Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä kesäkuuta 2013*

Muutoksenhaku — Alueelliset valtiontuet — Tuet hotellialan hyväksi Sardiniassa — Uudet tuet — Voimassa olevan tukiohjelman muuttaminen — Oikaisupäätös — Mahdollisuus tehdä tällainen päätös — Asetus (EY) N:o 659/1999 — 4 artiklan 5 kohta, 7 artiklan 6 kohta, 10 artiklan 1 kohta, 13 artiklan 2 kohta, 16 artikla ja 20 artiklan 1 kohta — Tuen kannustava vaikutus — Luottamuksensuoja

Yhdistetyissä asioissa C-630/11 P–C-633/11 P,

joissa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvista valituksista, jotka on pantu vireille 21.11.2011 (C-630/11 P) ja 30.11.2011 (C-631/11 P–C-633/11 P),

HGA srl, kotipaikka Golfo Aranci (Italia),

Gimar srl, kotipaikka Sassari (Italia),

Coghene Costruzioni srl, kotipaikka Alghero (Italia),

Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, kotipaikka Quartu Sant'Elena (Italia),

Immobiliare 92 srl, kotipaikka Arzachena (Italia),

Gardena srl, kotipaikka Santa Teresa di Gallura (Italia),

Hotel Stella 2000 srl, kotipaikka Olbia (Italia),

Vadis srl, kotipaikka Valledoria (Italia),

Macpep srl, kotipaikka Sorso (Italia),

San Marco srl, kotipaikka Alghero,

Due lune SpA, kotipaikka Milano (Italia),

Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, kotipaikka Alghero,

L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, kotipaikka San Teodoro (Italia),

Le Buganville srl, aikaisemmin Le Buganville di Cogoni Giuseppe & C. Snc, kotipaikka Villasimius (Italia),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Le Dune srl, aikaisemmin Le Dune di Stefanelli Vincenzo & C. Snc, kotipaikka Arbus (Italia) (C-630/11 P),

edustajinaan avvocato G. Dore, avvocato F. Ciulli ja avvocato A. Vinci,

Regione autonoma della Sardegna, edustajinaan avvocato A. Fantozzi ja avvocato G. Mameli (C-631/11 P),

Timsas srl, kotipaikka Arezzo (Italia), edustajinaan avvocato D. Dodaro ja avvocato S. Pinna (C-632/11 P), ja

Grand Hotel Abi d'Oru SpA, kotipaikka Olbia, edustajinaan avvocato D. Dodaro ja avvocato R. Masuri (C-633/11 P),

valittajina,

ja joissa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään D. Grespan, C. Urraca Caviedes ja G. Conte, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.2.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.3.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 HGA srl, Gimar slr, Coghene Construzioni srl, Camping Pini e Mare di Cogoni Franco & C. Sas, Immobiliare 92 srl, Gardena srl, Hotel Stella 2000 srl, Vadis srl, Macpep srl, San Marco srl, Due lune SpA, Hotel Mistral di Bruno Madeddu & C. Sas, L'Esagono di Mario Azara & C. Snc, Le Buganville srl, Le Dune srl (jäljempänä yhdessä HGA), Regione autonoma della Sardegna, Timsas srl (jäljempänä Timsas) ja Grand Hotel Abi d'Oru SpA (jäljempänä Grand Hotel Abi d'Oru) vaativat valituksillaan unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-394/08, T-408/08, T-453/08 ja T-454/08, Regione autonoma della Sardegna ym. vastaan komissio, 20.9.2011 antaman tuomion (Kok., s. II-6255; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla kyseinen tuomioistuin hylkäsi valittajien kanteet, joilla vaadittiin tukiohjelmasta "Vuoden 1998 aluelaki nro 9 – Tuen N 272/98 väärinkäyttö" C 1/04 (ex NN 158/03 ja CP 15/03) 2.7.2008 tehdyn komission päätöksen 2008/854/EY (EUVL L 302, s. 9) kumoamista; tällä päätöksellä todettiin yhteismarkkinoille

soveltumattomiksi Regione autonoma della Sardegnan sääntöjenvastaisesti hotellialan alkuinvestointeihin Sardiniassa myöntämät tuet ja määrättiin niiden takaisin perimisestä tuensaajilta (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) N:o 659/1999

2 [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 1 artiklan c alakohdan mukaan uudella tuella tarkoitetaan ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”.

3 Kyseisen asetuksen 1 artiklan g alakohdan mukaan ”tuen väärinkäytöllä”tarkoitetaan ”tuk[e]a, jota tuensaaja on käyttänyt [hyväksymis]päätöksen vastaisesti”.

4 Mainitun asetuksen II luvussa, jonka otsikko on ”Ilmoitettua tukea koskeva menettely”, olevan 4 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut [ilmoitetun toimenpiteen alustavan tutkinnan jälkeen tehtävät] päätökset on tehtävä kahden kuukauden kuluessa. Tämä määräaika alkaa täydellisen ilmoituksen vastaanottamista seuraavasta päivästä. – –”

5 Samassa II luvussa olevan 7 artiklan, jonka otsikko on ”Muodollisen tutkintamenettelyn päättämistä koskevat komission päätökset”, 6 kohdassa täsmennetään, että komission ”on pyrittävä mahdollisuuksiensa mukaan tekemään päätös 18 kuukauden kuluessa menettelyn aloittamisesta”.

6 Asetuksen N:o 659/1999 III luvussa, jonka otsikko on ”Sääntöjenvastaista tukea koskeva menettely”, olevan 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos komissiolla on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta, se ”tutkii tiedot viipymättä”.

7 Kyseisen asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos on kyse sääntöjenvastaisesta tuesta, muun muassa 4 artiklan 5 kohdassa ja 7 artiklan 6 kohdassa asetettu määräaika ei sido komissiota.

8 Saman asetuksen 16 artiklassa säädetään muun muassa, että asetuksen 7, 10 ja 13 artiklaa sovelletaan soveltuvin osin tuen väärinkäyttötapauksissa muodollisessa tutkintamenettelyssä.

9 Asetuksen N:o 659/1999 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Asianomaiset osapuolet voivat 6 artiklan mukaisesti tehdä huomautuksia muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta komission päätöksestä. Asianomaisille osapuolille, jotka ovat tehneet tällaisia huomautuksia, ja kaikille yksittäisen tuen saajille toimitetaan jäljennös komission 7 artiklan mukaisesti tekemästä päätöksestä.

– –

3. Asianomaiset osapuolet voivat pyynnöstään saada jäljennöksen 4 artiklan, 7 artiklan, 10 artiklan 3 kohdan ja 11 artiklan mukaisista päätöksistä.”

Asetus (EY) N:o 794/2004

10 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 (EUVL L 140, s. 1) 4 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdan soveltamiseksi voimassa olevan tuen muutoksella tarkoitetaan mitä tahansa muutosta, muuta kuin muodollista tai hallinnollista, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin.

Vuoden 1998 suuntaviivat

11 Komission tiedonannon, jonka otsikko on ”Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat (98/C 74/06)” (EYVL 1998, C 74, s. 9; jäljempänä vuoden 1998 suuntaviivat), 4.2 kohdan mukaan ”tukijärjestelmässä on vaadittava, että tukihakemus on jätettävä ennen kuin hanketta aletaan toteuttaa”.

12 Kyseisten suuntaviivojen 6.1 kohdan mukaan niiden 6.2 ja 6.3 kohdassa vahvistettuja siirtymämääräyksiä lukuun ottamatta komissio arvioi aluetukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille näiden suuntaviivojen perusteella niiden hyväksymisestä alkaen.

Asian tausta ja riidanalainen päätös

13 Käsiteltävänä olevan riita-asian taustalla olevat tosiseikat on selvitetty valituksenalaisen tuomion 1–23 kohdassa, ja ne voidaan tiivistää seuraavasti.

14 Regione autonoma della Sardegna antoi 11.3.1998 alueellisen lain nro 9 kannustimista hotellialan rakenteiden uudistamiseksi ja mukauttamiseksi ja 14.9.1993 annetun alueellisen lain nro 40 (hotellialaa koskevat luottotoimenpiteet) muuttamisesta ja täydentämisestä (legge regionale n° 9, incentivi per la riqualificazione e l’adeguamento delle strutture alberghiere e norme modificative e integrative della legge regionale 14 settembre 1993, n. 40; Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n° 9, 21.3.1998; jäljempänä laki nro 9/1998), joka tuli voimaan 5.4.1998.

15 Tämän lain 2 §:ssä säädettiin Sardiniaan sijoittautuneiden hotellialan yritysten alkuinvestointien tuesta, jota myönnettiin avustuksina ja korkotuettuina lainoina sekä vähämerkityksistä tukea koskevan vähimmäissäännön mukaisena toimintatukena (jäljempänä alkuinvestointeja koskeva tukiohjelma).

16 Italian viranomaiset ilmoittivat lain nro 9/1998 komissiolle 6.5.1998 päivätyllä kirjeellään ja sitoutuivat olemaan soveltamatta sitä ennen kuin komissio mahdollisesti hyväksyy sen.

17 Kyseiset viranomaiset ilmoittivat komissiolle sen esittämään lisätietopyyntöön 22.6.1998 päivätyllä kirjeellä antamassaan vastauksessa, että tukiohjelman soveltamissäännöt annetaan vasta sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt kyseisen tukiohjelman.

18 Italian viranomaiset ilmoittivat 28.9.1998 päivätyllä kirjeellään komissiolle myös, että laissa nro 9/1998 säädettyä tukea voidaan myöntää vain ”myöhemmin” toteutettaviin hankkeisiin ja että tämä edellytys vahvistetaan lain soveltamissäännöissä.

19 Komissio katsoi 12.11.1998 tekemällään päätöksellä SG(98) D/9547, että laissa nro 9/1998 säädetty tukiohjelma ”N 272/98 – Italia – hotellialan tuki” soveltui yhteismarkkinoille EY 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella (jäljempänä hyväksymispäätös).

20 Regione Autonoma della Sardegnan Assessore del Turismo, Artigianato e Commercio (matkailu-, käsiteollisuus- ja kauppa-alan viranomainen) antoi 29.4.1999 asetuksen nro 285 lain nro 9 soveltamisesta (Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n° 15, 8.5.1999; jäljempänä asetus nro 285/1999).

21 Asetuksen 4 ja 5 §:ssä säädettiin, että myönnettyjen tukien oli koskettava hankkeita, jotka toteutetaan tukihakemusten jättämisen jälkeen, ja että vain hakemusten jättämisen jälkeen aiheutuneet kustannukset olivat tukikelpoisia. Kyseisen asetuksen Siirtymäsäännös-nimisessä 17 §:ssä säädettiin kuitenkin, että kun asetusta sovellettiin ensimmäisen kerran, tukikelpoisia olivat lain nro 9/1998 voimaantulopäivän 5.4.1998 jälkeen aiheutuneet kustannukset tai toteutetut toimenpiteet.

22 Regione Autonoma della Sardegna teki 27.7.2000 päätöksen nro 33/3, jolla asetus nro 285/1999 kumottiin muotovirheiden vuoksi, ja päätöksen nro 33/4, jossa vahvistettiin tukiohjelman uudet soveltamissäännöt.

23 Regione Autonoma della Sardegna teki samana päivänä myös päätöksen nro 33/6, jossa säädettiin, että koska asetuksen nro 285/1999, jossa oli unionin oikeuden vastaisia säännöksiä, julkaiseminen oli saattanut luoda mahdollisille tuensaajille odotuksia siitä, että kaikkia 5.4.1998 jälkeen suoritettuja töitä pidetään tukikelpoisina, lakia nro 9/1998 ensimmäisen kerran sovellettaessa oli otettava huomioon tämän päivämäärän jälkeen suoritetut työt, siltä osin kuin niistä oli jätetty tukihakemus ensimmäisessä vuosittaisessa haussa.

24 Italian viranomaiset ilmoittivat 2.11.2000 päivätyllä kirjeellään komissiolle lain nro 9/1998 soveltamissäännöt ja osoittivat sille jäljennöksen päätöksestä nro 33/4 mainitsematta kuitenkaan päätöstä nro 33/6.

25 Vastauksena tietopyyntöön Italian viranomaiset vahvistivat 25.4.2001 päivätyllä kirjeellään, jonka liitteenä oli jälleen päätös nro 33/4, että tukiohjelma, sellaisena kuin sitä oli sovellettu, oli vuoden 1998 suuntaviivojen mukainen.

26 Komissio pyysi 26.2.2003 Italian viranomaisilta lisätietoja, koska se oli saanut kantelun, jossa paljastettiin alkuinvestointeja koskevan tukiohjelman väärinkäyttö.

27 Italian viranomaiset mainitsivat 22.4.2003 päivätyssä vastauksessaan ensimmäistä kertaa päätöksen nro 33/6.

28 Komissio ilmoitti 3.2.2004 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle päätöksestään, jonka otsikko oli ”Tuki C 1/04 (ex NN 158/03) – Tuen N 272/98 väärinkäyttö – Regione Sardegna – Kehotus huomautusten esittämiseen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti” (EUVL C 79, s. 4; jäljempänä aloittamispäätös) ja joka koski alkuinvestointeja koskevan tukiohjelman väärinkäyttöä. Tässä päätöksessä komissio täsmensi, että salliessaan tuen myöntämisen investointihankkeisiin, jotka oli aloitettu ennen tukihakemuksen jättämisajankohtaa, Italian viranomaiset eivät olleet noudattaneet hyväksymispäätöksessä asetettuja velvoitteita eivätkä vuoden 1998 suuntaviivojen mukaisia vaatimuksia. Komissio päätteli tästä, että alkuinvestointeja koskevaa tukiohjelmaa on saatettu käyttää väärin asetuksen N:o 659/1999 16 artiklassa tarkoitetulla tavalla, ja se ilmaisi epäilyksiä ennen tukihakemuksen jättämisajankohtaa aloitetuille investointihankkeille myönnettyjen tukien sääntöjenmukaisuudesta.

29 Saatuaan Italian viranomaisten ja Grand Hotel Abi d’Orun huomautukset asiassa komissio teki 22.11.2006 päätöksen, jonka otsikko on ”Valtiontuki N:o C 1/2004 – Aluelaki N:o 9/98 – Keskeneräisen menettelyn C 1/2004 oikaiseminen ja laajentaminen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan nojalla – Kehotus huomautusten esittämiseen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti”(EUVL 2007, C 32, s. 2; jäljempänä oikaisupäätös), joka koski aloittamispäätöksen mukaisesti aloitetun menettelyn oikaisua ja laajentamista. Tässä

oikaisupäätöksessä komissio totesi otsikon ”Perustelut menettelyn oikaisemiseksi ja laajentamiseksi” alla erityisesti, että päätöstä nro 33/6 ei ollut mainittu aloittamispäätöksessä, vaikka tukea oli 28 tapauksessa myönnetty ennen tukihakemuksen jättämisajankohtaa aloitetuille investointihankkeille juuri tämän toimen perusteella eikä päätöksen nro 33/4 perusteella, kuten aloittamispäätöksessä oli virheellisesti todettu. Komissio totesi lisäksi, että asetuksen N:o 659/1999 16 artiklassa tarkoitettu tuen väärinkäytön käsite, johon aloittamispäätöksessä viitataan, koskee tilanteita, joissa hyväksytyn tuen saaja käyttää tukea tukipäätöksen ehtojen vastaisesti, eikä tilanteita, joissa jäsenvaltio voimassa olevaa tukiohjelmaa muuttamalla ottaa käyttöön uuden sääntöjenvastaisen tuen.

30 Komissio teki 2.7.2008 riidanalaisen päätöksen. Kyseinen toimielin totesi tässä päätöksessä erityisesti, että päätöksellä nro 33/6 tehtiin ilmoitettuun toimenpiteeseen muutoksia, jotka eivät olleet hyväksymispäätöksen ehtojen mukaisia. Kyseistä päätöstä ei ollut ilmoitettu komissiolle, mikä on vastoin EY 88 artiklan 3 kohtaa ja yhteistyövelvollisuutta, joka Italian tasavallalla on EY 10 artiklan nojalla. Komission mukaan tosiasiallisesti sovellettu tukiohjelma ei tämän vuoksi ollut hyväksymispäätöksen mukainen ja tukihankkeet, joiden toteuttaminen oli aloitettu ennen tukihakemuksen jättämistä, oli näin ollen katsottava sääntöjenvastaisiksi.

31 Kyseessä olevien tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille komissio katsoi riidanalaisen päätöksen mukaan, että lain nro 9/1998 nojalla myönnetyt valtiontuet, jotka Italian tasavalta on sääntöjenvastaisesti toteuttanut päätöksellä nro 33/6, eivät sovellu yhteismarkkinoille, ellei tuensaaja ole jättänyt tukihakemusta kyseisen ohjelman perusteella ennen alkuinvestointihankkeeseen liittyvien töiden aloittamista. Kyseisen päätöksen 2 ja 3 artiklan mukaan Italian tasavallan on välittömästi perittävä kyseisen ohjelman puitteissa myönnetyt sääntöjenvastaiset tuet tuensaajilta takaisin, ja päätös on pantava täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

Valituksenalainen tuomio

32 Valittajat nostivat kumoamiskanteita unionin yleisessä tuomioistuimessa riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi. Kanteidensa tueksi ne esittivät 13 kanneperustetta, joista kolme koski menettelyvirheitä ja jotka perustuivat ensinnäkin SEUT 108 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 rikkomiseen, toiseksi SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan ja asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohdan rikkomiseen ja kolmanneksi riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumiseen. Kymmenen muuta kanneperustetta koskivat aineellisia virheitä, ja ne perustuivat ensinnäkin oikaisupäätöksen oikeudellisen perustan puuttumiseen, toiseksi harkintavallan väärinkäyttöön tätä päätöstä tehtäessä, kolmanneksi siihen, ettei hyväksymispäätöksessä mainittu edellytystä siitä, että tukihakemus oli jätettävä etukäteen, neljänneksi kyseessä olevien tukien virheelliseen luokitteluun sääntöjenvastaisiksi, viidenneksi siihen, ettei vuoden 1998 suuntaviivoja voida soveltaa, kuudenneksi kannustusvaikutuksen olemassaoloa koskevaan ilmeiseen arviointivirheeseen, seitsemänneksi SEUT 107 artiklan 3 kohdan rikkomiseen, kahdeksanneksi puolueettomuusperiaatteen ja kilpailun suojaamista koskevan periaatteen loukkaamiseen, yhdeksänneksi luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen ja kymmenenneksi vähimmäistukia koskevien säännösten rikkomiseen.

33 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kaikki nämä kanneperusteet.

34 Unionin yleinen tuomioistuin tutki ensinnäkin oikaisupäätöksen oikeudellisen luonteen. Todettuaan valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, ettei valtiontukialan menettelyä koskevissa säädöksissä säädetä nimenomaisesti keskeneräisen menettelyn oikaisemista tai laajentamista koskevasta päätöksestä, unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 71–73 kohdassa seuraavaa:

> ”71 On kuitenkin loogista ja ennen kaikkea tukiohjelmasta mahdollisesti tukea saavien etujen mukaista, että silloin kun komissio havaitsee muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen, että tämän perustana olevat tosiseikat ovat puutteelliset tai näiden tosiseikkojen oikeudellinen luonnehdinta on virheellinen, sillä on oltava mahdollisuus

muuttaa kantaansa niin, että se tekee oikaisupäätöksen. Tällainen oikaisupäätös, jonka yhteydessä asianomaisia osapuolia kehotetaan uudelleen esittämään huomautuksensa, nimittäin antaa näille mahdollisuuden reagoida siihen, miten komissio on muuttanut väliaikaista arviotaan kyseisestä toimenpiteestä, ja esittää näkemyksensä tästä muutoksesta.

72 On lisäksi todettava, että komissio olisi voinut myös valita, että se tekee ensin päätöksen, jolla menettely lopetetaan asian käsittelyä jatkamatta, ja sen jälkeen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan uuden päätöksen, joka perustuu komission muuttuneeseen oikeudelliseen arviointiin ja jonka sisältö olisi pääasiallisesti sama kuin oikaisupäätöksen. Tällaisessa tilanteessa on prosessiekonomiaan liittyvien näkökohtien ja hyvän hallinnon periaatteen vuoksi suositeltavampaa tehdä oikaisupäätös kuin lopettaa menettely ja aloittaa uusi menettely. Tässä yhteydessä on todettava, että komissio on menettelyn kohteen oikaisun ansiosta pystynyt ottamaan riitautettua päätöstä tehdessään huomioon huomautukset, joita Grand Hotel Abi d'Oru esitti menettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdosta, mikä ei olisi ollut mahdollista, jos komissio olisi lopettanut muodollisen tutkintamenettelyn aloittaakseen tällaisen uuden menettelyn.

73 Oikaisupäätöksen oikeudellisesta luonnehdinnasta on todettava, että koska oikaisupäätös liittyy menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen ja muodostaa yhdessä tämän kanssa menettelyn aloittamista koskevan muutetun päätöksen, sen on katsottava olevan oikeudellisesti samassa asemassa. Tältä osin on muistutettava, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevalla tiedonannolla pyritään ainoastaan saamaan niiltä, joita asia koskee, kaikki tiedot, jotka voivat auttaa komissiota sen tulevassa tehtävässä (asia 70/72, komissio v. Saksa, tuomio 12.7.1973, Kok., s. 813, Kok. Ep. II, s. 117, 19 kohta ja asia T-266/94, Skibsværftsforeningen ym. v. komissio, tuomio 22.10.1996, Kok., s. II-1399, 256 kohta)."

35 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut väitteitä, jotka koskevat asetuksessa N:o 659/1999 säädettyjen määräaikojen noudattamatta jättämistä. Se on ensinnäkin katsonut valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa, ettei kyseisen asetuksen 4 artiklan 5 kohtaa, jossa säädetään kahden kuukauden määräajasta, jonka kuluessa alustava tutkintavaihe on päätettävä ja joka alkaa täydellisen ilmoituksen vastaanottamista seuraavasta päivästä, sovellettu nyt esillä olevassa asiassa, koska kyseessä olevaa tukea ei ollut ilmoitettu komissiolle. Tämän jälkeen mainitun asetuksen 10 artiklasta, jossa säädetään, että jos komissiolla on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta, se tutkii tiedot viipymättä, unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 97–100 kohdassa, ettei tätä säännöstä ole ymmärrettävä niin, että siinä viitataan alustavan tutkintavaiheen päättämiseen, vaan pikemminkin niin, että se koskee alustavan tutkinnan alkamista, ja että nyt käsiteltävässä asiassa hieman yli 11 kuukauden aikaa, joka oli kulunut kantelun vastaanottamisen ja aloittamispäätöksen välillä, ei voida pitää liian pitkänä. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 101 kohdassa, että asetuksen N:o 659/1999 13 artiklan 2 kohdan ja 16 artiklan mukaan sääntöjenvastaiseksi oletetun tuen tapauksessa samoin kuin oletetussa tuen väärinkäytön tapauksessa komissio ei ole sidottu muun muassa kyseisen asetuksen 7 artiklan 6 kohdassa asetettuun määräaikaan.

36 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanneperusteen, joka koski EY 254 artiklan 3 kohdan (josta on tullut SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta) ja asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohdan rikkomista, toteamalla valituksenalaisen tuomion 106 ja 107 kohdassa, että komission valtiontukiasioissa tekemät päätökset osoitetaan aina asianomaisille jäsenvaltioille, että oikaisupäätös osoitettiin vain Italian tasavallalle eikä riidanalaisesta ohjelmasta tukea saaneille ja ettei SEUT 297 artiklan 3 kohdassa näin ollen velvoitettu komissiota antamaan oikaisupäätöstä tiedoksi Grand Hotel Abi d'Orulle.

37 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin tutki kanneperusteet, jotka koskivat tukien virheellistä luokittelua sääntöjenvastaisiksi ennemminkin kuin niin, että niiden soveltamisessa olisi tapahtunut väärinkäytöksiä. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 175

ja 180 kohdassa, että tukia, jotka on myönnetty hyväksymispäätöksessä hyväksytystä ohjelmasta olennaisesti poikkeavalla oikeudellisella perusteella, on pidettävä asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettuina uusina tukina. Päätöksestä nro 33/6 johtuvaa muutosta ei kuitenkaan voida pitää vähäisenä tai merkityksettömänä siltä osin kuin vuoden 1998 suuntaviivojen 4.2 kohdasta ilmenevin tavoin komissio säännönmukaisesti asettaa alueellisten tukiohjelmien hyväksymisen edellytykseksi, että tukihakemus on tehtävä ennen kuin hankkeita aletaan toteuttaa. Nämä uudet tuet oli lisäksi luokiteltava asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan f alakohdassa tarkoitetuiksi sääntöjenvastaisiksi tuiksi, koska hyväksytyn tukiohjelman muutosta, jonka Regione Autonoma della Sardegna teki päätöksellä nro 33/6, ei ole ilmoitettu komissiolle.

38 Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin tutki kanneperusteen, joka perustui kannustavan vaikutuksen olemassaoloa koskevaan ilmeiseen arviointivirheeseen. Korostettuaan valituksenalaisen tuomion 215 kohdassa, että se, että tukihakemus on jätetty ennen investointihankkeen toteuttamisen aloittamista, on yksinkertainen, relevantti ja asianmukainen arviointiperuste, jonka perusteella komissio voi olettaa, että kannustava vaikutus on olemassa, unionin yleinen tuomioistuin lisäsi valituksenalaisen tuomion 226 kohdassa, että on tutkittava, ovatko kantajat ensimmäisessä oikeusasteessa näyttäneet toteen, että ohjelma on omiaan takaamaan kannustavan vaikutuksen, vaikka hakemusta ei ollut jätetty ennen kuin investointihankkeen toteuttaminen aloitettiin. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 227 kohdassa merkityksettöminä kantajien ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät väitteet, jotka koskivat tuensaajien erityistilannetta tai käyttäytymistä, koska riidanalaisen päätöksen kohteena oli tukiohjelma eivätkä yksittäiset tuet. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 231–237 kohdassa kantajien väitteen, jonka mukaan pelkkä lain nro 9/1998 voimaantulo antoi yrityksille varmuuden siitä, että ne voivat saada tukea. Unionin yleinen tuomioistuin totesi erityisesti valituksenalaisen tuomion 232 ja 233 kohdassa, että silloin, kun ei ole olemassa komission päätöstä, jossa ilmoitettu tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi, pelkästään se seikka, että kansalliset viranomaiset ovat antaneet tukiohjelman käyttöönottoa koskevia säännöksiä, ei ole omiaan antamaan tästä ohjelmasta mahdollisesti tukea saaville varmuutta siitä, että ne voivat saada ohjelman mukaisia tukia.

39 Kuudenneksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perusteen, joka koski puolueettomuusperiaatteen ja kilpailun suojelemisen periaatteen loukkaamista toteamalla valituksenalaisen tuomion 255 kohdassa, että kantajien tarkoittamien kymmenen yrityksen, jotka olivat tehneet hakemuksia sittemmin kumotun asetuksen nro 285/1999 perusteella, tilanne ei ollut rinnastettavissa kantajien tilanteeseen, koska kantajat eivät olleet lainkaan tehneet tukihakemusta ennen investointihankkeisiinsa liittyvien töiden aloittamista, kun taas kyseiset kymmenen yritystä olivat tosiasiallisesti tehneet tällaisia hakemuksia, vaikkakin sittemmin kumotun soveltamisasetuksen perusteella.

40 Unionin yleinen tuomioistuin tutki lopuksi luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen. Se totesi tästä ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 274 kohdassa, että valtiontuen sääntöjenmukaisuutta koskevaan perusteltuun luottamukseen voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti – poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta – vedota ainoastaan, jos tuki on myönnetty EY 88 artiklassa (josta on tullut SEUT 108 artikla) määrättyä menettelyä noudattaen. Huolellisen taloudellisen toimijan on nimittäin yleensä kyettävä varmistumaan siitä, että tätä menettelyä on noudatettu. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion 275 kohdassa, että käsiteltävässä asiassa riidanalaisia tukia saaneilla ei lähtökohtaisesti voida katsoa olevan oikeutta vedota perusteltuun luottamukseen, joka koski kyseisten tukien sääntöjenmukaisuutta, koska hyväksymispäätöksessä todettiin selvästi, että komissio hyväksyi vain tuet hankkeille, jotka aloitetaan tukihakemuksen jättämisen jälkeen. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei mikään niistä olosuhteista, joihin kantajat ja väliintulijat ovat tässä asiassa vedonneet, ole omiaan tekemään riitautetun päätöksen kumoamista perustelluksi. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 281 kohdassa erityisesti kansallisten viranomaisten antamien takeiden ja toteuttamien toimien osalta, että asianosaisten luottamuksensuoja voi perustua vain unionin toimivaltaisten viranomaisten antamiin takeisiin.

Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

41 Valittajat vaativat valituksissaan, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut (asiat C-632/11 P ja C-633/11 P).

42 Komissio vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valitukset ja velvoittamaan valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

43 Unionin tuomioistuimen presidentin 29.3.2012 antamalla määräyksellä asiat C-630/11 P–C-633/11 P yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Valitukset

44 Valittajat esittävät valitustensa tueksi seitsemän valitusperustetta, jotka koskevat ensinnäkin oikaisupäätöksen lainvastaisuutta, toiseksi SEUT 297 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohdan rikkomista, kolmanneksi asetuksessa N:o 659/1999 säädettyjen määräaikojen noudattamatta jättämistä, neljänneksi tuen virheellistä luokittelua uudeksi ja sääntöjenvastaiseksi tueksi, viidenneksi kyseessä olevan tuen kannustavan vaikutuksen olemassaoloa koskevaa ilmeistä arviointivirhettä, kuudenneksi puolueettomuusperiaatteen ja kilpailun suojelemisen periaatteen loukkaamista ja seitsemänneksi luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.

Oikaisupäätöksen lainvastaisuutta koskeva valitusperuste

Asianosaisten lausumat

45 HGA moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa katsonut, että komissio voi legitiimisti oikaista ja laajentaa muodollista tutkintamenettelyä, vaikkei asetuksessa N:o 659/1999 ole säädetty tätä varten oikeudellista perustaa. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt työjärjestyksensä 81 artiklan vastaisesti vastaamatta väitteeseen, jonka mukaan komissio ei voi oikaista menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä päätöksen nro 33/6 kaltaisen asiakirjan perusteella, joka oli jo sen käytettävissä kyseisen menettelyn aloittamishetkellä. Jos tällainen oikaisu olisi legitiimi, sen pitäisi perustua kyseessä olevan tuen alkuperäisen luokittelun jälkeen esiin tulleisiin seikkoihin.

46 Komissio katsoo, että tämä valitusperuste on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin valittajat pyytävät unionin tuomioistuinta tutkimaan uudelleen ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyt väitteet. Tämä valitusperuste on sen mukaan joka tapauksessa perusteeton.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

47 Kun valittaja riitauttaa tavan, jolla unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut tai soveltanut unionin oikeutta, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkitut oikeuskysymykset voidaan valitusasiassa käsitellä uudelleen. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo unionin yleisessä tuomioistuimessa (ks. mm. yhdistetyt asiat C-465/09 P–C-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio, tuomio 9.6.2011, 79 kohta).

48 Nyt esillä olevassa asiassa HGA on esittänyt oikeudellisia perusteita ja perusteluja, joilla se kritisoi erityisesti valituksenalaisen tuomion 69–72 kohtaa siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin on sen mielestä katsonut virheellisesti, että komissio voi legitiimisti tehdä oikaisupäätöksen.

49 Komission esittämä oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

50 Pääasian osalta pitää tosin ensinnäkin paikkansa, ettei valtiontukia koskevia menettelyjä sääntelevissä teksteissä säädetä nimenomaisesti mahdollisuudesta tehdä vireillä olevan menettelyn oikaisemista tai laajentamista koskeva päätös, kuten HGA on väittänyt ja kuten unionin yleinen tuomioistuin on huomauttanut valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa.

51 Tästä toteamuksesta ei kuitenkaan voi seurata, että komissiota kielletään oikaisemasta tai tarpeen vaatiessa laajentamasta muodollista tutkintamenettelyä, jos se toteaa, että alkuperäinen menettelyn aloittamista koskeva päätös perustui epätäydellisiin seikkoihin tai nähden seikkojen virheelliseen oikeudelliseen luokitteluun. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa katsonut perustellusti, että prosessiekonomiaan liittyvien näkökohtien ja hyvän hallinnon periaatteen vuoksi on suositeltavampaa tehdä oikaisupäätös kuin lopettaa menettely ja aloittaa tämän jälkeen uusi menettely, joka olisi lähtökohtaisesti johtanut samansisältöisen päätöksen tekemiseen kuin oikaisupäätös.

52 Tällainen oikaisu tai laajentaminen ei kuitenkaan saa loukata asianosaisten prosessuaalisia oikeuksia.

53 Nyt esillä olevassa asiassa unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa, että oikaisupäätökseen sisältyi uusi kehotus asianosaisille huomautusten esittämiseen, jotta ne voivat reagoida näin tehtyihin muutoksiin.

54 Näissä olosuhteissa väite, jonka mukaan oikaisupäätöksen tekemiselle ei ole nimenomaista oikeudellista perustaa, ei voi menestyä.

55 HGA moittii toiseksi unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ole vastannut väitteeseen, jonka mukaan komissio ei voi oikaista menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä päätöksen nro 33/6 kaltaisen asiakirjan perusteella, joka oli jo sen käytettävissä mainitun menettelyn aloittamishetkellä.

56 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen ei tarvitse sille Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 36 artiklan, jota sovelletaan saman perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla unionin yleiseen tuomioistuimeen, ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 81 artiklan nojalla kuuluvan perusteluvelvollisuuden täyttämiseksi esittää sellaista selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan asianosaisten esittämiä päätelmiä. Unionin yleisen tuomioistuimen perustelut voivat siis olla implisiittisiä, kunhan ne, joita asia koskee, saavat perustelujen avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt niiden väitteitä, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se pystyy harjoittamaan valvontaansa (ks. mm. asia C-440/07 P, komissio v. Schneider Electric, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6413, 135 kohta).

57 Nyt esillä olevassa asiassa unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa, että oikaisupäätös voidaan tehdä sekä alun perin epätäydellisten tosiseikkojen että näiden seikkojen virheellisen oikeudellisen luokittelun korjaamiseksi. Lisäksi valituksenalaisen tuomion 74 kohdasta ilmenee, että nyt käsiteltävän oikaisupäätöksen tarkoituksena oli korjata alkuperäisessä aloittamispäätöksessä olevaa riidanalaisen ohjelman oikeudellista arviointia täsmentäen, ettei kyseessä ollut hyväksytyn ohjelman väärinkäyttö vaan sääntöjenvastainen ohjelma.

58 Valtiontukia koskevien menettelyjen erityispuitteissa on kuitenkin loogista, että alkuperäistä oikeudellista arviointia voidaan korjata paitsi aiemmin tuntemattoman tosiseikan ilmenemisen johdosta, kuten HGA myöntää, myös komission jo käytettävissä olleiden seikkojen syvällisemmän tarkastelun päätteeksi.

59 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin on implisiittisesti mutta välttämättömästi mahdollistanut sen, että kantajat ovat saaneet tietoonsa syyt, joiden vuoksi niiden väitteitä ei ole hyväksytty, ja se on myös antanut unionin tuomioistuimen käyttöön riittävästi tietoja, jotta tämä voi harjoittaa valvontaansa.

60 Näin ollen valittajien vaatimus valituksenalaisen tuomion kumoamisesta ei ole hyväksyttävissä eikä edellä mainituista syistä riittävän perusteltu.

61 Näissä olosuhteissa oikaisupäätöksen lainvastaisuutta koskeva peruste on hylättävä perusteettomana.

SEUT 297 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva valitusperuste

Asianosaisten lausumat

62 Grand Hotel Abi d'Oru väittää lähtökohtaisesti, että oikaisupäätös olisi pitänyt antaa sille tiedoksi, koska se oli aloittamispäätökseen sisältyneen kehotuksen johdosta esittänyt riidanalaista ohjelmaa koskevia huomautuksia. Lisäksi valituksenalaisen tuomion perustelut ovat sen mukaan ristiriitaiset, koska unionin yleinen tuomioistuin on katsonut kyseisen tuomion 71 ja 72 kohdassa, että oikaisupäätös oli perusteltu, koska on välttämätöntä säilyttää tuensaajien intressi huomautusten esittämiseen, mutta se on päätellyt saman tuomion 106 ja 107 kohdassa, ettei oikaisupäätöstä voida katsoa osoitetun Grand Hotel Abi d'Orulle. Katsoessaan, että riittää, kun oikaisupäätös annetaan tiedoksi vain jäsenvaltioille menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tavoin, unionin yleinen tuomioistuin on sen mukaan myös jättänyt noudattamatta SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa ja asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohtaa.

63 Komissio katsoo, etteivät valituksenalaisen tuomion perustelut ole ristiriitaiset eikä niissä ole oikeudellista virhettä, koska komission valtiontukien alalla tekemät päätökset osoitetaan ainoastaan asianomaiselle jäsenvaltiolle. Myöskään asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohtaa ei voida soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

64 Unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 105–107 kohdassa ensinnäkin, että EY 254 artiklan 3 kohdan, josta on tullut SEUT 297 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta, mukaan päätökset annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, toiseksi, että komission valtiontukiasioissa tekemät päätökset osoitetaan aina asianomaisille jäsenvaltioille, ja kolmanneksi, että oikaisupäätös osoitettiin vain Italian tasavallalle eikä riidanalaisesta ohjelmasta tukea saaneille. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on voinut oikeudellista virhettä tekemättä päätellä, ettei EY 254 artiklan 3 kohdassa velvoiteta komissiota antamaan oikaisupäätöstä tiedoksi Grand Hotel Abi d'Orulle.

65 Minkäänlaista ristiriitaa ei myöskään ole tämän päätelmän ja valituksenalaisen tuomion 71 ja 72 kohdassa olevan päätelmän välillä, jonka mukaan oikaisupäätös antaa asianosaisille mahdollisuuden reagoida siihen, miten komissio on muuttanut väliaikaista arviotaan riidanalaisesta ohjelmasta. Se, ettei oikaisupäätöstä ole annettu tiedoksi asianosaisille, ei ole estänyt näitä esittämästä huomautuksiaan, koska on selvää, että kyseinen päätös, jossa kehotetaan mainittuja asianosaisia esittämään huomautuksensa, on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

66 On ilmeistä, ettei asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohtaa voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa, kuten unionin yleinen tuomioistuin on huomauttanut valituksenalaisen tuomion 110 ja 111 kohdassa. Kyseisen säännöksen mukaan asianomaisille osapuolille, jotka ovat tehneet huomautuksia muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta komission päätöksestä, toimitetaan jäljennös komission tämän asetuksen ”7 artiklan mukaisesti” tekemästä päätöksestä. Mainittu 7 artikla koskee kuitenkin vain komission päätöksiä muodollisen tutkintamenettelyn lopettamisesta.

67 Tästä seuraa, ettei oikaisupäätöstä voida luokitella ”asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan mukaisesti tehdyksi päätökseksi”.

68 Näin ollen SEUT 297 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva valitusperuste on katsottava perusteettomaksi.

Asetuksessa N:o 659/1999 säädettyjen määräaikojen noudattamatta jättämistä koskeva valitusperuste

Asianosaisten lausumat

69 HGA moittii unionin yleistä tuomioistuinta ensinnäkin siitä, että se on katsonut virheellisesti valituksenalaisen tuomion 99–101 kohdassa, että asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa säädettyä kahden kuukauden määräaikaa sovelletaan vain ilmoitettuihin tukiin. Koska tämän säännöksen tarkoituksena on taata menettelyn aikataulun varmuus, määräaikaa olisi sovellettava myös silloin, kun menettely on aloitettu kantelun johdosta.

70 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin on sivuuttanut kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan komission on tutkittava viipymättä sillä oleva tiedot, ulottuvuuden. Tätä säännöstä on HGA:n mukaan tulkittava analogisesti SEUT 263 ja SEUT 265 artiklan määräysten kanssa siten, että komissiolla on velvollisuus ilmoittamattoman tuen tapauksessa aloittaa muodollinen tutkintamenettely kahden kuukauden määräajassa keskeisten tietojen vastaanottamisesta. Nyt käsiteltävässä asiassa komissiolta on kuitenkin asetuksen N:o 659/1999 10 artiklan 1 kohdan vastaisesti mennyt muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen yhdeksän kuukautta päätöksen nro 33/6 vastaanottamisesta.

71 Kolmanneksi asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 6 kohtaa on myös rikottu siitä syystä, että muodollista tutkintamenettelyä ei ole päätetty 18 kuukauden kuluessa, toisin kuin kyseisessä artiklassa säädetään. Koska menettely oli alun perin aloitettu tuen väärinkäytön vuoksi, olisi sovellettava kyseisen asetuksen 16 artiklaa, jossa viitataan sen 7 artiklaan. Koska menettely joka tapauksessa oli kestänyt neljä ja puoli vuotta, kohtuullinen aika oli ylitetty.

72 Komissio väittää, että asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 6 kohdan rikkomista koskeva väite on jätettävä tutkimatta, koska HGA ei ole täsmentänyt niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joita se kritisoi. Asetuksen N:o 659/1999 kyseistä säännöstä tai sen 4 artiklan 5 kohtaa ei missään tapauksessa sovelleta sääntöjenvastaiseen tukeen. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohdasta tekemä tulkinta ei sisällä mitään oikeudellista virhettä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

73 Komission oikeudenkäyntiväite, joka on esitetty sitä väitettä vastaan, että unionin yleinen tuomioistuin on rikkonut asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 6 kohtaa, on hylättävä. Kyseistä väitettä erityisellä tavalla tukevien oikeudellisten perusteiden ja perustelujen avulla on nimittäin mahdollista tunnistaa ne valituksenalaisen tuomion osat, joita HGA tarkoittaa valituksessaan.

74 Pääasiasta on todettava ensinnäkin, että asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdan ja 7 artiklan 6 kohdan sanamuodosta ilmenee yksiselitteisesti, että niitä sovelletaan vain ilmoitettuun tukeen. Lisäksi kyseisen asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että mahdollisen sääntöjenvastaisen tuen tapauksessa komissio ei ole sidottu muun muassa mainitun asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa ja 7 artiklan 6 kohdassa vahvistettuihin määräaikoihin.

75 Tämä päätelmä ilmenee myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan silloin, kun riidanalaista ohjelmaa ei ole ilmoitettu, komission ei tarvitse noudattaa asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa säädettyä kahden kuukauden tutkinta-aikaa (yhdistetyt asiat C-471/09 P–C-473/09 P, Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio, tuomio 28.7.2011, 129 kohta).

76 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 96 ja 101 kohdassa, ettei komissio ollut sidottu asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 5 kohdassa ja 7 artiklan 6 kohdassa vahvistettuihin määräaikoihin, koska riidanalaista ohjelmaa ei ollut ilmoitettu.

77 Se ei myöskään ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 101 kohdassa, että tuen väärinkäytön tapauksessa asetuksen N:o 659/1999 13 artiklan 2 kohtaa olisi sovellettava soveltuvin osin, kuten kyseisen asetuksen 16 artiklasta ilmenee.

78 Toiseksi asetuksen N:o 659/1999 10 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevasta väitteestä on muistutettava, että tässä säännöksessä säädetään, että jos komissiolla on käytettävissään miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja väitetystä sääntöjenvastaisesta tuesta, se tutkii tiedot viipymättä.

79 Tätä vaatimusta ei kuitenkaan voida tulkita HGA:n esittämällä tavalla tukeutuen väitettyyn analogiaan SEUT 263 ja SEUT 265 artiklan kanssa niin, että komissiolla olisi velvollisuus päättää väitetysti sääntöjenvastaisen tuen tutkiminen kahden kuukauden määräajassa. Tältä osin riittää, kun viitataan tämän tuomion 74–76 kohtaan.

80 Väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 659/1999 10 artiklan 1 kohtaa on rikottu siitä syystä, että komissio oli antanut kulua yhdeksän kuukautta siitä, kun Regione autonoma della Sardegna lähetti päätöksen nro 33/6, ja aloittamispäätöksen välillä, vaikka mainitussa 10 artiklan 1 kohdassa komissio velvoitetaan tutkimaan sillä olevat tiedot viipymättä, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa, ettei kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohtaa ole ymmärrettävä niin, että siinä viitataan alustavan tutkintavaiheen päättymiseen, vaan ennemminkin sen täytyy katsoa liittyvän alustavan tutkinnan alkuun. Näin ollen kyseisen määräajan kuluminen ei – jollei toisin säädetä – merkitse sitä, että komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa aloittaa asiakirja-aineiston tutkiminen viipymättä, kuten mainitussa 10 artiklan 1 kohdassa edellytetään.

81 On kuitenkin muistutettava, että komissio on velvollinen toimimaan kohtuullisessa ajassa valtiontukien tutkimismenettelyssä, ja ettei se voi pysyä toimimattomana alustavan tutkintamenettelyn aikana (ks. em. yhdistetyt asiat Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio, tuomio 28.7.2011, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 On lisättävä, että käsittelyajan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden perusteella, kuten asian monitahoisuuden ja asianosaisten käyttäytymisen perusteella (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-403/04 P ja C-405/04 P, Sumitomo Metal Industries ja Nippon Steel v. komissio, tuomio 25.1.2007, Kok., s. I-729, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Vähän yli 11 kuukauden aikaa, joka nyt käsiteltävässä asiassa on kulunut kantelun vastaanottamisen ja aloittamispäätöksen tekemisen välillä, ei voida pitää liiallisena nyt käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa, joille lisäksi on ominaista täydentävien tietojen hankkimiseksi välttämätön aika, kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti katsonut valituksenalaisen tuomion 100 kohdassa.

84 Kolmanneksi ja viimeiseksi hallinnollisen menettelyn väitetysti kohtuuttomasta kestosta, joka kokonaisuudessaan oli yli neljä ja puoli vuotta aloittamispäätöksen tekemisestä lukien, on unionin yleinen tuomioistuin katsonut valituksenalaisen tuomion 162 kohdassa, että vaikka muodollisen tutkintamenettelyn kesto voi tässä tapauksessa vaikuttaa pitkältä, asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 6 kohdassa asetettu 18 kuukauden määräaika ei kuitenkaan sitonut komissiota.

85 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella on hylättävä perusteettomana valitusperuste, joka koskee asetuksessa N:o 659/1999 säädettyjen määräaikojen noudattamatta jättämistä.

Valitusperuste, joka koskee tuen virheellistä luokittelua uudeksi ja näin ollen sääntöjenvastaiseksi tueksi

Asianosaisten lausumat

86 HGA moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on luokitellut valituksenalaisen tuomion 175–180 kohdassa riidanalaisen ohjelman uudeksi ja sääntöjenvastaiseksi tueksi eikä olemassa olevaksi tueksi. Koska laissa nro 9/1998 ei ollut estettä tuen myöntämiselle yrityksille, jotka olivat aloittaneet työnsä ennen tukihakemuksen jättämistä, päätös nro 33/6 ei ollut sen mukaan muuttanut tätä tukea eikä etenkään olennaisesti.

87 Komission mukaan tämä valitusperuste on jätettävä tutkimatta, koska HGA kehottaa unionin tuomioistuinta arvioimaan uudelleen tosiseikkoja, mitä tämä ei voi tehdä valituksen yhteydessä. Kyseinen valitusperuste on vähintäänkin tehoton, koska unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 186 kohdassa, että säännös, jonka vuoksi riidanalainen ohjelma on sääntöjenvastainen ja yhteismarkkinoille soveltumaton, ei ole laissa nro 9/1998. Tämä valitusperuste on joka tapauksessa perusteeton, koska päätöksellä nro 33/6 muutettiin olemassa olevaa tukiohjelmaa olennaisesti, jolloin kyseessä on näin ollen uusi sääntöjenvastainen tukiohjelma.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

88 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun unionin yleinen tuomioistuin on määrittänyt asian tosiseikaston tai arvioinut sitä, unionin tuomioistuin on SEUT 256 artiklan nojalla toimivaltainen harjoittamaan tämän tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja unionin yleisen tuomioistuimen sen pohjalta tekemiin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvaa valvontaa (ks. asia C-551/03 P, General Motors v. komissio, tuomio 6.4.2006, Kok., s. I-3173, 51 kohta ja asia C-266/06 P, Evonik Degussa v. komissio, tuomio 22.5.2008, 72 kohta).

89 HGA arvostelee lähtökohtaisesti unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaa oikeudellista luokittelua, kun se on pitänyt riidanalaista ohjelmaa uutena ja sääntöjenvastaisena tukena. Tämä valitusperuste voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

90 Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetaan uudella tuella ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”. Asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdan soveltamiseksi voimassa olevan tuen muutoksella mitä tahansa muutosta, muuta kuin muodollista tai hallinnollista, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin.

91 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 178 ja 179 kohdassa, ettei päätöksellä nro 33/6 käyttöön otetun tukiohjelman muutosta voitu pitää vähäisenä tai merkityksettömänä, ja että näin ollen riidanalainen ohjelma oli luokiteltava asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi eikä voimassa olevaksi tueksi.

92 Väite, jonka mukaan päätöksellä nro 33/6 ei muutettu lailla nro 9/1998 käyttöön otettua ohjelmaa tai tämä muutos ei ainakaan olisi merkittävä, eikä se näin ollen riittäisi riidanalaisen tuen luokittelemiseksi uudeksi tueksi, ei voi menestyä.

93 Ensinnäkään HGA ei voi väittää, että päätöksellä nro 33/6, jolla sallitaan tiettyjen ennen hakemuksen jättämistä aloitettujen hankkeiden huomioon ottaminen, ei muutettu lailla nro 9/1998 käyttöön otettua ohjelmaa. Yhtäältä tässä laissa ei nimittäin todeta mitään tukihakemuksen jättämisen ja töiden aloittamisen ajallisesta suhteesta, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 186 kohdassa. Toisaalta on niin, kuten valituksenalaisen tuomion 5 kohdassa on todettu, että Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että kyseisessä laissa säädettyä tukea voidaan myöntää vain ”myöhemmin” toteutettaviin hankkeisiin ja että tämä edellytys vahvistetaan lain soveltamissäännöissä.

94 Toiseksi tätä muutosta ei voida luokitella asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla puhtaasti muodolliseksi tai hallinnolliseksi, koska se oli omiaan vaikuttamaan sen arviointiin, soveltuiko tukitoimenpide sisämarkkinoille. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut tästä valituksenalaisen tuomion 178 kohdassa, että hyväksymispäätöksessä mainittiin nimenomaisesti edellytys siitä, että tukihakemus on ehdottomasti tehtävä ennen kuin investointihankkeita aletaan toteuttaa; tämä on säännöllisesti edellytyksenä sille, että komissio hyväksyy alueelliset tukiohjelmat, kuten vuoden 1998 suuntaviivojen 4.2 kohdasta ilmenee.

95 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä luokitellessaan riidanalaisen tuen uudeksi ja sääntöjenvastaiseksi tueksi. Tämä valitusperuste on siten hylättävä perusteettomana.

Valitusperuste, joka koskee kannustavan vaikutuksen olemassaoloon liittyvää ilmeistä arviointivirhettä

Asianosaisten lausumat

96 HGA ja Regione autonoma della Sardegna moittivat unionin yleistä tuomioistuinta ensinnäkin siitä, että se on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että arviointiperuste, joka koskee tukihakemuksen jättämistä ennen töiden aloittamista, muodosti kumoamattoman olettaman tuen kannustavasta vaikutuksesta. Tämä peruste, joka edustaa puhtaasti muodollista lähestymistapaa, perustuu kuitenkin soft law -toimeen, jolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia. Unionin yleinen tuomioistuin on siten kiistänyt valituksenalaisen tuomion 226 kohdassa tuen kannustavan vaikutuksen ottamatta huomioon muita asian olosuhteita.

97 HGA ja Regione autonoma della Sardegna kritisoivat toiseksi valituksenalaisen tuomion 232 ja 233 kohtaa, joiden mukaan ainoastaan komission sisämarkkinoille soveltuvaksi toteamalla tukiohjelmalla voi olla kannustava vaikutus. Valittajien mukaan asiassa T-126/99, Graphischer Maschinenbau vastaan komissio, 14.5.2002 annetusta tuomiosta (Kok., s. II-2427) ilmenee, että myös ilmoittamattomalla tukiohjelmalla voi olla kannustava vaikutus.

98 Kolmanneksi kaikki valittajat katsovat, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti kiistänyt sellaisten seikkojen merkityksen, jotka osoittavat, että valittajia oli rohkaistu aloittamaan kyseessä olevat työt, eli

— varmuus kyseessä olevan tuen saamisesta, kun otetaan huomioon, että ne täyttivät kaikki laissa nro 9/1998 säädetyt edellytykset

— se seikka, että Regione autonoma della Sardegna kuuluu SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin alueisiin

— se seikka, että ne olivat hyötyneet aikaisemmasta tukiohjelmasta, joka oli rinnastettavissa riidanalaiseen ohjelmaan, ja

— se seikka, että ne olivat jättäneet vaatimatta erilaisia tukia saadakseen kyseessä olevaa tukea.

99 Neljänneksi Regione autonoma della Sardegna moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ole lausunut väitteestä, jonka mukaan oli ollut kronologisesti mahdotonta ottaa huomioon vaatimus siitä, että työt aloitetaan hakemuksen jättämisen jälkeen, koska tämä vaatimus oli esitetty ensimmäisen kerran vuoden 1998 suuntaviivoissa.

100 Viidenneksi Gran Hotel Abi d'Oru ja Timsas kritisoivat valituksenalaisen tuomion 226–228 kohtaa, jotka eivät niiden mukaan ole perusteltuja tai ainakaan riittävän perusteltuja ja jotka jopa ovat ristiriitaisia. Nyt käsiteltävän asian erityisolosuhteet ja erityisesti se seikka, että on hyödytty aikaisemmasta tukiohjelmasta, joka on rinnastettavissa riidanalaiseen ohjelmaan, eivät suinkaan osoita, että tuella olisi ollut valittajiin kannustava vaikutus vaan että tukiohjelmalla kokonaisuudessaan oli tällainen vaikutus.

101 Komissio väittää, että unionin tuomioistuin on vahvistanut vuoden 1998 suuntaviivojen sovellettavuuden tukiohjelmiin, joita ei ole ilmoitettu, myös silloin, kun nämä ohjelmat on pantu täytäntöön ennen kyseisten suuntaviivojen antamista. Kyseinen toimielin väittää lisäksi, että vuoden 1998 suuntaviivat on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 10.3.1998 eli päivää ennen lain nro 9/98 antamista ja melkein kuukautta ennen sen voimaantuloa. Ne olivat siis täysin riidanalaisesta ohjelmasta tukea saavien käytettävissä.

102 Lisäksi laissa nro 9/1998 yksilöityjen tuen myöntämisedellytysten täyttäminen ei anna varmuutta kyseisen tuen myöntämisestä niin kauan kuin komissio ei ole hyväksynyt sitä. Vaikka näin ollen Regione autonoma della Sardegna on yksikkö, joka voi yleisesti ottaen saada alueellista tukea, tämän alueen hyväksi myönnettyjä kaikkia tukia ei kuitenkaan viran puolesta luokitella sisämarkkinoille soveltuviksi. Unionin yleinen tuomioistuin on joka tapauksessa valituksenalaisen tuomion 232 ja 233 kohdassa vain vastannut kantajien väitteeseen siitä, että pelkkä lain nro 9/1998 voimaantulo antaisi yrityksille varmuuden riidanalaisen tuen saamisesta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

103 SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätään, että sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma.

104 Näin ollen komissiolla on oikeus evätä tuen myöntäminen, jos se ei kannusta tuensaajayrityksiä käyttäytymään niin, että ne edistävät jonkun mainitussa SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamista. Tuen täytyy siis olla tarpeellinen kyseisen määräyksen tavoitteiden saavuttamiseksi siten, että ilman sitä markkinoilla vallitsevat lait eivät yksinään saa tuensaajayrityksiä käyttäytymään niin, että ne edistävät näiden tavoitteiden saavuttamista (ks. vastaavasti asia 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok., s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 16 ja 17 kohta). Tukea, jolla parannetaan tuensaajayrityksen taloudellista tilannetta ilman, että tuki on tarpeen SEUT 107 artiklan 3 kohdassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, ei voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana (ks. asia C-390/06, Nuova Agricast, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2577, 68 kohta).

105 Edellä esitetystä seuraa, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan asiayhteydessä suunnitellun tuen on sisämarkkinoille soveltuakseen oltava tarpeellinen epäedullisessa asemassa olevien alueiden kehittämiseksi. Tätä tarkoitusta varten on osoitettava, että suunnitellun tuen puuttuessa kyseisen alueen kehityksen tukemiseen tarkoitettua investointia ei olisi tehty. Jos sitä vastoin käy ilmi, että investointi olisi tehty suunnitellun tuen puuttuessakin, on katsottava, että suunniteltu tuki ainoastaan parantaa tuensaajayritysten taloudellista tilannetta muttei kuitenkaan täytä SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan edellytystä, jonka mukaan sen on oltava tarpeellinen epäedullisessa asemassa olevien alueiden kehittämiseksi.

106 Unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 215 kohdassa niistä perusteista, joilla alueellisen tuen tarpeellisuutta arvioidaan, että se, että tukihakemus on tehty ennen investointihankkeen toteuttamisen aloittamista, on yksinkertainen, relevantti ja asianmukainen arviointiperuste, jonka perusteella komissio pystyy olettamaan, että suunniteltu tuki on tarpeellinen.

107 Tätä päätelmää ei aseteta kyseenalaiseksi nyt käsiteltävässä valituksessa.

108 Unionin yleinen tuomioistuin on lisäksi todennut valituksenalaisen tuomion 226 kohdassa, että on tutkittava, ovatko kantajat näyttäneet toteen, että oli olemassa olosuhteita, jotka olivat omiaan osoittamaan riidanalaisen ohjelman tarpeellisuuden, vaikka tukihakemusta ei ollut tehty, ennen kuin kyseisiä hankkeita alettiin toteuttaa.

109 Tästä seuraa ensinnäkin, että väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on pitänyt tukihakemuksen etukäteen jättämistä koskevaa arviointiperustetta kumoamattomana olettamana tuen tarpeellisuuden arvioinnissa, on seurausta valituksenalaisen tuomion ilmeisen virheellisestä tulkinnasta. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin myönsi nimenomaisesti, että tarpeellisuus voidaan osoittaa muilla kuin edellä mainitulla perusteella.

110 Tästä samasta syystä kritiikki, joka koskee mainitun perusteen muodollisuutta ja sitä, että suuntaviivojen kaltaisella soft law -toimella ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, on tehotonta.

111 Toiseksi siltä osin kuin on kyse tämän tuomion 98 kohdassa mainituista seikoista, jotka ovat valittajien mukaan omiaan osoittamaan, että riidanalaisella ohjelmalla oli kannustava rooli niiden toteuttamissa hankkeissa, on tutkittava ensiksi väite, jonka mukaan Regione autonoma della Sardegna kuuluu SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen alueiden piiriin.

112 Vaikka onkin totta, että tämä seikka on ehdoton edellytys SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa olevan poikkeusmääräyksen soveltamiselle, on kuitenkin niin, ettei se merkitse sitä, kuten komissio väittää, että kaikki tukiohjelmat, jotka voidaan toteuttaa kyseisellä alueella, katsotaan viran puolesta tarpeellisiksi alueen kehitykselle. Tällainen seikka ei näin ollen voi itsessään merkitä sitä, että riidanalainen ohjelma on tarpeellinen kyseisen alueen kehitykselle.

113 Toiseksi kaikkien valittajien esiin tuomista seikoista, jotka tukeutuivat siihen, että valittajat olivat hyötyneet aikaisemmasta tukiohjelmasta, joka oli rinnastettavissa riidanalaiseen ohjelmaan, ja siihen, että valittajat olivat jättäneet vaatimatta erilaisia tukia saadakseen kyseessä olevaa tukea, on muistutettava, kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 227 kohdassa, ettei riidanalainen päätös koske yksittäisiä tukia vaan tukiohjelmaa. Unionin yleinen tuomioistuin on päätellyt tästä, ettei komissiolla siten ollut velvollisuutta arvioida riidanalaisen ohjelman yksittäisten tuensaajien erityisiä olosuhteita. Tämän vuoksi se hylkäsi merkityksettöminä väitteet, jotka liittyivät tuensaajien erityistilanteeseen tai käyttäytymiseen.

114 Unionin yleinen tuomioistuin ei näin toimiessaan tehnyt oikeudellista virhettä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että kun kyse on tukiohjelmasta, komissio voi tyytyä tutkimaan pelkästään kyseisen ohjelman ominaispiirteitä arvioidakseen päätöksen perusteluissa, onko tämä ohjelma tarpeellinen SEUT 107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi. Komissiolla ei näin ole velvollisuutta tällaista ohjelmaa koskevassa päätöksessä arvioida sen perusteella yksittäistapauksissa myönnettyjä tukia. Kunkin kyseessä olevan yrityksen yksilöllistä tilannetta on tutkittava vasta siinä vaiheessa, kun tukia peritään takaisin (ks. yhdistetyt asiat C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, Comitato ”Venezia vuole vivere” v. komissio, tuomio 9.6.2011, Kok., s. I-4727, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115 Se, että tietyt tuensaajat ovat yhtäältä hyötyneet aikaisemmasta tukiohjelmasta, joka oli rinnastettavissa riidanalaiseen ohjelmaan, ja toisaalta jättäneet vaatimatta erilaisia tukia saadakseen kyseessä olevaa tukea, liittyy tiettyjen tuensaajien erityistilanteeseen eikä riidanalaisen ohjelman yleisiin ominaisuuksiin. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan kyseiset seikat merkityksettömiksi tukiohjelman tarpeellisuuden arvioinnissa.

116 Kolmanneksi väitteestä, jonka mukaan lain nro 9/1998 voimaantulo yksinään kannusti valittajia tekemään kyseiset investoinnit, koska ne täyttivät kaikki tässä laissa säädetyt perusedellytykset tuen saamiselle, on riittävää todeta, ettei oikeussääntöihin, joilla riidanalainen ohjelma otettiin käyttöön, kuulunut pelkästään laki nro 9/1998 vaan niitä on täydennetty ensin asetuksella nro 285/1999 ja sen jälkeen päätöksillä nro 33/3, nro 33/4 ja nro 33/6, kuten unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa tekemistä toteamuksista ilmenee.

117 Näillä riidanalaista ohjelmaa koskeviin oikeussääntöihin tehdyillä lisäyksillä on aivan erityinen merkitys käsiteltävässä asiassa. Valituksenalaisen tuomion 169 kohdasta nimittäin ilmenee yhtäältä, ettei Regione autonoma della Sardegna ole sen enempää komission kanssa käymässään kirjeenvaihdossa kuin unionin yleisessä tuomioistuimessa missään vaiheessa kiistänyt, että se oli sitoutunut myöntämään tukea vain tukihakemuksen jättämisen jälkeen aloitetuille hankkeille. Kuten valituksenalaisen tuomion 5 kohdassa on todettu, Italian viranomaiset lisäksi vakuuttivat komissiolle, että riidanalainen ohjelma koski pelkästään ”myöhemmin” toteutettavia hankkeita, ja että tämä edellytys vahvistetaan lain nro 9/1998 soveltamissäännöissä.

118 Kuten toisaalta unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 235 kohdassa, kyseisten investointihankkeiden hyväksyttävyys ei johtunut millään tavalla mainitussa laissa säädetystä ohjelmasta.

119 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perustellusti valituksenalaisen tuomion 236 kohdassa väitteen, joka liittyy lain nro 9/1998 voimaantuloon.

120 Neljänneksi siltä osin kuin on kyse väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole tutkinut sitä, että Italian viranomaisten ja tuensaajien oli väitetysti mahdotonta ottaa huomioon vuoden 1998 suuntaviivat, on riittävää viitata valituksenalaisen tuomion 186 kohtaan, jossa unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että säännös, jonka vuoksi riidanalainen ohjelma on sääntöjenvastainen ja sisämarkkinoille soveltumaton, ei ole laissa nro 9/1998 vaan päätöksessä nro 33/6, joka on tehty selvästi sen ajankohdan jälkeen, jona vuoden 1998 suuntaviivoja alettiin soveltaa täysimääräisesti.

121 Viidenneksi on todettava Grand Hotel Abi d’Orun ja Timsasin esittämistä väitteistä, jotka on mainittu tämän tuomion 100 kohdassa, että valituksenalaisen tuomion 226–228 kohdassa esitetystä unionin yleisen tuomioistuimen vastauksesta, sellaisena kuin se ilmenee tämän tuomion 113–115 kohdassa esitetyistä seikoista, ei puutu perusteluja eikä sitä ole perusteltu riittämättömästi tai ristiriitaisesti.

122 Lopuksi HGA:n ja Regione autonoma della Sardegnan esittämä kritiikki, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 232 ja 233 kohdassa on oikeudellinen virhe, on katsottava tehottomaksi, kun se ei voi aiheuttaa valituksenalaisen tuomion kumoamista siitä syystä, että valituksenalaista tuomiota perusteltiin riittävästi tämän tuomion 111–121 kohdassa esitetyillä syillä.

123 Näin ollen valitusperuste on hylättävä osittain perusteettomana ja osittain tehottomana, koska hyväksymispäätös oli joka tapauksessa esteenä tuen myöntämiselle silloin, kun tukihakemus on tehty töiden aloittamisen jälkeen.

Puolueettomuusperiaatteen ja kilpailun suojelemisen periaatteen loukkaamista koskeva valitusperuste

Asianosaisten lausumat

124 HGA moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on loukannut puolueettomuusperiaatetta ja kilpailun suojelemisen periaatetta, kun se ei ole katsonut, että kantajia olisi pitänyt kohdella samalla tavalla kuin niitä kymmentä yritystä, jotka olivat paitsi esittäneet vaatimuksensa ennen töiden aloittamista, myös ennen päätösten nro 33/4 ja 33/6 tekemistä.

125 Komissio esittää tästä valitusperusteesta oikeudenkäyntiväitteen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

126 SEUT 256 artiklan, unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi (ks. em. asia Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio, tuomio 9.6.2011, 78 kohta).

127 HGA tyytyy käsiteltävässä asiassa toistamaan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä väitteet ilmaisematta täsmällisesti sitä, miltä osin valituksenalainen tuomio asetetaan kyseenalaiseksi, ja syitä, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen hylätessään nämä väitteet.

128 Näin ollen tämä valitusperuste on jätettävä tutkimatta.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva valitusperuste

Asianosaisten lausumat

129 HGA moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se katsoi valituksenalaisen tuomion 274, 275 ja 281 kohdassa, etteivät tuensaajat voi vedota perusteltuun luottamukseen, koska hyväksymispäätöksessä edellytettiin nimenomaisesti, että tukihakemus tehdään ennen töiden aloittamista. Suurin osa valittajista oli kuitenkin ainoastaan saanut tiedon siitä, että laki nro 9/1998 oli ilmoitettu komissiolle ja että komissio oli sen hyväksynyt. Regione autonoma della Sardegna ei siis ollut ilmoittanut valittajille edellytyksestä, jonka mukaan tukihakemus oli jätettävä etukäteen, ja oli toimittanut niille jäljennöksen hyväksymispäätöksestä, josta kyseinen edellytys ei ilmennyt. Edellytystä ei myöskään mainittu, kun kyseinen päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kansallisten viranomaisten antamien vakuuttelujen johdosta valittajille on näissä olosuhteissa voinut syntyä perusteltu luottamus.

130 Regione autonoma della Sardegna lisää, että tuensaajat voivat vedota perusteltuun luottamukseen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, koska ne olivat aloittaneet työt vasta sen jälkeen, kun tuki oli ilmoitettu komissiolle. Ainoastaan siinä tilanteessa, että tukea ei olisi ilmoitettu, mistä nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse, valittajilla ei olisi oikeutta vedota perusteltuun luottamukseen.

131 Komissio katsoo tämän valitusperusteen olevan seurausta valituksenalaisen tuomion puolueellisesta ja virheellisestä tulkinnasta, koska lakiin nro 9/1998 perustuvaa ohjelmaa, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä nro 33/6, ei ole koskaan ilmoitettu. Kyseinen toimielin ei myöskään ole millään tavoin vakuuttanut, että kyseinen ohjelma soveltuu sisämarkkinoille.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

132 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 273 kohdassa perustellusti, että oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää, että unionin toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on saatu toimivaltaiselta ja luotettavalta taholta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että kyseinen oikeus on jokaisella oikeussubjektilla, jolle unionin toimielin, elin tai laitos on antamalla hänelle täsmällisiä vakuutteluita synnyttänyt perusteltuja odotuksia. Tällaisia vakuutteluja ovat riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu tiedoksi, täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot (ks. mm. asia C-537/08 P, Kahla Thüringen Porzellan v. komissio, tuomio 16.12.2010, Kok., s. I-12917, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

133 Esillä olevassa asiassa unionin yleisen tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista kuitenkin ilmenee, ettei ole kyetty osoittamaan, että unionin toimielin, elin tai laitos olisi antanut täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja riidanalaisen ohjelman sääntöjenmukaisuudesta.

134 On myös huomautettava, kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti korostanut valituksenalaisen tuomion 274 ja 275 kohdassa, että perusteltuun luottamukseen valtiontuen sääntöjenmukaisuudesta voidaan lähtökohtaisesti – poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta – vedota ainoastaan, jos tuki on myönnetty SEUT 108 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Nyt esillä olevassa asiassa hyväksymispäätöksessä todettiin, että komissio hyväksyi vain tuet hankkeille, jotka aloitetaan tukihakemuksen jättämisen jälkeen, joten riidanalaisia tukia, jotka eivät täytä tätä edellytystä, ei ole myönnetty SEUT 108 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Riidanalaisia tukia saaneilla ei siis voida katsoa olevan oikeutta vedota perusteltuun luottamukseen kyseisten tukien sääntöjenmukaisuudesta.

135 Se, että yhtäältä kansalliset viranomaiset eivät väitetysti ole toimittaneet riidanalaisen tuen saajille täydellistä jäljennöstä hyväksymispäätöksestä ja että toisaalta tukihakemuksen etukäteen jättämistä koskevaa edellytystä ei mainittu, kun kyseinen päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä, on merkityksetöntä tämän valitusperusteen arvioinnin kannalta. Asetuksen N:o 659/1999 20 artiklan 3 kohdan mukaan asianomaiset osapuolet voivat nimittäin pyynnöstään saada jäljennöksen kyseisen asetuksen 4 artiklan, 7 artiklan, 10 artiklan 3 kohdan ja 11 artiklan mukaisista komission päätöksistä.

136 Lopuksi Regione autonoma della Sardegnan esittämä väite, jonka mukaan se, että työt on aloitettu tuen ilmoittamisen jälkeen, riittää synnyttämään tuensaajille perustellun luottamuksen toimenpiteen sääntöjenmukaisuudesta, on joka tapauksessa tehoton, koska nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaista ohjelmaa ei ole ilmoitettu komissiolle, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 188 kohdassa.

137 Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva valitusperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

138 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetty, valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

139 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan muutoksenhakumenettelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan

oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut valittajien velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska valittajat ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava yhteisvastuullisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitukset hylätään.

2) Valittajat velvoitetaan yhteisvastuullisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset