JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JÁN MAZÁK

27 päivänä marraskuuta 2007 [1]

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee sen komission 12.7.2000 tekemän päätöksen (SG(2000)D/105754) [2] (jäljempänä riidanalainen päätös) pätevyyttä, jolla Italian epäsuotuisia alueita koskeva investointitukijärjestelmä katsotaan perustamissopimuksen kanssa yhteensoveltuvaksi.

2. Ennakkoratkaisupyyntö esitettiin italialaisyrityksen Nuova Agricastin Italian valtiota vastaan nostaman vahingonkorvauskanteen yhteydessä. Nuova Agricast väittää lähinnä, että sille on aiheutunut vahinkoa siksi, ettei se voi saada tukea komission riidanalaisella päätöksellä hyväksymästä valtiontukijärjestelmästä, ja se haluaa tietää, missä määrin Italian viranomaisten voidaan katsoa olevan vastuussa tästä.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – EYVL C 278, 30.9.2000, s. 26.

I Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

A *Vanha tukijärjestelmä*

3. Italian lainsäätäjä otti 19.12.1992 annetulla lailla nro 488 [3] (jäljempänä laki nro 488/92) käyttöön taloudellisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli kannustaa yrityksiä kehittämään tiettyä tuotantotoimintaa maan epäsuotuisilla alueilla.

4. Komissio päätti 21.5.1997 tekemällään päätöksellä [4] (jäljempänä vuoden 1997 päätös) 31.12.1999 asti olla vastustamatta lakiin nro 488/92 ja erinäisiin kyseisen lain soveltamissäännöksiin perustuvaa valtiontukijärjestelmää. [5]

3 – GURI nro 299, 21.12.1992, s. 3.

4 – EYVL C 242, 8.8.1997, s. 4.

5 – Tämä tarkoittaa, että komissio katsoi järjestelmän alustavan tutkinnan jälkeen, ettei sillä ollut syytä vastustaa jäsenvaltion ilmoittamaa tukijärjestelmää.

5. Vuoden 1997 päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä (jäljempänä vanha tukijärjestelmä) sisälsi seuraavaa:

a) Kunkin vuoden määrärahat jaettiin kahteen samansuuruiseen osaan ja myönnettiin kahdessa hakumenettelyssä. Ministeriön päätöksellä voitiin sinä vuonna käytettävissä olevien varojen perusteella, johon määrärahat liittyvät, muuttaa varojen jakamiseen liittyviä sääntöjä määräämällä erityisesti, että ne oli myönnettävä yhdessä ainoassa hakumenettelyssä.

b) Toimivaltaiset luottolaitokset tutkivat hakumenettelyssä jätetyt hakemukset pisteyttämällä ne lakisääteisten arviointiperusteiden mukaan (italiaksi ”indicatori”, jäljempänä muuttujat).

c) Sen jälkeen toimivaltainen ministeriö vahvisti saatujen pisteiden perusteella hakemuksista alueelliset luettelot tutkinnan mukaisesti ja teki päätöksen tuen myöntämisestä hakijoille ensimmäisestä lukien alenevassa järjestyksessä kutakin luetteloa varten käytettävissä olevien varojen loppumiseen asti.

d) Tukikelpoisia olivat menot, jotka olivat syntyneet käsillä olevaa tukimenettelyä edeltävän aiemman viimeisen hakemispäivän jälkeen. [6]

e) Yritykset, joiden hakemukset pääsivät alueelliseen luetteloon mutta jotka eivät voineet saada tukea siitä syystä, että käytettävissä olevat varat alittivat haettujen tukien kokonaismäärän, saattoivat joko esittää uudelleen saman hankkeen yhden ainoan kerran seuraavassa sopivassa menettelyssä, hankkeen arviointiin liittyviä muuttujia muuttamatta (nk. ”automaattinen mukaan ottaminen”), tai kieltäytyä ”automaattisesta mukaan ottamisesta”, esittää uudelleen saman hankkeen muutettuna joidenkin arviointiin liittyvien muuttujien osalta, jotta hakemus menestyisi paremmin, ja päästä seuraavaan ”sopivaan menettelyyn” [7] liittyvään luetteloon (nk. hakemuksen ”uudelleenmuotoilu”). Kummassakin tapauksessa alkuperäisille hakemuksille asetetut edellytykset pysytettiin voimassa menojen hyväksymistarkoituksessa, mikä tarkoitti, että tukea oli tarkoitus myöntää myös menoille, jotka olivat syntyneet ensimmäisen hakemuksen jättämisajankohdasta lähtien.

6 – Lukuun ottamatta rakennussuunnitelmista ja -tutkimuksista sekä yrityksen maa-alueen hankinnasta ja kaavoittamisesta aiheutuneita menoja, jotka hyväksyttiin hakemuksen jättämisajankohtaa edeltäneiden 12 kuukauden ajalta.

7 – ”Sopiva” menettely on menettely, joka koskee samaa tuettua talouden alaa.

B *Uusi tukijärjestelmä*

6. Italian viranomaiset ilmoittivat 18.11.1999 komissiolle [8] valtiontukijärjestelmästä, jonka Italian viranomaiset olivat hyväksyneet 19.12.1992 annetun lain nro 488 nojalla. Järjestelmällä itse asiassa jatkettiin vanhaa järjestelmää hieman muutettuna 1.1.2000 alkaen.

7. Italian viranomaisten muutettua järjestelmää komissio teki 12.7.2000 riidanalaisen päätöksen, jossa se totesi, ettei se aikonut vastustaa ilmoitettua järjestelmää 31.12.2006 saakka.

8. Riidanalainen päätös sisältää seuraavan siirtymäsäännöksen:

”Ainoastaan kyseistä järjestelmää ensi kertaa sovellettaessa tai tuon järjestelmän perusteella järjestettävässä ensimmäisessä hakumenettelyssä, kuitenkin niin, että tukihakemukset on joka tapauksessa jätettävä ennen kuin investointihanketta aletaan toteuttaa, voidaan poikkeuksellisesti hyväksyä hakemukset, jotka on jätetty komission 31.12.1999 saakka hyväksymän aiemman järjestelmän mukaisessa viimeisessä hakumenettelyssä ja joita on pidetty tukikelpoisina mutta joille ei ole maksettu tukea kyseistä hakumenettelyä varten myönnettyjen määrärahojen riittämättömyyden vuoksi.”

9. Riidanalaisen päätöksen jälkeen Italiassa hyväksyttiin 14.7.2000 Ministero dell’Industria, Commercio e d’Artigianaton (teollisuus-, kauppa- ja käsiteollisuusministeriö) (jäljempänä MICA) päätös [9] ja soveltamisohje nro 900315, [10] joissa vahvistettiin riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän (jäljempänä uusi tukijärjestelmä) soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

10. Näissä kansallisissa säännöissä todetaan, että tukea voitiin myöntää ”sellaisten menojen perusteella, joita on pidetty tukikelpoisina viimeiseen sopivaan hakumenettelyyn liittyvissä suunnitelmissa ja joita tutkittaessa on päädytty myönteiseen ratkaisuun mutta joita ei ole tuettu määrärahojen riittämättömyyden vuoksi”.

8 – Komissio kirjasi järjestelmän numerolla N715/99.

9 – GURI nro 166, 18.7.2000.

10 – GURI nro 175, 28.7.2000.

II Tosiseikat

11. Nuova Agricast jätti vanhan tukijärjestelmän mukaisesti valtiontukihakemuksen kolmannessa sopivassa hakumenettelyssä, joka koski vuoden 1998 alkupuoliskoa. Sen hakemus hyväksyttiin Puglian alueelliseen luetteloon, joka hyväksyttiin 14.8.1998 tehdyllä MICA:n päätöksellä.

12. Yritys ei sillä alueellisessa luettelossa olleen sijaluvun ja käytettävissä olleiden varojen riittämättömyyden vuoksi saanut hakemiaan varoja.

13. Vuoden 1998 jälkipuoliskoa koskeva neljäs hakumenettely julkaistiin. Nuova Agricast päätti olla käyttämättä oikeuttaan saada hakemuksensa otetuksi automaattisesti mukaan kyseiseen menettelyyn ja päätti odottaa seuraavaa sopivaa menettelyä jättääkseen uudelleenmuotoillun hakemuksen.

14. Tällaista hakumenettelyä ei julkaistu, ennen kuin komission vanhalle tukijärjestelmälle antama hyväksyntä oli päättynyt 31.12.1999. Seuraava sopiva menettely, jossa Nuova Agricast saattoi lopulta jättää uudelleenmuotoillun hakemuksen, julkaistiin vasta 14.7.2000, kun uusi tukijärjestelmä oli jo tullut voimaan.

15. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytyssä uudessa tukijärjestelmässä ei pysytetty voimassa menojen hyväksymistarkoituksessa Nuova Agricastin alkuperäiseen hakemukseen sovellettuja edellytyksiä. Sen uudelleenmuotoiltu hakemus hylättiin, eikä yritys näin ollen päässyt asianomaiseen alueelliseen luetteloon.

III Asian käsittelyn vaiheet kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymys

16. Nuova Agricast nosti vahingonkorvauskanteen Tribunale ordinario di Romassa (ensimmäisen oikeusasteen yleinen tuomioistuin) (Italia) toimivaltaista italialaista ministeriötä (Ministero delle Attività Produttive, jolle MICA:n toimivaltuudet ovat siirtyneet) vastaan oletetusta vahingosta, joka sille on aiheutunut sen hakeman mutta maksamatta jääneen valtiontuen vuoksi.

17. Tältä osin Nuova Agricast katsoo, että hyväksyessään uuden tukijärjestelmän Italian viranomaiset eivät asianmukaisesti suojanneet sellaisten Nuova Agricastin kaltaisten yritysten etuja, jotka olivat luopuneet oikeudestaan tulla otetuksi automaattisesti mukaan neljänteen menettelyyn esittääkseen uudelleen olennaisilta osin saman hankkeen muutettuna joidenkin ”arviointiin liittyvien muuttujien” osalta seuraavassa sopivassa menettelyssä mutta jotka eivät olleet voineet

tehdä näin siksi, että neljäs menettely oli kyseistä toimialaa koskeva viimeinen sopiva hakumenettely vanhan tukijärjestelmän mukaisesti.

18. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen mukaan yritykset voitiin jakaa kolmeen ryhmään vanhan tukijärjestelmän hyväksynnän lakattua: i) Nuova Agricastin kaltaiset yritykset, joiden hakemukset oli hyväksytty johonkin alueelliseen luetteloon kolmannessa hakumenettelyssä ja jotka olivat luopuneet oikeudestaan jättää hakemuksensa automaattisesti uudelleen neljännessä hakumenettelyssä jättääkseen uudelleenmuotoillun hakemuksen seuraavassa sopivassa menettelyssä (”ensimmäisen ryhmän yritykset”); ii) yritykset, joiden ensimmäiset hakemukset oli jätetty neljännessä hakumenettelyssä ja joiden hakemukset oli hyväksytty kyseisen menettelyn alueelliseen luetteloon mutta jotka eivät olleet saaneet hakemaansa tukea varojen riittämättömyyden vuoksi; näihin yrityksiin sovelletaan riidanalaisen päätöksen siirtymäsäännöstä (”toisen ryhmän yritykset”); ja iii) yritykset, jotka eivät olleet vielä tehneet hakemusta, vaikka niiden investointihanketta oli jo alettu toteuttaa (”kolmannen ryhmän yritykset”).

19. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Italian valtio ei ollut tuonut komission tietoon, että ensimmäisen ryhmän yritykset olivat saaneet oikeuksia vanhassa tukijärjestelmässä. Uuden tukijärjestelmän mukaisesti vain tukihakemuksen jälkeen aiheutuneet menot voitiin kattaa uudesta järjestelmästä. Tilapäinen ja harvinainen poikkeus koski ainoastaan niitä hakemuksia, jotka oli jätetty neljännessä ja viimeisessä vanhan järjestelmän mukaisessa hakumenettelyssä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että riidanalaisella päätöksellä loukattiin ensimmäisen ryhmän yritysten luottamuksensuojaa, kun siinä valittiin näin suppea soveltamisala tämän poikkeuksen osalta.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että voidakseen arvioida Italian viranomaisten vahingonkorvausvastuuta sen täytyy selvittää, onko Italian valtion väitetyn rikkomuksen ja Nuova Agricastille aiheutuneen väitetyn vahingon välillä syy-yhteyttä.

21. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan riidanalainen päätös vaikuttaa tähän syy-yhteyteen, koska se sijoittuu syy-yhteysketjussa Nuova Agricastin riitauttaman Italian viranomaisten menettelyn ja Nuova Agricastille aiheutuneen vahingon väliin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsookin, että sen on selvitettävä Italian viranomaisten menettelyn vaikutus komission päätökseen. Tätä varten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä on tarpeen selvittää, voiko riidanalaiseen päätökseen sisältyvä siirtymäsäännös olla pätemätön siksi, että sillä rikotaan yhteisön oikeusjärjestyksen sääntöjä ja periaatteita.

22. Koska ensimmäisen ja toisen ryhmän yritykset ovat samassa oikeudellisessa tilanteessa mutta niitä kohdellaan eri tavoin siltä osin, voidaanko ne siirtymäsäännöksen nojalla ottaa mukaan uuteen tukijärjestelmään, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensiksi, loukataanko siirtymäsäännöksellä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

23. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee siirtymäsäännöksen pätevyyttä myös siltä osin kuin siinä ei noudateta perusteluvelvollisuutta ensimmäisen ryhmän yritysten poissulkemisen osalta.

24. Tribunale ordinario di Roma päätti näin ollen 14.6.2006 lykätä asian käsittelyä ja esittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko komission 12.7.2000 tekemä päätös, josta on ilmoitettu Italian hallitukselle 2.8.2000 päivätyllä kirjeellä SG(2000) D/105754, pätevä, kun tarkastelu rajoitetaan koskemaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ’tuen välttämättömyyttä’ koskevasta periaatteesta on – kyseistä järjestelmää ensi kertaa sovellettaessa – poikettava vain niiden hakemusten osalta, jotka ’on jätetty komission 31.12.1999 saakka hyväksymän aiemman järjestelmän mukaisessa viimeisessä hakumenettelyssä ja joita on pidetty tukikelpoisina mutta joille ei ole maksettu tukea kyseistä hakumenettelyä varten myönnettyjen määrärahojen riittämättömyyden vuoksi’, jolloin on perusteettomasti – yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja EY 253 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden vastaisesti – sivuutettu sellaiset aiemmissa hakumenettelyissä jätetyt hakemukset, joita ei ollut tuettu varojen puuttumisen vuoksi ja joiden osalta oli odotettu, että ne voitaisiin automaattisesti ottaa mukaan seuraavaan hakumenettelyyn tai muotoilla ja jättää uudelleen ensimmäisessä uuden järjestelmän mukaisessa ’sopivassa’ hakumenettelyssä?”

IV Muut menettelyt yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa

25. Tribunale ordinario di Romassa vireillä olevan kanteen lisäksi Nuova Agricast on nostanut kaksi kannetta yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

26. Nuova Agricast Srl ym. nostivat 15.3.2004 kumoamiskanteen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta 15.6.2005 antamallaan määräyksellä, jota ei ole julkaistu oikeustapauskokoelmassa, sillä perusteella, ettei sitä ollut nostettu ajoissa. [11]

11 – Asia T-98/04, Nuova Agricast ym., ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 15.6.2005 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa); tiedonanto EUVL C 229, 17.9.2005, s. 22.

27. Nuova Agricast on lisäksi nostanut vahingonkorvauskanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.[12] Se vaatii korvausta vahingosta, jonka se väittää sille aiheutuneen riidanalaisen päätöksen tekemisen vuoksi. Tämä edelleen vireillä oleva kanne koskee tietyiltä osin samaa vahinkoa, josta pääasiassa on kyse.

V Asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa

28. Yhteisöjen tuomioistuin on saanut huomautuksia Nuova Agricastilta, komissiolta ja Italian hallitukselta. Suullinen käsittely pidettiin 11.9.2007.

VI Asianosaisten lausumat

A *Nuova Agricast*

29. Nuova Agricast huomauttaa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset riidanalaisen päätöksen pätevyydestä yhdenvertaisuusperiaatteen osalta perustuvat siihen lähtökohtaan, että ensimmäisen ryhmän yrityksillä oli perusteltu luottamus siihen, että niiden uudelleenmuotoillut hakemukset pääsisivät luetteloon seuraavassa sopivassa menettelyssä, joka oli ensimmäinen uuden tukijärjestelmän mukainen hakumenettely.

30. Sen mielestä yhteisöjen tuomioistuimen onkin selvitettävä ensin tämän lähtökohdan pätevyyden tutkimiseksi, luotiinko vuoden 1997 päätöksellä hyväksytyssä vanhassa tukijärjestelmässä ensimmäisen ryhmän yritysten hyväksi sellainen yhteisön oikeusjärjestyksessä suojattu oikeus, jonka perusteella ne saisivat tukea myös vanhan järjestelmän hyväksynnälle asetetun määräajan päätyttyä. Nuova Agricast katsoo tältä osin, että hyväksymällä vanhan järjestelmän komissio tunnusti, että ensimmäisen ryhmän yrityksillä oli laissa suojattu oikeus muotoilla hakemuksensa uudelleen seuraavassa sopivassa hakumenettelyssä ja samalla pysyttää voimassa jo aiheutuneiden menojen osalta siihen hakumenettelyyn sovellettavat kelpoisuusvaatimukset, jossa ne olivat jättäneet alkuperäisen hakemuksensa. Tämä oikeus ei voinut vain kadota vanhan tukijärjestelmän hyväksynnän lakatessa.

31. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mahdollisen loukkaamisen osalta Nuova Agricast on sitä mieltä, että ensimmäisen ja toisen ryhmän yritykset olivat samassa tilanteessa, koska ne olivat saaneet oikeuden osallistua ensimmäiseen uuden tukijärjestelmän

12 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä oleva asia T-362/05.

mukaiseen sopivaan hakumenettelyyn. Ne olisi siten pitänyt sisällyttää samalla tavoin riidanalaiseen päätökseen sisältyvän siirtymäsäännöksen piiriin.

32. EY 253 artiklan mukaisen komission perusteluvelvollisuuden osalta Nuova Agricast väittää, ettei riidanalaisessa päätöksessä todeta, miksi ensimmäisen ryhmän yritysten vanhassa tukijärjestelmässä saama oikeussuoja poistettiin. Säännös, joka aiheuttaa merkittävälle määrälle yrityksiä näin suurta vahinkoa, on perusteltava erikseen.

B *Italian hallitus*

33. Ensiksikin Italian hallitus on sitä mieltä, ettei riidanalaisella päätöksellä loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, sillä ensimmäisen ja toisen ryhmän yritykset eivät ole samassa tilanteessa. Italian hallintotuomioistuimet ovat vahvistaneet, etteivät ensimmäisen ryhmän yritykset voineet vedota luottamuksensuojan periaatteeseen sillä tavoin, että uudessa tukijärjestelmässä olisi mahdollista hakea tukea vanhan järjestelmän aikana julkaistujen hakumenettelyn ehtojen mukaisesti.

34. Toiseksi riidanalainen päätös on asianmukaisesti perusteltu, kun otetaan huomioon ilmoitetun tukijärjestelmän tutkinnan alustavassa vaiheessa Italian ja komission välillä käyty kirjeenvaihto, jossa perustellaan siirtymäsäännöstä. Lisäksi vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että lukuisiin tilanteisiin yleisesti sovellettavan toimenpiteen osalta perustelu voidaan rajata siihen, että kuvataan sen toteuttamiseen johtanut yleinen tilanne ja sillä tavoitellut yleiset päämäärät.

C *Komissio*

35. Komissio ensinnäkin epäilee, voidaanko ennakkoratkaisukysymys ottaa tutkittavaksi. Se katsoo, ettei riidanalaisen päätöksen pätevyyttä koskevalla kysymyksellä selvästikään ole mitään yhteyttä Italian valtiota vastaan nostettuun vahingonkorvauskanteeseen eikä se varsinkaan ole tarpeellinen pääasian ratkaisemiseksi.

36. Asiakysymyksen osalta komissio väittää ensiksikin, ettei päätös, jolla se hyväksyy tukijärjestelmän tietyksi määräajaksi, voi luoda mitään odotuksia eikä mitään laissa suojattua oikeutta tuen mahdollisen myöntämisen ja saamisen osalta järjestelmän hyväksynnän lakattua. Kun komissio tutkii ilmoitetun uuden järjestelmän, joka on itse asiassa jatkoa aiemmin hyväksytylle tukijärjestelmälle,

komissiolla ei siten ole velvollisuutta säätää uutta järjestelmää hyväksyessään siirtymätoimenpiteistä, jotta tietyt yritykset, jotka oletetusti saivat oikeuksia aiemmassa järjestelmässä, voisivat edelleen saada tukea vanhan järjestelmän perusteella uuden järjestelmän voimaantulon jälkeen.

37. Komissio huomauttaa, että nimenomaan jäsenvaltio ilmoittaa tukijärjestelmästä, eikä komissio voi muuttaa järjestelmää. Komissio voi muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen asettaa ehtoja, mutta jäsenvaltiolla on silloinkin oikeus päättää olla täyttämättä näitä ehtoja luopumalla tukijärjestelmästä. Jos komissio päättelee, että tuen myöntämisperusteet rikkovat muita perustamissopimuksen määräyksiä, jolloin tukijärjestelmä olisi yhteismarkkinoille soveltumaton, komissio voi vain todeta tuen soveltumattomaksi, mutta se ei voi poistaa tällaista soveltumattomuutta esimerkiksi muuttamalla järjestelmän edunsaajien ryhmää.

38. Komissio toteaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitetyn loukkaamisen osalta ensinnäkin, että Italian viranomaiset ovat vapaasti päättäneet ottaa käyttöön kyseisen siirtymäsäännöksen. Riidanalaisella päätöksellä ei siten loukata eri yritysryhmien osalta yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, sillä komissio tyytyi vain tunnustamaan Italian valtion tekemän valinnan ja hyväksymään ilmoitetun järjestelmän kokonaisuudessaan.

39. Toiseksi komissio palauttaa mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukipäätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli päätöstä tehdessään. Nyt esillä olevassa asiassa Italian viranomaiset eivät maininneet ensimmäisen ryhmän yritysten muodostamaa erityistapausta, joten riidanalaisesta päätöksestä ei voi tulla pätemätöntä siksi, ettei siirtymäsäännöksessä erikseen mainita näiden yritysten ottamista mukaan.

40. Kolmanneksi komissio katsoo, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ole muutenkaan loukattu, koska ensimmäisen ja toisen ryhmän yritykset eivät ole samassa tilanteessa.

41. Komissio toteaa EY 253 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden väitetyn rikkomisen osalta, ettei tällaista perustelua tarvittu ensimmäisen ryhmän yritysten tilanteesta, sillä kansalliset viranomaiset eivät olleet maininneet sille kyseisestä tilanteesta. Siirtymäsäännös on sitä paitsi seurausta Italian valtion – jolle riidanalainen päätös on osoitettu – vapaasta valinnasta.

VII Arviointi

A *Tutkittavaksi ottaminen*

42. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että EY 234 artiklan mukaisessa yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuimien yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on periaatteessa ratkaistava esitetyt kysymykset. [13]

43. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi sen on poikkeustapauksissa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisukysymyksen. Yhteisöjen tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että yhteisön oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [14]

44. Pääasiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, onko Italian viranomaisten komissiossa suoritetun uuden tukijärjestelmän alustavan tutkinnan aikana noudattaman mahdollisesti virheellisen menettelyn ja Nuova Agricastille riidanalaisen päätöksen siirtymäsäännöksen soveltamisalan vuoksi aiheutuneen väitetyn vahingon eli tuen maksamatta jättämisen välillä syy-yhteyttä.

45. Kansallinen tuomioistuin halunnee ennakkoratkaisupyynnöllään lähinnä tietää, voiko riidanalainen päätös siksi, ettei siinä ole otettu huomioon ensimmäisen ryhmän yritysten tilannetta, vaikka tällainen laiminlyönti johtuukin Italian viranomaisten epätäsmällisistä tiedoista, olla niin virheellinen, että päätöksestä tulee pätemätön. Vastaus tähän kysymykseen voisi ilmeisesti osaltaan ratkaista Italian viranomaisten vastuun riidanalaisen päätöksen tekemisestä.

13 – Ks. mm. asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 59 kohta); asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2099, 38 kohta) ja asia C-340/99, TNT Traco ym., tuomio 17.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4109, 30 kohta).

14 – Ks. mm. alaviitteessä 13 mainittu asia Bosman, tuomion 61 kohta ja alaviitteessä 13 mainittu asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta.

46. Komission riidanalaisen päätöksen pätevyyttä koskeva kansallisen tuomioistuimen kysymys ei siten ole selvästi irrallaan kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian kohteesta, joten väite, jonka mukaan kysymystä ei pidä ottaa tutkittavaksi, on tältä osin hylättävä.

47. Toinen tutkittavaksi ottamista koskeva kysymys liittyy siihen tosiseikkaan, että Nuova Agricast on jo nostanut riidanalaisesta päätöksestä kumoamiskanteen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Kuten edellä on mainittu, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti kumoamiskanteen asiassa Nuova Agricast ym. tutkimatta sillä perusteella, ettei sitä ollut nostettu ajoissa. [15] Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa TWD Textilwerke Deggendorf antamassaan tuomiossa [16] vahvistaman oikeuskäytännön mukaan on selvitettävä, jätettiinkö Nuova Agricastin kumoamiskanne ottamatta tutkittavaksi vain siitä syystä, että se oli nostettu tätä varten asetetun määräajan päätyttyä, jolloin tätä komission riidanalaisen päätöksen pätevyyttä koskevaa ennakkoratkaisupyyntöä ei voitaisi ottaa tutkittavaksi yhteisöjen tuomioistuimessa.

48. Asian TWD Textilwerke Deggendorf olosuhteissa oli aivan ilmeistä, että riidanalaisesta päätöksestä EY 230 artiklan mukaisessa määräajassa nostettu kumoamiskanne olisi otettu tutkittavaksi. [17] Sitä vastoin tässä asiassa Italian tasavallalle osoitettu riidanalainen päätös koskee tukijärjestelmää, joka on tarkoitettu yleisesti määritellyille henkilöryhmille eikä erikseen yksilöidyille tuensaajille. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi katsonut, ettei tukijärjestelmän hyväksymispäätös voi koskea erikseen sellaisia hakijoita, jotka ovat olleet vain kolmansia osapuolia alustavan tutkinnan aikana. [18] Siksi on kyseenalaista, olisiko Nuova Agricast voinut nostaa riidanalaisesta päätöksestä kanteen EY 230 artiklan nojalla.

49. Toisin kuin asian TWD Textilwerke Deggendorf olosuhteissa, ei siis ollut selvää,

15 – Ks. edellä alaviite 11.

16 – Asia C-188/92, tuomio 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67, 17 ja 18 kohta). Kyseisestä tuomiosta seuraa, että se, voiko yhteisön oikeussuojakeinojen järjestelmässä luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö riitauttaa välillisesti ennakkoratkaisumenettelyssä yhteisön toimielimen toimen, riippuu siitä, voidaanko tai olisiko kyseinen säädös voitu riitauttaa suoraan EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

17 – Asianomaiselle jäsenvaltiolle osoitetussa komission päätöksessä viitattiin nimenomaisesti kyseisen yksittäisen tuen saajaan, ja kyseinen valtio oli ilmoittanut päätöksestä tuensaajalle ja todennut, että se voi nostaa päätöksestä kumoamiskanteen.

18 – Ks. tältä osin asia T-398/94, Kahn Scheppvaart, tuomio 5.6.1996 (Kok. 1996, s. II-477, 39 kohta). Tuossa asiassa, joka koski päätöstä olla vastustamatta alakohtaisista verotustoimenpiteistä koostuvaa *tukijärjestelmää*, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että riidanalainen päätös vaikutti kyseisistä toimenpiteistä mahdollisesti hyötyvien edunsaajien osalta olevan yleisesti sovellettava toimenpide, joka koskee objektiivisesti määriteltyjä tilanteita ja jolla on oikeusvaikutuksia yleisesti ja abstraktisti määritellylle henkilöryhmälle. Tällaiset mahdolliset edunsaajat eivät siten voineet nostaa kannetta EY 230 artiklan nojalla. Tämä oikeuskäytäntö on erotettava oikeuskäytännöstä, joka koskee sellaisia päätöksiä olla vastustamatta *yksittäistä tukea*, jotka on tehty aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä ja joiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on lieventänyt kolmansien osapuolten kanneoikeutta koskevia vaatimuksia (ks. asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233 ja asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211).

olisiko Nuova Agricastin kumoamiskanne pitänyt ottaa tutkittavaksi, jos se olisi nostettu EY 230 artiklan mukaisessa määräajassa.

50. Katson näin ollen, että ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi.

B *Asiakysymys*

51. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tietojen perusteella kansallinen tuomioistuin halunnee lähinnä selvittää, voiko komission päätös siksi, ettei siinä ole otettu huomioon ensimmäisen ryhmän yritysten tilannetta, olla pätemätön, koska siinä loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja EY 253 artiklan mukaista komission perusteluvelvollisuutta.

52. Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on käsiteltävä lyhyesti pääasiassa kyseessä olevan tuen ja päätöksen lajia sekä yhteisöjen tuomioistuimen tässä yhteydessä mahdollisesti harjoittaman oikeudellisen valvonnan laajuutta.

1. Kyseessä olevan tuen ja päätöksen lajin selvittäminen

53. Valtiontuki on EY 87 artiklan 1 kohdan nojalla lähtökohtaisesti kielletty yhteisössä. Poikkeuksista tähän periaatteeseen määrätään EY 87 artiklan 2 kohdassa, jossa tietynlaisten tukien katsotaan soveltuvan yhteismarkkinoille, ja EY 87 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan tukien muodostamaa toista suppeaa ryhmää voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana.

54. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen arvioiminen, soveltuvatko tukitoimenpiteet tai tukijärjestelmä yhteismarkkinoille, kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä yhteisöjen tuomioistuin valvoo. [19]

55. Voidakseen tutkia valtiontuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille komission on saatava perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukainen ilmoitus ”uudesta tuesta”, ennen kuin tällaiset suunnitelmat toteutetaan. ”Uudella tuella” tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla aiotaan myöntää tai muuttaa tukea, ja muutokset voivat koskea joko voimassa

19 – Asia C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5505, Kok. Ep. XI, s. I-495, ns. FNCE-tapaus, 14 kohta); asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547, 42 kohta) ja asia C-295/97, Piaggio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3735, 31 kohta).

olevia tukia tai alkuperäisiä suunnitelmia, joista on ilmoitettu komissiolle. [20] Nyt käsiteltävänä oleva asia koskee uutta tukea, sillä tuella on muutettu aiempaa järjestelmää, jonka hyväksyntä päättyi 31.12.1999.

56. On myös pidettävä mielessä, että riidanalaisessa päätöksessä kyseessä oleva toimenpide on tukijärjestelmä eikä yksittäistä tukea. Tukijärjestelmiä käyttämällä jäsenvaltiot voivat saada komissiolta yhden hyväksynnän järjestelmän yleispiirteiden perusteella. [21]

57. Riidanalainen päätös on ”vastustamatta jättämistä koskeva päätös”, [22] jonka komissio siten teki aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä. [23]

20 – Ks. esim. alaviitteessä 19 mainittu asia Piaggio, tuomion 48 kohta. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1) (jäljempänä menettelyasetus) 1 artiklan c alakohdassa todetaan, että ”uudella tuella” tarkoitetaan ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”.

21 – Yksittäiset tuen myöntämiset ovat vain yleisen tukijärjestelmän soveltamistoimenpiteitä. Koska komission olisi otettava yksittäistä tukea arvioidessaan huomioon samat tekijät kuin ne, joita se on soveltanut tutkiessaan yleistä järjestelmää, komission ei ole tarpeen tutkia yksittäisiä tuen myöntämisiä.

22 – Ks. menettelyasetuksen 4 artiklan 3 kohta.

23 – Muodollinen tutkintamenettely on aloitettava, jos komissio epäilee ilmoitetun tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille (ks. menettelyasetuksen 4 artiklan 4 kohta).

2. Yhteisöjen tuomioistuimen harjoittama valtiontukipäätösten oikeudellinen valvonta

58. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sovellettaessa EY 88 artiklan 3 kohtaa komissiolla on laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää sellaisia taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä yhteisön kannalta katsoen. [24]

59. Komission valtiontukipäätöksen lailisuusvalvonnan yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen on tämän vuoksi tutkittava ainoastaan, onko komissio ylittänyt harkintavaltansa rajat esittämällä tosiseikat virheellisessä muodossa, tekemällä tosiseikkoja koskevan ilmeisen arviointivirheen taikka käyttämällä harkintavaltaansa tai menettelyä väärin. [25] Tämä tarkoittaa myös, ettei yhteisöjen tuomioistuin voi korvata tuen soveltuvuutta koskevaa komission arviointia omalla arvioinnillaan. [26]

3. Yhdenvertaisuuden periaatteen väitetty loukkaus

60. Ensimmäinen väitetty pätemättömyysperuste liittyy lähinnä siihen, voiko

24 – Ks. mm. asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 34 kohta).

25 – Ks. alaviitteessä 18 mainittu asia Matra v. komissio, tuomion 25 kohta.

26 – Ks. esim. asia C-297/01, Sicilcassa, määräys 24.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7849, 47 kohta).

komission päätös olla pätemätön siitä syystä, että siinä loukataan siirtymäsäännöksen soveltamisalan osalta ensimmäisen ja toisen ryhmän yritysten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

61. Komission toimivalta valtiontuen osalta rajoittuu sen seikan tutkimiseen, soveltuuko valtiontuki yhteismarkkinoille. Tällaisen tutkinnan laajuuden osalta yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, ettei EY 87 artiklaa voida käyttää muiden perustamissopimuksen määräysten kiertämiseksi. [27] Komissio voi siten ottaa huomioon mahdolliset perustamissopimuksen muiden määräysten ja perusperiaatteiden rikkomiset arvioidessaan, onko valtiontukijärjestelmä yhteismarkkinoille soveltuva. [28] Tällaisiin periaatteisiin sisältyy yhdenvertaisen kohtelun periaate. [29]

62. Komissiolla on siis valtuudet tutkia valtiontuen soveltuvuus yhteismarkkinoille, mutta se ei kehitä tai suunnittele tukijärjestelmiä eikä myönnä tukea. Komissio ei myöskään voi pakottaa jäsenvaltiota maksamaan valtiontukea. Sillä on ainoastaan valtuudet määrätä jäsenvaltio olemaan maksamatta tukea, jonka se katsoo yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Jäsenvaltio järjestää varat tukea varten, suunnittelee järjestelmän ja ilmoittaa siitä komissiolle. Jäsenvaltiolla säilyy oikeus peruuttaa tukijärjestelmää koskeva ilmoitus ja olla panematta tukijärjestelmää täytäntöön.

63. Tästä seuraa, että jäsenvaltio ehdottaa ilmoitettuun valtiontukijärjestelmään mahdollista siirtymäsäännöstä osana tukijärjestelmää, jonka se ilmoittaa komissiolle hyväksyntää varten. Komissio tutkii sen näin ollen osana tukijärjestelmää arvioidakseen koko järjestelmän soveltuvuuden yhteismarkkinoille.

64. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisusta eräässä tähän asiaan liittyvässä asiassa ilmenee, että riidanalaisen päätöksen siirtymäsäännöksen sanamuoto on seurausta Italian viranomaisten vapaasta valinnasta. [30] Komissiolla ei ole valtuuksia velvoittaa jäsenvaltiota muuttamaan tukijärjestelmää, ennen kuin muodollinen tutkintamenettely on aloitettu. Komissio voi epämuodollisen menettelyn yhteydessä vain joko tehdä vastustamatta jättämistä koskevan

27 – Ks. tältä osin asia 73/79, komissio v. Italia, tuomio 21.5.1980 (Kok. 1980, s. 1533, 11 kohta); alaviitteessä 18 mainittu asia Matra v. komissio, tuomion 41 kohta ja asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 78 kohta).

28 – Ks. julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-8855, 78 kohta).

29 – Tässä yhteydessä voidaan palauttaa mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut komission EY 88 artiklan nojalla tekemän päätöksen pätemättömäksi sen vuoksi, että siirtymäsäännös loukkasi luottamuksensuojan periaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (ks. yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 ASBL v. komissio, tuomio 22.6.2006, Kok. 2006, s. I-5479, 168–174 kohta).

30 – Asia T-426/04, Tramarin, määräys 21.11.2005 (Kok. 2005, s. II-4765).

päätöksen tai päättää aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn. [31]

65. On siten selvitettävä, onko komissio nyt esillä olevassa asiassa ylittänyt harkintavaltansa rajat, koska se on katsonut uuden tukijärjestelmän yhteismarkkinoille soveltuvaksi alustavan tutkinnan jälkeen huolimatta siitä, että ensimmäisen ryhmän yritykset on jätetty riidanalaisen päätöksen siirtymäsäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, eikä ole sen vuoksi aloittanut muodollista tutkintamenettelyä.

66. Ensinnäkin mielestäni on olemassa muodollinen syy, jonka perusteella vaikuttaa siltä, ettei tästä ole ollut kyse. Itse asiassa ei ole mitään todisteita siitä, että komissio olisi millään tavoin ollut tietoinen ensimmäisen ryhmän – johon Nuova Agricast kuuluu – yritysten olemassaolosta tai ainakaan niiden erityistilanteesta.

67. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission valtiontukipäätöksen pätevyyttä on kuitenkin arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli päätöstä tehdessään. [32] Tämä tarkoittaisi nyt esillä olevassa asiassa, ettei komissiolla ole voinut olla velvollisuutta ottaa huomioon Nuova Agricastin ja muiden ensimmäiseen ryhmään kuuluvien yritysten tilannetta.

68. Ennen tällaisen päätelmän tekemistä on kuitenkin syytä huomauttaa, että kyseinen oikeuskäytäntö on kehitetty ja sitä on sovellettu tapauksissa, joissa komissio oli tehnyt riidanalaisen päätöksen muodollisen tutkintamenettelyn jälkeen. Näiden päätösten osalta lähestymistapa lienee perusteltu, koska EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla tahoilla, joita asia koskee, on tilaisuus toimittaa komissiolle kaikki asian kannalta merkitykselliset tiedot, vaikka osa ei olisikaan käyttänyt tätä tilaisuutta hyväkseen. [33] Tällaiset tahot ovat siten suurelta osin vastuussa niistä tiedoista, jotka komissiolla oli päätöstä tehdessään. Jos ne, joita asia koskee, väittävät myöhemmässä vaiheessa, että komission päätös on pätemätön, on johdonmukaista, että ne voivat silloin riitauttaa komission päätöksen pätevyyden ainoastaan sellaisten tietojen perusteella, jotka komissiolla oli päätöstä tehdessään.

69. Tällaista päätelmää ei voida yleistää tukijärjestelmän vastustamatta jättämistä

31 – Sillä on toki myös mahdollisuus päättää, ettei ilmoitettu toimenpide ole tukea.

32 – Yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7869, 168–171 kohta); asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4551, 33 kohta) ja asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, ns. Meura-tapaus, 16 kohta).

33 – Ks. tältä osin esim. alaviitteessä 32 mainitut yhdistetyt asiat Falck ja Acciaierie di Bolzano, tuomion 169 kohta.

koskevaan päätökseen, jolla tuen tutkinnan alustava vaihe päätetään, kun muodollista tutkintamenettelyä ei ole koskaan aloitettu. Tällainen päätös tehdään periaatteessa [34] ilmoituksen tekevän jäsenvaltion antamien tietojen perusteella. Kolmansilla osapuolilla ei ole muodollista tilaisuutta osallistua menettelyyn ja toimittaa komissiolle tietoja, jotka se voisi ottaa huomioon arvioidessaan ilmoitetun tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Yritykset, kuten mahdolliset tuensaajat tai niiden kilpailijat, eivät välttämättä ole edes tietoisia sellaista tukijärjestelmää koskevasta ilmoituksesta, joka saattaa koskea niitä, sillä komissiolla on velvollisuus julkaista tiedonanto tukea koskevasta ilmoituksesta vasta sitten, kun muodollinen tutkintamenettely aloitetaan. [35] Kun komissio tekee vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen, tätä päätöstä koskeva tiedonanto on ensimmäinen Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistava toimenpide.

70. Uskon kuitenkin, että komission täytyisi saada luottaa päätöstä tehtäessä käytettävissä olleisiin tietoihin silloinkin, kun sellainen osapuoli, joka ei ole osallistunut alustavaan tutkintaan, kuten Nuova Agricast nyt esillä olevassa asiassa, riitauttaa vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen.

71. Primaari- ja sekundaarilainsäädännöstä, erityisesti asetuksesta N:o 659/1999, ilmenee selvästi, että alustava tutkinta käydään pääosin komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä. [36] Sen vuoksi komissiolle ei anneta tiedonkeruuvaltuuksia tietojen etsimiseen pääasiassa kyseisen jäsenvaltion sille alustavan tutkinnan aikana toimittamien tietojen lisäksi. Tällaiset komission valtuuksien rajoitukset merkitsevät väistämättä, ettei sen päätösten laillisuutta voida riitauttaa muiden kuin päätöstä tehtäessä käytettävissä olleiden tietojen perusteella. Sitä paitsi jos kolmannet osapuolet saisivat riitauttaa komission päätösten pätevyyden muiden kuin sellaisten tietojen perusteella, joita sillä oli päätöstä tehdessään, komissio todennäköisimmin välttyisi tällaiselta riskiltä aloittamalla järjestelmällisesti muodollisen tutkintamenettelyn, jolloin kaikki EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tahot, joita asia koskee,

34 – Mikään ei itse asiassa estä niitä, joita asia mahdollisesti koskee, toimittamasta komissiolle tietoja alustavan tutkinnan aikana, jolloin komission on otettava tällaiset seikat huomioon (ks. tältä osin asia C-204/97, Portugali v. komissio, tuomio 3.5.2001, Kok. 2001, s. I-3175, 35 kohta).

35 – Ks. tältä osin asia 84/82, Saksa v. komissio, tuomio 20.3.1984 (Kok. 1984, s. 1451, Kok. Ep. VII, s. 545, 13 kohta) ja yhdistetyt asiat 91/83 ja 127/83, Heineken, tuomio 9.10.1984 (Kok. 1984, s. 3435, 15 kohta).

36 – Ks. tältä osin asia C-276/03 P, Scott v. komissio, tuomio 6.10.2005 (Kok. 2005, s. I-8437, 33 kohta).

voisivat toimittaa asiaa koskevia tietoja. Tällaista lopputulosta on kuitenkin vaikea sovittaa yhteen EY:n perustamissopimuksessa ja asetuksessa N:o 659/1999 tarkoitetun nykyisen kaksivaiheisen valtiontuen valvontamenettelyn kanssa.

72. Komission tekemän vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen pätevyyttä olisi siten arvioitava sellaisten tietojen perusteella, jotka komissiolla oli päätöstä tehdessään.

73. Koska nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole mitään todisteita siitä, että komissio olisi tiennyt ensimmäisen ryhmän yritysten erityistilanteesta, riidanalaista päätöstä ei voida pitää pätemättömänä sillä perusteella, että se loukkaisi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta näiden yritysten oletetusti saamien oikeuksien osalta.

74. Joka tapauksessa on syytä muistaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio voi tutkiessaan tukijärjestelmän soveltuvuutta yhteismarkkinoille tyytyä tutkimaan asianomaisen järjestelmän yleispiirteitä olematta velvollinen tutkimaan jokaista yksittäistä soveltamistapausta.[37]

75. On myös syytä huomauttaa, ettei nyt esillä oleva asia kuulu niihin poikkeustapauksiin, joissa komissio voi olla velvollinen varmistamaan, että sen päätös sisältää siirtymäsäännöksen valtiontuen alalla, ja joissa se voi joutua varmistamaan, että tällainen säännös on sopusoinnussa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Tällainen velvollisuus voi syntyä vain aivan erityisissä olosuhteissa, esimerkiksi silloin, kun yhteisön viranomaisen aiempi menettely synnyttää perustellun luottamuksen, jota on suojattava.[38]

76. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa komissio ei kuitenkaan ole missään vaiheessa menetellyt sillä tavoin, että se

37 – Ks. tältä osin alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Italia ja Sardegna Lines v. komissio; asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987 (Kok. 1987, s. 4013, 18 kohta) ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3671, 48 kohta).

38 – Tästä oli kyse alaviitteessä 29 mainituissa yhdistetyissä asioissa Belgia ja Forum 187 ASBL v. komissio, tuomion 168–174 kohta. Tuossa asiassa komissio teki kielteisen päätöksen Belgian lainsäädännön mukaisesti perustettuja koordinointikeskuksia koskevasta olemassa olevasta tukijärjestelmästä. Samaa perustelua on sittemmin sovellettu asiassa T-348/03, Koninklijke Frieslands Food v. komissio, tuomio 12.9.2007 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

olisi synnyttänyt perustellun luottamuksen siihen, että vanhalla tukijärjestelmällä, jonka voimassaolo päättyi 31.12.1999, olisi edelleen oikeusvaikutuksia tuon ajankohdan jälkeen.

77. Vanhan tukijärjestelmän hyväksyntä, jonka voimassaolo oli rajoitettu ja päättyi 31.12.1999, ei ole luonteeltaan sellainen toimenpide, joka voisi synnyttää tällaisen perustellun luottamuksen. Sääntö, jonka mukaan valtiontukien kieltoa koskevaan yleiseen periaatteeseen tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti, on esteenä sille, että tällaisen hyväksytyn tukijärjestelmän ajallista soveltamisalaa laajennetaan. [39] Jos aiemmassa tukijärjestelmässä oletetusti saatuihin oikeuksiin voitaisiin vedota hyväksynnän päätyttyä, se nimenomaan veisi perustan tällaisen hyväksynnän ajallisilta rajoituksilta, joita käyttäen valtiontuen arviointia voidaan mukauttaa taloudellisen tilanteen muuttuessa.

78. Luottamuksensuojaan ei voida vedota komissiota vastaan sillä perusteella, että se on soveltanut ”tuen välttämättömyyden” periaatetta, joka tarkoittaa muun muassa, että tukihakemus on yleensä tehtävä ennen tuen kohteena olevan toiminnan aloittamista. Tätä periaatetta on käytetty yleisenä sääntönä komission suorittamassa tuen soveltuvuuden arvioinnissa. [40] Toisin kuin kansallinen tuomioistuin ilmeisesti katsoo ennakkoratkaisupyynnössään, tätä periaatetta ei ole noudatettu vasta siitä lähtien, kun se sisällytettiin alueellisia valtiontukia koskeviin komission vuoden 1998 suuntaviivoihin. [41] Tämä riittää kumoamaan väitteen siitä, että kyseisen periaatteen oletetusti ”äkillinen” soveltaminen on saattanut loukata yhteisön synnyttämää perusteltua luottamusta siihen, että uudessa tukijärjestelmässä olisi mahdollista hakea tukea vanhan järjestelmän aikana julkaistujen hakumenettelyn ehtojen mukaisesti.

79. Mahdollinen perusteltu luottamus, jonka kansalliset viranomaiset ovat synnyttäneet siihen, että lakanneen valtiontukijärjestelmän tiettyjä oikeusvaikutuksia voitaisiin jatkaa, ei myöskään voi olla perustana siirtymäsäännöksen vahvistamista koskevalle komission velvollisuudelle. EY 87 ja EY 88 artikla menettäisivät suuren osan tehokkuudestaan, jos jokin osapuoli voisi vedota jäsenvaltioiden synnyttämään perusteltuun luottamukseen

39 – Ks. tältä osin asia T-109/01, Fleuren Compost v. komissio, tuomio 14.1.2004 (Kok. 2004, s. II-127, 75 kohta).

40 – Yhteisöjen tuomioistuin onkin johdonmukaisesti katsonut, että tukeen voidaan soveltaa jotakin EY 87 artiklan 3 kohtaan sisältyvistä poikkeuksista vain, jos se on yhteensoveltuva jonkin EY 87 artiklan 3 kohdan a, b, c tai d alakohdassa määritellyn tavoitteen kanssa ja jos se lisäksi on välttämätön näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok. 1980, s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 17 kohta).

41 – EYVL C 74, 10.3.1998, s. 9. Suuntaviivojen 4.2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan ”tukijärjestelmässä on vaadittava, että tukihakemus on jätettävä ennen kuin hanketta aletaan toteuttaa”.

vaatiakseen yhteisön säädöksen toteamista pätemättömäksi. [42]

80. Tästä seuraa, ettei komissiolla ollut nyt käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa velvollisuutta varmistaa, että riidanalainen päätös sisältää siirtymätoimenpiteen, joka kattaa ensimmäisen ryhmän yritykset. Komissio ei siten ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja jättäessään vastustamatta ilmoitettua toimenpidettä siksi, että päätökseen sisältyvän siirtymätoimenpiteen soveltamisala loukkasi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Riidanalaista päätöstä ei siis voida pitää pätemättömänä tuolla perusteella.

4. Väitetty perusteluvelvollisuuden laiminlyönti

81. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee myös, onko komissio EY 253 artiklan mukaisesti perustellut riidanalaisessa päätöksessä, miksi ensimmäisen ryhmän yritykset on jätetty sen siirtymäsäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

82. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu siitä, minkälaisesta toimesta on kysymys; silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleinen toimi, kuten tukijärjestelmä, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään. [43] Olisi siten kohtuutonta vaatia komissiota perustelemaan tarkasti tukijärjestelmän vastustamatta jättämistä koskevaan päätökseen sisältyvän siirtymätoimenpiteen täsmällinen soveltamisala. Näin on etenkin silloin, kun – kuten nyt esillä olevassa asiassa – komissio tyytyy päätöksellään tunnustamaan Italian viranomaisten tekemän päätöksen siirtymäsäännöksen soveltamisalan osalta.

83. Tästä seuraa, ettei komissio mielestäni ole laiminlyönyt perusteluvelvollisuuttaan, kun se ei ole perustellut, miksi ensimmäisen ryhmän yritykset on jätetty riidanalaisen päätöksen siirtymäsäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

42 – Ks. vastaavasti oikeuskäytäntö, jonka mukaan EY 87 ja EY 88 artikla menettäisivät suuren osan tehokkuudestaan, jos jäsenvaltiot voisivat vaarantaa perustamissopimuksen nojalla tehtyjen komission päätösten tehokkuuden käyttäen perusteena omaa lainvastaista menettelyään tai laiminlyöntiään, joka on voinut synnyttää mahdollisille edunsaajille perustellun luottamuksen (ks. esim. asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.11.1990, Kok. 1990, s. I-3437, Kok. Ep. X, s. 521, 17 kohta).

43 – Ensimmäisen kerran asia 5/67, Beus v. Hauptzollamt München, tuomio 13.3.1968 (Kok. 1968, s. 83, 95 kohta). Ks. esim. asia C-284/94, Espanja v. komissio, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7309, 28 kohta).

VIII Ratkaisuehdotus

84. Edellä esitetyn perusteella katson, että ennakkoratkaisukysymykseen olisi vastattava seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä voisi vaikuttaa komission 12.7.2000 tekemän sen päätöksen (SG(2000)D/105754) pätevyyteen, jolla Italian lainsäädännöllä käyttöön otettu Italian epäsuotuisia alueita koskeva investointitukijärjestelmä katsotaan perustamissopimuksen kanssa yhteensoveltuvaksi.