# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# PHILIPPE LÉGER
## 12 päivänä kesäkuuta 2003 [1]

1. Alankomaiden kuningaskunta on ottanut käyttöön verotusjärjestelmän vähentääkseen maatiloilla lannoitteiden käytöstä johtuvaa typen ja fosfaatin pääsemistä maaperään. Verovelvollisia ovat ne maanviljelijät, joiden luontoon päästämät typpi- ja fosfaattimäärät ylittävät tietyn tason. Alankomaiden kuningaskunta on myös ehdottanut, että pienyritykset (nk. harrastusyritykset) samoin kuin puutarha-alan yritykset ja puutarhamyymälät, jotka harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa tai alustoilla, ovat tästä maksusta vapautetut.

2. Vapautuksesta, jonka Alankomaat aikoo myöntää lannoitelain mukaisista kivennäisaineita koskevista maksuista 21 päivänä joulukuuta 2000 annetussa komission päätöksessä 2001/371/EY, [2] säädetään, että nämä maksuvapautukset ovat valtiontukia, jotka eivät sovellu yhteismarkkinoille.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 130, s. 42 (jäljempänä riidanalainen päätös).

3. Nyt käsillä olevalla kanteellaan, joka on nostettu EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, Alankomaiden kuningaskunta on pyytänyt kyseisen päätöksen osittaista kumoamista, siltä osin kuin se koskee puutarha-alan yrityksiä ja puutarhamyymälöitä, jotka harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa tai alustoilla.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A *Yhteisön oikeus*

4. Nyt käsillä olevan riita-asian osalta merkityksellisiä säännöksiä ovat valtiontukia ja vesien suojelemista nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta koskevat säännökset.

#### 1. Valtiontukia koskevat säännökset

5. EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion

varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

6. Tämän artiklan soveltuvuutta veroihin ja maksuihin on selvennetty komission 10 päivänä joulukuuta 1998 antamalla valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen koskevalla tiedonannolla. [3]

7. Tiedonannon mukaan, jotta verotuksellinen toimenpide katsottaisiin EY 87 artiklassa tarkoitetuksi kielletyksi valtiontueksi, sen on täytettävä kaikki neljä jäljempänä kuvattua edellytystä. [4]

8. Tuensaajien on ensinnäkin saatava kyseisestä toimenpiteestä etua, joka keventää niiden taloutta yleensä rasittavia maksuja. Etu voi koostua yrityksen verotuksen keventämisestä eri muodoissa. Kyseessä voi olla erityisesti veron perusteen alentaminen (poikkeuksellinen vähennys) tai veron määrän täydellinen tai osittainen alentaminen (verovapautus, verohyvitys).

9. Toiseksi etuuden on lisäksi oltava jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki. Verotulojen menetys vastaa verotustukiin käytettyjen valtion varojen määrää.

10. Kolmanneksi toimenpiteen on vaikutettava kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämän edellytyksen lähtökohtana on, että edunsaaja harjoittaa taloudellista toimintaa kyseisillä markkinoilla toiminnan muodosta ja rahoitustavasta riippumatta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteellä on tätä määräystä sovellettaessa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos tuensaajayritys harjoittaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan liittyvää taloudellista toimintaa.

11. Neljänneksi toimenpiteen on lisäksi oltava erityinen tai valikoiva siinä suhteessa, että se suosii jotain erityistä yritystä tai tuotannonalaa. Tätä toimenpiteen valikoivuutta voidaan kuitenkin perustella järjestelmän luonteella ja taloudellisella rakenteella. Jos näin on, tukitoimenpidettä ei katsota perustamissopimuksen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi.

12. Tämän viimeisen edellytyksen osalta tiedonannon 23 kohdassa on tarkennettu, että joidenkin toimenpiteiden eriytyneisyys ei välttämättä aiheuta niiden katsomista valtiontuiksi. Tämä koskee sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat taloudellisen järkiperäisyytensä seurauksena tarpeellisia tai tarkoituksenmukaisia suhteessa verojärjestelmän tehokkuuteen. Jäsenvaltioiden on kuitenkin

3 — EYVL C 384, s. 3 (jäljempänä tiedonanto).
4 — Ks. 9–12 kohta.

pystyttävä perustelemaan tällaiset toimenpiteet.

13. Menettelylliseltä kannalta tiedonannossa muistutetaan, että EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta. Jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa ehdotettuja toimenpiteitä ennen komissiolta saatua hyväksyntää. [5]

14. Menettely komission hyväksynnän saamiseksi on kodifioitu asetuksessa (EY) N:o 659/1999. [6] Tämä asetus, joka tuli voimaan 16.4.1999, soveltuu nyt käsillä olevaan asiaan.

15. Asetuksen N:o 659/1999 2 artiklan mukaan asianomaisen jäsenvaltion on pääsääntöisesti riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. Tämän jäsenvaltion on ilmoituksessaan toimitettava kaikki tarvittavat tiedot, jotta komissio pystyy arvioimaan tuen olemassaolon ja sen soveltuvuuden yhteismarkkinoille.

5 — Ks. 34 kohta.

6 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1). Perustamissopimuksen 93 artiklasta on tullut EY 88 artikla.

2. Säännökset, jotka koskevat vesien suojelemista nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta

16. Direktiivin 91/676/ETY [7] tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan "maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen".

17. Direktiivi 91/676 velvoittaa jäsenvaltiot ryhtymään tältä osin tiettyihin toimenpiteisiin. Jäsenvaltioiden on erityisesti taattava, että millään tilalla maahan kunakin vuonna levitetyn karjanlannan [8] sisältämän typen määrä ei ylitä 170:tä kiloa hehtaaria kohden. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa edellä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät vain, mikäli nämä määrät voidaan perustella puolueettomin perustein ja ne eivät vaaranna kyseisessä direktiivissä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista. [9]

B *Kansallinen lainsäädäntö*

1. Verotusjärjestelmä

18. Alankomaiden kuningaskunnan käyttöönottama verotusjärjestelmä, joka tunne-

7 — Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/676/ETY (EYVL L 375, s. 1).

8 — Karjanlanta on määritelty direktiivin 91/676 2 artiklan g alakohdassa ja sillä tarkoitetaan karjan sontaa ja virtsaa tai kuivikkeen ja karjan sonnan ja virtsan sekoitusta myös käsitellyssä muodossa.

9 — Ks. liite III, 2.

taan nimellä MINAS,[10] on luotu 27.11.1986 annetulla lailla Wet van 27 november 1986 houdende regelen inzake het verhandelen van meststoffen en de afvoer van mestoverschotten.[11] Tämän järjestelmän nojalla maanviljelijöiden on pidettävä kirjanpitoa kivennäisainemääristä, jotka tulevat heidän tiloillensa ja lähtevät sieltä. Järjestelmän tarkoituksena on, että fosfaatin ja typen osuus tilalle tultaessa ei olisi suurempi kuin tilalta lähtiessä, korotettuna hyväksytyllä hävikillä. Kun fosfaatin ja typen hävikki tietyllä tilalla ylittää hyväksytyn hävikin rajan, kyseisen maanviljelijän on maksettava veroa ylimenevästä osasta.

19. Nämä maksut ovat joko arvioluonteisia tai suhteellisia. Näitä maksuja koskevat säännöt ovat Meststoffenwetin IV luvussa.

20. Arvioluonteiset maksut lasketaan veronalaisen lannoitemäärän mukaan ilmoitettuna typen ja fosfaatin kilomäärinä kalenterivuodelle.[12] Veronalaisen lannoitteen määrä määritellään sisääntulevan lannoitemäärän ja eläimistä peräisin olevan karjanlannan määrän summana, josta vähennetään poistuvan karjanlannan määrä, viljelyyn käytetty lannoitemäärä sekä hyväksytty lannoitteen hävikki.[13] Viljelyyn käytetyn lannoitteen määrä määritellään tilan kyseisen vuoden aikana maatalouden piiriin kuluvan maapinta-alan keskiarvon mukaan ja hehtaarien mukaan siten, että laidunmaiden osalta fosfaattimäärä on 65 kiloa ja typen osalta 300 kiloa ja viljellyn maan osalta vastaavasti 50 kiloa ja 125 kiloa.[14]

21. Suhteelliset maksut määritellään samoin sisääntulevien ja poistuvien kivennäisainemäärien perusteella. Kuitenkin sisääntulevan ja poistuvan kivennäisainemäärän määrittelemiseksi huomioon otettavien seikkojen lukumäärä on suurempi. Poistuviin eriin kuuluvat eläinperäiset lannoitteet, tilalta itseltään peräisin oleva raakarehu, tietyt eläinlajit, eläintuotteet, sekä muut maatalous- ja puutarhatuotteet kuin raakarehu.[15] Näiden muiden maatalous- ja puutarhatuotteiden fosfaatin ja typen määrä on määritelty arvioluonteisesti fosfaatin osalta 65 kiloksi hehtaarilta ja typen osalta 165 kiloksi hehtaarilta, kun otetaan huomioon kyseisen vuoden aikana maan- ja puutarhanviljelyyn erikoistuneen tilan maanviljelyn piiriin kuuluvan maapinta-alan viljelykelpoiset maa-alueet.[16]

10 — Mineralenaanfgiftesysteem (kivennäisaineita koskeva maksujärjestelmä).

11 — 27.11.1986 annettu laki lannoitekaupasta ja lannoiteylijäämistä huolehtimisesta, sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.1999 annetulla lailla (Stbl. 1999, s. 406; jäljempänä Meststoffenwet).

12 — Ks. Meststoffenwetin 15 §.

13 — Ibidem, 16 §.

14 — Ibidem, 18 §.

15 — Ks. Meststoffenwetin liite D, D2 §.

16 — Ibidem, liite D, D8 §.

22. Molempien verotusjärjestelmien osalta hyväksyttyä hävikkiä koskevat määrät ovat samat. [17]

2. Maksuvapautukset

23. Maatalous-, luonnonvara- ja kalastusministerin 12.1.1999 antamassa asetuksessa [18] ehdotetaan säädettäväksi kolme tilannetta, jolloin Meststoffenwetin edellyttämästä verosta voidaan poiketa.

24. Vapautus koskee ensinnäkin pienyrityksiä eli niin kutsuttuja harrastusyrityksiä. [19] Ne ovat kokonaan maksujärjestelmän ulkopuolella. [20]

25. Toiseksi vapautus koskee puutarha-alan yrityksiä, jotka harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa (puutarhaviljely paljaalla maalla rakennuksen sisällä) tai alustalla (puutarhaviljely muualla kuin maaperällä). Ne ovat vapautettuja maksusta enintään 460 kilon fosfaatti- ja 800 kilon typpimäärään asti hehtaarilta tosiasiallisesti puutarhaviljelyyn käytettyä kasvatusalustaa tai tilan rakennusta kohti kalenterivuoden aikana. [21]

26. Kolmanneksi vapautus koskee puutarhamyymälöitä, jotka harjoittavat myös puutarhaviljelyä kasvihuoneissa tai alustoilla. Niitä koskee sama edellä mainittu osittainen vapautus, joka koskee myös puutarha-alan yrityksiä. [22]

27. Maksuvapautusta koskevaa asetusta sovelletaan taannehtivasti 1.1.1998 lähtien, jolloin Meststoffenwetin IV luvussa tarkoitetut maksut tulivat voimaan. [23]

## II Hallinnollinen menettely ja riidanalainen päätös

28. Alankomaiden kuningaskunta on 7.10.1999 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut komissiolle tämän pyynnöstä [24] EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti maksuvapautusta

17 — Ibidem, 19 ja 26 §.

18 — Stcrt. 1999, nro 9 (jäljempänä maksuvapautusta koskeva asetus).

19 — Kyseessä ovat yritykset, joissa on kalenterivuoden aikana keskimäärin enintään kolme nautayksikköä sekä korkeintaan kolme hehtaaria maatalousmaata. Lisäksi nämä yritykset eivät saa käyttää eläin- tai muita eloperäisiä lannoitteita.

20 — Ks. maksuvapautusta koskevan asetuksen 2 kohta.

21 — Ibidem, 3 kohta.

22 — Ibidem, 4 kohta.

23 — Ibidem, 5 kohta.

24 — Alankomaiden hallitus on tässä kirjeessään ilmoittanut, että se oli ilmoittanut maksuvapautta koskevan asetuksen komissiolle 5.1.1999 teknisenä asetuksena. Komissio on kirjeillään 20.5.1999 ja 10.8.1999 ilmoittanut Alankomaiden hallitukselle, että tässä asetuksessa saattoi olla valtiontukia tarkoittavia säännöksiä.

koskevan asetuksen. Sen mukaan kyseessä olevassa säännöksessä ilmaistut maksuvapautukset olivat perusteltuja kivennäisaineita koskevan maksujärjestelmän luonteen vuoksi ja sen vuoksi ne eivät olleet valtiontukea EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

29. Komissio on pyytänyt 26.10.1999 lähetetyllä teleksillä Alankomaiden pysyvältä edustustolta täydentäviä tietoja.

30. Alankomaiden hallitus on vastannut postitse 10.1.2000.

31. Komissio, joka arvioi tässä kirjeessä toimitetut selvitykset riittämättömiksi, on ilmoittanut Alankomaiden hallitukselle 20.3.2000 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa kivennäisaineita koskevista maksuista ehdotettujen vapautusten osalta EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely.

32. Alankomaiden hallitus on esittänyt huomautuksensa 17.5.2000 päivätyllä kirjeellä.

33. Komissio on 21.12.2000 tehnyt riidanalaisen päätöksen.

34. Tässä päätöksessään komissio on tuonut esiin, että epäilyt, jotka saivat sen aloittamaan kyseisten maksuvapautusten osalta virallisen tutkintamenettelyn, ovat lisätietojen puuttuessa yhä olemassa. Komissio on esittänyt seuraavia huomioita.

35. Valtiontuen olemassaolon osalta se seikka, että kyseiset maksut ovat verrattavissa sakkoihin, ei muuta sitä tosiasiaa, että MINAS-järjestelmä katsotaan verotusjärjestelmäksi. Poikkeamat tällaisesta järjestelmästä voidaan siis katsoa valtiontueksi, joka saattaa vääristää jäsenvaltioiden välistä kilpailua. Koska muihin yrityksiin sovelletaan maksuja, maksusta vapautettujen yritysten kilpailuasema paranee. Kyseessä olevan toimenpiteen seurauksena on, että tietyille yrityksille myönnetään tukea.

36. Harrastusyritysten osalta ehdotettu maksuvapautus ei ole perusteltu järjestelmän luonteen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden vuoksi.

37. Niiden puutarha-alan yritysten ja puutarhamyymälöiden osalta, jotka harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa tai alustoilla, Alankomaiden viranomaiset eivät ole tuoneet esiin uusia seikkoja. Ottaen huomioon, että maksuvapautusten määrät ovat selvästi suuremmat kuin mitä on ehdotettu viljelymaita koskeviksi määriksi, ja että sama asetus soveltuu sekä maassa tapahtuvaan että muualla tapahtuvaan puutarhaviljelyyn, ei ole mitään perus-

teltua syytä myöntää ehdotettua vapautusta.

38. Nämä vapautukset sitä vastoin täyttävät kaikki tiedonannossa, johon voidaan viitata vastaavasti, tarkoitetut neljä edellytystä. Tämäntyyppinen tuki on katsottava toimintatueksi eikä se täytä EY 87 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja hyväksymisen edellytyksiä.

39. Komissio hylkää perustelun, jonka mukaan valtiontukea koskevaa menettelyä käytettäisiin tai väärinkäytettäisiin direktiivin 91/676 soveltamiseen. Komissio muistuttaa, ettei valtiontukea koskeva menettely saa koskaan johtaa tulokseen, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen muiden määräysten kanssa. Komissio on ilmoittanut, että Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan on käynnistetty erityinen rikkomusmenettely kyseisen direktiivin noudattamatta jättämisen vuoksi. [25]

40. Komissio vetää tästä sen johtopäätöksen, että maksuvapautukset, joita Alankomaiden kuningaskunta aikoo myöntää harrastusyrityksille sekä puutarha-alan yrityksille ja puutarhaviljelyä harjoittaville puutarhamyymälöille, ovat valtiontukea, jotka eivät sovellu yhteismarkkinoille. [26]

25 — Asia C-322/00 on yhä vireillä. Olen antanut tässä asiassa ratkaisuehdotuksen 7.11.2002.

26 — Ks. riidanalaisen päätöksen 1 artikla.

## III Asianosaisten näkemykset

41. Alankomaiden hallitus kiistää riidanalaisen päätöksen vain siltä osin kuin se koskee puutarha-alan yrityksiä ja puutarhamyymälöitä, jotka harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa ja alustoilla. Kanteensa tueksi se vetoaa kahteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen koskee EY 87 artiklan 1 kohdan rikkomista. Toinen koskee puutteellisia perusteluja.

42. Tulen tutkimaan kantajan näiden kahden kanneperusteen tueksi esittämät perustelut siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty.

### A *EY 87 artiklan 1 kohdan rikkominen*

43. Tämä kanneperuste muodostuu kahdesta osasta. Ensinnäkin Alankomaiden hallitus väittää, että komissio on väärässä arvioidessaan, että kasvihuoneissa tai alustoilla tapahtuvan puutarhaviljelyn hyväksi ehdotettu maksuvapautus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Toiseksi se moittii komissiota siitä, että tämä on perustanut arvionsa huomiolle, jonka mukaan riidanalainen maksuvapautus on direktiivin 91/676 vastainen.

1. Riidanalaisen maksuvapautuksen määritteleminen valtiontueksi

a) Asianosaisten lausumat

44. Alankomaiden hallitus on tuonut esiin, että maksuvapautusta koskevan asetuksen tarkoituksena on korvata Meststoffenwetin aikaansaama epäkohta niiden puutarhaviljelijöiden osalta, jotka harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa tai alustoilla. Meststoffenwetissä ei huomioitu sitä seikkaa, että kivennäisaineiden kulutus on huomattavampaa näissä kahdessa viljelymuodossa. Meststoffenwetin soveltaminen olisi siis johtanut siihen, että kyseiset yritykset olisivat joutuneet maksamaan epäoikeudenmukaisen määrän veroa. Tämän virheen korjaamiseksi maksuvapautusta koskevalla asetuksella luotiin näiden yritysten hyväksi osittainen maksuvapautus, jossa fosfaatin enimmäismääräksi asetettiin 460 kiloa ja typen 800 kiloa kasvihuone- tai alustahehtaaria kohden.

45. Alankomaiden hallitus väittää, että nämä arviomäärät ovat perusteltuja seuraavista syistä: erotuksena suoraan maaperällä ja ulkoilmassa tapahtuvaan viljelyyn, kasvihuoneissa tai alustoilla tapahtuva viljely ei ole vuodenajoista riippuvaista, joten vuosittain tarvittava lannoitemäärä on suurempi; kasvihuoneissa ja alustoilla viljeltyjen kasvien sato on suurempi kuin ulkona maaperällä viljeltyjen tuotteiden; tästä johtuu, että näiden kasvien kuluttama kivennäisaineiden määrä on kahdeksan kertaa suurempi; nämä arviomäärät on määritelty useiden eri kasvien keskimäärin kuluttaman fosfaatti- ja typpimäärän perusteella.

46. Kyseinen hallitus väittää, että koska riidanalainen maksuvapautus on ainoastaan epäkohdan korjaamiseksi tehty toimenpide, tiedonannossa vaaditut neljä edellytystä eivät täyty.

47. Ensinnäkään riidanalainen maksuvapautus ei ole tuki, joka keventää kasvihuoneissa tai alustoilla puutarhaviljelyä harjoittavien tuottajien kuluja. Kyseessä voisi olla maksuhuojennus vain mikäli kasvihuoneissa ja alustoilla viljelevät yritykset voisivat levittää maahan enemmän typpeä ja fosfaattia kuin hävikkimäärät sallivat ilman velvollisuutta maksaa vastaavia maksuja. Maksuvapautuksen tarkoituksena oli päinvastoin poistaa ei-toivottu epäkohta, joka koski näitä yrityksiä siitä syystä, että Meststoffenwetissä ei ollut otettu huomioon sitä kivennäisaineiden määrää, jonka tilalla tuotetut kasvit kuluttivat.

48. Toiseksi jäsenvaltio ei ole myöntänyt eikä valtion varoista ole myönnetty mitään tukea. Koska kyseessä ei ole maksuvapautus vaan Meststoffenwetistä johtuvan epäoikeudenmukaisuuden korjaaminen, riidanalaista maksuvapautusta ei luonnostaan voida pitää jäsenvaltion myöntämänä tai valtion varoista myönnettynä tukena. Lisäksi MINAS-järjestelmällä on ennalta ehkäisevä luonne. Maanviljelijöille on edullisempaa rajoittaa kivennäisaineiden hävikkiä luontoon muuttamalla tuotantoaan kuin maksaa maksuja. Maksujen tarkoi-

tuksena on siis saada maanviljelijät vähentämään tiloilla käytettyjen lannoitteiden määrää. Kyseinen maksujärjestelmä on luonteeltaan, tarkoitukseltaan ja toimintatavoiltaan verrattavissa hallinnolliseen ja rikosoikeudelliseen sakkojärjestelmään. Järjestelmällä on vain verotusjärjestelmän olemus mutta todellisuudessa sen avulla ei hankita verotuloja valtiolle.

49. Kolmanneksi riidanalaisella maksuvapautuksella ei ole mitään epäsuotuisaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikutusta kauppaan ei ole eikä kilpailu vääristy suhteessa yrityksiin, jotka muissa jäsenvaltioissa harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa tai alustoilla eikä suhteessa muihin yhteisön alueella yleensä sijaitseviin yrityksiin, vaikka Alankomaissa yritykset, jotka viljelevät kasvihuoneissa tai alustoilla, saavat oikeuden käyttää maassa enemmän lannoitteita kuin muut maanviljelijät. Koska kyseessä oleva maksuvapautus vastaa sitä kivennäisainemäärää, jonka tilalla tuotetut kasvit kuluttavat, vaikutusta kauppaan ei ole eikä kilpailutilanne vääristy.

50. Neljänneksi maksuvapautuksen valikoiva luonne selittyy kivennäisaineita koskevan maksujärjestelmän luonteella. Alankomaiden hallitus korostaa, että kyseessä oleva tilanne on verrattavissa tiedonannon 25 kohdassa lainattuun esimerkkiin, joka koskee yhdistyksille ja säätiöille annettua vapautusta myyntivoiton verosta. Koska voitoista ei voida kantaa veroa, ellei toiminnasta saada voittoa, verojärjestelmän luonteen mukaisesti perusteltua on, että säätiöt ja yhdistykset ovat tästä verosta vapaat. Samalla tavoin mitään maksua ei tulisi määrätä siitä tilalle tulevasta kivennäisainemäärästä, jonka kasvit kuluttavat ja joka ei aiheuta maaperän pilaantumista.

51. Vastauksena komission esittämään väitteeseen, jonka mukaan valtiontukia koskevien päätösten laillisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka sillä oli käytettävissään kyseisen päätöksen tekohetkellä, Alankomaiden hallitus väittää, että komission olisi pitänyt tehdä selvä lisäselvityspyyntö. Komissio ei ole kuitenkaan hallinnollisen menettelyn missään vaiheessa selvittänyt Alankomaiden hallitukselle sen tarkkoja moiteperusteita maksuvapautusta koskevan asetuksen osalta. Se ei ole myöskään pyytänyt tätä toimittamaan lisätietoja, jotka sen mukaan ovat siltä puuttuneet, jotta se olisi voinut luoda selvän kuvan kyseisen asetuksen luonteesta ja sen seurauksista.

52. Komissio on 26.10.1999 lähettämässään teleksissä vain väittänyt, että maksuvapautusta koskevan asetuksen määrät olivat suurempia kuin mitä soveltui maatalousmaahan. Alankomaiden hallitus toimitti selvityksen 10.1.2000 päivätyssä kirjeessään. Komissio ei ole ilmoittanut, miksi tämä selvitys ei ollut tyydyttävä. Päätöksessään 20.3.2000 aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely, komissio on tyytynyt toistamaan sen, minkä se oli jo lausunut edellä mainitussa teleksissä. Koska on selvää, että kasvihuoneissa tai alustoilla viljeltyjen kasvien kuluttama kivennäisaine-

määrä on suurempi kuin suoraan maaperässä viljeltyjen kasvien, Alankomaiden hallitus ajatteli, että komissio oli erehtynyt maksuvapautusjärjestelmän suhteen. Siksi se 17.5.2000 päivätyssä kirjeessään selitti uudelleen kyseisen maksuvapautuksen tavoitteet ja tarpeen. Komissio kuitenkin teki riidanalaisen päätöksen reagoimatta mitenkään tähän kirjeeseen. Komissio on kiistänyt samoin riidanalaisen maksuvapautuksen arvioluonteen ensimmäistä kertaa vasta vastinekirjelmässään.

53. Komissio on kiistänyt kaikki nämä väitteet.

54. Se väittää, että asetuksen N:o 659/1999 2 artiklan ja tiedonannon 23 kohdan mukaan kyseisen jäsenvaltion on näytettävä, että maksusta vapautuminen ei ole valtiontukea, koska se on tarpeen ja tarkoituksenmukainen kyseisessä järjestelmässä. Jos jäsenvaltio ja asianosaiset ovat menettelyn aikana laiminlyöneet tuoda esiin perusteluja tai antaa tarpeellisia tietoja, jotta kyseisen toimenpiteen tutkinnassa esiintulleet vaikeudet voidaan ylittää ja voidaan vakuuttua siitä, ettei kyseessä ole yhteismarkkinoille soveltumaton valtiontuki, komission on kieltäydyttävä hyväksymästä kyseistä toimenpidettä.

55. Komissio tuo esiin, että se on heti menettelyn alusta lähtien pyytänyt Alankomaiden hallitusta perustelemaan, miksi puutarhaviljelmiä koskevat normit olivat paljon suotuisampia kuin perinteisiä maanviljelijöitä koskevat normit ja miksi sallitut kivennäisainemäärät olivat paljon suurempia kuin direktiivissä 91/676 sallitut määrät. Komissio oli toistanut nämä epäilyksensä päätöksessään aloittaa virallinen tutkintamenettely. Myös tässä viimeisessä päätöksessään komissio oli pyytänyt hallitusta toimittamaan sille kaikki tiedot, jotka saattoivat olla hyödyksi tuen arvioinnissa. Kuitenkin hallitus rajoittui antamaan yleisiä lausuntoja myöskin 17.5.2000 päivätyssä kirjeessään.

56. Komissio korostaa, että riidanalainen päätös perustuu siihen, ettei Alankomaiden hallitus ole perustellut puutarhaviljelyn hyväksi tarkoitettua maksuvapautusta. Alankomaiden hallitus ei ole tarkemmin sanoen näyttänyt, että kasvihuoneissa tai alustoilla viljellyt kasvit kuluttaisivat typpeä ja fosfaattia kahdeksan kertaa enemmän kuin tavanomaisella tavalla viljellyt kasvit.

57. Näillä perusteilla komissio on katsonut, että tiedonannossa ilmaistut neljä edellytystä täyttyvät.

58. Ensinnäkin riidanalainen maksuvapautus keventää niitä maksuja, joita edunsaajat tavallisesti joutuisivat maksamaan. Toiseksi poikkeus muodostaa jäsenvaltion myöntämän tai valtion varoista myönnetyn tuen siinä suhteessa kuin se aiheuttaa verotulojen vähenemistä. Kolmanneksi se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä etua saavien yritysten taloudellinen tilanne paranee. Neljänneksi sitä ei voida perustella kivennäisaineita koskevan maksujärjestelmän luonteella.

61. Alankomaiden hallituksen mukaan tämä maksuvapautus ei millään tavoin ole tukea näille tiloille vaan korjaa MINAS-järjestelmässä niiden vahingoksi tehdyn virheen. Maksuvapautusta koskevalla asetuksella heidän edukseen tehty erottelu tai tämän toimenpiteen selektiivinen luonne olisi näin ollen perusteltavissa karjanlantaa koskevan maksujärjestelmän luonteen ja taloudellisen rakenteen vuoksi. Aloitan tarkastelemalla tätä Alankomaiden hallituksen väitettä.

b) Arviointi

i) Tietyille yrityksille tai tuotannolle myönnetyn edun olemassaolo ja kyseisen maksuvapautuksen selektiivisen luonteen perusteleminen järjestelmän luonteella ja taloudellisella rakenteella

59. EY 87 artiklan 1 kohdassa määritellään pääsääntöisesti perustamissopimuksessa kielletyksi tueksi jäsenvaltion myöntämän taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyn tuen, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

62. Tuen käsitettä on tulkittu yhteisön tuomioistuimissa siten, ettei se tarkoita toimenpiteitä, joilla vahvistetaan yritysten erilainen kohtelu kustannusten osalta, mikäli tämä erilainen kohtelu johtuu kyseisiä kustannuksia koskevan järjestelmän luonteesta ja rakenteesta.[27] Toisin sanoen riidanalaisella toimenpiteellä yleiseen järjestelmään luotu poikkeus tiettyjen yritysten hyväksi ei ole valtiontukea, jos tämä

60. On selvää, että maksuvapautusta koskevassa asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi fosfaatin ja typen luontoon päästämistä koskevan MINAS-järjestelmän perusteella maksettavista maksuista osittainen vapautus sellaisten maatilojen hyväksi, jotka viljelevät kasvihuoneissa tai alustoilla.

27 — Ks. asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 33 kohta) yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-887, Kok. Ep. XIV, s. I-47, 21 kohta) ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3671, 34 kohta).

poikkeus voidaan perustella yleisen järjestelmän omilla tavoitteilla. [28]

63. On muistettava, että EY 10 artiklan nojalla jäsenvaltiot ovat velvollisia toimimaan yhteistyössä EY 88 artiklan velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. [29] Tämä yhteistyövelvoite edellyttää, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle kaikki tiedot, joita se tarvitsee tämän valvontatehtävänsä suorittamisessa. Näin ollen jäsenvaltion, joka hakee lupaa saada myöntää tukea perustamissopimuksen määräyksistä poiketen, on esitettävä komissiolle kaikki seikat, joiden avulla tämä voi todentaa, että haetun poikkeuksen edellytykset täyttyvät. [30] Jäsenvaltio, joka ei täytä hallinnollisen menettelyn aikana yhteistyövelvoitettaan, ei myöhemmin voi moittia komissiota arviointivirheestä tai sen päätöksen perustelujen riittämättömyydestä [31] tai siitä, ettei se ole käyttänyt ulkopuolista asiantuntijaa päätöstä valmistellessaan. [32] Myös yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut tätä näyttövelvollisuutta, kun sen on tullut arvioida, kuuluuko kyseessä oleva toimenpide kyseisen maksujärjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen, jotta voidaan sulkea pois se, että kyseinen toimenpide on ollut valtiontukea. [33]

64. Tämä EY 10 artiklaan perustuva yhteistyövelvoite on nimenomaisesti mainittu asetuksen N:o 659/1999 kuudennessa perustelukappaleessa, jossa määritellään komission valtiontukia koskevat valvontatavat lähtien komission omasta käytännöstä ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. [34] Tämä on muuntunut asetuksen N:o 659/1999 2 artiklan 2 kohdassa kyseisen jäsenvaltion velvollisuudeksi toimittaa komissiolle kaikki tarpeelliset tiedot, jotta tämä voi ottaa kantaa tuen olemassaoloon [35] ja sen soveltuvuuteen yhteismarkkinoille.

65. Tästä seuraa, että jäsenvaltion kuuluu osoittaa, että kyseessä oleva poikkeus on perusteltu järjestelmän luonteen ja raken-

28 — Näin on esimerkiksi tulojen verotuksessa käytettävän progressiivisen asteikon osalta, joka on edullisempi niille verovelvollisille, joiden tulot ovat alemmat, ja joka on oikeutettu verotulojen uudelleenjaon perusteella. Verojärjestelmän luonteella voidaan perustella myös sitä, että osuuskunnat, joiden voitot jaetaan jäsenten kesken, eivät maksa veroa osuuskunnan tasolla, kun veronmaksu on osuuskunnan jäsenten vastuulla (ks. tiedonannon 24 ja 25 kohta).

29 — Ks. esim. asia T-67/94, Ladbroke Racing v. komissio, tuomio 27.1.1998 (Kok. 1998, s. II-1, 189 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 — Ks. asia C-364/90, Italia v. komissio, tuomio 28.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2097, 20 kohta) ja asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 56 kohta), samoin kuin julkisasiamies Saggion samassa asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 25 kohta. Ks. myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-99/98, Itävalta v. komissio, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1101, 86 kohta). Julkisasiamiehen mukaan "jäsenvaltioilla on valtiontukien valvonnan yhteydessä yleinen velvoite antaa komissiolle vilpittömässä mielessä kaikki käytettävissään olevat tarpeelliset ja oleelliset tiedot".

31 — Ks. em. asiassa Italia v. komissio 28.4.1993 annetun tuomion 22 kohta.

32 — Ks. asia T-72/98, Astilleros Zamacona v. komissio, tuomio 16.3.2000 (Kok. 2000, s. II-1683, 55 kohta).

33 — Ks. asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8031, 43 kohta). Ks. myös tältä osin julkisasiamies Ruiz Jarabo-Colomerin ratkaisuehdotus asiassa C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2981, ratkaisuehdotuksen 27 kohta).

34 — Kyseisen asetuksen toinen perustelukappale.

35 — Saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi katsoa, että ilmoitettu toimenpide ei ole valtiontukea.

teen vuoksi, ja ettei se ole EY 87 artiklan tarkoittamaa tukea.[36] On siis tutkittava, onko Alankomaiden hallitus tässä tapauksessa perustellut riittävästi, että puutarha-alan yritysten ja puutarhamyymälöiden, jotka harjoittavat puutarhaviljelyä kasvihuoneissa tai alustoilla, hyväkseen saama maksuvapautus typen ja fosfaatin määristä kuuluu MINAS-järjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen.

66. Tämän osalta Alankomaiden hallitus on hallinnollisen menettelyn kuluessa esittänyt seuraavat selvitykset. Komission lisäselvityspyyntöön 10.1.2000 antamassaan vastauksessa se on selvittänyt, että määrät 460 kiloa fosfaattia ja 800 kiloa typpeä perustuivat Proefstation voor de Bloemsterij en Glasgroentenin (kukkien ja kasvihuonevihannesten viljelyä tutkiva koeasema) tekemästä selvityksestä saatuihin tietoihin, ja että kasvihuonetuotanto on kahdeksan kertaa tehokkaampaa kuin ulkona suoraan maaperällä tapahtuva viljely. Virallisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen 17.5.2000 antamissaan huomautuksissa hallitus on toistanut, että arviomäärät 460 kiloa fosfaatin osalta ja 800 kiloa typen osalta kasvuhuoneessa tai alustalla viljeltyä hehtaaria kohden perustuvat edellä mainitun koeaseman tekemiin tutkimuksiin. Se on lisännyt, että nämä määrät olivat perusteltuja, koska kasvihuoneissa tai alustoilla tapahtuva viljely eroaa suoraan maaperällä tapahtuvasta viljelystä seuraavilta osin:

— toisin kuin suoraan maaperällä viljelyssä, kasvihuoneissa tai alustoilla tapahtuva viljely on vuodenajoista riippumatonta; lannoitteita voidaan siis lisätä ja käyttää koko vuoden ajan

— kasvihuone- tai alustaviljelyssä viljely, mitattuna kasvien lukumäärällä hehtaaria kohden, on paljon intensiivisempää kuin suoraan maaperällä viljelyssä; kasvien lannoitteiden käyttö on siis paljon suurempaa hehtaaria kohden kuin suoraan maaperällä viljelyssä

— kasvihuoneissa tai alustoilla viljeltyjen kasvien lannoitteiden kulutus on keskimäärin kahdeksan kertaa suurempaa kuin suoraan maaperällä viljelyssä kahden edellä mainitun syyn takia

— lisätyn lannoitteen määrä poistuu tilalta viljeltyjen kasvien kautta; lannoitteita ei siis pääse maaperään eivätkä ne siis vaikuta pohjavesikerrokseen; alustoilla viljeltäessä ei missään tilanteessa ole kosketusta maaperään.

67. Näiden väitteidensä tueksi Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt mitään asiakirjoja.

36 — Ks. tiedonannon 23 kohta.

68. Kiistanalaista ei näytä olevan se, että kasvihuone- tai alustaviljelyssä sadot ovat suurempia kuin ulkona suoraan maaperällä tapahtuvassa viljelyssä. Näyttää siten todennäköiseltä, että vastaavilla tuotantoalueilla arvioituna kasvien fosfaatin ja typen kulutus kasvihuoneissa tai alustoilla viljeltyjen kasvien osalta on vuodessa suurempi kuin viljeltäessä ulkona suoraan maaperällä.

69. Edellä mainitut selvitykset eivät kuitenkaan osoita, että kasvihuoneissa tai alustoilla viljeltyjen kasvien lannoitteiden kulutus olisi keskimäärin kahdeksan kertaa suurempaa kuin ulkona maaperällä viljeltyjen kasvien. Selvitykset eivät myöskään tue sitä johtopäätöstä, että tämä kulutus vastaisi keskimäärin vuodessa 460:tä kiloa fosfaattia ja 800:aa kiloa typpeä hehtaaria kohden. Selvitykset eivät myöskään osoita, että kasvihuoneissa tai alustoilla viljeltyjen kasvien fosfaatin ja typen kulutukselle tulee määrätä sama arviomäärä, vaikka Alankomaiden hallitus itse korostaa, että edelliset ovat suorassa kosketuksessa maaperään ja jälkimmäiset eivät ole.

70. On pakko todeta, että koska Alankomaiden hallitus on rajoittunut vain yksinkertaisiin huomautuksiin, se ei ole osoittanut, että riidanalainen maksuvapautus on perusteltu MINAS-järjestelmän luonteella ja rakenteella. Tämä arvio vahvistui suullisessa käsittelyssä, jossa Alankomaiden hallitus tunnusti, ettei se ollut osannut vakuuttaa komissiota fosfaatin ja typen poikkeavien määrien oikeellisuudesta ja ilmoitti, että tällainen perustelu voitiin antaa vain tieteellisesti.

71. Alankomaiden hallitus väittää kuitenkin, että sen komissiolle toimittamat tiedot tulee arvioida ottaen huomioon, ettei komissio missään vaiheessa ole selittänyt, mitkä sen moitteet maksuvapautusta koskevaa asetusta kohtaan olivat. Se ei myöskään ole tarkkaan ilmoittanut, mitä tietoja se tarvitsi, etenkään 17.5.2000 päivätyn kirjeen jälkeen, arvioinnin tekemiseksi. Alankomaiden hallituksen mukaan komission olisi tullut puuttuvien tietojen vuoksi antaa hyväksyntänsä varauksella ja pyytää selvästi lisätietoja.

72. Tätä väitettä ei minusta voida hyväksyä. Päinvastoin katson, että komissio on tiedottanut Alankomaiden hallitukselle maksuvapautusta koskevaa asetusta koskevat moitteensa riittävän selvästi.

73. Komissio on heti kyseisestä asetuksesta ilmoituksen saatuaan soveltaen EY 88 artiklaa korostanut teleksissään 26.10.1999, että typelle säädetty määrä oli liian suuri suhteessa direktiivin 91/676 sallimaan mää-

rään ja ettei näyttänyt olevan syytä myöntää ehdotettua maksuvapautusta puutarhasektorille. Se oli pyytänyt Alankomaiden hallitukselta lisätietoja.

74. Kirjeessään 20.3.2000, jolla komissio ilmoitti Alankomaiden hallitukselle aikomuksestaan aloittaa virallinen tutkintamenettely, se on vahvistanut, etteivät tämän 10.1.2000 toimittamat selvitykset olleet riittäviä sen toteamiseen, että kyseessä oleva maksuvapautus voitiin perustella järjestelmän luonteella ja rakenteella. Se ilmoitti, että sallitut fosfaatin (460 kiloa) ja typen (800 kiloa) määrät näyttivät siitä suuremmilta kuin ulkona maaperällä tapahtuvassa viljelyssä ja ettei näyttänyt olevan mitään perusteltua syytä myöntää ehdotettua vapautusta. Puutarhamyymälöiden osalta, jotka harjoittavat puutarhan viljelyä, komissio on tarkentanut, ettei tältäkään osin näyttänyt olevan syytä myöntää ehdotettua vapautusta sikäli kuin sama sääntely koski suoraan maaperällä tapahtuvaa puutarhaviljelyä ja puutarhaviljelyä, jossa tällaista yhteyttä ei ollut.

75. Komissio on lisännyt, että menettelyn nykyisessä vaiheessa se arvioi, että näitä vapautuksia on perustelujen puuttuessa pidettävä valtiontukena. Koska nämä vapautukset näyttivät täyttävän kaikki tiedonannon 9–12 kohdassa luetellut edellytykset, oli niitä pidettävä toimintatukina. Komissio on lisäksi ilmaissut epäilynsä Alankomaan lainsäädännön yhdenmukaisuudesta direktiivin 91/676 kanssa. Se on tuonut esiin, että koska tietoa nitraattien päästöistä veteen ei ollut, sillä oli epäilyjä siitä, millaisia seurauksia ehdotetuilla maksuvapautuksilla voisi olla luonnolle.

76. Näiden seikkojen perusteella mielestäni komissio on selvästi ilmoittanut, että Alankomaiden hallituksen toimittamat selvitykset eivät oikeuttaneet poikkeamaan niin paljon fosfaatin ja typen määrästä, ottaen huomioon että sama asetus oli ehdotettu koskevan sekä maaperään liittyvää puutarhaviljelyä että siihen liittymätöntä puutarhaviljelyä, ja että näissä olosuhteissa tällaista poikkeusjärjestelmää tuli pitää toimintatukena.

77. Olen samoin sitä mieltä, että nyt käsillä olevassa tilanteessa komissiota ei tule moittia siitä, ettei se ole reagoinut Alankomaiden viranomaisten 17.5.2000 päivättyyn kirjeeseen muuten kuin tekemällä riidanalaisen päätöksen eikä siitä, ettei se ole lähettänyt kyseiselle hallitukselle uutta täydennyspyyntöä.[37] Nähtyään komission 20.3.2000 päiväämän kirjeen sisällön, Alankomaiden hallitus ei ole voinut olla tietämättä, että sen toistaminen, mitä se oli ilmoittanut kirjeessään 10.1.2000, olisi

37 — Komissio on kuitenkin tiedustellut Alankomaiden hallitukselta kirjeellä 20.6.2000, sisälsikö hallituksen 17.5.2000 päivätty kirje tämän virallisen tutkintamenettelyn puitteissa annetut viralliset huomautukset. Alankomaiden hallitus on vastannut tähän myöntävästi 3.7.2000 päivätyllä kirjeellään.

riittämätöntä ja että sen kuului toimittaa tieteellistä alkuperää olevia asiakirjoja, erityisesti ne tutkimukset, jotka se oli jo maininnut edellisessä kirjeessään.

78. Mikäli päinvastainen sallittaisiin, se johtaisi tässä tapauksessa siihen, että todistustaakka, joka, kuten olemme nähneet, on jäsenvaltiolla, kääntyisi. Ottaen huomioon että vastauksessaan komission 20.3.2000 päiväämään kirjeeseen, Alankomaiden hallitus rajoittui toistamaan jo selittämiään seikkoja toimittamatta mitään asiakirjoja, ei edes tutkimuksia, joita se lainasi toista kertaa, komissio on voinut perustellusti päätyä johtopäätökseen, ettei kyseinen hallitus täyttänyt näyttövaatimusta, joka sille kuului, ja että se pystyi täten arvioimaan lopullisesti maksuvapautusta koskevan asetuksen luonteen. [38]

79. Näillä perusteilla olen sitä mieltä, että komissio on aivan oikein arvioinut, että kyseinen maksuvapautus on tukea siinä suhteessa kuin se antaa puutarha-alan yrityksille ja puutarhamyymälöille, jotka viljelevät kasvihuoneissa tai alustoilla, mahdollisuuden käyttää suuremman määrän lannoitteita kuin muut tuottajat maksamatta siitä MINAS-järjestelmässä tarkoitettua maksua. Samoista syistä tämän maksuvapautuksen valikoiva luonne ei ole perusteltavissa.

ii) Muut EY 88 artiklan 1 kohdan vaatimat edellytykset

80. Koska EY 88 artiklan 1 kohdassa vaaditut edellytykset ovat kumulatiivisia, on vielä tarkasteltava kahta Alankomaiden hallituksen väitettä, joiden mukaan riidanalainen maksuvapautus ei ole jäsenvaltion myöntämä eikä valtion varoista myönnetty tuki ja ettei tämä maksuvapautus vaikuta kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Jäsenvaltion tai valtion varoista myönnetyn tuen olemassaolo

81. Alankomaiden hallitus on perustanut osan väitteistään edellytykselle, jonka mukaan riidanalaisella maksuvapautuksella ei myönnetä mitään tukea vaan että se on perusteltu MINAS-järjestelmän luonteen ja

38 — Lisäksi on korostettava, että Alankomaiden hallitus ei ole riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen tai suullisen käsittelyn aikana toimittanut mitään tieteellistä selvitystä sen typen ja fosfaatin poikkeusmäärien osalta esittämiensä väitteiden tueksi.

rakenteen vuoksi. Viittaan tältä osin edellä oleviin perusteluihini. Tutkin ainoastaan muita Alankomaiden hallituksen tältä osin esittämiä perusteluja.

82. Alankomaiden hallitus väittää pääasiassa, että MINAS-järjestelmä ei ole verotusjärjestelmä siinä mielessä, että sen tarkoituksena ei ole hankkia verotuloja vaan rajoittaa kivennäisaineiden päästämistä luontoon kiellonomaisten verojen avulla.

83. Nämä perustelut voidaan mielestäni ohittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu, että tuen käsite ei käsitä ainoastaan sitä, että valtio maksaa yritykselle konkreettista tukea, kuten avustuksia, vaan myös julkisten viranomaisten toimenpiteitä, jotka erilaisissa muodoissaan keventävät yrityksen talousarvioon tavallisesti sisältyviä maksuja ja joilla tämän johdosta on — olematta kuitenkaan avustuksia sanan varsinaisessa merkityksessä — avustuksen luonnetta vastaava luonne ja sen vaikutuksia vastaavat vaikutukset.[39] Asiassa Banco Exterior de España 15.3.1994 annetussa tuomiossa[40] yhteisöjen tuomioistuin on johtanut tästä oikeuskäytännöstä, että toimenpide, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille verovapautuksen, joka — vaikka valtion varoja ei siirretäkään — asettaa kyseisen edun saajat muita verovelvollisia edullisempaan taloudelliseen asemaan, on perustamissopimuksen EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.[41]

84. Käsite valtion varat voidaan siis ymmärtää negatiivisesti ja se voi yksinkertaisesti tarkoittaa kyseisen valtion saamatta jääneitä tuloja. Näin ollen ei ole tarpeen, että yleisjärjestelmällä, jonka poikkeamisesta on kyse, tulisi olla tavoitteena hankkia valtion hyväksi tuloja. Tältä osin asiassa Piaggio 17.6.1999 annetussa tuomiossa[42] katsottiin, että vapautusta velvollisuudesta maksaa sakkoja tai muita rangaistusluonteisia maksuja oli pidettävä EY 87 artiklan 1 kohdan tarkoittamana tukena.

85. Tästä johtuu, että komissio on aivan oikein arvioinut riidanalaisessa päätöksessään, että Alankomaiden hallituksen tekemän päätelmän perusteella, jonka mukaan MINAS-järjestelmä on pikemminkin verrattavissa hallinnolliseen ja rikosoikeudelliseen sakkojärjestelmään kuin verotusjärjestelmään, ei riidanalaisen maksuvapautuksen luokittelua valtiontueksi tulisi kyseenalaistaa.

39 — Ks. asia 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, tuomio 23.2.1961 (Kok. 1961, s. 1 ja 39, Kok. Ep. I, s. 69); asia C-200/97, Ecotrade, tuomio 1.12.1998 (Kok. 1998, s. I-7907, 34 kohta) ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999, 15 kohta.

40 — Asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994 (Kok. 1994, s. I-877, 14 kohta). Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä oli kansallista, maakunnallista ja kunnallista veroa koskeva poikkeus, joka oli säädetty julkisten luottolaitosten hyväksi.

41 — Ks. myös em. asiassa Belgia v. komissio annetun tuomion 24 kohta, joka koskee sosiaaliturvamaksunvähennyksen korottamistoimenpidettä.

42 — Asia C-295/97, Piaggio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3735, 41–43 kohta).

86. Alankomaiden hallituksen mukaan tämä johtuu itse MINAS-järjestelmän tarkoituksesta suojella ympäristöä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 88 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden ja tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella. [43]

87. Komissio on näin ollen aivan oikein arvioinut riidanalaisessa päätöksessään, [44] että jäsenvaltio oli menetettyjen tulojen muodossa myöntänyt tuen EY 87 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla, siten kuin tätä artiklaa on oikeuskäytännössä tulkittu.

Maksuvapautusta koskevan asetuksen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun

88. Alankomaiden hallituksen tältä osin esittämät perustelut tukeutuvat samalle edellytykselle kuin sen väite, jonka mukaan riidanalainen maksuvapautus ei ole tukea niille tiloille, jotka viljelevät kasvihuoneissa tai alustoilla. Tämän väitteen mukaan kyseinen maksuvapautus vastaa niiden kasvien, joita tuotetaan näissä oloissa, kuluttamaa kivennäisaineiden määrää. Alankomaiden hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt tästä todisteita ja tästä olen päätellyt, että kyseinen maksuvapautus on ollut näille tiloille tukea.

89. Alankomaiden hallitus ei myöskään kiistä sitä, että puutarhatuotteilla käydään merkittävää kansainvälistä kauppaa, kuten komissio on ilmaissut riidanalaisessa päätöksessään [45] ja että niiden määränpäänä olisivat muut jäsenvaltiot. Tältä osin haluan vain muistuttaa, että Alankomaiden hallitus on ilmoittanut suullisessa käsittelyssä, että kasvihuoneissa tai alustoilla viljellyt tuotteet muodostavat noin 20 prosenttia Alankomaiden koko tuotannosta.

90. Tästä johtuu, että komissio on aivan oikein todennut riidanalaisessa päätöksessään, että riidanalaisella maksuvapautuksella saattaa olla epäsuotuisa vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [46]

43 — Ks. asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-723, 79 kohta); asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4551, 20 kohta) ja em. asiassa Belgia v. komissio 17.6.1999 annetun tuomion 25 kohta. Ks. myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asia T-55/99, CETM v. komissio, tuomio 29.9.2000 (Kok. 2000, s. II-3207, 53 kohta).

44 — Ks. 40 kohta.

45 — Ks. 36 kohta.

46 — Ks. 40 kohta.

91. Edellisen perusteella olen sitä mieltä, että ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa tulee hylätä perusteettomana.

2. Riidanalaisen maksuvapautuksen yhdenmukaisuus direktiivin 91/676 kanssa

a) Asianosaisten lausumat

92. Alankomaiden hallitus väittää ensinnäkin, että EY 88 artiklan menettelyä ei ole luotu sen arvioimiseksi, onko kyseessä oleva maksuvapautus sopusoinnussa direktiivin 91/676/ETY kanssa. Riidanalainen päätös perustuu siis vääriin arviointiperusteisiin.

93. Alankomaiden hallitus väittää toiseksi, että maksuvapautusta koskeva asetus on sopusoinnussa kyseisen direktiivin kanssa. Tältä osin se tuo esiin, että kasvihuoneissa tai alustoilla viljelyyn käytetyn lannoitteen suora vaikutus maaperän pilaantumiseen on merkityksetön. Kun kyseessä on alustoilla viljely, kasvit viljellään viljelyalustoilla eikä niillä ole suoraa yhteyttä maaperän kanssa. Kun kyseessä on kasvihuoneviljely, kasvit käyttävät suurimman osan fosfaateista ja typestä.

94. Komissio väittää, ettei yhteisöjen tuomioistuimen ole tarpeen tutkia ensimmäisen kanneperusteen toista osaa, koska se ei vaikuta riidanalaiseen päätökseen. Kyseisestä päätöksestä johtuu, että ristiriita direktiivin 91/676 kanssa on vain lisäsyy kieltäytyä hyväksymästä tukitointa.

b) Arviointi

95. Päinvastoin kuin mitä Alankomaiden hallitus näyttää väittävän, komissio ei ole pitänyt riidanalaista maksuvapautusta yhteismarkkinoille soveltumattomana valtiontukena sillä perusteella, että tämä maksuvapautus olisi ristiriidassa direktiivin 91/676 kanssa.

96. Riidanalaisen päätöksen tarkka lukeminen osoittaa, että komissio on perustanut arviointinsa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen olemassaolosta kyseisen

artiklan määräyksille.[47] Komissio on siis osoittanut, miten riidanalainen maksuvapautus saattoi olla jäsenvaltion myöntämää tukea tietyille yrityksille, vaikka tämä maksuvapautus olisi verrattavissa sakkoihin, ja miksi se oli omiaan vääristämään jäsenvaltioiden välisiä kauppasuhteita.[48] Se on käyttänyt esiintuomia huomioitaan johtaakseen niistä, ettei kyseinen toimenpide ollut perusteltavissa järjestelmän luonteella ja rakenteella.[49] Se on päinvastoin osoittanut, että kyseinen toimenpide täytti kaikki tiedonannossa tarkoitetut edellytykset.[50]

97. Komissio on tämän jälkeen tarkentanut, että tämän tyyppistä tukea oli pidettävä toimintatukena ja että se ei täyttänyt EY 87 artiklan 3 kohdassa sallituille poikkeuksille asetettuja vaatimuksia.[51] Komissio on lopuksi kiistänyt väitteen, jonka mukaan se olisi käyttänyt tai väärinkäyttänyt valtiontukea koskevaa menettelyä direktiivin 91/676 soveltamiseen.[52]

98. Komissio on kirjeessään 20.3.2000 ilmaissut epäilynsä riidanalaisen maksuvapautuksen yhteensopivuudesta direktiivin 91/676 kanssa vasta ilmoitettuaan, että koska menettelyn tässä vaiheessa Alankomaiden viranomaiset eivät olleet osoittaneet, että kyseinen maksuvapautus olisi perusteltavissa kivennäisaineita koskevan maksujärjestelmän luonteella ja rakenteella, sitä tuli pitää valtiontukena ja toimintatukena.

99. Näillä perusteilla Alankomaiden hallitus ei voi perustellusti väittää, että komission arviointi, jonka mukaan riidanalainen maksuvapautus on yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, perustuu vääriille oikeussäännöille.

100. Kysymyksestä, onko maksuvapautusta koskeva asetus yhteensopiva direktiivin 91/676 kanssa, kuten Alankomaiden hallitus väittää, olen sitä mieltä, että se ei ole luonteeltaan sellainen kysymys, joka voisi asettaa riidanalaisen päätöksen laillisuuden kyseenalaiseksi ja että tätä kysymystä ei tarvitse tutkia tämän kanteen osalta. Kuten tulemme jäljempänä näkemään, komissio ei ole perustanut riidanalaisen maksuvapautuksen yhteensopimattomuutta yhteisön oikeuden kanssa tähän direktiiviin vaan päätelmään, jonka mukaan sitä on pidettävä toimintatukena, joka ei täytä tuen hyväksyttävyydelle asetettuja edellytyksiä. Näin ollen, kuten komissio on riidanalaisessa päätöksessään todennut,[53] olipa maksuvapautusta koskevan asetuksen yhteensopivuus direktiivin

47 — Ks. 35 kohta.
48 — Ks. 36 kohta.
49 — Ks. 39 kohta.
50 — Ks. 40 kohta.
51 — Ks. 41 ja 42 kohta.
52 — Ks. 43 kohta.
53 — Ks. 43 kohta.

kanssa mikä tahansa, asetusta on pidettävä yhteismarkkinoille soveltumattomana edellä mainittujen syiden perusteella. Lisäksi, kuten olen edellä todennut, kysymys MINAS-järjestelmän yhteensopivuudesta direktiivin 91/676 kanssa on erillisen, parhaillaan vireillä olevan menettelyn kohteena.

101. Näillä perusteilla ensimmäisen kanneperusteen toinen osa tulee samoin hylätä.

B *Perusteluvelvollisuuden rikkominen*

102. Alankomaiden hallitus on moittinut komissiota siitä, ettei se ole ilmoittanut syytä, miksi se arvioi, että 460 kilon fosfaattimäärä ja 800 kilon typpimäärä hehtaaria kohden ovat liian suuria, jotta ne voitaisiin perustella MINAS-järjestelmän luonteella ja rakenteella. Se muistuttaa, että se on sekä 10.1.2000 päivätyssä kirjeessään että 17.5.2000 päivätyn kirjeensä liitteessä olevassa 2 kohdassa selittänyt miksi kasvihuoneessa tai alustoilla tapahtuvassa viljelyssä kivennäisaineiden kulutus oli suurempaa. Sen mukaan komissio on perustanut näkökantansa sille väärälle oletukselle, että kasvihuone- ja alustaviljelyä suosivat maksuvapautukset ovat materiaalisesti suurempia kuin ne määrät, jotka koskevat muita tuotantomuotoja.

103. Komissio väittää, että riidanalainen päätös on oikein perusteltu.

104. Olen sitä mieltä, että Alankomaiden hallituksen esittämien perustelujen tarkoituksena on toisen kanneperusteen osalta yrittää kyseenalaistaa sille kuuluva näyttötaakka ja siten yrittää kiistää riidanalaisen päätöksen perusteet. Alankomaiden hallituksen tässä asiassa väittämä perustelujen puute kyseenalaistaa todellisuudessa arvioinnin, jonka mukaan hallituksen kuuluu osoittaa, että tarkoitettu poikkeus on perusteltavissa yleisen järjestelmän luonteella ja rakenteella, ja sen, ettei se ole täyttänyt tätä velvollisuuttaan.

105. Perusteluvelvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä, joka koskee riidanalaisen päätöksen aineellista lainmukaisuutta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava sellaisia, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. [54]

54 — Ks. esim. asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2481, 35 kohta).

106. Kuten edellä olemme havainneet, riidanalainen päätös luettelee ne perusteet, joiden perusteella riidanalainen maksuvapautus on yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Siinä mainitaan erityisesti, että koska Alankomaiden hallitus ei ole esittänyt riittävän vakuuttavia tietoja muusta, tämä maksuvapautus ei ole perusteltavissa järjestelmän luonteella ja rakenteella, ja se täyttää tiedonannossa vaaditut edellytykset.

107. Perustelujen puutetta koskeva väite on siis mielestäni hylättävä perusteettomana.

C *Oikeudenkäyntikulut*

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

## IV Ratkaisuehdotus

109. Edellä esitettyjen syiden perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää Alankomaiden kuningaskunnan kanteen

2) velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.