YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(laajennettu kahdeksas jaosto)

11 päivänä kesäkuuta 2009 *

Asiassa T-297/02,

ACEA SpA, kotipaikka Rooma (Italia), edustajinaan asianajajat A. Giardina, L. Radicati di Brozolo ja V. Puca,

kantajana,

jota tukee

ACSM Como SpA, kotipaikka Como (Italia), edustajinaan asianajajat L. Radicati di Brozolo ja M. Merola,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

AEM – Azienda Energetica Metropolitana Torino SpA, kotipaikka Torino (Italia), edustajinaan asianajajat M. Merola ja L. Radicati di Brozolo,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään V. Di Bucci,

vastaajana,

jossa on kyse valtiontuesta, joka koskee Italian myöntämiä verovapautuksia ja halpakorkoisia lainoja yleishyödyllisille laitoksille, joiden osake-enemmistö on julkisessa omistuksessa, 5.6.2002 tehdyn komission päätöksen 2003/193/EY (EUVL 2003, L 77, s. 21) 2 ja 3 artiklan kumoamista koskevasta vaatimuksesta,

EUROOPAN YHTEISÖJEN
ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. E. Martins Ribeiro sekä tuomarit D. Šváby, S. Papasavvas, N. Wahl (esittelevä tuomari) ja A. Dittrich,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.4.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Kantajana oleva ACEA SpA on Rooman kunnan (Italia) 51-prosenttisesti omistama pääomayhtiö. Se perustettiin vuonna 1997 samannimistä kunnallista yritystä muutettaessa. Se toimii viimeksi mainitun tavoin sähköalalla niin julkisten valaistuspalvelujen sekä energian tuontanto-, siirto-, jakelu- ja myyntipalvelujen suorittajana kuin vesihuollon alalla siltä osin kuin se suorittaa juomaveden otto-, syöttö- ja jakelupalveluja sekä jätevesien keräys- ja käsittelypalveluja.

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

2 Legge nº 142 ordinamento delle autonomie locali -nimisellä lailla (paikallisesta itsehallinnosta 8.6.1990 annettu laki nro 142; Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, nro 135, 12.6.1990; jäljempänä laki nro 142/90) Italiassa pantiin toimeen kuntien käyttöön julkisten palvelujen tuottamiseksi muun muassa veden-, kaasun- ja sähkönjakelun sekä liikenteen alalla annettujen oikeudellisten organisointivälineiden uudistus. Kyseisen lain 22 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna, säädettiin kunnilla olevasta mahdollisuudesta perustaa yhtiöitä eri oikeudellisissa muodoissa julkisten palvelujen tarjoamiseksi. Näihin muotoihin kuuluvat muun muassa sellaisten kaupallisten yhtiöiden tai rajavastuuyhtiöiden

perustaminen, joiden yhtiöosuuksien enemmistö on julkisessa omistuksessa (jäljempänä lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt). Kantaja on lain nro 142/90 mukainen yhtiö.

3 Tässä yhteydessä legge nº 488 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º luglio 1986, nº 318, recante provvedimenti urgenti per la finanza locale -nimisen lain (paikallistalouteen kohdistuvista kiireellisistä toimenpiteistä 1.7.1986 annetun asetuksen nro 318 muuntamisesta muutettuna laiksi 9.8.1986 annettu laki nro 488, GURI nro 190, 18.8.1986) 9 bis §:n perusteella lain nro 142/90 mukaisille yhtiöille, jotka olivat julkisten palvelujen suorittajia, myönnettiin vuosina 1994–1998 Cassa Depositi e Prestitistä (jäljempänä CDDPP) lainoja erityisellä korolla (jäljempänä CDDPP:n lainat).

4 Lisäksi legge nº 549 (su) misure di razionalizzazione della finanza pubblica -nimisen lain (julkistalouden järkeistämistoimenpiteistä 28.12.1995 annettu laki nro 549; GURI nro 302, Supplemento ordinario, 29.12.1995; jäljempänä laki nro 549/95) 3 §:n 69 ja 70 momentin ja decreto-legge nº 331 (su) armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie -nimisen asetuksen (veroja koskevien säännösten yhdenmukaistamisesta eri aloilla 30.8.1993 annettu asetus nro 331; GURI nro 203, 30.8.1993; jäljempänä asetus nro 331/93) yhdistettyjen säännösten nojalla lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden hyväksi otettiin käyttöön seuraavat toimenpiteet:

– vapautus kaikista sellaisia varainsiirtoja rasittavista veroista, jotka toteutetaan muutettaessa erityisiä yrityksiä ja kunnallisia yrityksiä lain nro 142/90 mukaisiksi yhtiöiksi (jäljempänä ”vapautus siirtoveroista”)

– täydellinen vapautus yhteisöverosta eli oikeushenkilöiden voitoista kannettavasta verosta ja paikallistuloverosta kolmen vuoden ajan enintään verovuoteen 1999 saakka (jäljempänä ”kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta”).

Hallinnollinen menettely

5 Mainittuja toimenpiteitä koskevan kantelun johdosta komissio pyysi 12.5., 16.6. ja 21.11.1997 päivätyillä kirjeillä Italian viranomaisilta tätä koskevia tietoja.

6 Italian viranomaiset toimittivat 17.12.1997 päivätyllä kirjeellä osan halutuista tiedoista. Lisäksi 19.1.1998 järjestettiin Italian viranomaisten pyynnöstä kokous.

7 Komissio antoi 17.5.1999 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisille tiedoksi päätöksensä aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely. Kyseinen päätös julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL C 220, s. 14).

8 Saatuaan kolmansien, joita asia koskee, ja Italian viranomaisten huomautukset komissio pyysi Italian viranomaisilta useaan otteeseen lisätietoja. Komission sekä Italian viranomaisten ja menettelyyn osallistuneiden kolmansien, joita asia koskee, välillä järjestettiin myös tapaamisia.

9 Eräät lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt, kuten kantaja, AEM SpA ja Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA (AMGA), jotka ovat lisäksi nostaneet kumoamiskanteen käsiteltävänä olevan asian kohteena olevasta päätöksestä (asiat T-301/02 ja T-300/02), väittivät muun muassa, ettei kysymyksessä olevia kolmentyyppisiä toimenpiteitä voida pitää valtiontukena.

10 Italian viranomaiset ja Confederazione Nazionale dei Servizi (Confservizi), joka on liitto, johon kuuluu muun muassa lain nro 142/90 mukaisia yhtiöitä ja erityisiä kunnallisia yrityksiä Italiassa, yhtyivät pääosin tähän näkemykseen.

11 Bundesverband der deutschen Industrie eV (BDI) -niminen teollisuuden ja teollisuuspalvelujen tarjoajien saksalainen yhteenliittymä katsoi sitä vastoin, että kysymyksessä olevat toimenpiteet saattavat vääristää kilpailua Italiassa ja tämän lisäksi myös Saksassa.

12 Samoin Gas-it-niminen kaasunjakelualan yksityisten toimijoiden italialainen yhteenliittymä totesi, että kysymyksessä olevat toimenpiteet ja erityisesti kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta olivat valtiontukea.

13 Komissio teki 5.6.2002 päätöksen 2003/193/EY valtiontuesta, joka koskee Italian myöntämiä verovapautuksia ja halpakorkoisia lainoja lain nro 142/90 mukaisille yhtiöille (EUVL 2003, L 77, s. 21; jäljempänä riidanalainen päätös).

Riidanalainen päätös

14 Komissio huomauttaa aluksi, että se tutkii ainoastaan riidanalaisilla toimenpiteillä käyttöön otettuja yleisesti sovellettavia tukiohjelmia eikä eri yrityksille myönnettyjä yksittäisiä tukia, joten sen riidanalaisessa päätöksessä suorittama tarkastelu on yleinen ja abstrakti. Se toteaa tältä osin, että Italian tasavalta ”ei – – ole myöntänyt veroetua yksittäisin perustein eikä ole ilmoittanut [sille] [mitään yksittäistä tukea] ja toimittanut kaikkia tarpeellisia tietoja [sen] arvioimiseksi”. Komissio katsoo olevansa näin ollen velvollinen tarkastelemaan kyseisiä ohjelmia yleisesti ja abstraktilla tasolla niiden luonnehtimisen sekä yhteismarkkinoille soveltuvuuden osalta (riidanalaisen päätöksen 42–45 perustelukappale).

15 Komission mukaan CDDPP:n lainat ja kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta ovat valtiontukea. Sillä, että lain nro 142/90 mukaisille yhtiöille myönnetään valtion varoista tällaisia etuja, vahvistetaan näet niiden kilpailuasemaa suhteessa kaikkiin muihin yrityksiin, jotka haluavat tarjota samoja palveluja (riidanalaisen päätöksen 48–75 perustelukappale). Kyseiset toimenpiteet eivät sovellu yhteismarkkinoille, koska ne eivät täytä EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdan eivätkä EY 86 artiklan 2 kohdan edellytyksiä ja koska niillä rikotaan lisäksi EY 43 artiklaa (riidanalaisen päätöksen 94–122 perustelukappale).

16 Komission mukaan vapautus siirtoveroista ei sitä vastoin ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska kyseiset verot on maksettava perustettaessa uutta taloudellista yksikköä tai siirrettäessä varoja taloudellisesta yksiköstä toiseen. Sisällön kannalta kunnalliset yritykset ja lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt ovat kuitenkin yksi ja sama taloudellinen yksikkö. Niiden vapauttaminen mainituista veroista on näin ollen oikeutettua järjestelmän luonteen tai rakenteen vuoksi (riidanalaisen päätöksen 76–81 perustelukappale).

17 Riidanalaisen päätöksen päätösosan sanamuoto on seuraava:

”1 artikla

– – vapautus siirtovero[i]sta ei ole [EY] 87 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea.

2 artikla

– – kolmivuotinen vapautus [yhteisö]verosta ja – – [CDDPP:n] myön[tämi]stä lainoista saadut etuudet – – ovat [EY] 87 artiklan 1 kohdan mukaisia valtiontukia.

Tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille.

3 artikla

Italian on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta 2 artiklassa tarkoitettujen ohjelmien puitteissa tuensaajille sääntöjenvastaisesti maksettu tuki voidaan periä takaisin.

Tuki on maksettava takaisin viipymättä kansallisen oikeuden menettelyjen mukaisesti, jos niissä mahdollistetaan [riidanalaisen] päätöksen välitön ja tehokas täytäntöönpano.

Takaisinperittävään tukeen sisällytetään korko alkaen siitä, kun tuki asetettiin tuensaajien käyttöön, tuen todelliseen takaisinperintään asti. Korko perustuu aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytettyyn viitekorkoon.

_ _”

Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

18 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 30.9.2002 toimittamallaan kannekirjelmällä.

19 ACSM Como SpA ja AEM – Azienda Energetica Metropolitana Torino SpA toimittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 29.11.2002 ja 2.12.2002 väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua tähän oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajan vaatimuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun viidennen jaoston (vanha kokoonpano) puheenjohtaja hyväksyi nämä väliintulohakemukset 12.5.2003 antamallaan määräyksellä. Väliintulijat toimittivat kirjelmänsä, ja muut osapuolet toimittivat niitä koskevat huomautuksensa säädetyissä määräajoissa.

20 Komissio teki ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 6.1.2003 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan perusteella.

21 Kantaja esitti 14.3.2003 oikeudenkäyntiväitettä koskevat huomautuksensa.

22 Myös Italian tasavalta nosti 8.8.2002 yhteisöjen tuomioistuimessa riidanalaista päätöstä koskevan kumoamiskanteen, joka merkittiin rekisteriin numerolla C-290/02. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseisellä kanteella ja asioissa T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 ja T-309/02 nostetuilla kanteilla on sama kohde eli riidanalaisen päätöksen kumoaminen ja että ne liittyvät toisiinsa, koska kaikissa näissä asiassa esitetyt kanneperusteet ovat suurelta osin päällekkäisiä. Yhteisöjen tuomioistuin päätti 10.6.2003 annetulla määräyksellä lykätä asian C-290/02 käsittelyä perussääntönsä 54 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti siihen saakka, kunnes ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antaa ratkaisunsa asioissa T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02 ja T-309/02.

23 Yhteisöjen tuomioistuin päätti 8.6.2004 antamallaan määräyksellä siirtää asian C-290/02 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen, josta on tullut toimivaltainen ratkaisemaan jäsenvaltioiden komissiota vastaan nostamat kanteet, käsiteltäväksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 51 ja 54 artiklan muuttamisesta 26.4.2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/407/EY, Euratom (EUVL L 132, s. 5) 2 artiklan säännösten mukaisesti. Kyseinen asia merkittiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamon rekisteriin numerolla T-222/04.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti 5.8.2004 antamallaan määräyksellä käsitellä komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen pääasian yhteydessä.

25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu kahdeksas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja esitti

työjärjestyksen 64 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimina asianosaisille ja väliintulijoille kirjallisia kysymyksiä, joihin nämä vastasivat asetetussa määräajassa.

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun kahdeksannen jaoston puheenjohtajan 13.3.2008 antamalla määräyksellä asiat T-292/02, T-297/02, T-300/02, T-301/02, T-309/02, T-189/03 ja T-222/04 yhdistettiin suullista käsittelyä varten työjärjestyksen 50 artiklan mukaisesti.

27 Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 16.4.2008 pidetyssä istunnossa.

28 Kantaja vaatii väliintulijoiden tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– ottaa kanteen tutkittavaksi

– kumoaa riidanalaisen päätöksen 2 ja 3 artiklan

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta

– toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

30 Komissio riitauttaa aluksi kantajan oikeussuojan tarpeen siltä osin kuin kantajan kanne koskee riidanalaisen päätöksen CDDPP:n lainoja koskevan 2 artiklan kumoamista. Kantaja ei näet ole sen mukaan saanut kyseisiä lainoja.

31 Komissio riitauttaa tämän jälkeen kantajan asiavaltuuden. Riidanalainen päätös ei näet koske kantajaa erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

32 Komissio väittää, että riidanalaista päätöstä on pidettävä yleisesti sovellettavana toimena, koska se koskee tukiohjelmaa ja näin ollen sellaisen yleisen kriteerin perusteella, kuten yritysten kuuluminen johonkin yritysryhmään, määriteltyjä yrityksiä, joiden määrää ei ole määritetty eikä myöskään voida määrittää. Toimen yleiseen sovellettavuuteen ja siten sen normatiivisuuteen ei komission mukaan vaikuta se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimea sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että toimea sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella.

33 Jotta yleisesti sovellettavan toimen voidaan katsoa koskevan yksityistä erikseen, sillä on komission mukaan loukattava tämän erityisiä oikeuksia tai sen antajana olevan toimielimen on oltava velvollinen ottamaan huomioon kyseisen toimen vaikutukset mainitun yksityisen tilanteeseen. Komissio katsoo kuitenkin, ettei tästä ole kyse nyt esillä olevassa asiassa. Riidanalaisella päätöksellä on näet ollut seurauksia kaikkien sellaisten yritysten tilanteeseen, jotka ovat saaneet etua kyseisistä toimenpiteistä. Näin ollen tiettyjen sellaisten yritysten erityisiä oikeuksia ei ole loukattu, jotka voisivat erottua kaikista muista kyseisistä toimenpiteistä etua saaneista yrityksistä. Komission ei lisäksi ole riidanalaista päätöstä tehdessään tarvinnut ottaa huomioon eikä se ole voinut ottaa huomioon päätöksensä vaikutuksia nimenomaisen yrityksen tilanteeseen. Riidanalaiseen päätökseen sisältyvä yhteismarkkinoille soveltumattomuutta koskeva toteamus ja takaisinperimismääräys eivät viittaa yksittäisten edunsaajien tilanteeseen.

34 Komission mukaan sen arviointi saa vahvistuksen valtiontukea koskevasta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan tuen saaminen yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todetusta tukiohjelmasta ei riitä osoittamaan, että toimi koskee tuensaajaa erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

35 Viimeaikaisissa asioissa ei kyseenalaisteta vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Komission mukaan yhdistetyissä asioissa C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines vastaan komissio, 19.10.2000 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-8855; jäljempänä Sardegna Lines -tapaus) vahvistettua ratkaisua ei voida soveltaa kaikkiin sellaisesta tukiohjelmasta tukea saaneiden nostamiin kanteisiin, joka on todettu sääntöjenvastaiseksi ja

yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja jonka puitteissa maksettu tuki on määrätty perittäväksi takaisin. Tämä päätelmä on väistämättä tehtävä erityisesti silloin, kun, kuten esillä olevassa asiassa, kyseistä tukiohjelmaa on tarkasteltu abstraktisti. Lisäksi edellä mainitussa Sardegna Lines -tapauksessa kantaja on komission mukaan saanut todellisuudessa yksittäistä tukea, koska kyse oli edusta, joka oli myönnetty sellaiseen alueelliseen lakiin perustuvan toimen nojalla, johon liittyi laajaa harkintavaltaa. Lisäksi kyseistä tilannetta oli tutkittu huolellisesti muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa.

36 Esillä olevan asian tosiseikat eroavat komission mukaan myös tosiseikoista, jotka olivat asiassa C-298/00 P, Italia vastaan komissio, 29.4.2004 annetun tuomion (Kok., s. I-4087; jäljempänä Alzetta-tapaus) taustalla, koska esillä olevassa asiassa komissio ei tiennyt kyseisten tuensaajien tarkkaa määrää eikä se voinut yksilöidä niitä, sillä ei ollut kaikkia merkityksellisiä tietoja eikä se tiennyt kussakin tapauksessa myönnetyn tuen määrää. Lisäksi käsiteltävänä olevassa asiassa kolmivuotista vapautusta yhteisöverosta sovelletaan automaattisesti, kun taas edellä mainitussa Alzetta-tapauksessa kyseessä olevat tuet oli myönnetty myöhemmän toimen perusteella.

37 Toisin kuin kantaja väittää, tutkittavaksi ottamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, että yritys voidaan yksilöidä, vaan sillä, että komission huomio on kiinnitetty kyseessä olevan tapauksen ominaispiirteisiin, jotka ovat omiaan oikeuttamaan tapauskohtaisen tutkinnan. Komissio on riidanalaisessa päätöksessä kuitenkin todennut, ettei sille ollut toimitettu mitään tietoja, jotka olisivat osoittaneet, etteivät kyseiset toimenpiteet olleet kantajan osalta tukea tai ne olivat voimassa olevaa tai yhteismarkkinoille soveltuvaa tukea.

38 Komission mukaan osallistuminen EY 88 artiklan 2 kohdassa määrättyyn muodolliseen menettelyyn ja riidanalaisessa päätöksessä oleva takaisinperimismääräys eivät missään tapauksessa riitä yksilöimään kantajaa. Kun otetaan huomioon se, että ilmoitetun tukiohjelman mahdollisten edunsaajien nostamat kanteet eivät täytä EY 230 artiklassa tarkoitettuja tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, näin on oltava myös sellaisen tukiohjelman edunsaajien nostamien kanteiden osalta, jota ei ole ilmoitettu.

39 Lopuksi sillä, että kantajan esillä olevassa asiassa nostama kanne jätetään tutkimatta, ei loukata tehokkaan oikeussuojan periaatetta, sillä EY 241 ja EY 234 artiklassa määrätyt oikeussuojakeinot ovat riittäviä (asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677).

40 Kantaja väittää asiavaltuutensa osalta, että riidanalainen päätös koskee sitä erikseen, koska se on lain nro 142/90 mukainen yhtiö eli yritys, jota riidanalaisessa päätöksessä riitautettu tukiohjelma koskee.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

41 EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta päätöksestä ainoastaan, jos mainittu päätös koskee häntä suoraan ja erikseen.

42 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolle päätöstä ei ole osoitettu, voi väittää, että päätös koskee sitä erikseen, ainoastaan, jos päätös vaikuttaa siihen sille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella se erottuu kaikista muista ja se voidaan tästä syystä yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok., s. 197, 223, Kok. Ep. I, s. 181 ja asia C-321/95 P, Greenpeace Council ym. v. komissio, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1651, 7 ja 28 kohta).

43 Yhteisöjen tuomioistuin on siten katsonut, että yritys ei voi pääsääntöisesti nostaa kumoamiskannetta toimialakohtaisen tukiohjelman kieltämisestä tehdystä komission päätöksestä, jos päätös koskee tätä yritystä vain sen takia, että yritys toimii

kysymyksessä olevalla alalla ja on mahdollisesti kyseisen ohjelman edunsaaja. Tällainen päätös on nimittäin kantajana olevan yrityksen kannalta yleisesti sovellettava toimenpide, joka koskee objektiivisesti määriteltyjä tilanteita ja jonka oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään (ks. yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988, Kok., s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307, 15 kohta ja edellä 36 kohdassa mainittu Alzetta-tapaus, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut edellä 35 kohdassa mainitussa Sardegna Lines -tapauksessa antamansa tuomion 34 ja 35 kohdassa myös, että koska tässä asiassa kyseessä ollut päätös ei koskenut Sardegna Linesiä ainoastaan siksi, että se oli sardinialainen merenkulkualan yritys, joka voisi mahdollisesti saada etua sardinialaisille varustamoille myönnettäviä tukia koskevasta ohjelmasta, vaan myös siksi, että se oli todellisuudessakin saanut tämän ohjelman mukaisesti myönnettyä tukea, jonka komissio oli määrännyt perittäväksi takaisin, kyseinen päätös koski sitä erikseen ja sen päätöksestä nostama kanne piti tutkia (ks. myös vastaavasti edellä 36 kohdassa mainittu Alzetta-tapaus, tuomion 39 kohta).

45 On siis selvitettävä, onko kantaja toimialakohtaisen tukiohjelman perusteella myönnetyn ja komission takaisin perittäväksi määräämän yksittäisen tuen tosiasiallinen tuensaaja (ks. vastaavasti asia T-136/05, Salvat père & fils ym. v. komissio, tuomio 20.9.2007, Kok., s. II-4063, 70 kohta).

46 Tältä osin on huomautettava, että ensinnäkin kantajan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tältä osin esittämiin kirjallisiin kysymyksiin antamasta vastauksesta ilmenee, että kantaja on todellakin saanut kyseisen tukiohjelman perusteella myönnettyä yksittäistä tukea. Kantaja näet väittää, että siihen on vuosien 1998 ja 1999 aikana sovellettu kolmivuotista vapautusta yhteisöverosta. Italian tasavalta ei ole kiistänyt kyseistä väitettä.

47 Riidanalaisen päätöksen 3 artiklasta toiseksi ilmenee, että komissio on määrännyt kyseisen tuen perittäväksi takaisin.

48 Edellä olevasta seuraa, että riidanalainen päätös koskee kantajaa erikseen siltä osin kuin on kyse kolmivuotisesta vapautuksesta yhteisöverosta.

49 Sen osalta, koskeeko riidanalainen päätös kantajaa suoraan siltä osin kuin Italian tasavalta velvoitetaan mainitun päätöksen 3 artiklassa toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta 2 artiklassa tarkoitettujen ohjelmien puitteissa kantajalle sääntöjenvastaisesti maksettu tuki voidaan periä takaisin, ja kantaja on saanut sitä ja sen on palautettava se, on todettava, että kyseisen päätöksen on katsottava koskevan sitä suoraan (ks. vastaavasti edellä 45 kohdassa mainittu asia Salvat père & fils ym. v. komissio, tuomion 75 kohta).

50 Kuten kannekirjelmästä ja kantajan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamasta vastauksesta ilmenee, kantaja ei sitä vastoin ole saanut asianomaisen ajanjakson aikana CDDPP:n lainoja.

51 Näin ollen on todettava, että riidanalaisen päätöksen ei voida katsoa koskevan kantajaa erikseen CDDPP:n lainojen osalta.

52 Kaikesta edellä olevasta seuraa, että käsiteltävänä oleva kanne voidaan ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee riidanalaisen päätöksen sitä osaa, jossa on kyse kolmivuotisesta vapautuksesta yhteisöverosta.

Asiakysymys

53 Kantaja esittää kanteensa tueksi viisi kanneperustetta, jotka koskevat

– EY 88 artiklan ja [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) virheellistä soveltamista sekä perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä täsmällisen, konkreettisen ja eriytetyn tutkinnan puuttumisen vuoksi,

– EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista ja perustelujen puuttumista siltä osin kuin on kyse kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen luonnehtimisesta valtiontueksi,

– EY 88 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista sen vuoksi, että kyseinen toimenpide on luonnehdittu uudeksi tueksi, ja näin ollen menettelysääntöjen rikkomista ja perustelujen puuttumista,

– EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan virheellistä soveltamista ja perustelujen puuttumista, ja

– takaisinperimismääräyksen lainvastaisuutta sekä luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee EY 88 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 virheellistä soveltamista sekä perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä täsmällisen, konkreettisen ja eriytetyn tutkinnan puuttumisen vuoksi

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

54 Tämän kanneperusteen yhteydessä kantaja vetoaa muun muassa EY 88 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 virheelliseen soveltamiseen. Se katsoo, että komissio on tehnyt abstraktin ja puutteellisen tutkinnan siltä osin kuin se on pitäytynyt ”tarkastelemaan [kyseistä toimenpidettä] yleisesti ja abstraktilla tasolla” eikä ole arvioinut erilaisia tilanteita konkreettisesti. Riidanalaista päätöstä ei ole näin ollen perusteltu riittävästi.

55 Kantajan mukaan kyseinen toimenpide kattaa käytännössä joukon hyvin erilaisia tilanteita sekä oikeudelliselta että tosiasialliselta kannalta katsoen ja sitä sovelletaan hyvin erikokoisiin yrityksiin. Kantaja täsmentää, että yritykset toimivat vaihtelevilla talouden sektoreilla ja kilpailun kannalta erilaisissa markkinaolosuhteissa ja niihin sovelletaan erilaisia säännöstöjä.

56 Kantaja myöntää, että komissiolla on oikeus tutkia tukiohjelmaa tarvitsematta analysoida kyseisen ohjelman perusteella yksittäistapauksissa myönnettyjä tukia. Kantaja katsoo kuitenkin, että koska komissio ei suorittanut yksityiskohtaisempaa tarkastelua, se ei voinut päätellä, että kyseisellä toimenpiteellä annetaan ”tukea saaville yrityksille huomattava etu niiden kilpailijoihin verrattuna”. Edun olemassaolon osoittaminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta toimenpide voidaan luonnehtia valtiontueksi (asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok., s. I-3671, 48 kohta, ns. Maribel 2/3-tapaus).

57 Kantaja katsoo tältä osin, että komissio on vastineessaan arvioinut kyseisiä eri aloja konkreettisesti pyrkien korjaamaan asian tutkinnassa ja riidanalaisen päätöksen perusteluissa olevat vakavat puutokset. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi hylättävä tämä myöhäinen arviointi.

58 Kantajan mukaan komissio oli tietoinen tarkastelunsa riittämättömyydestä. Sen näet yhtäältä mainitsee riidanalaisen päätöksen 72, 85 ja 126 perustelukappaleessa mahdollisuuden, jonka mukaan yksittäiset tuet katsotaan yhteismarkkinoille soveltuviksi vähämerkityksistä tukea koskevan säännön vuoksi tai sen vuoksi, että kyse on voimassa olevista tuista tai tuista, joita voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina kuhunkin tapaukseen liittyvien syiden vuoksi. Komissio toteaa toisaalta, että Italian viranomaiset eivät ole toimittaneet riittäviä tietoja tuensaajien tilanteen yksityiskohtaista tutkintaa varten. Kantaja kiistää tämän viimeksi mainitun väitteen. Vaikka väitetty tietojen puutteellisuus olisi myönnettävä, komission olisi kantajan mukaan pitänyt pyytää tietoja uudelleen ennen kuin se teki riidanalaisen päätöksen, joka on sitä paitsi edellyttänyt pitkäaikaista eli viisi vuotta kestänyttä tutkintaa.

59 Väliintulijat yhtyvät kantajan näkemykseen ja lausumiin käsiteltävänä olevan kanneperusteen osalta.

60 Komissio väittää aluksi, että koska kyseiset toimenpiteet ovat yleisiä ja abstrakteja, koska mainittujen toimenpiteiden piiriin kuuluvat tilanteet ovat epäyhteinäisiä ja koska yksittäisistä tuensaajista ei ollut täydellisiä ja luotettavia tietoja, sen on pitänyt tutkia vain kyseisiä toimenpiteitä ja jättää yksittäistapausten arviointi riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanovaiheeseen. Komissio katsoo joka tapauksessa vastauksena kantajan esittämään väitteeseen tutkinnan pituudesta, ettei sillä ollut mitään syytä pyytää lisätietoja ja pitkittää siten menettelyä yhä enemmän.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

61 Alustavasti on huomautettava, että esillä olevassa asiassa on kyse yleisesti sovellettavasta tukiohjelmasta eikä yksittäisestä tuesta.

62 Kun kyse on tukiohjelmasta, komissio voi kuitenkin tyytyä tutkimaan asianomaisen ohjelman yleiset ja abstraktit piirteet olematta velvollinen tutkimaan jokaista yksittäistä soveltamistapausta, kun se tarkistaa, onko tuossa ohjelmassa tukeen viittaavia osatekijöitä (ks. asia C-148/04, Unicredito Italiano, tuomio 15.12.2005, Kok., s. I-11137, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Tässä tapauksessa on aluksi todettava, että kyseinen tukiohjelma koskee erityistä yritysryhmää eli lain nro 142/90 mukaisia yhtiöitä. Tällaisena yhtiönä oleminen on ainoa edellytys mainitun ohjelman piiriin kuulumiselle.

64 Tämän jälkeen on todettava, että kolmivuotista yhteisöverosta vapautusta ei sovelleta pelkästään erityisiin palveluihin. Kuten kantaja on myöntänyt, kyseisen ohjelman piiriin kuuluvat yritykset toimivat näet hyvin erilaisilla talouden sektoreilla. Esillä olevassa asiassa on kuitenkin kyse yhdestä ainoasta tukiohjelmasta, joka kattaa suuren joukon aloja, eikä erilaisista tukiohjelmista, jotka on luokiteltu asianomaisen toiminnan tai asianomaisten markkinoiden mukaan. Komissio ei tästä syystä ollut velvollinen ottamaan huomioon kaikkia eri toimintoja tai markkinoita arvioidakseen kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen vaikutuksia (ks. vastaavasti asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987, Kok., s. 4013, 18 kohta; edellä 56 kohdassa mainittu Maribel 2/3-tapaus, tuomion 48 kohta ja asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok., s. I-2289, 89–91 kohta).

65 Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että komissiolla ei ollut velvollisuutta tutkia tukiohjelmaa siten, että se arvioi samanaikaisesti sen yksittäisiä soveltamistapauksia, varsinkin kun tällainen velvollisuus saattaisi heikentää sillä valtiontukien osalta olevan valvontavallan tehokkuutta. Komissio ei näin ollen ole velvollinen pyytämään viran puolesta tietoja kyseisen tukiohjelman konkreettisista soveltamistapauksista. Väite on siis hylättävä.

66 Lopuksi on todettava, että riidanalaista päätöstä on perusteltu tältä osin riittävästi. Siitä näet ilmenee komission korostaneen sitä, että sen tutkinta koski ainoastaan riidanalaisilla toimenpiteillä käyttöön otettuja tukiohjelmia eikä eri yrityksille myönnettyjä yksittäisiä tukia. Edellä olevasta seuraa lisäksi, että komissio voi tyytyä arvioimaan tukiohjelman yleisiä ja abstrakteja piirteitä, kun se tarkistaa, onko tuossa ohjelmassa tukeen viittaavia osatekijöitä ja ovatko kyseiset osatekijät yhteismarkkinoille soveltuvia.

67 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista ja perustelujen puuttumista siltä osin kuin on kyse kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen luonnehtimisesta valtiontueksi

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

68 Tämän kanneperusteen yhteydessä kantaja väittää, että kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta ei ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ja että komissio on laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa tältä osin.

69 Kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

70 Ensimmäisessä osassa kantaja huomauttaa, että ennakkoedellytys sille, että tukiohjelman voidaan päätellä vääristävän kilpailua EY 87 artiklassa tarkoitetulla tavalla, on se, että kyseisestä ohjelmasta tukea saavat yritykset toimivat todellisuudessa kilpailuun perustuvilla markkinoilla.

71 Se toteaa, että kun kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta oli voimassa, ja jopa tämän jälkeen erilaisten julkisten paikallispalveluiden tarjoamista ei ollut avattu kilpailulle. Sähköenergian myynnin ala, jolla kaikilla energiantuotantoyrityksillä oli velvollisuus myydä monopolinhaltijalle, vapautettiin vasta vuonna 1999 sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 19.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/92/EY (EYVL 1997, L 27, s. 20) täytäntöönpanon johdosta. Kaasunjakelu vapautettiin puolestaan vasta vuonna 2000, kun Italiassa pantiin täytäntöön maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/30/EY (EYVL L 204, s. 1). Lisäksi sähköenergian jakelu, kaukolämpöala sekä vesihuoltopalvelujen markkinat olivat kilpailulta suojattuja. Näistä seikoista siis ilmenee, että kyseiset julkisten paikallispalvelujen alat vapautettiin vasta kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen soveltamisajanjakson jälkeen.

72 Mahdollisuudet tehdä kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen soveltamisajanjakson aikana hankintasopimuksia julkisten paikallispalvelujen tarjoamiseksi ovat kantajan mukaan olleet lisäksi poikkeukselliset.

73 Kantaja väittää myös, että kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen edunsaajayritykset ovat vain hyvin harvoin voineet osallistua tarjouskilpailuihin palvelujen hoidon varmistamiseksi alkuperäisen maantieteellisen alueensa ulkopuolella, eikä näin ole

koskaan ollut sähköalalla. Vesihuollon alalla tehtyjä hankintasopimuksia on esimerkiksi ollut hyvin pieni määrä, niiden arvot ovat olleet vähäisiä eivätkä ne ole koskeneet hankintasopimuksen tekemistä palvelusta sellaisenaan.

74 Kantajan mukaan kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta ei ole omiaan vääristämään kilpailua seuraavasta kolmesta syystä. Ensinnäkin lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt eivät ole olleet vapaita määrittämään yksin hintoja asianomaisia aloja sääntelevien lainsäännösten nojalla. Toiseksi kyseisten yhtiöiden osalta on tehty sellaisia pitkäaikaisia käyttöoikeussopimuksia tai hankintasopimuksia, joiden voimassaoloaika ei ole päättynyt kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen voimassaoloajan päättyessä. Kolmanneksi kyseisten yhtiöiden tuloilla pyritään olennaisilta osin lisäämään viitekunnan tuloja, ja ne on jaettu osakkeenomistajille.

75 Kantajan mukaan ei siis ole mahdollista väittää, että markkinat, joita kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta koski, olisivat perustuneet kilpailuun siltä osin kuin on kyse niistä aloista, joilla kantaja toimii.

76 Kantaja väittää toisen osan yhteydessä, että koska se on näyttänyt toteen, ettei tarkasteltavina olevilla markkinoilla ollut kilpailua, kysymys siitä, onko jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistunut vaikutuksia, on tullut tarpeettomaksi.

77 Se katsoo tältä osin, että komission riidanalaisen päätöksen 68 perustelukappaleessa esittämä väite, jonka mukaan ”niin kutsuttuja ’julkisia paikallispalveluja’ koskevien käyttöoikeussopimusten markkinat ovat yhteisön sisäiselle kilpailulle – – avoimet markkinat”, on apodiktinen ja abstrakti.

78 Kantaja katsoo lisäksi, että kun otetaan huomioon se, ettei jäsenvaltioiden välisen kaupan estettä koskevia todisteita ollut, komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa perustella kattavasti kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen luonnehtiminen valtiontueksi. Komissio on riidanalaisessa päätöksessä tarkastellut pelkästään abstraktisti ja hypoteettisesti vaaraa, joka kilpailulle aiheutuu siitä, että lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden toiminnat laajennetaan koskemaan muita kuin niihin julkisiin käyttöoikeussopimuksiin tai veroetuihin, joista ne ovat väitetysti saaneet etua, liittyviä toimintoja, eikä se ole tarkastanut lainkaan tosiseikkojen paikkansapitävyyttä tai tehnyt asianmukaista arviointia talouden eri sektoreista.

79 Väliintulijat yhtyvät kantajan näkemykseen ja lausumiin.

80 Komissio kiistää kaikki esitetyt väitteet ja katsoo, että riidanalaista päätöstä on perusteltu riittävästi.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

81 Aluksi on huomautettava, että jotta toimenpide voidaan luokitella EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi, kaikkien kyseisessä määräyksessä esitettyjen edellytysten on täytyttävä. Kyse on ensinnäkin oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä. Kyseisen toimenpiteen on toiseksi oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi on oltava kyse valikoivasta edusta. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747, 74 ja 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, jäljempänä Altmark-tapaus ja asia C-172/03, Heiser, tuomio 3.3.2005, Kok., s. I-1627, 27 kohta).

82 Esillä olevassa asiassa kantaja väittää, etteivät vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vaikutusta kilpailuun koskevat edellytykset ole täyttyneet.

83 Komissiolla ei ole näitä kahta edellytystä arvioidessaan velvollisuutta osoittaa, että tuet todella vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiaankin vääristyy, vaan komission on ainoastaan tutkittava, ovatko tuet omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua (ks. edellä 62 kohdassa mainittu asia Unicredito Italiano, tuomion 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 On myös huomautettava, että komissio voi rajoittaa tukiohjelman osalta tehtävän tutkimuksen kyseisen ohjelman ominaispiirteisiin arvioidessaan päätöksensä perustelukappaleissa sitä, voiko kyseinen ohjelma hyödyttää olennaisesti sellaisia yrityksiä, jotka toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa, kun otetaan huomioon yksityiskohtaiset säännöt, joista ohjelmassa säädetään (edellä 64 kohdassa mainittu asia Italia v. komissio).

85 Lisäksi on todettava, että kaikki yhteisön markkinoilla toimintaansa harjoittavalle yritykselle myönnettävä tuki voi vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/92, Diputación Foral de Álava v. komissio, tuomio 6.3.2002, Kok., s. II-1385, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Ei ole myöskään olemassa tiettyä rajaa tai prosenttilukua, jonka alittavan toimenpiteen osalta voitaisiin katsoa, että sillä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen suhteellisen vähäinen merkitys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen vaatimaton koko ei nimittäin lähtökohtaisesti sulje pois sitä mahdollisuutta, että tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok., s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, 43 kohta, ns. Tubemeuse-tapaus; yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok., s. I-4103, 42 kohta ja edellä 81 kohdassa mainittu Altmark-tapaus, tuomion 81 kohta).

87 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei ole mitenkään suljettu pois, että sellaiselle yritykselle myönnetty julkinen tuki, joka tuottaa ainoastaan paikallisia tai alueellisia liikennepalveluja eikä tuota liikennepalveluja kotivaltionsa ulkopuolella, voi kuitenkin vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Kun jäsenvaltio myöntää julkisen tuen yritykselle, kyseisen yrityksen liikennepalvelujen tarjonta voi näet pysyä ennallaan tai lisääntyä, minkä seurauksena muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet tarjota liikennepalveluja kyseisen valtion markkinoilla ovat vähäisemmät (ks. edellä 81 kohdassa mainittu Altmark-tapaus, tuomion 77 ja 78 kohta).

88 Esillä olevassa asiassa on kilpailuun kohdistuvaa vaikutusta koskevasta edellytyksestä todettava, että vaikka kantaja on tosin väittänyt, että lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt eivät toimi kilpailuun perustuvilla markkinoilla, ja viitannut samalla erityisesti omiin toiminta-aloihinsa, se ei kuitenkaan ole esittänyt mitään pätevää näyttöä tukeakseen väitettä, jonka mukaan julkisten paikallispalvelujen alat eivät aikoinaan olleet avoimia kilpailulle. Tältä osin on huomautettava, että esillä olevassa asiassa on kyse tukiohjelmasta, joka kattaa suuren joukon aloja, eikä eri tukiohjelmista, joista kukin koskee tiettyä alaa.

89 Jo sen perusteella, että kyseistä tukiohjelmaa sovelletaan ainoastaan lain nro 142/90 mukaisiin yhtiöihin siitä riippumatta, mitä toimintaa ne harjoittavat, ja sen, että kyseiset yritykset toimivat tosiaan erilaisilla talouden aloilla, kilpailulle avoimet alat mukaan lukien, voidaan päätellä, että kyseinen toimenpide on sinällään omiaan vaikuttamaan kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

90 Tältä osin on huomautettava, että kuten komissio on riidanalaisen päätöksen 73 ja 84 perustelukappaleessa todennut, tietyillä kyseessä olevilla aloilla, kuten farmaseuttisten tuotteiden, jätehuollon, kaasun, sähkön ja vesihuollon aloilla, esiintyi jonkinlaista kilpailua ajankohtana, jolloin kyseiset toimenpiteet tulivat voimaan.

91 Lisäksi on todettava, että lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden toiminta-aloilla yritykset kilpailevat saadakseen julkisia paikallispalveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia eri kunnissa ja että mainittujen käyttöoikeussopimusten markkinat ovat kilpailulle avoimet markkinat (riidanalaisen päätöksen 67 ja 68 perustelukappale).

92 Väite, jonka mukaan kilpailua ei ole eikä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ole siis vaikutettu siitä syystä, että kyseisiä palveluja koskevat sopimukset on todellisuudessa tehty suoraan lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden kanssa, on hylättävä. Yhtäältä sopimusten tekeminen suoraan ei tee pätemättömäksi sitä edellä olevissa kohdissa tehtyä toteamusta, jonka mukaan relevanteilla markkinoilla esiintyi ainakin jonkinlaista kilpailua. Toisaalta väitteellä pyritään pikemminkin osoittamaan se, että kyseisillä toimenpiteillä on rajallisia vaikutuksia kilpailuun, eikä sitä, ettei relevanteilla markkinoilla ole kilpailua. Kuten komissio korostaa riidanalaisen päätöksen 71 perustelukappaleessa, ei näet voida pitää mahdottomana, että jo pelkästään lain nro 142/90 mukaisille yhtiöille myönnettävän tuen olemassaolo on kannustanut kuntia antamaan palvelut suoraan niiden hoidettaviksi sen sijaan, että ne tekisivät käyttöoikeussopimuksia avoimien menettelyjen perusteella.

93 Nimenomaan siitä kysymyksestä, ovatko kyseiset toimenpiteet vääristäneet tai ovatko ne uhanneet vääristää markkinoilla esiintyvää kilpailua, on todettava, että toimenpiteillä on vahvistettu lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden kilpailuasemaa kaikkiin muihin relevanteilla markkinoilla toimiviin italialaisiin tai ulkomaisiin yrityksiin nähden. Kuten komissio on riidanalaisen päätöksen 62 perustelukappaleessa perustellusti todennut, yritykset, joiden oikeudellinen muoto ei ole pääomayhtiö ja joiden yhtiöosuuksien enemmistö ei ole paikallisten julkisyhteisöjen omistuksessa, ovat epäedullisessa asemassa yrittäessään kilpailla tarjouskilpialussa mahdollisuudesta tarjota tiettyä palvelua tietyllä alueella.

94 Lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden toimintoja ei lisäksi ole rajattu julkisten paikallispalvelujen alaan. Kyseisellä toimenpiteellä saatetaan näin ollen helpottaa mainittujen yhtiöiden levittäytymistä muille markkinoille, jotka ovat kilpailulle

avoimet, millä on vääristäviä vaikutuksia jopa muihin kuin julkisten paikallispalvelujen aloihin. Laista nro 142/90, sellaisena kuin Corte suprema di cassazione (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin, Italia) on sitä tulkinnut 6.5.1995 antamassaan tuomiossa nro 4989 ja Consiglio di Stato (ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuin, Italia) 3.9.2001 antamassaan tuomiossa nro 4586, ilmenee tältä osin, että lain nro 142/90 mukaisilla yhtiöillä on mahdollisuus toimia muilla alueilla sekä Italiassa että ulkomailla ja muilla kuin niiden yhteisöjärjestyksen mukaisilla julkisten palvelujen aloilla, ellei se vähennä niiden resursseja ja varoja huomattavasti ja ole omiaan vahingoittamaan viiteyhteisöä.

95 Edellä olevasta seuraa, että kyseinen toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

96 Siltä osin kuin on kyse valtioiden väliseen kauppaan vaikuttamista koskevasta edellytyksestä, on aluksi todettava, että se, että lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt toimivat ainoastaan kansallisilla markkinoillaan tai alkuperäisellä alueellaan, ei ole ratkaisevaa. Kyseinen toimenpide vaikuttaa näet valtioiden väliseen kauppaan, kun muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet tarjota palvelujaan Italian markkinoilla ovat vähäisemmät (ks. edellä 87 kohta).

97 Komissio on näin ollen riidanalaisen päätöksen 70 perustelukappaleessa perustellusti todennut, että kyseinen toimenpide voi estää ulkomaista yritystä sijoittautumasta Italiaan tai tarjoamasta siellä palvelujaan, ja se vaikuttaa siten jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

98 Yhtäältä näet kyseisellä toimenpiteellä vahingoitetaan ulkomaisia yrityksiä, jotka haluaisivat tehdä paikallisen käyttöoikeussopimuksen julkisten palvelujen tarjoamiseksi Italiassa, koska kyseisen ohjelman piiriin kuuluvat julkiset yritykset voivat tarjota

edullisimmin hinnoin kuin niiden kansalliset tai yhteisön kilpailijat, jotka eivät kuulu kyseisen ohjelman piiriin. Toisaalta kyseisen toimenpiteen johdosta muiden jäsenvaltioiden yritysten on vähemmän houkuttelevaa tehdä investointeja julkisten paikallispalvelujen alalla Italiassa (esim. hankkimalla osake-enemmistön), koska hankitut yritykset eivät voisi hyötyä (tai saattaisivat menettää tämän hyödyn) kyseisestä toimenpiteestä uusien osakkeenomistajiensa luonteen vuoksi (ks. riidanalaisen päätöksen 69 perustelukappale).

99 Edellä olevasta seuraa, ettei komissio ole tehnyt virhettä katsoessaan, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta ja kilpailun vääristymistä koskevat edellytykset olivat täyttyneet esillä olevassa asiassa.

100 Siltä osin kuin riidanalaisen päätöksen väitetään olevan puutteellisesti perusteltu näiden kahden edellytyksen osalta, on huomautettava, että komissio on riidanalaisen päätöksen 62–64, 69, 73 ja 74 perustelukappaleessa esittänyt suppeasti mutta selvästi ne syyt, joilla se katsoi, että kolmivuotisella vapautuksella yhteisöverosta saatettiin vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kuten edellä on jo todettu, komissiolla ei lisäksi ole velvollisuutta osoittaa jo myönnettyjen tukien todellisia vaikutuksia (asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok., s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 33 kohta).

101 Kaikesta edellä olevasta seuraa, että toinen kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee EY 88 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista sen vuoksi, että kyseiset toimenpiteet on luonnehdittu uudeksi tueksi, ja näin ollen menettelysääntöjen rikkomista ja perustelujen puuttumista

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

102 Tämän kanneperusteen yhteydessä kantaja väittää toissijaisesti, että kyseinen toimenpide on voimassa olevaa tukea ja että komissio on näin ollen soveltanut virheellisesti EY 88 artiklaa ja asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i ja v alakohtaa. Se vetoaa myös riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen tältä osin.

103 Kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

104 Kantaja katsoo ensimmäisessä osassa, että kyse on asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitetuista voimassa olevista tuista, sillä kyseiset markkinat olivat viiteajanjakson aikana kilpailulta suljetut. Lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt saattoivat näet toimia ainoastaan kotialueellaan yksinoikeuteen perustuvassa järjestelmässä. Kyseinen toimenpide on siten joka tapauksessa muuttunut valtiontueksi aikaisintaan kyseisten alojen väitetyn kilpailulle avaamisen jälkeen.

105 Kantaja väittää asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i alakohtaan perustuvassa toisessa osassa, että se, että kunnat ja kunnalliset yritykset hoitavat yleishyödyllisiä palveluja monopolijärjestelmässä, on vapautettu veroista jo viime vuosisadan alusta alkaen.

106 Kantajan mukaan yhtäältä kuntiin ja kunnallisiin yrityksiin julkisten paikallispalvelujen hoitamiseksi sovellettavan verojärjestelmän ja toisaalta lain nro 142/90 mukaisia yhtiöitä koskevan kolmivuotisen yhteisöverosta vapautuksen välillä on olemassa jatkuvuus. Kunnalliset yritykset ja lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt ovat näet pääosin yksi ja sama yksikkö.

107 Komissio ei siis ole kantajan mukaan täyttänyt velvollisuuttaan osoittaa, että uusi toimenpide on vaikuttanut ”alkuperäisen järjestelmän olennaiseen sisältöön”, mikä on yksi perusedellytys sille, että voimassa oleva tuki voidaan katsoa uudeksi tueksi yhdistetyissä asioissa T-195/01 ja T-207/01, Government of Gibraltar vastaan komissio, 30.4.2002 annetussa tuomiossa (Kok., s. II-2309) tarkoitetulla tavalla. Kyseisiä veroetuja ei ole muutettu, eikä edunsaajien ryhmää ole laajennettu.

108 Sitä ajallista taukoa, jonka komissio on katsonut olevan kunnallisia yrityksiä ja lain nro 142/90 mukaisia yhtiöitä koskevien järjestelmien välillä, ei voida hyväksyä, sillä kunnalliset yritykset ovat hyötyneet edelleen vanhasta verojärjestelmästä siihen saakka, kunnes ne muutettiin lain nro 142/90 mukaisiksi yhtiöiksi, mikä tapahtui vasta uutta verojärjestelmää käyttöön otettaessa. Lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt eivät näin ollen ole missään vaiheessa olleet velvollisia maksamaan tuloveroa vuosien 1990 ja 1993 välisenä aikana.

109 Kantaja katsoo, että komission perustelut ovat ristiriitaisia siltä osin kuin komissio myöntää ensiksi sen, että lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt ja aikaisemmat kunnalliset yritykset ovat taloudellisesti ja aineellisesti samanlaisia siirtoveroista vapauttamisen yhteydessä, mutta se ei ota tätä samanlaisuutta huomioon arvioidessaan kolmivuotista vapautusta yhteisöverosta.

110 Kantajan mukaan lain nro 142/90 22 §:n 3 momentin sanamuodossa ja komission lainaamassa kansallisessa oikeuskäytännössä ei ole viitteitä siihen suuntaan, että lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden ja kunnallisten tai erityisten yritysten välillä olisi aineellisen ja alueellisen soveltamisalan kannalta katsoen eroa.

111 Väliintulijat yhtyvät kantajan näkemykseen ja lausumiin.

112 Komissio katsoo, että kanneperuste on hylättävä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

113 Asiassa C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, 9.8.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. s. I-3829) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että EY 88 artiklan määräysten sisällöstä ja niiden tavoitteista ilmenee, että tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina voimassa olevina tukina on pidettävä tukia, jotka olivat voimassa ennen EY:n perustamissopimuksen voimaantuloa, ja tukia, jotka on voitu panna sääntöjen mukaisesti täytäntöön EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyjen edellytysten täyttyessä, ja näihin on luettava mukaan tuet, jotka perustuvat yhteisöjen tuomioistuimen tälle artiklalle asiassa 120/73, Lorenz, 11.12.1973 antamassaan tuomiossa (Kok., s. 1471, Kok. Ep. II, s. 177, 4–6 kohta) antamaan tulkintaan, kun taas uusina tukina, joita tässä viimeksi mainitussa määräyksessä määrätty ilmoittamisvelvollisuus koskee, on pidettävä puolestaan toimenpiteitä, joilla aiotaan ottaa käyttöön tai muuttaa tukea, ja on täsmennettävä, että muutokset voivat koskea joko voimassa olevia tukia tai alkuperäisiä suunnitelmia, joista on ilmoitettu komissiolle.

114 Voimassa olevien tukien osalta on todettava, että oikeuskäytännössä ilmaistut säännöt on esitetty ja vahvistettu asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdassa.

115 Kyseisen säännöksen mukaan voimassa olevana tukena on pidettävä

i) tukia, jotka olivat olemassa ennen EY:n perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisessä jäsenvaltiossa

ii) hyväksyttyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai neuvosto on hyväksynyt

iii) tukia, joiden voidaan katsoa tulleen hyväksytyiksi, koska komissio ei ole tehnyt päätöstä kahden kuukauden määräajassa, joka alkaa lähtökohtaisesti kulua tukea koskevan täydellisen ilmoituksen saamista seuraavasta päivästä ja joka komissiolla on käytettävinään alustavan tutkinnan suorittamiseksi

iv) tukia, joiden osalta takaisin perimiseen sovellettava kymmenen vuoden vanhentumisaika on kulunut umpeen

v) tukia, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä. Jos tietyt toimenpiteet muuttuvat tuiksi sen jälkeen, kun tietty toiminta on vapautettu kilpailulle yhteisön lainsäädännössä, näitä toimenpiteitä ei kilpailun vapauttamiselle vahvistetun ajankohdan jälkeen pidetä voimassa olevana tukena.

116 Tämän jälkeen on todettava, että mainitun asetuksen 1 artiklan c alakohdan nojalla voimassa olevan tuen muutosta on pidettävä uutena tukena.

117 Toimenpiteet, joilla pyritään ottamaan tukia käyttöön tai muuttamaan voimassa olevia tukia, ovat uusia tukia. Erityisesti silloin, kun muutos on vaikuttanut alkuperäisen ohjelman olennaiseen sisältöön, kyseinen ohjelma on muuttunut uudeksi tukiohjelmaksi. Tällaisesta olennaisesta muutoksesta ei kuitenkaan voi olla kyse, jos uusi

elementti on selvästi erotettavissa alkuperäisestä ohjelmasta (ks. edellä 107 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Government of Gibraltar, tuomion 109–111 kohta).

118 Esillä olevassa asiassa on selvää, ettei kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta kuulu asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettujen toisen, kolmannen tai neljännen tilanteen piiriin siten, että tukitoimenpidettä voitaisiin pitää voimassa olevana tukena. Kantaja ei ole myöskään vedonnut niihin.

119 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mielestä aluksi on sopivaa tutkia käsiteltävänä olevan kanneperusteen toinen osa.

120 Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuista tilanteista ensimmäisen osalta on ensin todettava, että kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta otettiin käyttöön asetuksella nro 331/93 ja lailla nro 549/95. Vuonna 1990, jolloin lailla nro 142/90 pantiin toimeen kuntien käyttöön julkisten paikallispalvelujen tuottamiseksi annettujen laillisten organisointivälineiden uudistus, johon kuului mahdollisuus perustaa rajavastuuyhtiöitä, joiden yhtiöosuuksien enemmistö on julkisessa omistuksessa, näiden yhtiöiden hyväksi ei ollut vielä säädetty mistään tuloveroja koskevasta vapautuksesta.

121 Kaikki lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt, jotka on perustettu vuoden 1990 ja asetuksen nro 331/93 66 §:n voimaantulopäivän eli 30.8.1993 välisenä aikana, olivat näet velvollisia maksamaan tuloveroa.

122 Kuten komissio on riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleessa perustellusti todennut, Italian lainsäätäjän on näin ollen pitänyt hyväksyä uusi laki useita vuosikymmeniä EY:n perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen laajentaakseen paikallistason julkisyhteisöihin sovellettavan verojärjestelmän koskemaan myös lain nro 142/90 mukaisia yhtiöitä.

123 Vaikka lisäksi myönnettäisiin, että kunnallisille yrityksille myönnetty verovapautus on otettu käyttöön ennen EY:n perustamissopimuksen voimaantuloa ja että se on ollut voimassa vuoteen 1995 saakka, lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt eroavat kuitenkin olennaisesti kunnallisista yrityksistä. Kunnallisten ja erityisten yritysten osalta voimassa olevien veroetujen laajentaminen koskemaan lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden kaltaista uutta edunsaajien ryhmää merkitsee alkuperäisen ohjelman erotettavissa olevaa muutosta. Kuten Consiglio di Staton 3.9.2001 antamassa tuomiossa nro 4586 on todettu, lain nro 142/90 mukaisten yhtiöiden ja kunnallisten yritysten välillä on näet olemassa lakiin perustuvia eroja etenkin siitä syystä, että ensimmäiseksi mainittuja ei koske jälkimmäisenä mainituille asetettu tiukka alueeseen liittyvä rajoitus ja että ensimmäiseksi mainittujen toiminta-alat ovat paljon laajemmat. Kuten edellä 94 kohdassa on jo huomautettu, lain nro 142/90 mukaisilla yhtiöillä on siten mahdollisuus toimia viitealueen ulkopuolella niin Italiassa kuin ulkomaillakin sekä muilla kuin niiden yhtiöjärjestyksen mukaisten julkisten palvelujen aloilla, ellei se vähennä niiden resursseja ja varoja huomattavasti ja ole omiaan vahingoittamaan viiteyhteisöä.

124 Kuten näin ollen komissio on riidanalaisen päätöksen 92 perustelukappaleessa todennut, vaikka kunnallisten yritysten oikeudet ja velvoitteet ovat siirtyneet lain nro 142/90 mukaisille yhtiöille, lainsäädäntö, jossa määritetään niiden asiallinen ja maantieteellinen toiminta-ala, on kuitenkin muuttunut olennaisesti.

125 Tämän perusteella on pääteltävä, että lain nro 549/95 3 §:n 70 momentin ja asetuksen nro 331/93 66 §:n 14 momentin säännöksillä käyttöön otettu kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta ei kuulu asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i alakohdan soveltamisalan piiriin.

126 Sen käsiteltävänä olevan kanneperusteen ensimmäisen osan osalta, joka perustuu asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohtaan, on korostettava, että kyseistä säännöstä voidaan soveltaa ainoastaan toimenpiteisiin, joka eivät olleet tukea niiden käyttöönottohetkellä. Tältä osin riittää, kun todetaan, että kuten komissio on riidanalaisen päätöksen 83–85 perustelukappaleessa selittänyt, kyseinen toimenpide otettiin käyttöön ajankohtana, jolloin markkinat olivat joka tapauksessa – tosin hyvin todennäköisesti eriasteisesti – avoimet kilpailulle. Näin ollen on katsottava, että

kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta ei kuulu asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdan soveltamisalan piiriin.

127 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteellä, jonka mukaan energiantuotanto vapautettiin vasta vuonna 1999. On näet huomautettava, että esillä olevassa asiassa on kyse tukiohjelmasta, joka koskee useita aloja kattavaa erityistä yritysryhmää. Tästä syystä komissiota ei voida edellyttää tekemään alakohtaista tutkimusta. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, etteikö tiettyjä erityistapauksia voitaisi pitää voimassa olevina tukina. Komissio on juuri tästä syystä ottanut riidanalaisessa päätöksessä huomioon kyseisen mahdollisuuden (riidanalaisen päätöksen 85 perustelukappale).

128 Tästä syystä ei voida päätellä, että perustelut olisivat puutteelliset.

129 Siltä osin kuin on kyse väitetystä ristiriidasta siirtoveroista vapautusta koskevan tutkinnan ja kolmivuotisen yhteisöverosta vapautusta koskevan tutkinnan välillä sen mukaan, pidetäänkö kunnallisia yrityksiä ja lain nro 142/90 mukaisia yhtiöitä taloudellisesti ja sisällöllisesti erillisinä yksikköinä, on lopuksi huomautettava, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä todennut Italian hallituksen antamiin tietoihin tukeutuen katsoneensa, että ensiksi mainittu vapautus oli perusteltavissa asianomaisen ohjelman luonteella ja yleisellä rakenteella. Ilman, että on tarpeen ottaa kantaa kyseisen arvioinnin oikeellisuuteen, on huomautettava, että se, että komissio on mahdollisesti tehnyt virheen siirtoveroa koskevan vapautuksen osalta, ei merkitse sitä, että riidanalaisen päätöksen toinen osa on kumottava.

130 Edellä esitetystä seuraa, että kolmas kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan virheellistä soveltamista ja perustelujen puuttumista

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

131 Tässä kanneperusteessa kantaja väittää, että komissio on tehnyt virheen siltä osin kuin se on katsonut, ettei kyseinen toimenpide voinut olla yhteismarkkinoille soveltuvaa valtiontukea EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella. Kyseisen toimenpiteen soveltuvuus yhteismarkkinoille tämän määräyksen perusteella ilmenee kantajan mukaan siitä, että sen avulla on ollut mahdollista uudistaa kunnallisten yritysten rakennetta ja siirtyä kilpailuun perustuville markkinoille. Komissio on näin ollen arvioinut käsiteltävänä olevaa tapausta virheellisesti riidanalaisessa päätöksessä.

132 Lisäksi komission riidanalaisessa päätöksessä tekemä arviointi on ristiriitainen, koska komissio ei ole pitänyt merkityksellisinä sellaisia hallinnolliseen menettelyyn osallistuneiden yritysten mieleen palauttamia ennakkotapauksia, kuten siirtymäsäännöksistä, joilla poistetaan vapautus yhteisöverosta kunnallisten liikenneyritysten osalta, 10.11.1999 tehtyä komission päätöstä (EYVL C 379, s. 11) ja Ranskan suunnittelemasta tukijärjestelmästä Ranskan satama-alan hyväksi 22.12.1999 tehtyä komission päätöstä 2000/410/EY (EYVL 2000, L 155, s. 52). Kuten esillä olevassa asiassa, näissä kummassakin päätöksessä kyseessä olleilla verotuksellisilla toimenpiteillä pyrittiin varmistamaan siirtyminen monopolijärjestelmästä vapautettuun järjestelmään.

133 Kantaja väittää, että jollei kyseistä toimenpidettä olisi toteutettu, kunnallisia yrityksiä ei olisi milloinkaan muutettu pääomayhtiöiksi. Mainittu toimenpide on ollut välttämätön edistämään julkisten paikallispalvelujen avaamista kilpailulle siten, että samalla taataan viranomaisten ja palvelujen tuottajien taloudellisten suhteiden avoimuus. Kyseisellä toimenpiteellä on vastattu perustavanlaatuiseen vaatimukseen varmistaa siirtymäaika kyseisten yritysten rakennemuutokselle vaarantamatta kuitenkaan julkisen palvelun tuottamisen jatkuvuutta. Kantaja väittää myös, että perustelut ovat tältä osin puutteelliset.

134 Väliintulijat yhtyvät kantajan näkemykseen ja lausumiin.

135 Komission mielestä kanneperuste on tehoton. Kyseinen toimenpide on näet todettu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, koska sillä rikotaan EY 43 artiklaa, mitä kantaja ei ole kiistänyt. Komissio kiistää toissijaisesti käsiteltävänä olevan kanneperusteen perusteltavuuden.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

136 Aluksi on huomautettava, että komissiolla on EY 87 artiklan 3 kohdan osalta laajaa harkintavaltaa (asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok., s. 901, 18 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan on siis kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

137 Tämän jälkeen on todettava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraavan, että jotta vaikeuksissa oleville yrityksille tarkoitetut tuet voidaan todeta EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella yhteismarkkinoille soveltuviksi, tukien on liityttävä sellaiseen johdonmukaiseen rakenneuudistussuunnitelmaan, joka on esitettävä komissiolle tarpeellisine tarkennuksineen (asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, Kok., s. I-2481, 45 kohta).

138 Esillä olevassa asiassa on riidanalaisen päätöksen perustelujen osalta todettava kyseisestä päätöksestä ilmenevän, että komissio on tarkastanut, voitiinko tukea pitää yhteismarkkinoille soveltuvana EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella aluksi valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen (EYVL 1999, C 288, s. 2) kannalta ja tämän jälkeen mainituista suuntaviivoista riippumatta. Se on tältä osin esittänyt syyt, joiden vuoksi se

tuli kielteiseen lopputulokseen (riidanalaisen päätöksen 97 perustelukappale ja sitä seuraavat perustelukappaleet).

139 Esillä olevassa asiassa asiakirja-aineistosta ilmenee tämän jälkeen selvästi, etteivät edellytykset sille, että kolmivuotiseen vapautukseen yhteisöverosta voidaan soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta, olleet täyttyneet. Kolmivuotisella vapautuksella yhteisöverosta ei pyritty palauttamaan sen piiriin kuuluvien yritysten kannattavuutta, eikä sitä ollut tarkoitettu ainoastaan vaikeuksissa oleville yrityksille. Vaikka oletetaan, että näin olisi ollut, mitään rakennusuudistussuunnitelmaa tai muuta toimea, jolla pyritään hyvittämään kyseisen tuen myöntämisestä johtuvat kilpailun vääristymiset, ei ole esitetty. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että vaikeuksissa oleville yrityksille tarkoitetut tuet voidaan todeta EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella yhteismarkkinoille soveltuviksi, edellyttää kuitenkin sitä, että tukien on liityttävä johdonmukaiseen rakenneuudistussuunnitelmaan, joka on esitettävä komissiolle tarpeellisine tarkennuksineen (asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, Kok., s. I-2481, 45 kohta).

140 Sen väitteen osalta, jonka mukaan kyseisellä toimenpiteellä on helpotettu siirtymistä monopolimarkkinataloudesta kilpailuun perustuvaan markkinatalouteen, on korostettava, ettei kantaja ole osoittanut, miltä osin kyseinen toimenpide on johtanut kilpailun voimistumiseen. Kuten näet on jo todettu, kyseessä olevilla markkinoilla oli jo olemassa jonkinlaista kilpailua ja kyseisellä toimenpiteellä saatettiin siis vääristää kilpailua.

141 Esillä olevassa asiassa noudatetun lähestymistavan ja muissa komission päätöksissä omaksutun lähestymistavan välillä väitetysti olevan ristiriidan osalta on huomautettava, että niistä kummastakin komission päätöksestä, joihin kantaja vetoaa, ilmenee, ettei kyseisiä tilanteita voida verrata käsiteltävänä olevaan asiaan. Siltä osin kuin on kyse 10.11.1999 tehdystä päätöksestä on todettava, kuten komissio on perustellusti huomauttanut, että verovapautuksen edunsaajia mainitussa asiassa oli kielletty osallistumasta tarjouskilpailuihin viitealueensa ulkopuolella siihen saakka, kunnes niiden omat kansalliset markkinat avataan. Päätöksen 2000/410 osalta on huomautettava, että kyseisten tukien myöntäminen tuossa tapauksessa edellytti investointien tekemistä olemassa olevien laitteiden siirtämiseksi ja korvaamiseksi.

142 Neljäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Viides kanneperuste, joka koskee takaisinperimismääräyksen lainvastaisuutta sekä luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

143 Tämän kanneperusteen yhteydessä kantaja vetoaa siihen, että Italian tasavallalle osoitettu määräys periä takaisin tuensaajille yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todettujen ohjelmien perusteella myönnetty tuki on lainvastainen, ja siihen, että luottamuksensuojan periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta on loukattu. Tämä kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

– Ensimmäinen osa, joka koskee takaisinperimismääräyksen lainvastaisuutta kyseisen toimenpiteen abstraktiin tarkasteluun nähden

144 Kantajan mukaan riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa Italian tasavalta määrätään perimään takaisin kaikki tuet, joita lain nro 142/90 mukaiset yhtiöt ovat saaneet, vaikka komissio on tunnustanut mahdollisuuden, jonka mukaan tietyt tuet – niitä kuitenkaan yksilöimättä – eivät ole yhteismarkkinoille soveltumattomia. Kantajan mukaan Italian tasavalta on siten velvollinen suorittamaan tosiseikkoja koskevan erittäin monitahoisen arvioinnin, johon liittyvä harkintavalta ylittää laajasti sen toimivallan, ja sillä on vaarana peruuttaa toimenpiteet, jotka eivät ole tukea tai jotka ovat voimassa olevaa tukea tai tukea, joka voi olla yhteismarkkinoille soveltuvaa tai joka on todettu yhteismarkkinoille soveltuvaksi komission myöhemmässä päätöksessä.

145 Kantaja katsoo, että kun otetaan huomioon komission takaisinperimismääräykseen liittyvien menettelyjen puuttuminen, komission pitäisi joko tutkia itse yksityiskohtaisesti ne eri tapaukset, joissa takaisinperimismääräys voidaan todellisuudessa antaa, tai tyytyä arvioimaan tukiohjelmaa abstraktisti. Viimeksi mainitussa tapauksessa sen olisi pidättäydyttävä määräämästä myönnetyt tuet takaisinperittäviksi.

146 Kantajan mukaan komission väitteissä on ristiriita siltä osin kuin on kyse kansallisten viranomaisten mahdollisuudesta katsoa yksittäiset tuet yhteismarkkinoille soveltuviksi (riidanalaisen päätöksen 126 perustelukappale) ja väitteestä, jonka mukaan ainoastaan komissio on toimivaltainen arvioimaan valtiontukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

147 Kantaja ei riitauta viittausta edellä 64 kohdassa mainittuun asiaan Italia vastaan komissio mutta väittää, että on määritettävä se ajankohta, jolloin yksittäistapausten konkreettinen arviointi on tehtävä: kyseisenä ajankohtana on sen mukaan pidettävä ajankohtaa, jolloin komissio teki päätöksensä.

148 Kantaja väittää lisäksi, että komission lainaama oikeuskäytäntö liittyy ainoastaan tapauksiin, joissa riidanalaisia tukia ei ollut mahdollista erottaa toisistaan tuensaajien erilaisten yksilöllisten tilanteiden perusteella, toisin kuin käsiteltävänä olevassa asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin on siten nimenomaisesti rankaissut komissiota kahdessa tuomiossa siitä, ettei se ollut tehnyt eroa tutkittujen tukien välillä tosiseikkojen perusteella (asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002, Kok., s. I-8031 ja asia C-409/00, Espanja v. komissio, tuomio 13.2.2003, Kok., s. I-1487).

149 Väliintulijat yhtyvät kantajan näkemykseen ja lausumiin.

150 Komissio kiistää kaikki kantajan esittämät väitteet.

– Kanneperusteen toinen osa, joka koskee luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

151 Kantaja väittää, että riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa oleva takaisinperimismääräys on pätemätön, koska komissio on loukannut luottamuksensuojaa ja oikeasuhteisuutta koskevia yleisiä periaatteita.

152 Se katsoo, että useat tekijät ovat johtaneet siihen, että se on todellisuudessa luottanut kyseisen toimenpiteen laillisuuteen, eli vakaumus siitä, että kaksi peräkkäistä verojärjestelmää ovat samanlaisia, Italian viranomaisten käyttäytyminen ja lopuksi komission käyttäytyminen siltä osin kuin se aloitti muodollisen tutkintamenettelyn vasta neljä vuotta kyseisen toimenpiteen toteuttamisen jälkeen eikä se ole kyseisen menettelyn kuluessa vastannut kantajan esittämiin väitteisiin eikä käyttänyt kolmen tutkintavuoden aikana sille asetuksen N:o 659/1999 10 ja 11 artiklassa annettua valtuutta tehdä välipäätös.

153 Koska Italian lainsäätäjä toteutti kolmivuotisen vapautuksen yhteisöverosta, kantaja ei joka tapauksessa ole voinut maksaa yhteisöveroa vuosien 1997 ja 1999 välisen ajanjakson osalta, sillä yrityksen ei oleteta maksavan veroja, joista kansallisessa lainsäädännössä ei ole säädetty.

154 Kantaja väittää lopuksi, että markkinaolosuhteiden ja yritysten tilanteen olennaisen muuttumisen vuoksi tukien takaisin perimisellä ei selvästikään voida palauttaa ennalleen aikaisempaa tilannetta eikä se näin ollen ole perusteltua. Kolmivuotinen vapautus yhteisöverosta ei lisäksi ole hyödyttänyt lain nro 142/90 mukaisia yhtiöitä vaan osakkeenomistajina olevia kuntia.

155 Väliintulijat yhtyvät kantajan näkemykseen ja lausumiin kanneperusteen tämän osan osalta.

156 Komissio kiistää kaikki kantajan esittämät väitteet.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

157 Kuten edellä 62 kohdassa on huomautettu, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissio voi tukiohjelmien osalta tyytyä tutkimaan ohjelman ominaispiirteitä.

158 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että tukiohjelmaa koskevan kielteisen päätöksen ei tarvitse sisältää kyseisen ohjelman perusteella yksittäistapauksissa myönnettyjen tukien erillistä arviointia. Kunkin kyseessä olevan yrityksen erillistä tilannetta on tutkittava vasta siinä vaiheessa, kun tukia peritään takaisin (edellä 64 kohdassa mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 91 kohta).

159 Tämän jälkeen on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lainvastaisen tuen poistaminen siten, että tuki peritään takaisin korkoineen, on johdonmukainen seuraus siitä, että tuki on todettu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi (edellä 86 kohdassa mainittu Tubermeuse-tapaus, tuomion 66 kohta; asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, Kok., s. I-135, 47 kohta ja asia C-110/02, komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, Kok., s. I-6333, 41 kohta).

160 Tältä osin on myös korostettava, että kyseistä oikeuskäytäntöä sovelletaan sekä yksittäiseen tukeen että tukiohjelman perusteella myönnettyyn tukeen.

161 Tukiohjelman yleinen ja abstrakti tarkastelu ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö kyseisen ohjelman perusteella myönnetty summa voisi yksittäistapauksessa jäädä EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätyn kiellon ulkopuolelle esimerkiksi siitä syystä, että tuen yksittäinen myöntäminen kuuluu vähämerkityksistä tukea koskevan säännön soveltamisalan piiriin. Tämä seikka selittää riidanalaisen päätöksen 72, 85 ja 126 perustelukappaleessa esitettyjä varauksia.

162 Kansallisten viranomaisten tehtävänä on tosin silloin, kun komissio tekee päätöksen, jolla tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, vain panna kyseinen päätös täytäntöön, eikä niillä ole tältä osin mitään harkintavaltaa (asia 78/76, Steinicke & Weinlig, tuomio 22.3.1977, Kok., s. 595, Kok. Ep. III, s. 341, 10 kohta). Tämä ei estä kansallisia viranomaisia ottamasta kyseisiä varauksia huomioon pannessaan täytäntöön mainittua päätöstä. Näin ollen toisin kuin kantaja on väittänyt, komissio määrää ainoastaan EY 87 artiklassa tarkoitettujen tukien takaisin perimisestä eikä niiden summien takaisin perimisestä, jotka on tosin maksettu kyseisen ohjelman perusteella mutta jotka eivät ole tukia tai jotka ovat voimassa olevia tukia taikka yhteismarkkinoille soveltuvia tukia ryhmäpoikkeusasetuksen tai muun komission päätöksen perusteella.

163 Riidanalaisen päätöksen väitetystä lainvastaisuudesta siitä syystä, että Italian tasavalta on velvollinen määrittämään, mitkä konkreettiset toimenpiteet ovat tukea, on todettava, että tällainen arviointi tehdään tarvittaessa vuoropuhelussa komission

kanssa EY 10 artiklan perusteella. Tuen käsite on oikeudellinen, ja sitä on tutkittava objektiivisten seikkojen perusteella. Kansallinen tuomioistuin on lisäksi toimivaltainen tulkitsemaan tuen ja voimassa olevan tuen käsitteitä, ja se voi ottaa kantaa kulloisenkin soveltamistapauksen mahdollisiin erityispiirteisiin esittämällä tarvittaessa yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

164 Lisäksi on todettava, että jos hyväksytään se kantajan näkemys, jonka mukaan tukiohjelman abstrakti tarkastelu siten, ettei yksittäisiä soveltamistapauksia tutkita yksityiskohtaisesti, ei voi johtaa takaisinperimismääräyksen antamiseen, mahdollisuus periä aiheettomasti maksetut tuet takaisin suljettaisiin järjestelmällisesti pois ja EY 87 ja EY 88 artikla olisivat merkityksettömiä. Tällaisessa tapauksessa komission, joka on ainoa toimivaltainen viranomainen arvioimaan tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille, ei olisi mahdollista tutkia tukiohjelmien lukuisia eri soveltamistapauksia.

165 Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevasta väitteestä on huomautettava, että tuensaajayrityksille voi lähtökohtaisesti syntyä tuen lainmukaisuutta koskeva perusteltu luottamus vain siinä tapauksessa, että tuki on myönnetty EY 88 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Huolellisen taloudellisen toimijan on näet tavallisesti kyettävä varmistumaan siitä, että kyseistä menettelyä on noudatettu (edellä 159 kohdassa mainittu asia Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, 51 kohta). Ei kuitenkaan voida pitää mahdottomana, etteikö sääntöjenvastaisen tuen saaja voisi poikkeuksellisissa olosuhteissa perustellusti luottaa siihen, että kyseinen tuki on myönnetty oikein (asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990, Kok., s. I-3437, 16 kohta).

166 Esillä olevassa asiassa kyseistä tukiohjelmaa ei kuitenkaan EY 88 artiklan vastaisesti ole ilmoitettu komissiolle eikä kantaja vetoa mihinkään sellaiseen poikkeukselliseen olosuhteeseen, joka voisi oikeuttaa väitetyn perustellun luottamuksen. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo hylännyt perusteettomana väitteen, joka koskee vakaumusta siihen, että kaksi peräkkäistä verojärjestelmää olivat

samanlaisia (ks. edellä 123 kohta), eikä se missään tapauksessa ole sellainen poikkeuksellinen olosuhde, joka oikeuttaisi sen, ettei kyseistä tukea peritä takaisin. Tämän jälkeen on todettava, ettei komission ilmeisellä toimimattomuudella, mitä ei esillä olevassa asiassa ole näytetty toteen, ole merkitystä silloin kun tukiohjelmaa ei ole ilmoitettu sille (yhdistetyt asiat C-183/02 P ja C-187/02 P, Demesa ja Territorio Histórico de Álava v. komissio, tuomio 11.11.2004, Kok., s. I-10609, 52 kohta). Lopuksi on todettava asetuksen N:o 659/1999 10 ja 11 artiklaa koskevan väitteen osalta, ettei komissiolla ole velvollisuutta määrätä automaattisesti asianomaista jäsenvaltiota keskeyttämään sellaisen tuen maksaminen, jota ei ole ilmoitettu.

167 Edellä olevasta seuraa, että myös viides kanneperuste on hylättävä.

168 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

169 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

170 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan kolmannen alakohdan mukaan väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne jätetään tutkimatta siltä osin kuin se koskee Cassa Depositi e Prestitin lainoja.

2) Kanne hylätään muilta osin perusteettomana.

3) ACEA SpA vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

4) ACSM Como SpA ja AEM – Azienda Energetica Metropolitana Torino SpA vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Martins Ribeiro Šváby Papasavvas

Wahl Dittrich

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä kesäkuuta 2009.

Allekirjoitukset