastaan aloitettava menettely, jossa tuensaaja voisi vedota oikeuksiin, jotka ovat yhtä laajat kuin puolustautumisoikeudet sinänsä.

142. Tuomion Gdynia taustalla olevassa asiassa asianomaisia osapuolia ei kehotettu esittämään huomautuksia komission vuoden 2014 suuntaviivojen[47] sovellettavuudesta ja mahdollisesta vaikutuksesta ennen riidanalaisen päätöksen antamista, vaikka kyseiset suuntaviivat julkaistiin menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen ja siis tutkintamenettelyn alkuvaiheen päättämisen jälkeen. Tästä heräsi kysymys, voiko unionin yleinen tuomioistuin kyseisessä asiassa lausua, että asianomaisten osapuolten oikeudet esittää huomautuksia uusista oikeussäännöistä (erityisesti vuoden 2014 suuntaviivoista) ennen riidanalaisen päätöksen antamista muodostivat SEUT 263 artiklassa tarkoitetun olennaisen menettelymääräyksen, jonka rikkominen johtaa kyseisen päätöksen kumoamiseen ilman, että on tarpeen osoittaa, että hallinnollinen menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen.

143. Unionin tuomioistuin vastasi kieltävästi.

144. Unionin tuomioistuin katsoi, että siinä, että asianomaisia osapuolia kehotettiin esittämään huomautuksia sellaisista seikoista, joita ei mainittu menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, kuten uusien arviointisääntöjen hyväksymisestä, sen jälkeen, kun SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettelyn aloittamista koskeva päätös oli julkaistu, ei ollut kyse olennaisesta menettelymääräyksestä vaan *menettelyvirheestä*, joka ei näin ollen johtanut automaattisesti lopullisen päätöksen kumoamiseen (kyseisen tuomion 78–82 kohta).

[45] Lainaan tuomion Falck asian kannalta merkityksellisiä kohtia tämän ratkaisuehdotuksen 115 kohdassa.

[46] Lainaan tuomion Falck asian kannalta merkityksellisiä kohtia tämän ratkaisuehdotuksen 115 kohdassa.

[47] Komission tiedonanto ”Suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille” (EUVL 2014, C 99, s. 3, jäljempänä vuoden 2014 suuntaviivat).

145. Erityisesti 78 kohdassa unionin tuomioistuin selitti, että oli tutkittava, katsoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti, että asianomaisten osapuolten oikeus esittää kyseisessä asiassa huomautuksia uudesta oikeudellisesta järjestelmästä ennen riidanalaisen päätöksen hyväksymistä *oli olennainen menettelymääräys* SEUT 263 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä.

146. Seuraavassa kohdassa (tuomion Gdynia 79 kohdassa) unionin tuomioistuin viittasi tuomioon Ferriere Nord ja totesi, että ”komissio ei voi asianomaisten osapuolten menettelyllisiä oikeuksia loukkaamatta perustaa päätöstään uudella oikeudellisella järjestelmällä käyttöön otettuihin uusiin periaatteisiin kehottamatta näitä esittämään huomautuksiaan tältä osin”.

147. Tällaisesta ”*menettelyvirheestä* kuitenkin seuraa päätöksen kumoaminen kokonaan tai osittain ainoastaan, jos riitautettu päätös olisi ilman kyseistä virhettä voinut olla sisällöltään erilainen”.[48] Tässä unionin tuomioistuin lainaa 23.4.1986 annettua tuomiota Bernardi v. parlamentti (150/84, EU:C:1986:167).

148. Edelleen 81 kohdassa unionin tuomioistuin huomautti erityisesti, että ”asianomaisten osapuolten menettelyllisten oikeuksien osalta on todettava, että jos oikeudellinen järjestelmä muuttuu sen jälkeen, kun komissio on antanut asianomaisille osapuolille mahdollisuuden esittää huomautuksensa ja ennen kuin komissio on antanut tukihanketta koskevan päätöksen, ja jos komissio perustaa kyseisen päätöksen uuteen oikeudelliseen järjestelmään kehottamatta kyseisiä osapuolia esittämään huomautuksiaan uudesta järjestelmästä, pelkästään siitä, että oikeudellisen järjestelmän, jonka osalta kyseisille osapuolille on annettu mahdollisuus esittää huomautuksensa, ja sen oikeudellisen järjestelmän, johon mainittu päätös perustuu, välillä on eroavuuksia, ei voi seurata saman päätöksen kumoaminen. Vaikka kyseessä olevat oikeudelliset järjestelmät olisivat muuttuneet, on epäselvää, saattoiko kyseinen muutos muuttaa riitautetun päätöksen sisältöä, kun otetaan huomioon kyseisten järjestelmien nyt käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset säännökset”.

149. Tämän perusteella unionin tuomioistuin katsoi tuomion Gdynia 82 kohdassa, että unionin yleinen tuomioistuin ”teki valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa oikeudellisen virheen, kun se totesi, että asianomaisten osapuolten oikeus esittää huomautuksia nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa on luonteeltaan SEUT 263 artiklassa tarkoitettu olennainen menettelymääräys, jonka rikkominen johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen ilman, että on tarpeen osoittaa, että kyseisen oikeuden loukkaaminen olisi voinut vaikuttaa kyseisen päätöksen sisältöön”.

150. Kyseisen tuomion 86 kohdassa unionin tuomioistuin katsoi, että ”unionin yleinen tuomioistuin ei voinut asianomaisten osapuolten menettelyllisiä oikeuksia koskevaa oikeuskäytäntöä, sellaisena kuin se esitetään edellä [tuomion Gdynia] 70–75 sekä 79 ja 81 kohdassa, sivuuttamatta todeta, ettei ole tarpeen tutkia, mikä vaikutus riidanalaiseen päätökseen oli sillä, ettei asianomaisia osapuolia ollut kehotettu lausumaan vuoden 2014 suuntaviivoista ennen kyseisen päätöksen antamista, eikä todeta tällaista vaikutusta tutkimatta komission perusteluja, joilla se pyrki osoittamaan kyseisen päätöksen perustana olevan itsenäisen ja riippumattoman oikeusperustan olemassaolon”.

[48] Kursivointi tässä; tuomion Gdynia 80 kohta.

151. Voidaan myös todeta, että tuomion Gdynia 87 ja 88 kohdassa unionin tuomioistuin viittaa vain tuomioon Freistaat Sachsen (55 kohta) vastaukseksi valituksen vastapuolten perusteluihin ja toistaa aiemman toteamuksensa, että asianomaisten osapuolten oikeus esittää huomautuksia kyseisen asian kaltaisissa olosuhteissa ei ole olennainen menettelymääräys.

152. Unionin tuomioistuin ei tältä osin tukeudu perusteluissaan menettelyn aloittamista koskevan päätöksen sisältöön vaan siihen komission velvollisuuteen, että ”kun [se] päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn tukisuunnitelman osalta, sen on annettava asianomaisille osapuolille – mukaan luettuna kyseessä oleva [yritys] – mahdollisuus esittää huomautuksensa” (tuomion Gdynia 87 kohta).

153. Kuten unionin tuomioistuin 88 kohdassa totesi, yhtäältä tuomio Freistaat Sachsen ”koskee – – velvollisuuksia, jotka komissiolla on muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisajankohtana. Toisaalta siinä oli kyse tukisuunnitelmasta ilmoittamisen jälkeen annettujen uusien oikeussääntöjen soveltamisesta. Se koskee siis kysymyksiä, jotka poikkeavat nyt käsiteltävän valituksen yhteydessä kyseessä olevista kysymyksistä, sillä Gdynian kunnan ja PLGK-yhtiön oikeus saada mahdollisuus esittää huomautuksia koskee oikeudellisen järjestelmän muuttumista, joka tapahtui sen jälkeen, kun mainittuja osapuolia oli kehotettu esittämään huomautuksensa mutta ennen riidanalaisen päätöksen antamista”.

154. Tästä seuraa, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen olennainen menettelymääräys, joka koskee asianomaisia osapuolia, kattaa yksinomaan asianomaisille osapuolille osoitettavan kehotuksen, jotta ne voisivat esittää huomautuksensa viipymättä menettelyn aloittamista koskevan päätöksen antamisen jälkeen.

3) Tuomiota Freistaat Sachsen koskeva ylimääräinen perustelu

155. Kuten julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksissa on tapana, käsittelen tyhjentävyyden vuoksi vielä kysymystä siitä, olisiko päätelmäni toisenlainen, jos katsottaisiin esimerkin vuoksi (päinvastoin kantaani), että unionin yleinen tuomioistuin (ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa) oli oikeassa tukeutuessaan tuomioon Freistaat Sachsen (55 kohta), jonka mukaan ”komission velvoite tarjota niille, joita asia koskee, mahdollisuus esittää huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevan päätöksen vaiheessa on luonteeltaan olennainen muotomääräys – –, jonka rikkomisesta aiheutuu seurauksia, kuten virheellisen toimen kumoaminen, riippumatta siitä, onko tästä rikkomisesta aiheutunut vahinkoa siihen vetoavalle tai olisiko hallinnollisessa menettelyssä voitu päätyä toisenlaiseen lopputulokseen”.

156. Päätelmäni pitää paikkansa tässäkin skenaariossa: unionin yleisen tuomioistuimen tästä toteamuksesta seuraa näet loogisesti, että tuomio Gdynia kumoaisi tällöin tuomion Freistaat Sachsen (tai korjaisi sitä).

157. Sen sijaan, että unionin tuomioistuin olisi tutkinut, rikottiinko kyseisessä tapauksessa tällaista olennaista menettelymääräystä (tuomion Gdynia 78 kohdassa), se tukeutui tuomioon Bernardi v. parlamentti (150/84, EU:C:1986:167, 28 kohta), kuten edellä tarkastelussani totesin, arvioidakseen, ”saattoiko unionin yleinen tuomioistuin perustellusti todeta – –, että nyt käsiteltävän tapauksen asianomaisten osapuolten oikeus esittää huomautuksia tästä uudesta oikeudellisesta järjestelmästä ja erityisesti vuoden 2014 suuntaviivoista ennen riidanalaisen

päätöksen antamista on SEUT 263 artiklassa tarkoitettu olennainen menettelymääräys, jonka rikkominen johtaa kyseisen päätöksen kumoamiseen, ilman että olisi tarpeen osoittaa, että hallinnollisessa menettelyssä olisi voitu päätyä erilaiseen lopputulokseen”.

158. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 70 ja 71 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 66–68 kohdassa oikeudellisen virheen katsoessaan, että ”komission velvoite tarjota niille, joita asia koskee, mahdollisuus esittää huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevan päätöksen vaiheessa on luonteeltaan olennainen muotomääräys”.

159. Tämä johtuu siitä, että hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevien asianomaisten osapuolten oikeuksien noudattamatta jättäminen – esimerkiksi siten, että niille ei anneta tilaisuutta esittää huomautuksia – ei merkitse olennaisen menettelymääräyksen rikkomista, josta seuraisi automaattisesti riidanalaisen päätöksen kumoaminen.

160. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että vaikka nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat asianomaisten osapuolten huomautukset eivät koskekaan *oikeussääntöjä* (kuten tuomiossa Gdynia kyseessä olleita valtiontukien tutkintaa koskevia komission suuntaviivoja) vaan *tosiseikkoja* (eli esillä olevassa asiassa kyseessä olevan tukijärjestelmän toista rahoitustapaa: rahoitusta Baijerin osavaltion talousarviovaroista), ero esittämättä jääneiden huomautusten *kohteissa* ei sulje pois tuomion Gdynia soveltamista.

161. *Kummassakin tapauksessa ongelma on sama* – se, että asianomaiset osapuolet eivät voineet tehdä tiettäväksi kantaansa menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen sisältyviin seikkoihin.

162. Se, että näissä kahdessa asiassa asianomaisten osapuolten huomautusten puuttumisen *syyt* – eli menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä puuttunut maininta ja uusien komission suuntaviivojen antaminen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen julkaisemisen jälkeen – erosivat toisistaan, on merkityksetöntä. Merkityksellistä on se, että molemmissa tapauksissa asianomaisten osapuolten oikeuksia osallistua hallinnolliseen menettelyyn loukattiin.

163. Unionin yleinen tuomioistuin itsekin korosti ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa, että hallinnolliseen menettelyyn osallistumista koskevia oikeuksia loukattiin.

164. Kaikista edellä esitetyistä näkökohdista seuraa näin ollen, että kolmas valitusperuste on hyväksyttävä.

D Neljäs valitusperuste, joka koskee asianomaisten osapuolten huomautusten esittämistä koskevan oikeuden tulkinnassa tapahtunutta oikeudellista virhettä

1. Tutkittavaksi ottaminen

165. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft esittävät, että neljäs valitusperuste on jätettävä tutkimatta. Ne väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin päätteli ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 72 ja 75 kohdassa, että asianomaisten osapuolten huomautusten esittämistä koskevan oikeuden loukkaus vaikutti menettelyn tulokseen, sellaisen toteamuksen perusteella, joka koski puhtaasti tosiseikkoja. Interessengemeinschaft väittää, että tämä peruste

on jätettävä tutkimatta, koska se koskee unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaa tosiseikkojen arviointia ja siinä toistetaan perusteita ja perusteluja, jotka on jo esitetty unionin yleisessä tuomioistuimessa.

166. Baijerin osavaltio ei ensinnäkään voi moittia komissiota siitä, että se olisi väitetysti tukeutunut uusiin tosiseikkoihin, koska komissio tukeutuu riidanalaisen päätöksen sisältöön ja kyseinen päätös on oikeussääntö. Toiseksi on riittävää todeta, että kyseiset perustelut voidaan hylätä tämän ratkaisuehdotuksen 28–31 kohdassa jo selostetuista syistä.

2. Asiakysymys

a) Yhteenveto asianosaisten lausumista

167. Komissio esittää, että unionin yleinen tuomioistuin totesi ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 72–75 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 70–72 kohdassa virheellisesti, että asianomaisten osapuolten huomautukset siitä, onko talousarviorahoituksessa kyse valtion varoista, olisivat voineet vaikuttaa menettelyn tulokseen. Komissio esittää, että unionin yleinen tuomioistuin paitsi sovelsi virheellisesti SEUT 108 artiklan 2 ja 3 kohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohtaa myös tulkitsi virheellisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtion varojen käsitettä ja SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaista voimassa olevan tuen käsitettä. Lisäksi komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti myös riidanalaisessa päätöksessä vahvistetut tosiseikat vääristyneellä tavalla huomioon ja että se jätti tarkastelematta komission puolustautumisperusteita.

168. Komissio kiistää ensinnäkin ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa esitetyn toteamuksen, jonka mukaan Baijerin osavaltio ei voinut esittää näkemyksiään siitä, olivatko yleisistä verotuloista rahoitetut maidon laatutarkastukset tarkastuksia, jotka ylittivät pakolliset lakisääteiset vaatimukset. Komissio esittää, että mainitun osavaltion muodollisessa tutkintamenettelyssä esittämät perustelut eivät muuttaneet kyseisen menettelyn tulosta, sillä lisätarkastusten rahoitus ei kuulunut riidanalaisen päätöksen soveltamisalaan. Seuraavaksi komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei tarkastellut sen puolustautumisperusteita: ensinnäkin sitä, että vaikka lisätarkastuksiin liittyvät Baijerin osavaltion perustelut olisivatkin paikkansapitävät, oli joka tapauksessa selvää, että kyseiset tarkastukset toteutettiin maito- ja rasvalain nojalla. Menettelyn aloittamista koskeva päätös kuitenkin kattoi kaikki mainitussa säädöksessä säädetyt tarkastukset ja siis myös lisätarkastukset.

169. Toiseksi komissio kiistää ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa esitetyn toteamuksen, jonka mukaan Baijerin osavaltiota ei voitu kuulla siitä, oliko kyseessä oleva toimenpide voimassa oleva tuki. Unionin yleinen tuomioistuin ei vastannut komission puolustautumisperusteisiin.

170. Tältä osin komissio toteaa, että menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 140–152 perustelukappaleessa annettiin asianomaisille osapuolille mahdollisuus ottaa kantaa siihen, oliko kyseessä voimassa oleva tuki. Se lisää, että kuten riidanalaisen päätöksen 41–56 perustelukappaleesta seuraa, Baijerin osavaltio esitti tästä kysymyksestä yksityiskohtaiset huomautuksensa.

171. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft väittävät lähinnä, että tämä valitusperuste on perusteeton, koska se perustuu valituksenalaisten tuomioiden virheelliseen tulkintaan. Ne väittävät, että kysymys siitä, ovatko talousarviovarat valtion varoja, on merkityksetön. Seuraavaksi kyseiset osapuolet esittävät, että kysymys siitä, olisiko menettelyn tulos voinut olla erilainen, jos asianomaisten osapuolten osallistumisoikeuksia ei olisi loukattu, on niin ikään merkityksetön. Interessengemeinschaft väittää lisäksi, että komissio ei voi väittää, että erillinen komission päätös olisi kattanut lisätarkastukset.

b) Arviointi

172. Koska kolmas valitusperuste on syytä hyväksyä, myös neljättä valitusperustetta on tarkasteltava.

173. On siis tutkittava, olisiko menettely voinut johtaa erilaiseen tulokseen, jos asianomaisten osapuolten oikeutta osallistua menettelyyn ei olisi loukattu (eli jos asianomaiset osapuolet olisivat voineet esittää huomautuksia tukitoimenpiteen toisesta rahoitustavasta), kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisissa tuomioissa esittää.

1) Valituksenalaisissa tuomioissa omaksuttu lähestymistapa

174. Ensinnäkin Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft ovat väärässä väittäessään, että käsiteltävänä olevassa asiassa on riittävää *olettaa*, että niiden mahdollisesti esittämillä huomautuksilla olisi ollut tarvittava vaikutus.

175. Tuomiossa Ferriere Nord (83 kohta) todetaan näet selvästi, että unionin tuomioistuimen on selvitettävä, ”saattoiko” kanta ”muuttaa kyseisen päätöksen sisältöä”.

176. Kuitenkin unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 73–75 kohdassa perustuvat yksinomaan olettamuksiin ja päättelyyn.

177. Kuten jäljempänä selostetaan, unionin yleinen tuomioistuin ei edes arvioinut saati osoittanut, että asianomaisten osapuolten huomautukset kyseessä olevan tukitoimenpiteen toisesta rahoituslähteestä (eli Baijerin osavaltion talousarviosta) *olisivat voineet muuttaa tutkintamenettelyä*.

178. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt toimia seuraavasti: asianomaisen osapuolen on esitettävä sille ne tosiseikat, jotka se olisi esittänyt hallinnollisessa menettelyssä, jos sitä ei olisi estetty sen osallistumisoikeuksien loukkauksen vuoksi, ja unionin yleisen tuomioistuimen on oletettava kyseiset tosiseikat paikkansapitäviksi. Tältä pohjalta unionin yleisen tuomioistuimen on tutkittava, olisivatko kyseiset tosiseikat voineet muuttaa asian oikeudellista arviointia, jos komissio olisi selvittänyt niiden paikkansapitävyyden hallinnollisessa menettelyssä.

179. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin jätti täysin suorittamatta tämän selvityksen jälkimmäisen vaiheen. Tämä vaihe ei koske tosiseikkojen toteamista vaan kyseisten tosiseikkojen oikeudellisten vaikutusten arviointia, ”vaikka [ne] pitäisivät paikkansa”. [49]

[49] Ks. tuomio 16.6.2016, SKW Stahl-Metallurgie ja SKW Stahl-Metallurgie Holding v. komissio (C-154/14 P, EU:C:2016:445, 69–76 kohta) ja tuomio 11.1.2007, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio (C-404/04 P, ei julkaistu, EU:C:2007:6, 131–136 kohta).

180. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen.

181. Soveltaessaan lähestymistapaansa nyt käsiteltävien asioiden tosiseikkoihin unionin yleinen tuomioistuin päätteli, ettei voida sulkea pois sitä, että jos todettua sääntöjenvastaisuutta ei olisi tapahtunut (jos ensimmäisen oikeusasteen käsittelyn kantaja olisi tosiasiallisesti saanut mahdollisuuden esittää muodollisessa tutkintamenettelyssä huomautuksensa yleisestä talousarviosta tapahtuvasta rahoituksesta), menettelyssä olisi voitu päätyä toisenlaiseen tulokseen.

182. Unionin yleinen tuomioistuin esitti tälle päätelmälle kaksi perustelua. Ensinnäkin Baijerin osavaltio ei voinut esittää huomautuksiaan siitä, ylittävätkö sen talousarviovaroista rahoitetut tarkastukset pakolliset lakisääteiset vaatimukset (ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 73 kohta). Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, että Baijerin osavaltiota ei voitu kuulla siitä, nousiko asiassa esille kysymys voimassa olevasta tuesta (mainitun tuomion 74 kohta).

183. Ensimmäisen perustelun (ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 73 kohta) osalta Baijerin osavaltion esittämä väite, jonka mukaan yleisistä verotuloista rahoitettiin muita toimenpiteitä kuin maitomaksusta rahoitettuja tarkastuksia (eli maidon laatutarkastuksia, ”jotka ylittivät pakolliset vaatimukset” ja joilla oli ”muu tarkoitus”), on perusteeton, ei vähiten siksi, että komissio totesi riidanalaisen päätöksen 25 ja 27 perustelukappaleessa seuraavaa: ”Jo alustavan tutkintamenettelyn aikana Saksa väitti, etteivät nämä toimenpiteet ole tukea seuraavista syistä: – – Erityisen tärkeitä ovat raakamaidon lisätarkastukset, jotka ylittävät selkeästi maidon laatua koskevan asetuksen vaatimukset.[50] – – Komissio huomauttaa, että tällaisten lisätarkastusten taloudellista tukea käsitellään erillisessä päätöksessä”.

184. Tätä toteamusta ei kiistetty unionin yleisessä tuomioistuimessa. Mielestäni tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa oikeudellisen virheen. Tämä soveltuu toisen valituksenalaisen tuomion 70–72 kohtaan soveltuvin osin.

185. Unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen myös tulkitessaan virheellisesti menettelyyn osallistumista koskevien oikeuksien loukkaamisen seurauksia koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Pelkkä *perustelun esittäminen* unionin yleisessä tuomioistuimessa ei riitä. Tarvitaan unionin yleisen tuomioistuimen suorittama *kyseisen perustelun aineellinen arviointi* sen selvittämiseksi, *saattoiko mainittu perustelu muuttaa* hallinnollisen menettelyn tulosta.[51]

186. Baijerin osavaltion muodollisessa tutkintamenettelyssä esittämä perustelu, joka koski sitä, ylittivätkö maidon laatutarkastukset lakisääteiset vaatimukset, ei olisi voinut muuttaa menettelyn tulosta, ei vähiten siksi, että komissio sulki tällaiset lisätarkastukset nimenomaisesti riidanalaisen päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

187. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään tutkinut komission sille esittämiä kahta perustelua, joissa komissio pyrki osoittamaan, että lisätarkastuksia koskeva perustelu oli joka tapauksessa jo lähtökohdiltaan perusteeton.

50 Maidon laadusta 9.7.1980 annettu asetus (Milch-Güteverordnung; BGBl. 1980 I, s. 878, jäljempänä maidon laatua koskeva asetus).

51 Esimerkki tästä periaatteesta on tuomiossa 1.10.2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto (C-141/08 P, EU:C:2009:598, 83–104 kohta, jäljempänä tuomio Foshan Shunde).

188. Ensinnäkin komissio väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa lähinnä, että vaikka Baijerin osavaltion kyseisiä tarkastuksia koskeva perustelu olisi paikkansapitävä (mitä se ei ole), osapuolten kesken oli joka tapauksessa selvää, että kyseessä on maidon laatua koskevan asetusten mukaisten tarkastusten teko, siis lakisääteisten tarkastusten teko. Näin ollen kaikki tarkastukset toteutetaan maito- ja rasvalain nojalla. Koska menettelyn aloittamista koskeva päätös koski kaikkia maito- ja rasvalaissa säädettyjä tarkastuksia, se kattoi myös edellä mainittujen näytteiden ottamisen. [52]

189. Toiseksi komissio väitti, että ”[väitetysti] pakolliset vaatimukset ylittävien” tarkastusten kustannukset eivät kuuluneet ”sitä suuremmalla syyllä” maidonostajien kannettavaksi, kuten Baijerin osavaltio esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa. Kyseessä ovat päinvastoin juuri sellaiset kustannukset, joita yrityksille syntyy vapaaehtoisista toimenpiteistä, jotka ne toteuttavat ilman lakisääteistä pakkoa ja oman etunsa vuoksi, eli kustannukset, jotka niiden olisi tavanomaisesti kannettava itse. [53]

190. Näin ollen se, että unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut näitä perusteluja, on itsessään oikeudellinen virhe. [54]

191. Myöskään toinen perustelu (ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 74 kohta) ei voi menestyä niiden komission unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämien syiden vuoksi, joita unionin yleinen tuomioistuin ei maininnut saati käsitellyt valituksenalaisissa tuomioissaan.

192. Kyseessä olivat seuraavat perustelut: ensinnäkin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä annettiin jo osapuolille mahdollisuus esittää huomautuksia ”voimassa olevan tuen” olemassaolosta yleisistä verotuloista tapahtuvan rahoituksen osalta (mainitun päätöksen 140–152 perustelukappale).

193. Toiseksi tukijärjestelmän luonteesta seuraa joka tapauksessa jo, että se myönnetään uudelleen joka vuosi tai joka toinen vuosi. [55] Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohta kuitenkin estää sen määrittelemisen voimassa olevaksi tueksi nyt käsiteltävässä asiassa.

194. Kolmanneksi on niin, että riippumatta sen Baijerin osavaltion perustelun paikkansapitävyydestä, jonka mukaan meijerien kustannusten vähentämistä yleisiä verotuloja tarjoamalla ”oli aina harjoitettu”, minkä komissio kiistää, on kuitenkin niin, että kyseinen perustelu ei voisi osoittaa 1 artiklan b alakohdan mukaisen voimassa olevan tuen olemassaoloa. Tältä osin ei näet ratkaisevaa ole toimenpiteen rahoitustapa vaan toimenpide itse. Toimenpiteessä on kuitenkin kyse joka vuosi myönnettävästä tuesta, joka myönnetään vuotuisesta tai kaksivuotisesta talousarviosta.

195. Neljänneksi Baijerin osavaltio (toisin kuin esimerkiksi Baden-Württembergin osavaltio) ei ole hallintomenettelyn aikana lainkaan väittänyt, että kyse olisi voimassa olevasta tuesta.

[52] Ks. tältä osin lisäksi ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn puolustuksen 22–24 ja 35 kohta ja liite A.35, s. 372, sekä vastauskirjelmän 19–21 kohta.

[53] Ks. ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn vastauskirjelmän 21 kohta.

[54] Tuomio 24.10.2013, Land Burgenland ym. v. komissio (C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, EU:C:2013:682, 110–112 kohta).

[55] Ks. tältä osin lisäksi ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn puolustuksen 6 ja 36–39 kohta sekä vastauskirjelmän 33, 34 ja 50–97 kohta.

196. Koska nämä perustelut esitettiin unionin yleisessä tuomioistuimessa eikä se maininnut saati käsitellyt niitä, ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 74 kohta muodostaa oikeudellisen virheen.[56]

2) Valituksenalaisten tuomioiden lähestymistavan vertailu unionin tuomioistuimen tuomion Gdynia kanssa

197. Oikea lähestymistapa, jota unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt noudattaa, on kuvattu unionin tuomioistuimen tuomiossa Gdynia.

198. Mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi ensin menettelyllisen sääntöjenvastaisuuden ja selvitti sitten, olisiko asianomaisten osapuolten menettelyllisten oikeuksien loukkaus voinut vaikuttaa tutkintamenettelyn tulokseen.

199. Toteuttamansa *yksityiskohtaisen arvioinnin* (tuomion Gdynia 83–86 ja 123–160 kohta) perusteella unionin tuomioistuin päätteli riidanalaisen päätöksen perustelujen pohjalta, että päätöksen sisältö olisi ollut sama, vaikka asianomaiset osapuolet olisivat voineet esittää huomautuksia vuoden 2014 suuntaviivoista.

200. Katson (komission tavoin), että kun unionin yleinen tuomioistuin oli todennut, että asianomaisten osapuolten huomautusten esittämistä koskevia oikeuksia oli loukattu, se ei voinut perustaa *pelkkiin oletuksiin tai arveluihin* näkemystään siitä, että tutkintamenettely olisi johtanut toisenlaiseen tulokseen, jos loukkausta ei olisi tapahtunut.

201. Se saattoi perustaa mainitun olettamuksen ainoastaan riidanalaisen päätöksen perustelujen yksityiskohtaiseen arviointiin (jollaisen unionin tuomioistuin toteutti tuomiossaan Gdynia) ja asianosaisten perustelujen tarkasteluun. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia kaikki komission perustelut, ja vasta niiden osoittauduttua tehottomiksi se olisi voinut selostaa, miksi tutkintamenettely olisi voinut sen mielestä johtaa toisenlaiseen tulokseen, käyttäen perusteenaan riidanalaiseen päätökseen sisältyviä seikkoja.

202. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 72–75 kohdassa ja toisen valituksenalaisen tuomion 70–72 kohdassa esittämässä päättelyssä, jonka mukaan asianomaisten osapuolten huomautusten esittämistä koskevan oikeuden loukkauksen tulisi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, on oikeudellinen virhe.

203. Unionin yleinen tuomioistuin näet totesi pelkästään, että *on mahdollista*, että ellei kyseisessä tuomiossa todettua sääntöjenvastaisuutta olisi tapahtunut, menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen (ensimmäisen valituksenalaisen tuomion 72 kohta).

204. Menettelyn toisenlaisen tuloksen mahdollisuus ei kuitenkaan riitä perusteeksi unionin toimen kumoamiselle.

205. Tuomiosta Gdynia ilmenee selvästi, että tarvitaan *positiivinen toteamus*, että tulos olisi ollut toisenlainen.

[56] Tuomio 24.10.2013, Land Burgenland ym. v. komissio (C-214/12 P, C-215/12 P ja C-223/12 P, EU:C:2013:682, 110–112 kohta).

206. Siltä osin viittaan tuomion Gdynia 81 kohtaan: ”saattoiko kyseinen muutos muuttaa riitautetun päätöksen sisältöä, kun otetaan huomioon kyseisten järjestelmien nyt käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset säännökset”; sen 95 kohtaan: ”[kyseisen] tuomion 82–86 kohdassa todetut virheet voivat kuitenkin johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen vain siinä tapauksessa, että vuoden 2014 suuntaviivojen määräykset, joihin komissio tukeutui kyseisessä päätöksessä, eivät tosiasiallisesti voineet muuttaa kyseisen päätöksen sisältöä”, ja 132 kohtaan: ”tässä yhteydessä on muistutettava, että – kuten [kyseisen tuomion] 81 kohdasta ilmenee – käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimet eivät voi tyytyä yksilöimään uudella oikeudellisella järjestelmällä tehtyjä muutoksia perustellakseen sellaisen komission päätöksen kumoamisen, jolla kyseistä järjestelmää sovelletaan, vaan niiden on lisäksi tarkistettava, saattoiko oikeudellisen järjestelmän muuttaminen vaikuttaa kyseiseen päätökseen”.

207. Lisään, että yhtäältä uusia vaatimustenmukaisuusperusteita (uusia vuoden 2014 suuntaviivoja, kuten tuomiossa Gdynia) koskevien huomautusten puuttumisen ja toisaalta sen rahoituksen osan, jossa kiistatta on kyse valtion varoista (kuten nyt käsiteltävässä asiassa), välisellä erolla ei tässäkään ole merkitystä edellä mainitun oikeudellisen arvioinnin kriteerin soveltamisen kannalta.

3) Joka tapauksessa myös tuomiota Gdynia edeltävässä oikeuskäytännössä määriteltiin asianmukainen lähestymistapa selvästi

208. Asiassa neuvosto v. Interpipe Niko Tube ja Interpipe NTRP [57] menettelyn osapuoli sai päivää ennen asetuksen antamista tietää seikoista, joita tiettyjen laskelmien teossa oli käytetty. Näiden tietojen perusteella kyseinen osapuoli sai unionin yleisen tuomioistuimen kumoamaan osittain kyseisen asetuksen. Kyseinen osapuoli väitti, että laajempi kumoaminen olisi ollut mahdollinen sellaisten lisätietojen perusteella, jotka se olisi esittänyt, jos se olisi saanut aiemmin tiedon kyseisistä seikoista. Unionin tuomioistuin hyväksyi tämän väitteen, koska asetuksen osittainen kumoaminen vahvisti sen, että tiedoilla oli oikeudellista merkitystä.

209. Asiassa SKW Stahl-Metallurgie ja SKW Stahl-Metallurgie Holding v. komissio [58] valittajat eivät puolustautumisoikeuksiensa loukkauksen vuoksi voineet ottaa kantaa kysymykseen Degussa-yrityksen vaikutuksesta toiseen yritykseen (SKW:hen). Unionin tuomioistuin katsoi, että kartelliin liittyvän vastuun kohdentaminen perustui useisiin seikkoihin ja että näin ollen vaikutusta koskevalla kysymyksellä ei ollut merkitystä päätöksen kannalta, vaikka kyseinen perustelu pitäisikin paikkansa.

210. Asiassa Saksa v. komissio [59] komissio ei lähettänyt tiettyjä tuensaajan kanssa kilpailevien yritysten kirjeitä asianomaiselle jäsenvaltiolle (Saksalle), joka väitti, että sen puolustautumisoikeuksia oli loukattu ja että päätös pitäisi näin ollen kumota. Unionin tuomioistuin tutki, olisiko Saksan hallitus – jos se olisi saanut nämä huomautukset – voinut esittää perusteluja, jotka olisivat saaneet komission hyväksymään tukitoimenpiteen. Saksan hallitus ei kuitenkaan kyennyt esittämään oikeudellisia seikkoja tai tosiseikkoja, jotka olisivat saaneet komission tekemään toisenlaisen päätöksen. Unionin tuomioistuimen vastaus oli kielteinen: valtiontuen kielto johtui sovellettavista suuntaviivoista, ja siten Jadekost hyötyi toimintatuesta, jota ei olisi voitu hyväksyä kyseisten suuntaviivojen mukaisesti eikä myöskään periaatetasolla.

[57] Tuomio 16.2.2012 (C-191/09 P ja C-200/09 P, EU:C:2012:78, 75–88 kohta).

[58] Tuomio 16.6.2016 (C-154/14 P, EU:C:2016:445, 69–76 kohta).

[59] Tuomio 5.10.2000 (C-288/96, EU:C:2000:537, 92–106 kohta, jäljempänä tuomio Jadekost).

211. Tuomiossa Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio [60] unionin tuomioistuin otti saman kannan. Se tutki, olisivatko perustelut, joita ei puolustautumisoikeuksien loukkaamisen vuoksi voitu esittää, voineet johtaa tukitoimenpiteen hyväksymiseen, jos ne olisivat pitäneet paikkansa. Unionin tuomioistuin katsoi, että näin ei ollut, koska rakenneuudistussuunnitelman puuttuminen olisi joka tapauksessa johtanut toimenpiteen kieltämiseen.

212. Asiassa Westdeutsche Landesbank [61] Saksan hallitus väitti, että sen oikeutta tulla kuulluksi oli loukattu, koska komissio oli evännyt oikeuden tutustua tiettyihin asiakirjoihin. Tutkittuaan asiakirjojen sisällön unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että puolustautumisoikeuksia ei ollut loukattu, muun muassa sillä perusteella, että asiakirjoissa lähinnä vain täsmennettiin jo aiemmin ilmaistuja kantoja.

213. Baijerin osavaltio ja Interessengemeinschaft tukeutuvat perusteluissaan erityisesti tuomioon Foshan Shunde (94 kohta). Kyseinen tuomio ei kuitenkaan edistä niiden asiaa. Kuten komissio huomautti, unionin tuomioistuin viittaa mainitun tuomion 81 kohdassa vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, joka koskee mahdollisuutta, että menettely johtaisi toisenlaiseen tulokseen.

214. Se seikka, että arviointiperustetta ei kyseisessä oikeuskäytännössä ole muutettu, saa myös vahvistusta esimerkiksi tuoreemmasta tuomiosta eli 10.9.2013, annetusta tuomiosta G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 40 kohta), jossa unionin tuomioistuin viittaa tuomioon Foshan Shunde. Unionin tuomioistuin selittää siinä arviointiperusteen selvästi: ”tällaisen lainvastaisuuden toteamiseksi [on tarpeen] tarkistaa – –, olisiko kyseessä oleva hallintomenettely voinut asiaan erityisesti liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella johtaa toisenlaiseen tulokseen, [jos] asianomaiset [osapuolet] olisivat voineet vedota seikkoihin, jotka olisivat voineet [osoittaa, että menettelyn tuloksen pitäisi olla toisenlainen]”.

215. Tuomion Foshan Shunde 94 kohdassa otetaan vain huomioon yksi kyseisen asian erityispiirre, nimittäin se, että polkumyyntisäännöissä (samoin kuin kilpailuoikeudellisissa säännöissä) säädetään yrityksille todellisista puolustautumisoikeuksista ja erityisesti vuoropuhelusta komission kanssa, kun taas valtiontukisäännöissä asianomaisten osapuolten menettelyyn osallistumista koskeviin oikeuksiin ei selvästikään sisälly tällaista vuoropuhelua. [62]

4) Neljättä valitusperustetta koskeva päätelmä

216. Samalla tavoin kuin toimintatuki tuomiossa Jadekost ja rakenneuudistustuki, johon ei liity rakenneuudistussuunnitelmaa, 11.1.2007 annetussa tuomiossa Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio (C404/04 P, ei julkaistu, EU:C:2007:6) ovat joka tapauksessa kiellettyjä, yleiset talousarviovarat ovat yleisesti ottaen todennäköisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja.

217. Näin ollen yhdyn komission kantaan, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa noudattama lähestymistapa on hylättävä, koska se muodostaisi vaarallisen ennakkotapauksen, joka on ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa ja vie tehokkaan vaikutuksen siltä suodattimelta, jonka hallinnollisen menettelyn mahdollisesti toisenlaista tulosta koskeva arviointiperuste muodostaa.

[60] Tuomio 11.1.2007 (C-404/04 P, ei julkaistu, EU:C:2007:6, 131–136 kohta).

[61] Tuomio 6.3.2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio (T-228/99 ja T-233/99, EU:T:2003:57).

[62] Ks. tuomio Falck (82 kohta) ja tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 181 kohta).

218. Tästä seuraa, että neljäs valitusperuste on hyväksyttävä.

219. Koska kolmas ja neljäs valitusperuste on hyväksyttävä, valituksenalaiset tuomiot on kumottava.

IV Asian palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen

220. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu on kumottu, unionin tuomioistuin voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

221. Unionin tuomioistuin voi lausua ensimmäisessä oikeusasteessa esitetystä ensimmäisestä kanneperusteesta, koska osapuolet kävivät siitä laajaa näkemysten vaihtoa unionin yleisessä tuomioistuimessa samoin kuin nyt unionin tuomioistuimessa. Katson, että unionin tuomioistuimen on hylättävä kyseinen kanneperuste niistä syistä, joiden perusteella valituksenalaiset tuomiot kumotaan.

222. Muiden kanneperusteiden osalta asia on kuitenkin palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, koska ne on käsiteltävä ja tutkittava ensimmäisessä oikeusasteessa.

V Oikeudenkäyntikulut

223. Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tämän muutoksenhakumenettelyn oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

VI Ratkaisuehdotus

224. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

1) hylkää kaksi ensimmäistä valitusperustetta

2) kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen 12.12.2018 antaman tuomion Freistaat Bayern v. Euroopan komissio (T-683/15, EU:T:2018:916) ja 12.12.2018 antaman tuomion Interessengemeinschaft privater Milchverarbeiter Bayerns e.V. ym. v. Euroopan komissio (T-722/15–T-724/15, ei julkaistu, EU:T:2018:920)

3) hylkää kumoamiskanteiden ensimmäisen kanneperusteen siltä osin kuin kyseinen peruste koskee käsiteltävänä olevien asioiden asianomaisten osapuolten menettelyllisten oikeuksien loukkaamista sillä perusteella, että niille ei annettu tilaisuutta ilmaista näkemyksiään tuen yleisestä talousarviosta tapahtuvasta rahoituksesta

4) palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen jäljellä olevien kanneperusteiden tutkimiseksi

5) määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.