JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
30 päivänä huhtikuuta 2002 [1]

Johdanto

1. Nyt esillä oleva asia, josta Cour administrative d'appel de Lyon on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön, koskee Ranskan lakia, jolla perustetaan eläinruhojen ja vaarallisen teurastamojätteen julkinen keräys- ja hävityspalvelu, joka on i) pakollinen ja jota tarjotaan vastikkeettomasti pääasiallisille edunsaajille, nimittäin karjankasvattajille ja teurastamoille, ii) ja jonka suorittavat yksityiset teuraiden käsittelylaitosyritykset, joille valtio maksaa korvauksen niiden tarjoamista palveluista julkisten hankintamenettelyjen perusteella tehtyjen sopimusten mukaisesti, ja iii) joka rahoitetaan lihanostoverolla, jota kannetaan pääasiassa lihan vähittäismyyntiä harjoittavilta valintamyymälöiltä, mutta ei pieniltä lihan vähittäismyyjiltä.

2. Nyt esillä olevassa asiassa ratkaistavana olevat kysymykset koskevat etenkin sitä, sisältääkö laki valtiontukea karjankasvattajille ja teurastamoille, jotka saavat palvelun vastikkeetta, valikoiduille teuraiden käsittelylaitosyrityksille, joille valtio maksaa kyseisen palvelun suorittamisesta, ja/tai niille pienille lihan vähittäismyyjille, joiden ei tarvitse maksaa lihanostoveroa.

3. Nämä kysymykset ovat tulleet esiin oikeudenkäynnissä, jossa lihan vähittäismyyntiä harjoittava valintamyymälä vaatii lihanostoveron palauttamista väittäen, että kyseisellä lailla perustettu järjestely on valtiontukea, jota ei voida ottaa käyttöön ilmoittamatta siitä etukäteen komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

4. Nyt esillä olevassa asiassa esiin tulleisiin kysymyksiin kuuluu myös yhteisöjen tuomioistuimen hiljattain asiassa Ferring [2] ja vireillä olevassa asiassa Altmark Trans [3] käsittelemä kysymys siitä, onko sellaista taloudellista korvausta, jonka jäsenvaltio myöntää julkista palvelua tarjoavalle yritykselle, pidettävä valtiontukena ja millä edellytyksin.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Asia C-53/00, tuomio 22.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9067).

3 — Asia C-280/00, tuomio 24.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7747).

Yleinen tausta

5. Nyt esillä olevan asian kannalta olennaiset kansalliset oikeussäännöt koskevat muun kuin ihmisravinnoksi tarkoitetun eläinperäisen aineksen hävittämistä ja käsittelyä.[4] Tällaiseen ainekseen kuuluvat esimerkiksi sellaisten maatalouseläinten ruhot, joilla oli kuollessaan kliinisiä taudinoireita, eläimet, jotka on teurastettu taudin hävittämissuunnitelmia toteutettaessa, muut eläinten ruhot (kuten tieliikenneonnettomuuksien jälkeen kerätyt eläimet tai kuolleet lemmikkieläimet), teuraseläinten osat, jotka on todettu ihmisravinnoksi kelpaamattomiksi, tai sellaisten teuraseläinten osat, jotka on todettu ihmisravinnoksi kelpaaviksi, mutta joita esimerkiksi kaupallisista syistä ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi.

6. Sellaista eläinperäistä ainesta, jota ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi, voidaan käyttää monin tavoin. Valtaosa tästä aineksesta käytetään renderointiteollisuudessa rehujen (eli liha- ja luujauhoa sekä renderoituja rasvoja sisältävän maatalouseläimille tarkoitetun eläinperäisen rehun) tuotantoon. Loput käytetään esimerkiksi lemmikkieläinten ruoan ja muiden kuin ihmis- tai eläinravinnoksi tarkoitettujen teknisten tuotteiden (kuten kosmetiikan, lääkkeiden, parkittujen ja käsiteltyjen vuotien ja nahkojen, käsitellyn villan, sulkien ja höyhenten) tuotantoon.

7. Ennen BSE-kriisiä kaikki muuksi kuin ihmisravinnoksi tarkoitettu eläinperäinen aines voitiin käyttää asianmukaisen käsittelyn jälkeen rehun tuotantoon sen alkuperästä riippumatta. Nyt hyväksytään yleisesti, että olisi kiellettävä ainakin joidenkin esimerkiksi terveystarkastuksessa ihmisravinnoksi kelpaamattomiksi todetuista eläimistä peräisin olevien vaarallisten ainesten kierrättäminen eläinten ravintoketjuun.

8. Tätä varten on erotettava toisistaan sellainen eläinperäinen aines, joka on poistettava eläinten ravintoketjusta, ja muu eläinperäinen aines, jota voidaan edelleen käyttää rehuntuotantoon. Toiseksi on löydettävä uusia tapoja eläinten ravintoketjusta poistettavien ainesten hävittämiseksi, koska aiemmin jatkojalostuksen raaka-aineena käytettyä ainesta pidetään nyt vaarallisena jätteenä, joka on hävitettävä turvallisesti. Kolmanneksi on päätettävä siitä, minkä tahon vastattavaksi tämän uudenlaisen jätteen hävittämisestä aiheutuvat kustannukset lankeavat.

4 — Seuraavat alustavat huomiot perustuvat tietoihin, jotka sisältyvät komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinten sivutuotteiden terveyssäännöistä, KOM(2000) 574 lopullinen, EYVL 2001, C 96 E, s. 40.

9. Alan toimintaperiaatteiden muutoksen aiheuttamia huomattavia talous- ja ympäristövaikutuksia voidaan havainnollistaa seuraavin luvuin. Vuonna 1998 Euroopan renderointiteollisuus keräsi ja käsitteli 16,1 miljoonaa tonnia eläinperäistä ainesta 3 miljoonaksi tonniksi lihaluujauhoa ja 1,5 miljoonaksi tonniksi rasvaa, jotka voitiin käyttää eläinten ravintoketjussa ja monissa teknisissä tuotteissa (kosmetiikassa ja lääkkeissä). Se tuotti Euroopan maataloudelle yli 2,2 miljardin euron vuotuiset tulot. Edellä mainitusta eläinperäisestä aineksesta 14,3 tonnia tuli teurastamoista. 1,8 miljoonaa tonnia (yli 10 prosenttia muuksi kuin ihmisravinnoksi tarkoitetusta eläinperäisestä aineksesta) tuli eläinten ruhoista tai muusta hävitettäväksi määrätystä aineksesta.

Asiaa koskevat Ranskan oikeussäännöt

10. Joulukuun 31 päivänä 1975 annetun lain nojalla ruhojen hävittämisestä vastaavien yritysten oli kerättävä ja hävitettävä kaikki eläinruhot ja teurasjätteet tietyllä maantieteellisellä alueella. Korvaukseksi tästä niille myönnettiin monopoli tarjota palvelujaan kyseisellä maantieteellisellä alueella. Niiden toiminta oli yleensä kannattavaa, koska ne saattoivat jalostaa kaiken aineksen — myös nyt vaarallisena pidetyn aineksen — sivutuotteiksi ja etenkin eläinrehuksi. Tämän vuoksi eläinperäisen aineksen keruusta ei lähtökohtaisesti peritty maksua. Vuonna 1975 annetussa laissa valtiolle annettiin kuitenkin mahdollisuus vahvistaa tuensaajien (lähinnä karjankasvattajien ja teurastamoiden) maksettavaksi tulevat tariffit korvaukseksi mainituista palveluista, jos kyseiset yritykset eivät kyenneet suorittamaan keruu- ja hävityspalvelujaan taloudellisesti tyydyttävällä tavalla.

11. BSE-kriisi muutti alalla vallinnutta tasapainoa. Tietyn riskiaineksen käyttö kiellettiin ensin joissakin jäsenvaltioissa ja sen jälkeen kaikkialla yhteisössä. Eläinperäisestä aineksesta jalostetun eläinrehun hinta romahti. Monet renderointilaitokset lopettivat eläinruhojen tai kaiken hävitettäväksi määrätyn aineksen käytön ja siirtyivät käyttämään niiden sijasta teurastamoista saatavia sivutuotteita, koska niiden mielestä hävitettäväksi määrätystä aineksesta saatavan eläinrehun markkinat olivat romahtamaisillaan. Tämän vuoksi teuraiden käsittelylaitosyrityksillä ei enää ollut taloudellista kannustinta kerätä eläinruhoja maatiloilta ja hävitettäväksi määrättyä ainesta teurastamoista.

12. Tässä tilanteessa Ranskan lainsäätäjä antoi 26.12.1996 lain nro 96-1139 eläinruhojen ja teurasjätteiden keräämisestä ja hävittämisestä sekä Code ruralin muuttamisesta [5] (jäljempänä laki nro 96-1139) ja 27.12.1996 täytäntöönpanoasetuksen nro 96-1229 [6] sekä 30.10.1996 täytäntöönpanoasetuksen nro 97-1005. [7] Mainituilla lailla ja asetuksilla Code ruraliin

5 — JORF 19184, 27.12.1996.
6 — JORF 19697, 31.12.1996.
7 — JORF 15908, 1.10.1997.

sisällytetään useita uusia säännöksiä [8] sekä yksi uusi säännös yleiseen verolakiin, [9] ja lisäksi siinä on yksi erillinen säännös. [10]

Julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun määritelmä ja laajuus

13. Code ruralin 264 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna, perustetaan julkinen teuraiden käsittelylaitospalvelu (service public d'équarrissage), joka määritellään teurastamoista kerättyjen, ihmisravinnoksi tai rehuksi kelpaamattomiksi todettujen eläinruhojen, lihan ja sisäelinten käsittelyksi ja hävittämiseksi.

14. Code ruralin 265 §:n I momentin mukaan julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun käyttäminen on pakollista

— yli 40 kilogrammaa painavien kuolleiden eläinten ruhojen tai kuolleiden eläinten osien omistajille [11]

— teurastamoille ilman painorajoitusta niiden eläinten ruhojen osalta, jotka ovat kuolleet ennen teurastusta, sekä sellaisen teurastamosta kerätyn lihan ja sisäelinten osalta, joiden on todettu olevan kelpaamattomia ihmisravinnoksi ja rehuksi.

15. Code ruralin 271 §:ssä julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun käyttövelvoitteesta vapautetaan i) muut kuin 264 §:n soveltamisalaan kuuluvat eläinlääkinnällisissä tarkastuksissa haltuun otetut eläinten osat ja ii) eläinperäinen jäte, [12] joka on peräisin eläinrehun tai eläinperäisen rehun käsittelyyn tai valmistukseen osallistuvista teurastamoista tai laitoksista. 271 §:n soveltamisalaan kuuluvan eläinperäisen aineksen hävittäminen on niiden teurastamoiden ja laitosten vastuulla, joita kyseinen säännös koskee. Jos niillä itsellään ei ole hyväksyntää ja rekisteröintiä tätä toimintaa varten, niiden on annettava jätteen hävittäminen viranomaisten hyväksymien ja rekisteröimien laitosten tehtäväksi.

16. Näistä säännöksistä ja lain nro 96-1139 valmisteluasiakirjoista seuraa, että julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun käyttövelvoitteen on tarkoitus kattaa noin 10 prosenttia sellaisesta vaaralliseksi katsotusta eläinperäisestä aineksesta, jota ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi (ruhot ja

8 — Ks. 13—18 kohta.

9 — Ks. 15—23 kohta.

10 — Ks. 24 kohta.

11 — Painorajoituksen tarkoituksena on ilmeisesti vapauttaa kuolleiden lemmikkieläinten omistajat velvollisuudesta käyttää kyseistä palvelua.

12 — Kyseisen lain valmisteluasiakirjoista sekä eläinlääkintäsäännöistä eläinjätteen hävittämisessä, käsittelyssä ja markkinoille saattamisessa sekä taudinaiheuttajien ehkäisemisestä eläin- ja kalaperäisissä rehuissa sekä direktiivin 90/425/ETY muuttamisesta 27 päivänä marraskuuta 1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/667/ETY (EYVL L 363, s. 51) käytetystä terminologiasta ilmenee, että eläinjätteen käsite kattaa pääasiallisesti kaiken eläinperäisen aineksen, jota ei ole tarkoitettu suoraan ihmisravinnoksi.

muu hävitettäväksi määrätty aines). Jäljelle jäävän 90 prosentin osuuden (etenkin sellaisten teurastettujen eläinten osat, jotka kelpaavat mutta joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi) hävittäminen ja jatkokäsittely jää sitä vastoin teurastamoiden ja asianomaisten laitosten ja näin ollen vapaiden markkinoiden tehtäväksi.

Julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun toiminta

17. Julkinen teuraiden käsittelylaitospalvelu kuuluu lähtökohtaisesti valtion toimivaltaan.[13] Julkista teuraiden käsittelylaitospalvelun toimintaa varten valtio tekee — julkisia hankintoja koskevien yleisten sääntöjen mukaisesti — erikoistuneiden teuraiden käsittelylaitosyritysten kanssa julkisia palvelusopimuksia, joiden enimmäiskesto on viisi vuotta.[14] Sopimukset voivat koskea yhden departementin, usean departementin ryhmän tai poikkeuksellisesti jopa koko maan kattavaa palvelua.

18. Julkisesta palvelusta vastaavien teuraiden käsittelylaitosyritysten on tarjottava keruu- ja hävityspalvelut julkisen palvelun edunsaajille (lähinnä karjankasvattajille ja teurastamoille) vastikkeetta, ja ne voivat ottaa vastaan korvauksia ainoastaan valtiolta.[15]

13 — Code rurali n 264 §.

14 — Code rurali n 264 §:n 1 momentti.

15 — Code rurali n 264 §:n 2 momentti.

Julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun rahoitus

19. Julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun rahoittamiseksi lailla nro 96-1139 lisättiin yleiseen verolakiin (Code Général des Impôts) 302 bis ZD §.

20. Tällä säännöksellä otettiin käyttöön 1.1.1997 alkaen vero, joka kaikkien lihan vähittäismyyjien on lähtökohtaisesti maksettava. Poikkeuksellisesti veroa ei kanneta yrityksiltä, joiden vuotuinen liikevaihto on alle 2 500 000 Ranskan frangia (FRF) tai jos kuukausittaisten lihanostojen arvo on alle 20 000 FRF ilman arvonlisäveroa.

21. Veroa kannetaan vähittäismyyjän lihanostoista, ja veron määräytymisperusteena on näiden ostojen arvo.

22. Talousasioista ja talousarviosta vastaavan ministerin sekä maatalousministerin yhdessä määrittämä verokanta on enintään 0,6 prosenttia sellaista ensimmäistä kuukausittaista ostoerää kohden, jonka arvo on enintään 125 000 FRF, ja 1 prosentti 125 000 FRF:n ylittäviä ostoja kohden.

23. Veron määrittelyyn, kantoon ja tarkastukseen sovelletaan samoja menettelyjä ja samoja sakkoja, suojatoimia ja etuoikeuksia kuin arvonlisäveroon.

24. Lain nro 96-1139 1 B §:ssä määritellään yleisessä verolaissa säännellyn veron ja Code ruralissa säännellyn julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun välinen yhteys. Tämän säännöksen nojalla verosta saatu tuotto maksetaan Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricolesin hallinnoimaan rahastoon. Rahaston tavoitteena on rahoittaa teurastamoista kerättyjen, ihmisravinnoksi tai rehuiksi kelpaamattomiksi todettujen eläinruhojen ja eläinperäisen aineksen keruu ja hävittäminen.

25. Yhteisöjen tuomioistuimelle on ilmoitettu, että komissio on pyytänyt Ranskaa poistamaan lihanostoveron syrjivät vaikutukset. Komissio totesi lokakuussa 2000 lähettämässään perustellussa lausunnossa (EY 226 artiklan nojalla aloitetun rikkomisesta johtuvan menettelyn toinen vaihe), että sen mielestä lihanostovero on EY 90 artiklan kanssa yhteensopimaton syrjivä verotoimi, koska sitä sovelletaan maahantuotuun lihaan, vaikka ainoastaan ranskalaisilla lihantuottajilla on mahdollisuus käyttää julkista teuraiden käsittelylaitospalvelua. [16]

16 — Ks. 17.10.2000 julkaistu lehdistötiedote IP/00/1167. Yhteisöjen tuomioistuimelle on ilmoitettu myös, että joulukuussa 2000 tehdyn lakimuutoksen jälkeen verosta saatu tuotto maksetaan yleiseen talousarvioon eikä enää erityiseen rahastoon. Tällä myöhemmällä kehityksellä ei ole vaikutusta pääasian oikeudenkäyntiin.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys

26. GEMO SA (jäljempänä GEMO) pitää Venarey Les Launesissa (Côte d'Or) keskikokoista valintamyymälää, jossa on lihaosasto.

27. Tribunal administratif de Dijon päätti 25.5.2000 antamassaan tuomiossa palauttaa GEMO:lle lihanostoveron, jota tämä oli maksanut 106 178 FRF (noin 16 200 euroa) ajanjaksolla 1.1.1997—31.8.1998. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että lailla nro 96-1139 perustettu järjestely on ensinnäkin EY 87 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, jota ei saada ottaa käyttöön, jollei siitä ole ilmoitettu EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti etukäteen komissiolle, ja toiseksi, ettei järjestely ole yhteensopiva EY 90 artiklassa määrätyn syrjivää verotusta koskevan kiellon kanssa.

28. Pääasian oikeudenkäynnissä Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (talousasioista, rahoituksesta ja teollisuudesta vastaava ministeri; jäljempänä ministeri) on vaatinut Cour administrative d'appel de Lyonia kumoamaan kyseisen tuomion ja määräämään kyseisen veron uudelleen GEMO:n maksettavaksi.

29. Kyseisessä tuomioistuimessa GEMO lähinnä toteaa ensiksi, että kyseinen järjestely on karjankasvattajien hyväksi tuleva valtiontuki, koska sillä poistetaan lihan-

tuotantoketjulta sen toimintaan olennaisesti liittyvä kustannus ja edistetään alkuperältään ranskalaisen lihan myyntiä edullisempaan hintaan toisiin jäsenvaltioihin. Kyseistä tukea ei olisi pitänyt ottaa käyttöön ilmoittamatta siitä etukäteen. Toiseksi tuki vastaa vaikutuksiltaan tullimaksua, koska lihanostoverosta aiheutuva taloudellinen rasite tulee muista jäsenvaltioista tuotujen tuotteiden (joiden tuotantokustannuksiin teuraiden käsittelykustannukset kuuluvat) kannettavaksi, kun taas alkuperältään ranskalaiseen lihaan kohdistuva näennäinen taloudellinen rasite poistuu vastikkeetta tarjottavan julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun antaman edun vuoksi. Kolmanneksi maksu on sen yleisen soveltamisalan ja suhteellisen verokannan takia luonteeltaan liikevaihtovero, jonka käyttöönotto on vastoin arvonlisäveroa koskevia yhteisön sääntöjä.

30. Ministeri toteaa lähinnä, ettei verolla anneta tukea teuraiden käsittelylaitosyrityksille, kansallisille karjankasvattajille eikä teurastamoyrittäjille, ja se voitiin näin ollen ottaa käyttöön ilmoittamatta siitä etukäteen. Tämä johtuu siitä, että valtion teuraiden käsittelylaitoksille maksamat määrät vastaavat näiden laitosten tuottamien palvelujen hintaa, veron tarkoituksena on rahoittaa terveydensuojelun varmistamiseen tähtäävää julkista palvelua, maksulla ylläpidetään järjestelmää, jossa karjankasvattajien tiloilla olevat eläinten ruhot hävitetään vastikkeetta, eikä sillä ole muutettu kilpailun edellytyksiä. Vero ei myöskään ole vaikutukseltaan tullia vastaava maksu, ja se on myös yhteensopiva arvonlisäveroa koskevien yhteisön säännösten kanssa.

31. Kansallinen tuomioistuin muistuttaa, että se, että kansalliset viranomaiset eivät noudata EY 88 artiklan 3 kohdasta seuraavaa velvoitetta olla toteuttamatta tuen myöntämistä tai muuttamista koskevia suunnitelmia ennen kuin menettelystä on etukäteen ilmoitettu komissiolle, heikentää niiden toimien pätevyyttä.[17] Kansallinen tuomioistuin katsoo, ettei lailla nro 96-1139 perustettua järjestelyä voida pitää valtiontukena teuraiden käsittelylaitosyrityksille, koska valtion näille yrityksille maksama korvaus vastaa näiden yritysten suorittamien palvelujen hintaa. Julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun ansiosta karjankasvattajien ja teurastamoiden tuottamat jätteet kuitenkin kerätään ja hävitetään vastikkeetta. Näin ollen voitaisiin lähteä siitä, että kyseisellä palvelulla kevennetään yhdeltä talouden alalta sille tavallisesti kuuluvaa rasitetta. Lihanostoveron suunnitellusta käyttöönotosta ei myöskään ilmoitettu komissiolle.

32. Edellä esitetyn perusteella Cour administrative d'appel de Lyon on päättänyt esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Kuuluuko Code Général des Impôts -nimisen lain (yleinen verolaki) 302 bis ZD §:ssä säädetty lihanostoista kannettava vero järjestelyihin, jotka voi-

17 — Ks. esim. asia C-354/90, Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires ja Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5505, Kok. Ep. XI, s. I-495, 11 kohta); asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547, 40 kohta).

daan katsoa 25.3.1957 tehdyn Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 artiklassa (josta on tullut EY 87 artikla) tarkoitetuksi valtiontueksi?"

33. GEMO, Ranskan hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kaikki kirjallisia huomautukset esittäneet osapuolet ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus olivat läsnä suullisessa käsittelyssä.

34. GEMO toteaa, että nyt esillä olevan veron yhteensopivuus yhteisön valtiontukisääntöjen ja EY 90 artiklassa määrätyn syrjivää verotusta koskevan kiellon kanssa on riitautettu useissa muissa Ranskassa vireillä olevissa oikeudenkäynneissä.

Tutkittavaksi ottaminen

35. Ranskan hallitus katsoo yhteisöjen tuomioistuimen asioissa EKW,[18] Idéal Tourisme[19] ja Banks[20] antamien tuomioiden perusteella, ettei ennakkoratkaisupyyntöä pidä ottaa tutkittavaksi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi mainituissa tuomioissa lähinnä, etteivät yrittäjät, joiden on maksettava pakollinen maksu (esimerkiksi tulli tai vero), voi jättää kyseistä maksua maksamatta tai saada sitä palautetuksi vetoamalla kansallisessa tuomioistuimessa siihen, että muiden yrittäjien saamaa vapautusta tästä maksusta on pidettävänä valtiontukena (josta ei ole ilmoitettu). Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi asioissa EKW ja Idéal Tourisme antamissaan tuomioissa, ettei ollut tarpeen arvioida, oliko kyseinen toimenpide valtiontukea, koska kysymys oli pääasian kannalta "täysin merkityksetön".[21] Ranskan hallituksen mukaan oikeuskäytännöstä seuraa, että vaikka lailla nro 96-1139 perustettu järjestelmä luokiteltaisiin valtiontueksi, kansallinen tuomioistuin voisi korkeintaan määrätä tämän tuen palautettavaksi, mutta ei myöntää GEMO:lle palautusta verosta. Ranskan hallituksen mukaan kysymys toimenpiteen luokittelusta valtiontueksi on näin ollen pääasian ratkaisun kannalta merkityksetön.

36. Näennäisestä houkuttelevuudestaan huolimatta tämä ajatuskulku ei vakuuta minua.

37. Ensinnäkin sen taustaoletuksen osalta, jonka mukaan yhteisön lainsäädännössä estetään kansallista tuomioistuinta myöntämästä veronpalautusta, nyt esillä oleva asia eroaa ratkaisevasti niistä kolmesta asiasta, joihin Ranskan hallitus vetoaa:

18 — Asia C-437/97, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1157, 51—54 kohta).

19 — Asia C-36/99, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-6049, 26—29 kohta).

20 — Asia C-390/98, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6117, 80 kohta).

21 — Ks. myös julkisasiamies Alberin yhdistetyissä asioissa C-430/99 ja C-431/99, Sea-Land Service, 20.9.2001 esittämän ratkaisuehdotuksen 132—140 kohta.

GEMO:n pääperustelu ei ole, että pienten lihan vähittäismyyjien vapauttaminen verosta on tukea, vaan että kyseisellä tuella rahoitetaan laajempaa valtiontukijärjestelmää ranskalaisten karjankasvattajien ja teurastamoiden sekä teuraiden käsittelypalveluyritysten hyväksi. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole epäröinyt vastata toimenpiteiden luokittelua valtiontueksi koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin monissa asioissa, jotka ovat koskeneet jäsenvaltion perimien veronluonteisten maksujen yhteensopivuutta yhteisön lainsäädännön kanssa ja joissa kantaja on ollut haluton maksamaan nämä maksut. [22]

38. Myönnän lisäksi, että tuomiot, joihin Ranskan hallitus vetoaa, etenkin asiassa Banks annettu tuomio, ovat mielestäni ongelmallisia.

39. Näin on lähinnä siksi, etten näe yhteisön lainsäädännössä minkäänlaista perustelua sille, ettei kansallisessa oikeusjärjestyksessä voitaisi säätää tämänkaltaisista korjaustoimista tapauksessa, jossa on rikottu sekä EY 88 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen ilmoittamisvelvollisuutta että saman kohdan viimeisen virkkeen lykkäämisvaatimusta. Yhteisöjen tuomioistuimen monista tärkeistä tuomioista seuraa päinvastoin, ettei kyseinen korjaustoimi ole ainoastaan mahdollinen vaan että yhteisön lainsäädännössä sitä saatetaan jopa vaatia EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen kiellon tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi.

40. EY 88 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla "komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, jotta se voi esittää huomautuksensa". Saman kohdan viimeisen virkkeen nojalla "jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös".

41. Asiassa Lorenz kansallinen tuomioistuin tiedusteli, onko vastoin EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyjä velvollisuuksia annettu laki mitätön. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että EY 88 artiklan viimeisen virkkeen välitön oikeusvaikutus pakottaa kansallisia tuomioistuimia soveltamaan tätä määräystä ilman, että niillä on mahdollisuutta vastustaa sitä kansallisten säännösten perusteella, vaan että kyseisen päämäärän saavuttamiseen tarvittavasta oikeudellisesta menettelytavasta (ranskankielisessä toisinnossa procédé juridique) säädetään kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä. [23]

42. Nyt esillä olevan asian kanssa pitkälti samanlaisessa asiassa FNCE antamassaan

22 — Ks. esim. asia 77/72, Capolongo, tuomio 19.6.1973 (Kok. 1973, s. 611, Kok. Ep. II, s. 109); yhdistetyt asiat C-78/90—C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest ym., tuomio 11.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1847); asia C-17/91, Lornoy ym., tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6523); yhdistetyt asiat C-144/91 ja C-145/91, Demoor Gilbert ym., tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6613) ja asia C-72/92, Scharbatke, tuomio 27.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5509).

23 — Asia 120/73, Lorenz, tuomio 11.12.1973 (Kok. 1973, s. 1471, Kok. Ep. II, s. 177, 9 kohta).

tuomiossa[24] yhteisöjen tuomioistuimelle esitettiin sama kysymys kuin asiassa Lorenz. Tuossa asiassa yhteisöjen tuomioistuin ilmaisi kantansa selvemmin ja totesi, että "(EY 88 artiklan 3 kohdan) viimeistä virkettä on tulkittava siten, että siinä asetetaan jäsenvaltioiden viranomaisille velvoite, jonka rikkominen vaikuttaa tukitoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevien toimien pätevyyteen — — ".[25] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös, että "kansallisten tuomioistuinten on ryhdyttävä niiden yksityisten hyväksi, jotka voivat vedota tällaiseen laiminlyöntiin, kaikkiin kansallisen oikeuden mukaisiin toimiin sekä tukitoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevien toimien pätevyyden osalta että kyseisen määräyksen tai mahdollisten väliaikaisten toimenpiteiden vastaisesti myönnetyn rahallisen tuen takaisin perimisen osalta".[26]

43. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että yksi EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen rikkomisen monista seurauksista on tukitoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevien toimien pätemättömyys ja se, että tuen mitätöiminen on seuraamuksena yhtä tärkeä kuin esimerkiksi tuen takaisinperiminen.

44. Menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti on mielestäni kansallisen oikeusjärjestyksen tehtävänä tutkia täsmällisesti, mihin kansallisiin toimenpiteisiin tämä pätemättömyys vaikuttaa ja mitä seurauksia tästä pätemättömyydestä on esimerkiksi kyseisten toimenpiteiden perusteella perittyjen maksujen palauttamisen kannalta. Tätä menettelyllistä itsemääräämisoikeutta rajoittavat ainoastaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet.

45. Nähdäkseni on niin, että kansallinen tuomioistuin, joka haluaa kansallisen oikeusjärjestyksen mukaisesti määrätä palautettaviksi maksut, jotka on kerätty EY 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti annetun lain perusteella, ei riko mitään näistä periaatteista vaan lisää yhteisön lainsäädännön tehokkuutta.

46. Toiseksi tarkasteltaessa väitettä, jonka mukaan ennakkoratkaisukysymykseen vastaaminen on ilmeisen merkityksetöntä pääasian ratkaisun kannalta, on muistettava, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Yhteisöjen tuomioistuin voi jättää asian tutkimatta ainoastaan, jos on ilmeis-

24 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia C-354/90: kaksi ammattijärjestöä oli riitauttanut ranskalaisissa tuomioistuimissa ranskalaisten kalastajien hyväksi kannettavista veroluonteisista maksuista annetun asetuksen sillä perusteella, ettei EY 88 artiklan 3 kohdan viimeistä virkettä ollut otettu huomioon.

25 — Tuomion tuomiolauselma.

26 — Tuomion 12 kohta. Kanta vahvistettiin edellä alaviitteessä 17 mainitussa asiassa C-39/94, SFEI, annetun tuomion 40 kohdassa.

tä, että pyydetyllä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen.[27] Vaikka olisi niin, että yhteisön lainsäädännössä estetään palauttamasta veroa, jota on laittomasti kannettu sellaisen tuen rahoittamiseksi, josta ei ole ilmoitettu, ennakkoratkaisukysymys saattaisi olla pääasian ratkaisun kannalta merkityksellinen esimerkiksi päätettäessä korvausten myöntämisestä. Ennakkoratkaisukysymyksen julistaminen *ilmeisen* merkityksettömäksi olisi vastoin kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välistä hyvän yhteistyön periaatetta.

47. Asiassa Ferring annettu tuomio,[28] joka annettiin asioissa EKW, Idéal Tourisme ja Banks annettujen tuomioiden jälkeen, näyttäisi vahvistavan esittämäni arvion. Asiassa Ferring Ranskan hallitus katsoi täsmälleen samoin perustein kuin nyt esillä olevassa asiassa, ettei ennakkoratkaisukysymystä pitänyt ottaa tutkittavaksi. Julkisasiamies Tizzano hylkäsi ratkaisuehdotuksessaan nämä perustelut samoista syistä kuin edellä.[29] Antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei edes maininnut Ranskan hallituksen esittämää väitettä, mikä osoittaa yhteisöjen tuomioistuimen hyväksyneen julkisasiamiehen perustelut.

48. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Järjestelmän luokittelu valtiontueksi

49. EY 87 artiklan 1 kohdassa valtiontuki määritellään "jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa — — , siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

50. Tärkeä alustava huomio, joka on pidettävä mielessä nyt esillä olevan asian koko arvioinnin ajan, on se, ettei nyt esillä olevassa asiassa ole kyse siitä, onko laki nro 96-1139 EY:n perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen mukainen. Sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet yhteismarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, ja tämä arviointi kuuluu yhteisöjen tuomioistuinten valvonnan piiriin. Laki nro 96-1139 saattaa olla hyväksyttävissä, vaikka se olisi valtiontukea. Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että komissio hyväksyi äskettäin BSE-tautiin liittyvät Belgian ja Saksan tukitoimenpiteet, jotka koskivat muun muassa BSE-testeistä ja riskiaineksen hävittämisestä aiheutuvia kustannuksia.[30]

51. Näin ollen nyt esillä olevassa asiassa käsiteltävänä on ainoastaan valtiontukien

27 — Ks. mm. asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 59 kohta).

28 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

29 — Ratkaisuehdotuksen 20—24 kohta.

30 — Ks. komission lehdistötiedote 13.2.2002, IP/02/246.

valvontajärjestelmän soveltamisala, toisin sanoen se, jääkö lain nro 96-1139 kaltainen toimenpide kokonaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle vai onko sellaisen jäsenvaltion, joka haluaa toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, noudatettava menettelyä koskevia EY 88 artiklan velvollisuuksia, nimittäin velvollisuutta ilmoittaa toimenpiteestä ja velvollisuutta olla panematta toimenpidettä täytäntöön ennen kuin menettelyssä on tehty lopullinen päätös.

52. Toiseksi ennakkoratkaisukysymyksen laajuutta on tarkennettava. Ranskan hallitus väittää, että kansallinen tuomioistuin haluaa tietää ainoastaan, sisältyykö käsiteltävänä olevaan lakiin tukea karjankasvattajille ja teurastamoille. Komissio pohtii sen sijaan sitä, sisältyykö lakiin tukea karjankasvattajille ja teurastamoille (jotka saavat palvelun vastikkeetta), teuraiden käsittelylaitosyrityksille (jotka saavat suorittamistaan palveluista maksun), pienille lihan vähittäismyyjille (jotka on vapautettu lihanostoverosta), lihan tukkumyyntiyrityksille (jotka on niin ikään vapautettu verorasitteesta) ja/tai hotelleille ja muille lihan tukkumyyntiyritysten asiakkaille (jotka hyötyvät välillisesti lihan tukkumyyntiyritysten saamasta vapautuksesta).

53. Kansallinen tuomioistuin toteaa selvästi, että sen mielestä kyseistä järjestelmää ei voida pitää valtiontukena teuraiden käsittelylaitosyrityksille. Se on kuitenkin päättänyt tiedustella, onko kyseinen lihanostovero osa laajempaa järjestelmää, jota voidaan pitää tukena, ilmoittamatta kuitenkaan näkemystään kyseisen tuen mahdollisista edunsaajista. Esitettyjen perustelujen nojalla ja hyödyllisen vastauksen antamiseksi käsittelen näin ollen sitä, onko kyseessä valtiontuki i) karjankasvattajille ja teurastamoille, ii) teuraiden käsittelylaitosyrityksille ja iii) pienille lihan vähittäismyyjille. En sitä vastoin käsittele lihan tukkumyyntiyrityksille ja niiden asiakkaille myönnettävää tukea, koska ainoastaan komissio on ottanut tämän näkökohdan esiin.

54. Kolmanneksi kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissa on käsitelty lähinnä niitä kolmea kysymystä, myönnetäänkö kyseisellä lailla EY 87 artiklan 1 kohdan mukaisesti *joillekin yrityksille tai tuotannonaloille taloudellista etua, vääristääkö se kilpailua ja vaikuttaako se jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.* Kaikki huomautuksia esittäneet asianosaiset hyväksyvät sen sijaan sen, että kyseinen etu on "jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista myönnetty". Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on todellakin niin, että jos toimenpiteeseen käytettävät varat saadaan pakollisista maksuista (kuten veroluonteisista maksuista) ja jaetaan tämän jälkeen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ne on katsottava valtion varoiksi, vaikka niitä keräisivätkin ja hallinnoisivatkin julkisesta vallasta erilliset laitokset. [31]

31 — Ks. esim. asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 35 kohta).

Valtiontuki karjankasvattajille ja teurastamoille

55. Ensimmäinen kysymys on, onko karjankasvattajille ja teurastamoille vastikkeetta tarjottava pakollinen eläinperäisen jätteen keräys- ja hävityspalvelu valtiontukea.

56. GEMO ja komissio väittävät ensiksi lähinnä, että jätteiden hävityspalvelun tarjoaminen vastikkeettomasti vapauttaa karjankasvattajat ja teurastamot kustannuksista, jotka niiden pitäisi saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti tavallisesti kantaa. Näin ollen palvelusta koituu taloudellista etua, joka kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Toiseksi ne väittävät, että koska kyseisen palvelun tarkoituksena on hyödyttää pääasiassa ranskalaisia karjankasvattajia ja teurastamoita, se suosii "jotakin yritystä tai tuotannonalaa" EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kolmanneksi tämä palvelu vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua, koska sillä suositaan ranskalaisia lihantuottajia ja asetetaan muiden jäsenvaltioiden lihantuojat epäedulliseen asemaan.

57. Ranskan hallitus vastaa lähinnä, että kyseisen jätteiden hävityspalvelun tarjoamisesta vastikkeettomasti ei koidu valtiontukisäännöissä tarkoitettua etua, koska sillä täytetään kansanterveydellistä tavoitetta ja koska palvelu on aina tarjottu ilmaiseksi. Tämän vuoksi on virheellistä olettaa, että eläinperäisen jätteen hävittämisestä aiheutuvat kustannukset tulevat yleensä karjankasvattajien ja teurastamoiden kannettaviksi. Toiseksi kyseinen palvelu on yleinen toimenpide, josta hyötyvät ranskalaisten karjankasvattajien ja teurastamoiden lisäksi myös muut sellaisen eläinperäisen aineksen haltijat, jota ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi. Kolmanneksi palvelu ei vaikuta haitallisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska vuosina 1996—2000 muissa jäsenvaltioissa ei ollut käytössä tähän palveluun verrattavissa olevia erittäin riskialttiin eläinperäisen aineksen hävittämistoimenpiteitä.

EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu taloudellinen etu

58. Palautan mieleen, että nyt esillä olevalla Ranskan toimenpiteellä velvoitetaan teuraiden käsittelylaitosyritykset, joiden tehtävänä on huolehtia julkisesta teuraiden käsittelylaitospalvelusta, tarjoamaan teuraiden keräys- ja hävityspalvelut vastikkeettomasti ja saamaan korvaus yksinomaan valtiolta.

59. EY 87 artiklan 1 kohtaa sovelletaan nimenomaisesti tukeen "muodossa tai toisessa". Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontuen käsitteen piiriin eivät niin muodoin kuulu ainoastaan positiiviset suoritteet, kuten avustukset, vaan myös sellaiset toimenpiteet, jotka eri muodoissaan vähentävät yrityksen tavanomaisia kuluja ja jotka tämän vuoksi, vaikka eivät olekaan tukia sanan täsmällisessä merki-

tyksessä, ovat saman luonteisia ja vaikuttavat samalla tavoin.[32]

60. Tämän oikeuskäytännön nojalla katson ensiksi, että palvelujen tarjoaminen vastikkeetta voi olla valtiontukea. Asiassa Van der Kooy antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin luokitteli kaasun toimituksiin sovellettavan suosituimmuustariffin valtiontueksi.[33] Asiassa SFEI antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi Ranskan postin SFMI:lle ja Chronopostille antaman logistisen ja kaupallisen avun valtiontueksi, jos vastikkeeksi saatu korvaus oli pienempi kuin se korvaus, jota olisi vaadittu normaaleissa markkinaolosuhteissa.[34] Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on osoittanut, että tavaroiden tai palvelujen toimittaminen suosivin ehdoin saattaa olla valtiontukea. Palvelun tarjoaminen täysin ilmaiseksi saattaa olla valtiontukea siis sitäkin suuremmalla syyllä.

61. Toiseksi se, ettei Ranskan valtio tarjoa kyseistä palvelua itse vaan antaa sen yksityisten teuraiden käsittelylaitosyritysten tehtäväksi, ei estä luokittelemasta palvelua valtiontueksi.

62. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontuki voidaan myöntää välillisesti kolmansien osapuolten välityksellä,[35] kunhan tuen myöntämistä koskeva toimenpide on seurausta valtion toiminnasta ja tuki rahoitetaan valtion varoista.[36] Tämä näkemys on vahvistettu äskettäin asiassa Saksa vastaan komissio annetussa tuomiossa;[37] kyseinen asia koski veronhuojennuksia, joita myönnettiin osakkuuksia itäsaksalaisissa yrityksissä hankkiville sijoittajille. Kyseinen veronhuojennus ei ollut tukea sijoittajille, koska toimenpide oli soveltamisalaltaan yleinen ja sitä sovellettiin erotuksetta kaikkiin taloudellisiin toimijoihin.[38] Sillä kuitenkin annettiin välillisesti etu uusissa osavaltioissa sijaitseville yrityksille.[39]

63. Nyt esillä olevassa asiassa Ranskan valtion toimenpide palvelun vastaanottajien hyväksi ei ole yhtä välillinen: yksityisiä yrityksiä, joiden tehtäväksi keräys- ja hävityspalvelu on annettu, ei pelkästään kannusteta verokannustimin toimimaan toimenpiteen tarkoitettujen edunsaajien hyväksi, vaan niillä on valtion kanssa tehtyjen julkisten palvelusopimusten nojalla velvollisuus tarjota palvelujaan.

32 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia SFEI ym., tuomion 58 kohta.

33 — Yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307, 28 kohta); ks. myös asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 26.2.1996 (Kok. 1996, s. I-723, 10 kohta).

34 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia SFEI ym., tuomion 62 kohta.

35 — Asia 6/64, Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 585, ks. erityisesti s. 596, Kok. Ep. I, s. 211). Sama seuraa implisiittisesti EY 87 artiklan 2 kohdan a luetelmakohdasta, joka koskee yksittäisille kuluttajille myönnettävää tukea, jonka tarkoituksena tosiasiassa on edistää joidenkin tuotteiden kulutusta.

36 — Ks. asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2099, 58 kohta) ja asiassa C-482/99, Ranska v. komissio, 13.12.2001 esittämäni ratkaisuehdotuksen 53 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen.

37 — Asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857).

38 — Tuomion 22 kohta.

39 — Tuomion 26—28 kohta.

64. Kolmanneksi vaarallisen eläinperäisen jätteen keräys- ja hävityspalvelun tarjoaminen vastikkeettomasti vapauttaa ranskalaiset karjankasvattajat ja teurastamot taloudellisesta rasitteesta, joka niiden olisi saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti tavallisesti kannettava.

65. EY 2 artiklan mukaan yhteisön on edistettävä ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista. EY 6 artiklan mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyyn ja toteuttamiseen. EY 174 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu muun muassa periaatteelle, jonka mukaan saastuttajan olisi maksettava.

66. Saastuttaja maksaa -periaatteen lähtökohdat ovat talousteoriassa, ja se suunniteltiin korjaamaan markkinahäiriötä: saastuminen lienee tärkein esimerkki siitä, mitä taloustieteilijät kutsuvat ulkoisiksi haittavaikutuksiksi eli (tavallisesti yhteiskunnalle aiheutuvaksi) tappioksi, jota ei voida hinnoitella. Ilman valtion väliintuloa kemikaalien tuottaja, joka aiheuttaa ilman pilaantumista, ei joudu korvaamaan kyseistä pilaantumista. Näin ollen hän voi jättää yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset huomiotta päättäessään tuotantomääristään ja tuotteittensa myyntihinnoista. Saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti yhteiskunnan ei pitäisi kantaa saastumisen korjaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia yleisen verotuksen avulla, vaan kustannukset pitäisi antaa pilaantumisen aiheuttajan kannettavaksi. Ympäristönsuojeluun liittyvät kustannukset olisi sisällytettävä yrityksen tuotantokustannuksiin. Periaate voidaan panna täytäntöön monenlaisin valtion toimenpitein, kuten pilaantumisesta kannettavin veroin tai korvausvastuusäännöin.

67. Saastuttaja maksaa -periaate lisättiin EY:n perustamissopimukseen vuonna 1987, mutta siihen on viitattu yhteisössä vuodesta 1973.[40] Sen muotoilu EY 174 artiklan 2 kohdassa on lyhytsanainen ja vaihtelee perustamissopimuksen eri kielitoisinnoissa huomattavasti.[41] Perustamissopimuksessa siihen viitataan pelkästään "periaatteena", jolle yhteisön ympäristöpolitiikka "perustuu". Tämän vuoksi sen täsmällinen merkitys ja sen oikeusvaikutukset eivät ole täysin selvät. Äskettäin antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei ottanut selkeästi kantaa periaatteen oikeusvaikutuksiin asiassa, jossa siihen vedottiin perusteena yhteisön yleisen toimenpiteen pätemättömyydelle.[42]

68. Valtiontukimenettelyssään komissio käyttää saastuttaja maksaa -periaatetta

40 — Euroopan yhteisöjen neuvoston ja neuvostoon kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 22 päivänä marraskuuta 1973 antama päätöslauselma Euroopan yhteisöjen ympäristöalan toimintaohjelmasta, EYVL C 112, s. 1.

41 — Krämer, L., "Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht: zur Auslegung von artikel 130 r EWG-Vertrag", *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1989, s. 353.

42 — Asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2603, 51 ja 52 kohta).

kahteen erilliseen tarkoitukseen, nimittäin a) määrittääkseen, onko toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki, ja b) päättääkseen, voidaanko tuki katsoa yhteensopivaksi perustamissopimuksen kanssa EY 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

69. Ensimmäisessä EY 87 artiklan 1 kohtaa koskevassa tapauksessa periaatetta käytetään analyyttisenä välineenä jaettaessa kyseisen pilaantumisen aiheuttamia kustannuksia taloudellisten perusteiden mukaisesti. Toimenpide on valtiontukea, jos se vapauttaa saastuttaja maksaa -periaatteen nojalla korvausvelvolliset niiden ensisijaisesta vastuusta kantaa kustannukset. [43]

70. Toisessa EY 87 artiklan 3 kohtaa koskevassa tapauksessa, saastuttaja maksaa -periaatetta hyödynnetään sen sijaan ohjailevasti valittaessa sovellettavaa toimintatapaa. Periaatteeseen vedotaan sen perustelemiseksi, että moitteettoman ympäristö- ja valtiontukipolitiikan mukaisesti saastuttajien itsensä eikä valtion *pitäisi* kantaa ympäristönsuojelusta aiheutuvat kustannukset. [44]

71. Saastuttaja maksaa -periaatteen asema perustavana ohjeena arvioitaessa ympäristötuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti asetetaan toisinaan kyseenalaiseksi. [45] Nähdäkseni sen käyttöä analyyttisenä välineenä kustannusten korvausvastuun jakamiseksi selvitettäessä sitä, onko jokin toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ei kuitenkaan voida vakavasti kiistää.

72. Jätteiden hävittämisen alalla saastuttaja maksaa -periaate edellyttää, että jätteistä huolehtimisen kustannuksista vastaa jätteen haltija ja/tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin. [46] Taloudellisesta näkökulmasta ei näin ollen ole epäilystäkään siitä, että vaarallisen eläinperäisen aineksen hävittämisestä aiheutuvat kustannukset on saatettava niiden karjankasvattajien, teurastamoiden ja muiden henkilöiden kannettaviksi, jotka tuottavat ja pitävät hallussaan tällaista ainesta. Valtion toimenpidettä, jolla nämä toimijat vapautetaan näistä kustannuksista, on näin ollen pidettävä taloudellisena etuna, joka saattaa olla valtiontukea. Kyseisen jätteiden hävityspalvelun tarjoamisella vastikkeetta on käytännössä sama vaikutus kuin suoralla avustuksella, jolla on tarkoitus korvata yrityksille kustannukset, joita niille aiheutuu niiden jätteiden hävittämisestä.

43 — Ks. esim. Alankomaiden ympäristöystävällisen lannankäsittelyn hyväksi suunnittelemasta tuesta 11 päivänä maaliskuuta 1992 tehty komission päätös 92/316/ETY (EYVL L 170, s. 34); Ala-Saksin osavaltion (Saksa) Georgsmarienhütte GmbH:lle myöntämistä tuista 29 päivänä heinäkuuta 1998 tehty komission päätös 99/227/EHTY (EYVL 1999, L 83, s. 72).

44 — Ks. esim. komission suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (EYVL 2001, C 37, s. 3); ks. myös tuesta, jonka Belgian hallitus aikoo myöntää (Antwerpenin maakunnassa sijaitsevan) Antwerpenin öljynjalostamon laajentamiseksi ja uuden jalostamon perustamiseksi (Itä-Flanderin maakunnassa sijaitsevaan) Kalloon 11 päivänä syyskuuta 1973 tehty komission päätös 73/293/ETY (EYVL L 270, s. 22).

45 — Ks. toisaalta Krämer, L., *EC Environmental Law* (4. laitos, 2000), s. 19, ja toisaalta Keppenne, J.-P., "National environmental policies: uncharted waters for EC State aid control", *Nederlandse tijdschrift voor Europees recht* 2001, s. 193.

46 — Ks. jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on olennaisilta osin muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32), 15 artikla.

73. Ranskan hallituksen puolustuksekseen esittämää ensimmäistä väitettä, jonka mukaan kyseisellä toimenpiteellä täytetään kansanterveydellistä tavoitetta, ei voida hyväksyä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontuki on käsitteenä objektiivinen. EY 87 artiklan 1 kohdassa valtion toimenpiteitä ei erotella niiden syiden eikä niiden tavoitteiden vaan niiden vaikutusten perusteella. Toimenpiteen syitä tai tavoitteita ei oteta huomioon luokiteltaessa sitä tueksi vaan ainoastaan arvioitaessa sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille 87 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla. Nyt esillä olevassa asiassa saattaisi nimittäin olla päteviä perusteluja sille, että valtio tarjoaisi julkisten teuraiden käsittelylaitospalvelun vastikkeettomasti esimerkiksi estääkseen karjankasvattajia hautaamasta vaarallista eläinperäistä ainesta maatilalle. Nämä syyt eivät kuitenkaan vaikuta siihen, onko toimenpide luokiteltava valtiontueksi.

74. Ranskan hallituksen toinen väite, jonka mukaan saastuttaja maksaa -periaatetta ei sovelleta BSE-kriisistä aiheutuneiden olosuhteiden kaltaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, on niin ikään hylättävä. Koska kyseisen lain oikeusvaikutuksiin ei kohdistu aikarajoituksia, on ilmeistä, ettei sitä ole luotu ratkaisemaan lyhyen aikavälin kriisiä vaan pitkän aikavälin tavoite, nimittäin vaarallisen eläinperäisen aineksen turvallinen hävittäminen. EY 87 artiklan 2 kohdan b luetelmakohdasta käy joka tapauksessa epäsuorasti ilmi, että jopa taloudellinen tuki luonnonmullistusten tai poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi saattaa olla 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

75. Ranskan hallituksen kolmatta ja viimeistä väitettä, jonka mukaan keräys- ja hävityspalvelu on aina tarjottu vastikkeetta eivätkä karjankasvattajat ja teurastamot tämän vuoksi tavallisesti kanna siitä aiheutuvia kustannuksia, ei voida myöskään hyväksyä.

76. Ensinnäkin on palautettava mieliin, että Ranskan aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaan palvelu tarjottiin vastikkeettomasti ainoastaan, jos käsittelylaitosyritykset kykenivät suorittamaan keräys- ja hävityspalvelunsa "taloudellisesti tyydyttävällä tavalla". Jos näin ei ollut, laissa annettiin valtiolle mahdollisuus vahvistaa edunsaajien maksettavaksi tulevat tariffit korvauksena kyseisestä palvelusta.[47]

77. Vaikka kyseinen palvelu tarjottiin aiemman sääntelyjärjestelmän mukaisesti lähes aina vastikkeetta, eläinperäisen jätteen hävittämisestä aiheutuvat kustannukset sisältyvät nähdäkseni joka tapauksessa *tavallisesti* karjankasvattajien ja teurastamoiden talousarvioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkoittamalla tavalla. Tässä yhteydessä "tavallisesti" tarkoittaa "tavallisia markkinaoloja".[48] Tavallisissa markkinaoloissa eli markkinoilla, joiden toimintaan valtio ei puutu tai joilla ei ole markkinahäiriöitä, yritysten on kannettava niiden tuottamien jätteiden hävittämisestä aiheutuvat kustannukset. Se, että jäsenvaltio on aiemmin puuttunut

47 — Ks. edellä 10 kohta.

48 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia SFEI ym., tuomion 60 kohta.

näihin tavallisiin markkinaoloihin vapauttaakseen yritykset vastaavista kustannuksista, ei voi näin ollen johtaa siihen, että uusi puuttuminen tavallisiin markkinaoloihin jäisi valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

78. Julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun tarjoaminen vastikkeettomasti antaa näin ollen taloudellisen edun, joka saattaa olla kyseisen palvelun vastaanottajille suunnattua valtiontukea.

Toimenpiteen erityisyys

79. Toimenpide ei kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ellei sillä suosita "jotakin yritystä tai tuotannonalaa" sen sijaan, että toimenpide olisi luonteeltaan yleinen.

80. Ranskan hallitus väittää, että tuen erityisyyttä koskeva ehto ei nyt esillä olevassa asiassa täyty, koska julkisesta teuraiden käsittelylaitospalvelusta hyötyvät karjankasvattajien ja teurastamoiden lisäksi myös eläintarhat, yksityiset lemmikkieläinten omistajat sekä viranomaiset, jotka vastaavat kuolleiden eläinten poistamisesta yleisiltä teiltä; palvelusta saattaa olla hyötyä myös muiden jäsenvaltioiden karjankasvattajille, jos esimerkiksi heidän omistamansa eläimet kuolevat kauttakulkumatkalla Ranskassa tai ranskalaisissa teurastamoissa ennen teurastusta.

81. On palautettava mieliin, että laissa nro 96-1139 pakollisen julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun edunsaajiksi ilmoitetaan a) yli 40 kilogrammaa painavien kuolleiden eläinten ruhojen tai ruhojen osien omistajat ja haltijat sekä b) teurastamot.

82. On näin ollen totta, että lain sanamuodon mukaan ensimmäinen edunsaajien ryhmä määritellään objektiivisin ja nähtävästi yleisin perustein. On niin ikään totta, että näiden perusteiden nojalla muutkin — esimerkiksi eläintarhat — saattavat hyötyä palvelusta. 40 kilogramman painorajoitus kuitenkin sulkee useimmat yksityiset lemmikkieläinten omistajat kyseisen julkisen palvelun ulkopuolelle, eikä se, että jotkin yritykset, kuten eläintarhat tai ulkomaalaiset karjankasvattajat, taikka jotkin viranomaiset saattaisivat myös satunnaisesti hyötyä toimenpiteestä, voi nähdäkseni kyseenalaistaa toteamusta, jonka mukaan lakia sovelletaan kuitenkin ensisijaisesti ranskalaisiin karjankasvattajiin ja teurastamoihin.[49] Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista lain valmisteluasiakirjoista käy lisäksi ilmi, että lainsäätäjien keskeisenä huolenaiheena oli vapauttaa karjankasvattajat ja teurastamot eläinperäisen aineksen hävittämisestä aiheutuvista kustannuksista. Sitä, että lain

49 — Ks. asia C-169/84, CDF Chimie AZF v. komissio, tuomio 28.1.1986 (Kok. 1986, s. 391, Kok. Ep. VIII, s. 439, 22 kohta).

tavoitteena oli ensisijaisesti hyödyttää karjankasvattajia ja teurastamoita, ilmentää myös lain säännösten sisällyttäminen Code ruraliin.

83. Olen näin ollen vakuuttunut siitä, että toimenpide hyödyttää ensisijaisesti kahta erityistä yritysryhmää, nimittäin ranskalaisia teurastamoja ja karjankasvattajia, ja näin ollen "joitakin yrityksiä" EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

84. Olen GEMO:n ja komission kanssa samaa mieltä siitä, että keräys- ja hävityspalvelun tarjoaminen vastikkeetta vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämän palvelun vastikkeeton tarjoaminen alentaa muihin jäsenvaltioihin lihaa vievien ranskalaisten yritysten hintoja, koska lihaa vieviltä yrityksiltä vähennetään näin niitä kustannuksia, jotka niiden olisi tavallisesti kannettava. Vastaavasti muista jäsenvaltioista lihaa tuovat yritykset, joiden on kannettava vaarallisen eläinperäisen jätteen hävittämisestä aiheutuvat kustannukset alkuperävaltiossaan, asetetaan epäedullisempaan asemaan: maksamalla vähittäiskaupasta perittävän lihanostoveron nämä lihaa tuovat yritykset joutuvat osallistumaan niiden ranskalaisten kilpailijoiden tuottaman jätteen hävittämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

85. Tässä yhteydessä en voi hyväksyä Ranskan hallituksen esittämää väitettä, jonka mukaan vuosina 1996—2000 yhteisössä ei käytännössä ollut toista jäsenvaltiota, jossa olisi ollut käytössä vastaavankaltaisia menettelyjä vaarallisen eläinperäisen aineksen hävittämiseksi, minkä vuoksi palvelu ei voinut vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska muissa jäsenvaltioissa ei syntynyt vastaavanlaisia kustannuksia jätteiden hävittämisestä. Ranskan hallitus myöntää itsekin, että tällainen menettely oli käytössä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tämä merkitsee sitä, että ainakin kyseiseen jäsenvaltioon lihaa vieneet ranskalaiset yritykset saivat kyseisellä ajanjaksolla selvän kilpailuedun. Joka tapauksessa Ranskan hallitus ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, ettei muiden jäsenvaltioiden karjankasvattajien ja teurastamoiden olisi ollut maksettava tuottamansa vaarallisen eläinperäisen jätteen hävittämisestä.

86. Näin ollen katson, että lain nro 96-1139 kaltainen toimenpide on valtiontukea karjankasvattajille ja teurastamoille.

Valtiontuki teuraiden käsittelylaitosyrityksille

87. Toinen nyt esillä olevassa asiassa esitetty aineellinen kysymys koskee sitä, ovatko maksut, jotka valtio suorittaa teuraiden käsittelylaitosyrityksille julkisesta

teuraiden käsittelylaitospalvelusta, näille yrityksille suunnattua EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

88. Tämä ongelma herättää tärkeitä ja monitahoisia kysymyksiä valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämän rahoituksen asianmukaisesta arvioinnista 87 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan 2 kohdan nojalla. Kysymysten tärkeyttä osoittavat ylimmän poliittisen tason viimeaikaiset pyrkimykset varmistaa parempi ennustettavuus ja suurempi oikeusvarmuus sovellettaessa valtiontukisääntöjä tällaiseen rahoitukseen. [50]

89. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että laki nro 96-1139 sisältää valtiontukea karjankasvattajille ja teurastamoille, kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan tarvitse ratkaisua toisesta kysymyksestä: toimenpide on tukea joka tapauksessa. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimella saattaa olla tilaisuus selventää tätä kysymystä vireillä olevan asian Altmark Trans [51] täysistuntokäsittelyssä, ennen kuin nyt esillä olevassa asiassa annetaan tuomio.

90. Tämän vuoksi käsittelen valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämän rahoituksen arvioinnin asianmukaisuutta suppeammin, kuin muutoin saattaisi olla tarpeen; tätä kysymystä ovat käsitelleet julkisasiamies Tizzano asiassa Ferring esittämässään ratkaisuehdotuksessa [52] ja julkisasiamies Léger asiassa Altmark Trans esittämässään ratkaisuehdotuksessa. [53] En myöskään käsittele sitä, onko EY 86 artiklan 2 kohdalla välitön vaikutus valtiontukisääntöjen soveltamiseen, enkä sitä, miten suurelta osin se vaikuttaa EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyihin jäsenvaltioiden menettelyvelvollisuuksiin, [54] koska jäljempänä esittämäni ratkaisun perusteella näitä kahta tärkeää kysymystä ei tarvitse ratkaista nyt esillä olevassa asiassa.

50 — Ks. Laekenissa 14. ja 15.12.2001 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmien 26 kohta; sisämarkkina-, kuluttaja- ja matkailuasioiden neuvoston 26.11.2001 pidetyn kokouksen päätelmät yleishyödyllisistä palveluista; komission 17.10.2001 antama raportti Laekenin Eurooppa-neuvostolle — Yleishyödylliset palvelut, KOM(2001) 598; komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (EYVL 2001, C 320, s. 5); ks. myös komission kaksi yleistä tiedonantoa yleishyödyllisistä palveluista vuosilta 1996 ja 2000 (EYVL 1996, C 281, s. 3 ja EYVL 2001, C 17, s. 4).

51 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia C-280/00; kysymys saattaa nousta esiin myös yhdistetyissä asioissa C-34/01—C-38/01, Enirisorse.

52 — Edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa C-53/00, Ferring, 8.3.2001 esitetty ratkaisuehdotus.

53 — 19.3.2002 esitetty ratkaisuehdotus.

54 — Ks. näiden kysymysten osalta julkisasiamies Tizzanon edellä alaviitteessä 52 mainitussa asiassa Ferring antaman ratkaisuehdotuksen 76 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

Tausta

91. EY 87 artiklan 1 kohta on esitetty edellä. [55] EY 86 artiklan 2 kohdan mukaan:

"Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja — — sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa."

92. Valtio voi myöntää yleishyödyllisille palveluille rahoitusta monin tavoin, kuten maksamalla palkkiota julkisen palvelusopimuksen mukaisista palveluista, maksamalla vuosittaisia avustuksia, soveltamalla suosivaa verotuskohtelua tai alentamalla sosiaaliturvamaksuja.

93. EY 87 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan 2 kohdan nojalla valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämää rahoitusta voidaan lähtökohtaisesti arvioida kahdella tavoin.

94. Ensimmäisessä lähestymistavassa — jota kutsun lyhyesti "valtiontukilähestymistavaksi" — valtion rahoitus, joka myönnetään yritykselle yleishyödyllisen velvoitteen täyttämisestä, on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka saattaa kuitenkin olla sallittua EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla, jos edellytykset kyseisen poikkeuksen soveltamiseksi täyttyvät ja erityisesti, jos rahoituksessa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta.

95. Kutsun toista lähestymistapaa "korvauslähestymistavaksi"; tässä yhteydessä ilmaisulla "korvaus" tarkoitetaan asianmukaista korvausta tarjotuista palveluista tai kyseisten palveluiden tarjoamisesta aiheutuneista kustannuksista. Tämän lähestymistavan mukaisesti valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämä rahoitus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ainoastaan ja vain siltä osin kuin rahoituksesta koituva taloudellinen etu ylittää tällaisen asianmukaisen korvauksen tai tällaiset lisäkustannukset.

96. Asianmukaisen lähestymistavan valintaa koskeva yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntö vaikuttaa ainakin ensi näkemältä epäjohdonmukaiselta. [56]

55 — Tämän ratkaisuehdotuksen 48 kohta.

56 — Pyrin selittämään tämän oikeuskäytännön taustalla olevia perusteluja jäljempänä 125—128 kohdassa.

97. Aluksi yhteisöjen tuomioistuin noudatti asiassa ADBHU antamassaan tuomiossa [57] korvauslähestymistapaa. Kyseinen asia koski sellaisen yhteisön direktiivin säännöksen yhteensopivuutta "vapaan kilpailun vaatimusten" kanssa, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat myöntää jäteöljystä huolehtiville yrityksille korvauksia, jotka eivät ylitä vuosittaisia tosiasiallisia kustannuksia, niille asetetuista velvollisuuksista kerätä ja huolehtia jäteöljystä, jonka sen haltijat antavat niille tietyllä maantieteellisellä alueella. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, etteivät kyseiset korvaukset olleet perustamissopimuksessa tarkoitettua valtiontukea, vaan pikemminkin vastike öljyä keräävien ja siitä huolehtivien yritysten suorittamista palveluista. [58]

98. Myöhemmissä asioissa yhteisöjen tuomioistuimet kuitenkin noudattivat valtiontukilähestymistapaa joko nimenomaisesti tai implisiittisesti.

99. Asiassa Banco Exterior de España yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Espanjan julkisille pankeille myöntämä verovapaus oli voimassa olevaa valtiontukea ja että niin kauan kuin komissio ei katsonut tuen olevan soveltumatonta yhteismarkkinoille, ei ollut tarpeen tarkastella, saattoiko tuki jäädä ja miten suurelta osin "(EY 87) artiklan kiellon soveltamisalan ulkopuolelle (EY 86 artiklan 2 kohdan) nojalla". [59] Korvauslähestymistavan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen olisi ensiksi pitänyt tutkia, aiheuttiko Espanjan julkisten pankkien yleistä etua koskeva velvoite sen, ettei verovapaus ollut tosiasiassa valtiontukea.

100. Asiassa FFSA antamassaan tuomiossa [60] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että kyseinen tuki on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, mutta sitä voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana EY 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jos samalla voidaan vedota 86 artiklan 2 kohtaan. [61] Voitaneen katsoa, että yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän ratkaisun hylkäämällä kyseisestä tuomiosta tehdyn valituksen. [62]

101. Asiassa SIC antamassaan tuomiossa [63] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

57 — Asia 240/83, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531, 16—21 kohta).

58 — Myös julkisasiamies Lenzin asiassa C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, tuomio 20.3.1990 (Kok. 1990, s. I-889, Kok. Ep. X, s. 377), esittämä ratkaisuehdotus perustuu korvauslähestymistapaan: ks. kyseisen ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

59 — Asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994 (Kok. 1994, s. I-877, 21 kohta).

60 — Asia T-106/95, FFSA ym. v. komissio, tuomio 27.2.1997 (Kok. 1997, s. II-229).

61 — Tuomion 172 kohta.

62 — Asia C-174/97 P, määräys 25.2.1998 (Kok. 1998, s. I-1303: ks. erityisesti määräyksen 31 kohta).

63 — Asia T-46/97, SIC v. komissio, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. II-2125).

totesi hyvin selvästi, että "se seikka, että viranomaiset myöntävät yritykselle rahoitusetuuden korvatakseen kustannukset, joita kyseiselle yritykselle väitetään aiheutuvan sille kuuluvista julkisen palvelun velvoitteista, ei estä pitämästä tätä toimenpidettä (EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna) tukena, mutta tämä seikka voidaan tästä huolimatta ottaa huomioon, kun kyseisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille tutkitaan (EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla)". [64]

102. Äskettäin asiassa Ferring [65] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin sovelsi kuitenkin korvauslähestymistapaa. Tämä asia koski lääketehtaille määrättyä suoramyyntiveroa, jonka tarkoituksena oli palauttaa näiden lääketehtaiden ja tukkukauppias-jakelijoiden kilpailun edellytykset ennalleen, koska Ranskan lainsäädännön mukaan ainoastaan tukkukauppias-jakelijoilla on velvollisuus tarjota pysyvästi riittävä lääkevalikoima erityisen maantieteellisesti määritellyn alueen tarpeiden täyttämiseksi ja toimittaa pyydetyt lääkkeet hyvin lyhyessä ajassa koko kyseiselle alueelle.

103. Julkisasiamies Tizzano korosti tässä asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että tuen käsite edellyttää taloudellisen edun antamista ja siitä aiheutuvaa kilpailun vääristymistä. Kun valtion myöntämä rahoitus rajoittuu tiukasti valtion edunsaajalle määräämän objektiivisen haitan korvaamiseen, tällaista taloudellista etua ei ole, eikä kilpailu myöskään vääristy. [66]

104. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sitä, ettei suoramyyntiveroa kanneta tukkukauppias-jakelijoilta, voidaan pitää valtiontukena, jos ei oteta huomioon julkisen palvelun velvoitteita. Siltä osin kuin vero vastaa tukkukauppias-jakelijoille heidän julkisen palvelun velvoitteidensa täyttämisestä todellisuudessa aiheutuneita kustannuksia, sitä, ettei niillä ole velvollisuutta maksaa kyseistä veroa, voidaan pitää vastikkeena (ranskankielisessä alkutekstissä contrepartie) suoritetuista palveluista. [67] Silloin kun myönnetyn vapautuksen ja aiheutuneiden lisäkustannusten vastaavuutta koskeva edellytys oli täyttynyt — edellytyksen täyttymisestä päättäminen annettiin kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi — tukkukauppias-jakelijat eivät todellisuudessa saaneet EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua, koska kyseisellä toimenpiteellä ainoastaan asetettiin tukkukauppias-jakelijat ja lääketehtaat vertailukelpoiseen tilanteeseen. Siltä osin kuin saatu veroetu ylitti ne lisäkustannukset, joita yrityksille aiheutui julkisen palvelun suorittamisesta, sen ei voitu katsoa olevan tarpeen, jotta kyseiset yritykset voisivat hoitaa niille uskotut erityistehtä-

64 — Tuomion 84 kohta. EFTAn tuomioistuin oli noudattanut valtiontukilähestymistapaa jo ennen asiassa SIC annettua tuomiota asiassa E-4/97, Norwegian Bankers' Association v. EFTAn valvontaviranomainen, tuomio 3.3.1999.

65 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-53/00.

66 — Ratkaisuehdotuksen 60—63 kohta.

67 — Tuomion 27 kohta.

vät, eikä siihen voitu näin ollen soveltaa EY 86 artiklan 2 kohtaa.

105. Asiassa Altmark Trans[68] esittämässään ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Léger arvosteli asiassa Ferring annetussa tuomiossa noudatettua korvauslähestymistapaa. Hänen mielestään kyseisessä lähestymistavassa ensinnäkin sekoitetaan keskenään kaksi erillistä oikeuskysymystä, nimittäin toimenpiteen luokitteleminen tueksi ja toimenpiteen oikeutus. Toiseksi korvauslähestymistapaa noudatettaessa viedään EY 86 artiklan 2 kohdalta ja siinä määrätyiltä vaatimuksilta kaikki se hyöty, mikä niistä voitaisiin saada arvioitaessa valtion yleishyödyllisille palveluille antamaa rahoitusta. Kolmanneksi korvauslähestymistavalla suojataan valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämää rahoitusta komission toteuttamalta tarvittavalta valvonnalta.

106. Aluksi komissio sovelsi menettelyissään korvauslähestymistapaa. Asioissa FFSA ja SIC annettujen tuomioiden jälkeen se kuitenkin noudatti valtiontukilähestymistapaa.[69]

107. Nyt esillä olevassa asiassa GEMO ja komissio kannattavat valtiontukilähestymistapaa. Ne arvostelevat asiassa Ferring annettua tuomiota tai pyrkivät erottamaan sen nyt esillä olevasta asiasta tosiseikkojen perusteella. Toissijaisesti ne väittävät, että Ranskan oligopolistisen markkinarakenteen ja petosmahdollisuuksien vuoksi teuraiden käsittelylaitosyritysten saama rahoitus ylittää keräys- ja hävityspalvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset huomattavasti.

108. Ranskan hallitus on tyytyväinen asiassa Ferring annettuun tuomioon ja väittää, etteivät teuraiden käsittelylaitosyritykset saa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista etua vaan korvauksen niiden palvelun aiheuttamista kustannuksista. Korvauslähestymistapaa olisi Ranskan hallituksen mukaan noudatettava ainakin silloin, kun korvaus määritellään julkisen palvelusopimuksen tekemistä edeltävän avoimen, läpinäkyvän ja syrjimättömän menettelyn jälkeen, kuten nyt esillä olevassa asiassa. Jos korvaus ei ole liiallinen, kilpailu ei määritelmän mukaisesti vääristy. On kansallisen tuomioistuimen asiana määrittää, onko korvaus liiallinen.

109. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että nyt esillä olevassa teuraiden käsittelylaitosyrityksille myönnetyssä rahoituksessa on joitakin valtiontuelle ominaisia piirteitä. Kyseistä rahoitusta ei sen mukaan kuitenkaan pitäisi katsoa valtiontueksi, jos on ilmeistä, ettei se vääristä eikä uhkaa vääristää kilpailua. Tätä varten kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon mahdolliset kilpailunvääristymät paitsi teuraiden käsittelylaitosyritysten tarjoamien palveluiden markkinoilla, myös kyseisten palvelujen vastaanottajien (karjankasvattajien ja teurastamoiden) markkinoilla.

68 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

69 — Katsaus komission menettelyihin sisältyy teokseen Chérot, J.-Y., "Financement des obligations de service public et aides d'État", *Europe* 2000, s. 4.

Asian arviointi

110. Valinta valtiontukilähestymistavan ja korvauslähestymistavan välillä ei ole yksinomaan teoreettinen kysymys, vaan sillä on myös tärkeitä käytännön seurauksia. [70]

111. On totta, että kummassakin lähestymistavassa tärkein aineellinen kysymys on lähinnä se, ylittääkö valtion antama rahoitus sen, mikä on välttämätöntä yleistä etua koskevista velvoitteista aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseksi tai paikkaamiseksi. Ainakin tähänastisen oikeuskäytännön perusteella nämä kaksi lähestymistapaa kuitenkin johtavat huomattavan erilaisiin menettelyihin.

112. Jos jokin rahoitustoimi ei korvauslähestymistavan perusteella ole valtiontukea, se jää valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolella eikä siitä tarvitse ilmoittaa komissiolle. Kansalliset tuomioistuimet voivat lisäksi päättää välittömästi, sisältääkö toimi valtiontukea, eikä niiden tarvitse odottaa komission arviota toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

113. Valtiontukilähestymistavan mukaan sama toimenpide on valtiontukea, josta on EY 88 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla ilmoitettava etukäteen komissiolle. Asioissa Banco Exterior de España [71] ja Ranska vastaan komissio [72] annetuista tuomiosta näyttäisi sitä paitsi seuraavan, että EY 86 artiklan 2 kohdan poikkeukseen sovelletaan samaa menettelyä kuin EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdan poikkeuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen nojalla uutta tukea ei saa panna täytäntöön, ennen kuin komissio on julistanut sen yhteensopivaksi EY 86 artiklan 2 kohdan kanssa, ja että tätä lykkäämisvelvollisuutta rikkovat toimenpiteet ovat laitonta tukea. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kansallisten tuomioistuinten on "taattava yksityisille, että kaikki ne seuraamukset, jotka on mahdollista määrätä" EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen määräyksen rikkomisesta, "olipa kyse sitten toteuttamista koskevien toimenpiteiden pätevyydestä tai tämän määräyksen taikka mahdollisten väliaikaistoimenpiteiden vastaisesti myönnettyjen taloudellisten tukien palauttamisesta". [73]

114. Toiseksi edellä esitetystä yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön tarkastelusta seuraa nähdäkseni, ettei valtiontukilähestymistapa eikä korvauslähestymistapa tarjoa ihanteellista ratkaisua kaikkiin tapauksiin.

70 — Ks. julkisasiamies Tizzanon edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa Ferring antaman ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

71 — Mainittu edellä alaviitteessä 59.

72 — Asia C-332/98, tuomio 22.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4833).

73 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia SFEI ym., tuomion 40 kohta.

115. Valtiontukilähestymistavan soveltamista kaikissa tapauksissa voidaan vastustaa lähinnä seuraavin perusteluin:

i) EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä sovelletaan ainoastaan toimenpiteisiin, joista koituu taloudellista etua ja jotka vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua. Sille, miksi nämä vaatimukset eivät koskisi valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämää rahoitusta, ei ole ilmeisiä syitä.

ii) Kun valtio tai julkiset yksiköt hankkivat hyödykkeitä (kuten tietokoneita) tai palveluita (kuten siivouspalveluita) markkinoilta, kyse on valtiontuesta ainoastaan ja vain siltä osin kuin maksettu korvaus ylittää asianmukaisen määrän. Sille, miksi arvion pitäisi olla erilainen, kun valtio hankkii yhteisölle tarjottavia palveluita (kuten jätehuoltopalveluita), ei niin ikään ole ilmeisiä syitä.

iii) Valtiontukilähestymistavan menettelyllisiä seurauksia koskevan oikeuskäytännön [74] mukaisesti EY 88 artiklan 3 kohdan ilmoittamisvelvollisuus ja erityisesti lykkäämisvelvollisuus saattaisivat häiritä vakavasti yleishyödyllisiä palveluja tarjoavien yksityisten yritysten toimintaa. Joidenkin palveluiden (kuten vaarallisen jätteen hävittämisen tai sairaankuljetuspalvelujen) tapauksessa saattaa olla vaikeaa tai jopa mahdotonta odottaa komission etukäteen antamaa lupaa. Jos taas jäsenvaltio ottaa tuen käyttöön ennen kuin tällaista lupaa on myönnetty, tuki on laitonta kaikkine tästä laittomuudesta aiheutuvine seurauksineen.

74 — Ks. edellä 113 kohta.

116. Korvauslähestymistavan soveltamista kaikissa tapauksissa voidaan vastustaa lähinnä seuraavin perustein:

i) EY 86 artiklan 2 kohdan erityismääräys (lex specialis) ja siinä asetetut edellytykset tehtäisiin merkityksettömiksi valtiontukien valvonnan kannalta. Jos valtion myöntämä rahoitus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen palvelun tarjoamisesta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseksi, kyseessä ei olisi EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki eikä toimenpiteen yhteensopivuutta EY 86 artiklan 2 kohdan kanssa olisi tarpeen tarkastella. Siltä osin kuin rahoitus ylittää tarvittavan määrän, toimenpide ei olisi oikeutettu EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla, koska se rikkoisi suhteelli-

suusperiaatetta. Näin ollen komission tai kansallisen tuomioistuimen ei olisi milloinkaan mahdollista valvoa sitä,

— ovatko kyseiset palvelut tosiasiassa "yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja" [75]

— onko kyseinen yritys tai kyseiset yritykset tosiasiassa "valtuutettu" tuottamaan kyseiset palvelut [76]

— vaikuttaako kyseinen rahoitus kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa (EY 86 artiklan 2 kohdan viimeinen virke). [77]

ii) Jos korvauslähestymistapaa sovellettaisiin kaikkiin tapauksiin, jäsenvaltiot eivät ottaisi yhtä suurta riskiä jättäessään ilmoittamatta joistakin mahdollisesti haitallisista valtion yksipuolisista rahoitustoimenpiteistä, ja näin jäsenvaltioiden olisi helpompaa salata kyseiset toimenpiteet komission tutkimuksilta.

iii) Valtiotukilähestymistavan mukainen kaksivaiheinen arviointi — ensiksi EY 87 artiklan 1 kohdan kiellon rikkomisen arviointi ja sen jälkeen EY 86 artiklan 2 kohdan poikkeuksen arviointi — on paremmin sopusoinnussa EY 86 artiklan 1 kohtaa rikkovien toimenpiteiden kaksivaiheisen arvioinnin kanssa, kun tätä kohtaa luetaan yhdessä kilpailusääntöjen [78] tai vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen [79] kanssa.

iv) Liikenteen alalla EY 73 artiklan mukaisesti "tuki on tämän sopimuksen mukainen, jos se on — — korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämisestä"; perustamissopimuksen laatijat pitivät näin ollen valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämää rahoitusta lähtökohtaisesti valtiontukena, joka voi kuitenkin olla oikeutettua.

75 — On selvää, että tämä valvonta on lähtökohtaisesti toisarvoista. Tästä huolimatta yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt asiassa C-18/88, GB-INNO-BM, tuomio 13.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5941, Kok. Ep. XI, s. I-551, 22 kohta) antamassaan tuomiossa puhelinlaitteiden tuotantoa ja myyntiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi; ks. satamayritysten osalta asia C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5889, Kok. Ep. XI, s. I-537, 27 kohta) ja jäsenvaltioiden rajat ylittävien pankkien varainsiirtojen osalta asia 172/80, Züchner, tuomio 14.7.1981 (Kok. 1981, s. 2021, Kok. Ep. VI, s. 187, 7 kohta).

76 — Asia 127/73, BRT v. SABAM ja NV Fonior, tuomio 21.3.1974 (Kok. 1974, s. 313, Kok. Ep. II, s. 249, 20 kohta); asia 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, tuomio 11.4.1989 (Kok. 1989, s. 803, Kok. Ep. X, s. 21, 55 kohta).

77 — Edellä alaviitteessä 64 mainitussa asiassa E-4/97, Norwegian Bankers' Association v. EFTA:n valvontaviranomainen, EFTA:n tuomioistuin kumosi tällä perusteella EFTA:n valvontaviranomaisen päätöksen.

78 — Ks. esim. asia C-475/99, Ambulanz Glöckner, tuomio 25.10.2001 (Kok. 2001, s. I-8089).

79 — Ks. esim. asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5699).

117. Koska ihanteellista ratkaisua kaikkiin tapauksiin ei saada korvauslähestymistapaa eikä valtiontukilähestymistapaa noudattamalla, on nähdäkseni tarpeen etsiä ratkaisua, jonka mukaisesti yhtä lähestymistapaa noudatetaan yhdenlaisissa tapauksissa ja toista lähestymistapaa toisenlaisissa.

118. Tältä osin avain valtion yleishyödyllisille palveluille myöntämän rahoituksen asianmukaiseen arviointiin EY 87 artiklan 1 kohdan ja EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla saattaisi nähdäkseni olla kahden erilaisen tapausryhmän erottaminen toisistaan sillä perusteella, i) millainen yhteys myönnetyn rahoituksen ja yleishyödyllistä etua koskevien määrättyjen velvollisuuksien välillä on ja ii) miten selkeästi nämä velvollisuudet on määritelty.

119. Ehdotetun erottelun mukaisesti ensimmäiseen ryhmään kuuluisivat tapaukset, joissa rahoitustoimet on yksiselitteisesti tarkoitettu vastikkeeksi selvästi määritellyistä yleishyödyllisistä velvollisuuksista tai joissa toisin sanoen valtion myöntämän rahoituksen ja selvästi määriteltyjen yleishyödyllisten velvollisuuksien välillä on suora ja ilmeinen yhteys. Selkein esimerkki tällaisesta suorasta ja ilmeisestä yhteydestä valtion myöntämän rahoituksen ja selvästi määriteltyjen velvoitteiden välillä ovat julkisten hankintamenettelyjen perusteella tehdyt julkiset palvelusopimukset: kyseisten yleishyödyllisten palvelujen tarjoamiseen valtuutettujen yritysten velvollisuudet ja niiden tästä vastikkeeksi saama korvaus määritellään yhdessä ja samassa sopimuksessa. Tähän ryhmään kuuluvien tapausten arvioinnissa olisi nähdäkseni sovellettava korvauslähestymistapaa.

120. Toiseen ryhmään kuuluvat tapaukset, joissa ei alusta alkaen ole selvää, että valtion myöntämä rahoitus on tarkoitettu vastikkeeksi selvästi määritellyistä yleishyödyllisestä velvollisuudesta. Näissä tapauksissa valtion myöntämän rahoituksen ja määrättyjen yleishyödyllisten velvollisuuksien välinen yhteys ei joko ole suora tai ilmeinen taikka yleishyödyllisiä velvollisuuksia ei ole määritelty selvästi. Hyvä esimerkki tähän ryhmään kuuluvasta tapauksesta on asia Banco Exterior de España, joka koski Espanjan lainsäädäntöä, jossa kaikki julkiset pankit vapautettiin veroista. Kyseisessä laissa ei todettu, että tämä etu oli tarkoitettu vastikkeeksi yleishyödyllisen velvollisuuden täyttämisestä, eikä siinä myöskään määritelty näitä velvollisuuksia selkeästi. Espanjan hallitus väitti vasta yhteisöjen tuomioistuimessa, että julkiset pankit tarvitsivat tätä verovapautta täyttääkseen "julkisen luotonannon hallinnointia" koskevat tehtävänsä. Toiseen ryhmään kuuluvissa tapauksissa olisi nähdäkseni sovellettava valtiontukilähestymistapaa.

121. Ehdotetusta erottelusta koituu useita etuja. Ensinnäkin se on yhteensopiva EY 87 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevan yleisen oikeuskäytännön kanssa.

122. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti sellaisia kahdenvälisiä järjestelyjä tai monitahoisempia liiketoimia, joihin liittyy keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, on tarkasteltava kokonaisuutena. Jos esimerkiksi valtio hankkii tavaroita tai palveluja yritykseltä, kyseessä on tuki ainoastaan ja vain siltä osin kuin maksettu hinta ylittää markkinahinnan. [80] Jos valtio lainaa rahaa yritykselle, kyseessä on tuki ainoastaan siltä osin kuin valtio ei pyydä asianmukaista korvausta yksityisen sijoittajan tavoin. [81] Samaa kokonaisvaltaista arviointia on sovellettava nähdäkseni silloin, kun valtion myöntämän rahoituksen ja selvästi määriteltyjen yleishyödyllisten velvollisuuksien välinen yhteys on niin suora ja ilmeinen, että rahoitus ja velvollisuudet on katsottava yhdeksi ainoaksi toimenpiteeksi.

123. EY 87 artiklan 1 kohtaan perustuvan yleisen oikeuskäytännön mukaisesti yksipuolisen toimenpiteen syitä ja tavoitteita ei sen sijaan pidä ottaa huomioon luokiteltaessa toimenpidettä valtiontueksi vaan ainoastaan arvioitaessa sen yhteensopivuutta EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa. Jos ei ole alusta alkaen selvää, että valtion rahoitus myönnetään vastikkeeksi selvästi määriteltyjen yleishyödyllisten velvollisuuksien täyttämisestä, on katsottava, että valtion väite, jonka mukaan rahoituksen tarkoituksena on tosiasiassa korvata ne lisäkustannukset, joita yleishyödyllisten tehtävien suorittamisesta aiheutuu tietyille yrityksille, viittaa ainoastaan toimenpiteen syihin ja tavoitteisiin. Vaikka monet tähän toiseen tyyppiin kuuluvat rahoitustoimet saattavat olla oikeutettuja EY 86 artiklan 2 kohdan nojalla, niitä ei nähdäkseni pitäisi rajata valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

124. Ehdotetun erottelun toisena etuna on, että sillä annetaan yleishyödyllisille palveluille niihin nykyään liitetty painoarvo, sellaisena kuin se tunnustetaan EY 16 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 36 artiklassa, mutta vältetään valtiontukisääntöjen kiertäminen. Näin päästään tasapainoon näiden mahdollisesti keskenään ristiriitaisten toimintatapojen välillä ja vältetään myös ne vastaväitteet, joita joko korvauslähestymistavan tai valtiontukilähestymistavan yksipuolinen soveltaminen saattaisi herättää.

125. Ehdotettu erottelu saattaa auttaa myös selittämään edellä esiteltyä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

126. Asia ADBHU koski korvausta, joka myönnetään jäteöljyjen keräämisestä ja/tai hävittämisestä vastaaville yrityksille korvaukseksi niille asetetun keräämis- ja hävittämisvelvollisuuden täyttämisestä. Julkisasiamies Lenz piti näitä korvauksia vastikkeena asetettujen velvollisuuksien täyttämisestä, ja yhteisöjen tuomioistuin

80 — Ks. julkisasiamies Fennellyn asiassa C-251/97, Ranska v. komissio, 26.11.1998 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1999, s. I-6639, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 — Ks. esim. asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 39—41 kohta).

piti niitä "korvauksena suoritetuista palveluista". Ne siis pitivät kyseisiä korvauksia kahdenvälisen kaupan toisena puoliskona ja kieltäytyivät näin ollen luokittelemasta niitä valtiontueksi.

127. Sen sijaan asiassa Banco Exterior de España yhteisöjen tuomioistuin luokitteli julkisille pankeille myönnetyt verovapautukset (voimassa olevaksi) valtiontueksi ja näin ollen yksipuoliseksi toimenpiteeksi ottamatta huomioon toimenpiteen tavoitteita.

128. Asia Ferring on ehkä rajatapaus, koska verotuksellinen etu myönnettiin erillisessä laissa ja vasta yleishyödyllisten velvollisuuksien asettamisen jälkeen. Toisaalta lain valmisteluasiakirjoista, sen antamisajankohtana vallinneesta tilanteesta ja etenkin Conseil constitutionnelin tekemästä ratkaisusta käy ilmi, että myönnetyn verotuksellisen edun ja asetettujen velvollisuuksien välillä oli vahva yhteys; nämä velvollisuudet oli sitä paitsi määritelty täsmällisesti.[82] Tämä saattaa olla syynä siihen, miksi yhteisöjen tuomioistuin viittasi asiaan ADBHU ja näki kyseisen edun ja asetetut velvollisuudet "saman kolikon kahtena eri puolena".

129. On tietenkin selvää, että ehdotettua kahden tapausryhmän välistä erottelua, joka perustuu "välittömään ja ilmeiseen yhteyteen" ja "selvästi määriteltyihin yleishyödyllisiin velvollisuuksiin" ei välttämättä ole aina helppoa tehdä. Nämä perusteet vaikuttavat kuitenkin muita mahdollisesti ehdotettavia perusteita paremmilta. Ensiksikin korvauslähestymistavan soveltamiseksi olisi kohtuutonta aina vaatia valtion ja kyseisen palveluntarjoajan välistä muodollista julkista palvelusopimusta, koska jäsenvaltiolla on nähdäkseni perusteltu oikeus järjestää julkisten palvelujen tarjoaminen sopimusten sijaan esimerkiksi lainsäädäntöteitse. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin nojautuu samoihin perusteisiin muilla yhteisön lainsäädännön aloilla: esimerkiksi arvonlisäveroalalla yhteisöjen tuomioistuin edellyttää, että suoritetun palvelun ja saadun vastikkeen välillä on välitön yhteys.[83] Kolmanneksi kuhunkin yksittäiseen tapaukseen liittyvien epäilysten poistamiseksi on jäsenvaltioiden etujen mukaista myöntää korvaus yleishyödyllisten palveluiden suorittamisesta yksiselitteisten ja avoimien järjestelyjen perusteella tai ehkä jopa sellaisten julkisten palvelusopimusten perusteella, joiden tekemistä on edeltänyt avoin ja syrjimätön julkinen hankintamenettely.

130. Kun ehdotettua erottelua sovelletaan nyt esillä olevaan asiaan, on palautettava mieliin, että Ranskan valtio tekee julkista teuraiden käsittelylaitospalvelua varten yleisten julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaisesti enintään viiden vuoden mittaisia julkisia palvelusopimuksia erikoistuneiden teuraiden käsittelylaitosyritysten kanssa. On ilmeistä, että kyseisten yritysten saaman korvauksen ja niille kyseisten julkisten palvelusopimusten nojalla kuuluvien täsmällisesti määriteltyjen velvollisuuksien välillä on välitön ja ilmeinen yhteys. Näin ollen maksut,

82 — Ks. tarkemmin julkisasiamies Tizzanon esittämä ratkaisuehdotus.

83 — Tärkein oikeustapaus on edelleen asia 154/80, Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats, tuomio 5.2.1981 (Kok. 1981, s. 445, Kok. Ep. VI, s. 23, 12 kohta).

jotka valtio suorittaa teuraiden käsittelylaitosyrityksille julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun suorittamisesta, ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ainoastaan ja vain siltä osin kuin ne ylittävät asianmukaisen korvauksen [84] kyseisen palvelun suorittamisesta.

131. Nyt esillä olevassa asiassa on kiinnitetty runsaasti huomiota siihen, että kyseisten palvelujen markkinat Ranskassa ovat hyvin keskittyneet ja että jätehuoltoalalla on huomattavat mahdollisuudet petoksiin. Näin ollen yritykset saattavat saada maksuja, jotka ylittävät huomattavasti sen korvauksen, jonka ne saisivat normaalisti toimivilta markkinoilta suorittamistaan jätteiden keräys- ja hävityspalveluista. On kansallisen tuomioistuimen asiana ratkaista, onko nyt esillä olevassa asiassa näin.

132. Näin ollen maksut, jotka Ranskan valtio suorittaa teuraiden käsittelylaitosyrityksille julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun suorittamisesta, ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ainoastaan ja vain siltä osin kuin maksut ylittävät asianmukaisen korvauksen kyseisen palvelun tarjoamisesta.

84 — Tapauksissa, joissa valtio hankkii yleishyödyllisiä palveluja markkinoilta, asianmukaisena vertailukohtana ei pidetä toimenpiteestä aiheutuvia kustannuksia vaan korvausta, joka palveluista maksettaisiin normaalisti toimivilla markkinoilla; ks. tästä erottelusta 95 kohta edellä.

Valtiontuki pienille lihan vähittäismyyjille

133. Kolmas nyt esillä olevassa asiassa esitetty aineellinen kysymys koskee sitä, onko pienille lihan vähittäismyyjille myönnetty vapautus lihanostoveron kantamisesta valtiontukea näille pienille lihan vähittäismyyjille.

134. Palautan mieliin, että lailla nro 96-1139 käyttöön otettua lihanostoveroa kannetaan lähtökohtaisesti kaikilta lihan vähittäismyyntiä harjoittavilta henkilöiltä. Vero kannetaan vähittäismyyjän toteuttamista lihanostoista, ja se määräytyy näiden ostojen arvon perusteella. Yritykset, joiden liikevaihto on alle 2,5 miljoonaa FRF, kuitenkin vapautetaan verosta. Veroa ei myöskään makseta, jos kuukausittaisten lihanostojen määrä ilman arvonlisäveroa on alle 20 000 FRF.

135. GEMO ja komissio väittävät lähinnä, että kyseisellä poikkeuksella annetaan sellaisille lihan vähittäismyyntiä harjoittaville yrityksille, joiden liikevaihto on alle 2,5 miljoonaa FRF, taloudellista etua, joka saattaa olla valtiontukea. Lisäksi kyseinen etu myönnetään "joillekin yrityksille" EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ilman, että vapautusta voidaan pitää objektiivisesti perusteltuna Ranskan verojärjestelmän luonteen tai rakenteen vuoksi.

136. Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset eivät kumpikaan ole

ilmaisseet näkemystään kyseisen vapautuksen luokittelusta.

137. Huomautan ensiksi, että pienyrityksille myönnetyn verovapautuksen luokittelu valtiontueksi herättää väistämättä monitahoisia ja arkaluonteisia kysymyksiä. Jos yhteisöjen tuomioistuin sitä paitsi myöntää, että lakiin nro 96-1139 sisältyy valtiontukea karjankasvattajille ja teurastamoyrityksille, kansallinen tuomioistuin ei tarvitse ratkaisua tästä kysymyksestä. [85] Lisäksi asianosaiset ovat sekä kirjallisissa että suullisissa huomautuksissaan käsitelleet pikemminkin kahta muuta kysymystä. Tämän vuoksi esitän näkemykseni ainoastaan lyhyesti ja alustavan arvioinnin perusteella.

138. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan verovapautukset voivat lähtökohtaisesti olla EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi todennut asiassa Banco Exterior de España antamassaan tuomiossa seuraavaa:

"Toimenpide, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille verovapautuksen, joka — vaikka valtion varoja ei siirretäkään — asettaa kyseisen edun saajat muita verovelvollisia edullisempaan taloudelliseen asemaan, on (EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua) valtiontukea." [86]

139. Ainakin ensi näkemältä näyttää lisäksi siltä, että kyseinen verovapautus on valikoiva tai erityinen, koska sillä suositaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla "joitakin yrityksiä", nimittäin niitä lihan vähittäismyyjiä, joiden liikevaihto alittaa tietyn enimmäismäärän, ja näin ollen ainoastaan tietyn kokoisia yrityksiä.

140. Yritysten erilainen kohtelu ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että yrityksille myönnetään valikoivasti taloudellista etua EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kohteluun ei sisälly etua, jos erilainen kohtelu on perusteltua järjestelmän luonteen tai rakenteen perusteella [87] taikka järjestelmän sisäiseen johdonmukaisuuteen [88] liittyvistä syistä.

141. Nyt esillä olevassa asiassa mikään ei viittaa siihen, että kyseisellä vapautuksella pyritään saavuttamaan verojärjestelmään olennaisesti kuuluvia tavoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi kyseisen verojärjestelmän moitteettomaan toimintaan ja tehokkuuteen. Vapautuksen perusteena ei esimerkiksi näytä olevan pienten lihan vähittäismyyjien vapauttaminen kirjanpitorasitteista (tämä tavoite voitaisiin saavuttaa suhteellisella verotuksella) tai verotuloista luopuminen sen vuoksi, että veronkannosta

85 — Ks. edellä 89 kohta.

86 — Edellä alaviitteessä 59 mainittu asia C-387/92, tuomion 14 kohta; ks. myös asia C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2981).

87 — Asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3671, 33 kohta).

88 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Ferring, tuomion 17 kohta.

aiheutuvat kustannukset ylittävät verosta saatavat tulot.

142. Sen sijaan on aihetta olettaa, että vapautuksella saatetaan pyrkiä saavuttamaan verojärjestelmän ulkopuolisia tavoitteita, kuten sosiaalisia tavoitteita tai kaupunkisuunnitteluun liittyviä etuja: kyseinen liikevaihtoon perustuva enimmäismäärä ei määräydy lihan vähittäismyynnistä saadun liikevaihdon vaan yrityksen koko liikevaihdon perusteella. Yksinomaan lihan vähittäismyyntiä harjoittava yritys (kuten paikallinen lihakauppias), jonka liikevaihto on 2,4 miljoonaa FRF, vapautetaan näin ollen verosta, kun taas myös muuta taloudellista toimintaa harjoittavalta yritykseltä (kuten valintamyymälältä) tämä vero kannetaan, vaikka sen lihan vähittäismyynnistä saama liikevaihto erikseen tarkasteltuna on paljon pienempi.

143. Koska tästä kysymyksestä ei keskusteltu tyhjentävästi yhteisöjen tuomioistuimessa, olisi annettava kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi päättää, onko vapautus perusteltu kyseisen verojärjestelmän luonteeseen tai rakenteeseen liittyvistä syistä. Nyt esillä olevan asian kaltaisessa asiassa on asianomaisen jäsenvaltion asiana näyttää toteen, että kyseinen vapautus täyttää tämän edellytyksen. [89]

89 — Ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin edellä alaviitteessä 86 mainitussa asiassa Italia v. komissio esittämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

144. Enää on käsiteltävä vapautuksen vaikutuksia kilpailuun ja erityisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavaa:

"Kun valtion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan." [90]

145. Tässä yhteydessä ongelmana on, ettei ole selvää, onko lihan vähittäismyynnin alalla merkittävää yhteisön sisäistä kilpailua. Aloilla, joilla kilpailu yhteisön sisäisessä kaupassa on vähäistä, kuten autonkorjaus- ja taksialoilla sekä aloilla, joilla kuljetuskustannukset ovat kohtuuttoman suuria, määrältään suhteellisen pieni tuki lähinnä paikallisilla markkinoilla toimiville pienyrityksille ei vaikuttane jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [91] Nähdäkseni olisi jälleen annettava kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi ratkaista näiden näkökohtien perusteella, vaikuttaako kyseinen vapautus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

90 — Asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980 (Kok. 1980, s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 11 kohta).

91 — Ks. hiljattain asioissa C-113/00 ja C-114/00, Espanja v. komissio, 24.1.2002 esittämäni ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

146. Näin ollen pienten lihan vähittäismyyjien vapauttaminen kyseisestä lihanostoverosta on valtiontukea näille pienille lihan vähittäismyyjille, ellei voida osoittaa, että vapautus on perusteltu verojärjestelmän luonteeseen tai rakenteeseen liittyvistä syistä, ja edellyttäen, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan lihan vähittäismyynnin alalla.

Ratkaisuehdotus

147. Edellä esitetyn perusteella katson, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

Eläinruhojen ja teurasjätteiden keräämisestä ja hävittämisestä sekä Code ruralin muuttamisesta 26.12.1996 annetussa laissa nro 96-1139 säädetyn kaltainen toimenpide on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea

— karjankasvattajille ja teurastamoille, koska vaarallisen eläinperäisen jätteen julkinen keräys- ja hävityspalvelu tarjotaan niille ilmaiseksi

— teuraiden käsittelylaitosyrityksille ainoastaan ja vain siltä osin kuin maksut, jotka Ranskan valtio suorittaa teuraiden käsittelylaitosyrityksille julkisen teuraiden käsittelylaitospalvelun suorittamisesta, ylittävät asianmukaisen korvauksen kyseisen palvelun tarjoamisesta

— pienille lihan vähittäismyyjille, koska ne vapautetaan lihanostoverosta, ellei voida osoittaa, että kyseinen vapautus on perusteltu kyseisen verojärjestelmän luonteeseen tai rakenteeseen liittyvistä syistä, ja edellyttäen, että vapautus vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan lihan vähittäismyynnin alalla.