YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

27 päivänä kesäkuuta 2000 *

Asiassa C-404/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet D. Triantafyllou ja A. M. Alves Vieira, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Portugalin tasavalta, asiamiehinään professori J. Mota de Campos, ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö L. Fernandes ja saman osaston oikeudellinen neuvonantaja M. L. Duarte, prosessiosoite Luxemburgissa Portugalin suurlähetystö, 33 allée Scheffer,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja Portugalin EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA:n hyväksi toteuttamista toimenpiteistä 9 päivänä heinäkuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 97/762/EY (EYVL L 311, s. 25) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole asetetussa määräajassa poistanut ja perinyt takaisin EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais SA:lle perusteettomasti myönnettyjä tukia,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, L. Sevón (esittelevä tuomari) ja R. Schintgen sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet ja V. Skouris,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 21.9.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset

kuultuaan julkisasiamiehen 28.10.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 2 kohdan toinen alakohta) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.12.1997 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja Portugalin EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA:n hyväksi toteuttamista toimenpiteistä 9 päivänä heinäkuuta 1997 tehdyn komission päätöksen 97/762/EY (EYVL L 311, s. 25; jäljempänä riidanalainen päätös) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole asetetussa määräajassa poistanut ja perinyt takaisin EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais SA:lle (jäljempänä EPAC) perusteettomasti myönnettyjä tukia.

2 Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osasta ilmenee, Portugalin viljakauppa kuului ennen Portugalin tasavallan liittymistä Euroopan yhteisöön julkisen monopolin piiriin, jota EPAC hallinnoi. Liittymisen jälkeen monopoli purettiin asteittain. Vuodesta 1991 alkaen viljamarkkinat on vapautettu ja EPAC on muuttunut julkisella pääomalla rahoitetuksi osakeyhtiöksi. EPAC:n tehtävänä on kuitenkin edelleen taata Portugalin viljansaanti.

3 EPAC:n varallisuustilanne oli epätasapainossa, koska sillä oli liikaa kiinteää omaisuutta ja liian vähän omaa pääomaa normaalin liiketoiminnan rahoittamiseen. Lisäksi sillä oli liikaa työntekijöitä ja sen taloudellista tilannetta heikensi se, että Silopor, joka on asetuksella nro 293-A/86 perustettu, valtion kokonaan

omistama yhtiö ja joka perustettiin erottamalla EPAC:stä tiettyjä varoja, velkoja ja pääomaa, ei maksanut kauppahintaa satamasiilojen luovutuksesta.

4 Vuoden 1996 huhtikuusta alkaen EPAC:llä oli niin paljon velkaa ja velvoitteita, ettei se pystynyt omilla varoillaan maksamaan taloudellisia velvoitteitaan, joten se luopui maksamasta suurinta osaa niistä.

5 Ministeriöiden välisellä 26.7.1996 tehdyllä päätöksellä sovittiin suunnitelmasta, jolla EPAC saataisiin taloudellisesti tuottavaksi ja sen rahoituksellista tilannetta parannettaisiin ja jonka puitteissa EPAC:lle annettiin lupa neuvotella 50 miljardin Portugalin escudon (PTE) suuruisesta lainasta, josta 30 miljardille myönnettäisiin valtiontakaus.

6 Valtiovarainministeri myönsi 30.9.1996 tekemällään päätöksellä nro 430/96-XIII valtiontakauksen EPAC:n yksityisten pankkien ryhmältä saamalle lainalle, jolla oli tarkoitus järjestellä EPAC:n lyhytaikaisia velkoja. Laina myönnettiin seitsemäksi vuodeksi Lisbor 6 kk:n mukaisella korolla lainan siltä osalta, jota takaus koski, ja 1,2 prosentilla korotetulla Lisbor 6 kk:n mukaisella korolla lainan siltä osalta, jota takaus ei koskenut.

7 Saatuaan tiedon tästä toimenpiteestä kantelun kautta komissio päätti Portugalin viranomaisille osoitetulla 27.2.1997 päivätyllä kirjeellä aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn. Komissio katsoi, että valtiontakaus ei täyttänyt jäsenvaltioille osoitetussa 5.4.1989 päivätyssä komission kirjeessä SG(89) D 4328 annettuja määräyksiä, jotka koskivat valtiontakauksiin liittyviä erityisvelvoitteita. Komissio katsoi myös, että lainojen korot, jotka olivat huomattavasti viitekorkoja alhaisempia, olivat tukea, kun huomioon otetaan se, että EPAC:n kaltainen taloudellisissa vaikeuksissa oleva yritys ei voisi normaaleissa markkinaolosuhteissa saada lainaa edullisemmilla ehdoilla kuin taloudellisesti tasapainossa oleva toimija. Komissio totesi, että EPAC:n velkojen vakauttamismekanismi näyttäisi olevan tukea, joka hyödyttää

huomattavasti Siloporia. Komissio totesi myös, että EPAC:lle myönnetty valtiontakaus ei täytä vaikeuksissa olevien yritysten rakenneuudistukseen myönnetyille tuille asetettuja yhteisön oikeuden edellytyksiä eikä ole siten sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa. Koska takaus vaikuttaa kauppaan ja vääristää kilpailua, komissio katsoi, että tuki on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) nojalla kielletty ja ettei siihen voida soveltaa kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia.

8 Komissio kehotti kyseisellä kirjeellä Portugalin tasavaltaa esittämään huomautuksensa ja toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet EPAC:lle myönnetyn takauksen niiden vaikutusten poistamiseksi välittömästi, jotka kohdistuvat EPAC:n tulevaan kaupalliseen toimintaan viljamarkkinoilla.

9 Portugalin tasavalta väitti 21.3.1997 päivätyssä kirjeessään, ettei julkishallinto ollut vaikuttanut mitenkään pankkien EPAC:lle myöntämää lainaa koskeneisiin neuvotteluihin. Se esitti 8.4.1997 päivätyssä kirjeessään kiistanalaisia toimenpiteitä koskevat huomautuksensa, jotka on mainittu riidanalaisen päätöksen 6—8 kohdassa.

10 Komissio teki 30.4.1997 päätöksen 97/433/EY (EYVL L 186, s. 25), jossa se vaati Portugalin hallitusta poistamaan EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA:lle valtiontakuun muodossa myönnetyn tuen. Tästä päätöksestä ovat nostaneet kumoamiskanteen sekä Portugalin tasavalta (C-246/97) että EPAC (T-204/97).

11 Portugalin viranomaiset eivät 21.5.1997 päivätyssä kirjeessään osoittaneet toteuttaneensa toimenpiteitä tuen poistamiseksi, vaan kiistivät sen, että takaus

olisi tukea, koska niiden mukaan takauksella ei tueta yrityksen toimintaa taloudellisesti eikä siten vääristetä kilpailuolosuhteita. Portugalin viranomaisten mielestä ei ole osoitettu sitä, miten ja missä määrin takauksen myöntäminen olisi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ne huomauttivat uudelleen, että valtio ei ollut vaikuttanut neuvotteluihin, joita EPAC oli käynyt rahalaitosten kanssa sen liiketoimintaa varten myönnettävistä pankkilainoista.

12 Portugalin viranomaisilta saamansa vastineen johdosta komissio päätti lopettaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn ja teki riidanalaisen päätöksen, jossa se totesi, että EPAC:lle myönnetty valtiontakaus oli EPAC:lle myönnettyä valtiontukea, koska EPAC oli takauksen ansiosta saanut edullisemmat lainaehdot kuin se olisi voinut saada ilman tätä takausta, kun otetaan huomioon sen vaikea taloudellinen tilanne (ks. riidanalaisen päätöksen 13 kohdan d alakohta). Komissio katsoi myös, että EPAC:lle myönnetty valtiontuki oli epäsuoraa tukea Siloporille, koska sen ansiosta EPAC:n ei tarvinnut periä saataviaan Siloporilta (riidanalaisen päätöksen 13 perustelukappaleen c alakohta).

13 Komissio totesi, että Portugalin viljamarkkinoilla viennin arvo oli noin 5,8 miljoonaa ecua ja tuonnin arvo 310 miljoonaa ecua vuonna 1996 ja että EPAC harjoitti viljakauppaa sekä yhteisössä että sen ulkopuolella, sekä katsoi tämän perusteella, että takaus oli omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että se vääristi tai uhkasi vääristää kilpailua (riidanalaisen päätöksen 11 perustelukappale).

14 Tämän jälkeen komissio totesi, ettei käsiteltävänä olevassa asiassa selvästikään voitu soveltaa perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia ja ettei ollut perusteltua väittää, että kyseiset tuet täyttäisivät jonkin perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisedellytykset (riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappale).

15 Komissio katsoi erityisesti, ettei takaus täyttänyt vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettäviä tukia koskevien yhteisön suuntaviivojen (EYVL 1994, C 368, s. 12) mukaisia edellytyksiä, koska "EPAC:n ottamat lainat ovat takauksen ansiosta itse asiassa saaneet korkotukea", koska "arvioitu laina-aika on seitsemän vuotta (mikä ylittää selvästi yleisesti vahvistetun kuuden kuukauden säännön)", koska "on vaikea perustella, miksi noin suurta takausta tarvitaan yrityksen tavanomaisiin toimintakuluihin" ja koska "Portugalin hallitus ei ole myöskään vedonnut mihinkään selkeään sosiaaliseen syyhyn yrityksen toiminnan jatkamisen puolesta eikä komissio ole havainnut tällaisen syyn olemassaoloa" (13 perustelukappaleen b alakohta).

16 Riidanalaisen päätöksen 1, 2 ja 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"*1 artikla*

Portugalin hallituksen EPAG:lle myöntämät tuet ovat lainvastaisia, koska ne on myönnetty perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan menettelysääntöjen vastaisesti. Lisäksi tuet eivät perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaan ole yhteismarkkinoille soveltuvia eivätkä ne täytä mainitun artiklan 2 ja 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia koskevia edellytyksiä.

2 artikla

1. Portugalin on lakkautettava 1 artiklassa tarkoitetut tuet 15 päivän kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta.

2. Portugalin on kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta toteutettava tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen tukien takaisin maksamiseksi perimismenettelyllä.

3. Takaisin maksaminen on suoritettava Portugalin lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti ja korkojen määrä laskettava tukien maksupäivästä. Sovellettavan koron on oltava sama kuin aluetukien tukiekvivalentin laskemisessa käytetty viitekorko.

3 artikla

1. Portugalin on jatkuvasti toimitettava komissiolle tiedot toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut noudattaakseen tätä päätöstä. Ensimmäiset tiedot on toimitettava kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta.

2. Portugalin on toimitettava komissiolle viimeistään kahden kuukauden kuluttua 2 artiklan 2 kohdassa säädetystä määräajasta tiedot, joiden avulla komissio voi varmistaa ilman lisätutkimuksia, että perimisvelvoite on täytetty."

17 Portugalin tasavalta on nostanut riidanalaisesta päätöksestä kumoamiskanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 23.9.1997 (asia C-330/97), ja EPAC on nostanut riidanalaisesta päätöksestä kumoamiskanteen, joka on saapunut yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 14.10.1997 (asia T-270/97).

18 Yhteisöjen tuomioistuin päätti 15.12.1998 antamillaan määräyksillä lykätä asioiden C-246/97 ja C-330/97 käsittelyä, kunnes ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut tuomion asioissa T-204/97 ja T-270/97.

19 Komissio nosti käsiteltävänä olevan kanteen todettuaan, että vaikka edellä mainitut määräajat olivat kuluneet umpeen, Portugalin tasavalta ei ollut noudattanut riidanalaista päätöstä eikä vedonnut siihen, että sen olisi täydellisen mahdotonta noudattaa päätöstä, tai muihin päätöksen täytäntöönpanoon liittyviin vaikeuksiin.

20 Komissio toteaa aluksi, että vaikka Portugalin tasavalta piti riidanalaista päätöstä lainvastaisena ja oli nostanut siitä kumoamiskanteen, sillä oli velvollisuus noudattaa päätöstä annetussa määräajassa. EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan neljännen kohdan (josta on tullut EY 249 artiklan neljäs kohta) mukaan komission päätös velvoittaa kaikilta osiltaan jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, kunnes yhteisöjen tuomioistuin määrää asiassa toisin.

21 Komissio katsoo, että jäsenvaltio voi vedota ainoastaan täytäntöönpanon täydelliseen mahdottomuuteen perusteena sille, että se ei pane täytäntöön komission päätöstä, jossa se velvoitetaan poistamaan ja perimään takaisin yhteismarkkinoille soveltumattomiksi todetut valtiontuet. Portugalin tasavalta ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa kuitenkaan vedonnut tällaiseen mahdottomuuteen.

22 Vastauksena Portugalin hallituksen esittämään perusteluun, jonka mukaan Supremo Tribunal Administrativon olisi tehtävä päätös, jossa edellä mainittu päätös nro 430/96-XIII todettaisiin pätemättömäksi, komissio korostaa edelleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeudessa säädettyjä velvoitteita ja mää-

räaikoja (asia C-74/89, komissio v. Belgia, tuomio 21.2.1990, Kok. 1990, s. I-491, julkaistu lyhennelmänä).

23 Komissio huomauttaa, että ennalta-arvaamattomien vaikeuksien esiintyessä komission ja kyseessä olevan jäsenvaltion on EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaan (josta on tullut EY 10 artikla) perustuvan yhteistyövelvoitteen mukaisesti tehtävä yhteistyötä vilpittömässä mielessä vaikeuksien voittamiseksi. Käsiteltävänä olevassa asiassa Portugalin tasavalta ei komission mukaan kuitenkaan ole pyrkinyt panemaan riidanalaista päätöstä täytäntöön eikä osoittamaan, että sen täytäntöönpanoon liittyisi ennalta-arvaamattomia tai odottamattomia vaikeuksia, eikä se ole neuvotellut täytäntöönpanon yksityiskohdista, vaan on tyytynyt nostamaan kaksi kumoamiskannetta päätöstä 97/433/EY ja riidanalaista päätöstä vastaan.

24 Portugalin hallitus korostaa aluksi, että kun otetaan huomioon edellytykset, joilla takaus on myönnetty EPAC:n velkojille, takaus ei voi olla perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

25 Portugalin hallitus myöntää, että riidanalaisen päätöksen noudattamatta jättäminen silloin, kun siitä on nostettu kanne, voi olla yhteisön oikeuden vastaista, mutta katsoo, että tilanne ei ole tällainen käsiteltävänä olevassa asiassa, sillä sen on täydellisen mahdotonta panna riidanalainen päätös täytäntöön.

26 Tältä osin Portugalin hallitus väittää ensiksi, että riidanalainen päätös sisältää tiettyjä ristiriitaisuuksia, minkä vuoksi sen täytäntöönpano on aineellisesti mahdotonta.

27 Portugalin hallitus toteaa aluksi, että komissio viittaa riidanalaisen päätöksen perusteluissa yhteen ainoaan toimeen, joka on valtiontukea, eli Portugalin tasa-

vallan EPAC:n velkojille myöntämään takaukseen, kun taas päätöksen 1 ja 2 artiklassa tuet mainitaan monikkomuodossa.

28 Portugalin hallitus katsoo tämän jälkeen, että riidanalaisen päätöksen 2 artiklaan sisältyvien, tuen poistamista ja takaisinperimistä koskevien määräysten laajuus ei ole ymmärrettävä, kun huomioon otetaan päätöksen perustelut ja se, että komissio myöntää, ettei EPAC:n hyväksi myönnetystä takauksesta seurannut mitään välitöntä tai välillistä maksusuoritusta valtiolta EPAC:lle. Näin ollen Portugalin tasavalta toteaa, ettei se ymmärrä, miten takauksen takaisinperiminen voisi tapahtua.

29 Portugalin hallitus väittää toiseksi, että riidanalaisen päätöksen täytäntöönpaneminen on myös oikeudellisesti mahdotonta.

30 Tältä osin se korostaa ensin, ettei se voi yksipuolisesti peruuttaa sopimuksella myönnettyä takausta. Takauksen yksipuolinen peruuttaminen johtaisi siihen, että lainaa antaneet pankit vaatisivat EPAC:tä maksamaan velkansa kokonaisuudessaan välittömästi, mikä johtaisi EPAC:n konkurssiin, ja lisäksi siihen, että valtio joutuisi vahingonkorvausvastuuseen.

31 Portugalin hallitus katsoo lisäksi, että komission vaatima yksipuolinen peruuttaminen loukkaisi suhteellisuusperiaatetta, koska takauksen poistaminen vaikuttaisi vakavasti kilpailuun, sillä se johtaisi 30 prosentin markkinaosuuden omaavan suurimman portugalilaisen yrityksen poistumiseen markkinoilta.

32 Se toteaa myös, että takauksen poistaminen on mahdollista ainoastaan sopimalla asiasta EPAC:lle lainaa myöntäneiden pankkien kanssa, mikä ei selvästikään onnistu, koska pankit eivät ilman riittävää takausta tai tuomioistuimen päätöstä,

jolla kumottaisiin valtiontakausta koskeva toimi, suostu luopumaan takauksesta, jonka ansiosta ne ovat tehneet sopimuksen. Portugalin tasavalta toteaa tältä osin, että se on nostanut Supremo Tribunal Administrativossa kanteen, jolla se vaatii edellä mainitun päätöksen nro 430/96-XIII kumoamista. Se täsmentää sen, että tämä tuomioistuin ei ole vielä antanut tuomiota, johtuvan siitä, että yhteisöjen tuomioistuimessa on vireillä kumoamiskanne asiassa C-330/97.

33 Portugalin hallitus väittää lopuksi yrittäneensä perustamissopimuksen 5 artiklaan perustuvan yhteistyövelvoitteen mukaisesti löytää komission kanssa ratkaisun, jonka kumpikin osapuoli olisi voinut hyväksyä. Se toteaa erityisesti ilmoittaneensa komissiolle 10.12.1997 päivätyllä kirjeellä siitä, että EPAC ei enää osallistuisi viljantuontia koskeviin tarjouskilpailuihin.

34 Aluksi on huomautettava, että perustamissopimuksella perustetussa oikeussuojakeinojen järjestelmässä erotetaan toisistaan toisaalta EY:n perustamissopimuksen 169 ja 170 artiklassa (joista on tullut EY 226 ja EY 227 artikla) tarkoitetut kanteet, joilla pyritään toteamaan se, ettei jäsenvaltio ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ja toisaalta EY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 175 artiklassa (josta on tullut EY 232 artikla) tarkoitetut kanteet, joilla pyritään valvomaan yhteisön toimielinten toimien tai toimimatta jättämisten laillisuutta. Näiden oikeussuojakeinojen päämäärät ovat erilaiset ja niitä koskevat säännöt ovat erilaiset. Jäsenvaltio ei siten voi ilman perustamissopimuksen nimenomaista määräystä perustellusti väittää sille osoitetun päätöksen olevan lainvastainen puolustautuakseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa, kyseisen päätöksen täytäntöönpanon laiminlyöntiin perustuvaa kannetta vastaan (asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988, Kok. 1988, s. 3611, 14 kohta ja asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992, Kok. 1992, s. I-5437, 10 kohta).

35 Tilanne voi olla toinen ainoastaan, jos kyseessä olevaan toimeen liittyy niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että toimea voidaan pitää mitättömänä (em. asia komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988, 16 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992, 11 kohta).

36 Tämä toteamus pätee myös, kun kyseessä on perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan toiseen alakohtaan perustuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne.

37 Tältä osin on todettava, että vaikka Portugalin hallitus on riitauttanut tiettyjen tosiseikkojen perusteella sen, että EPAC:lle myönnettyä takausta pidetään tukena, se ei ole kuitenkaan vedonnut mihinkään virheeseen, joka kyseenalaistaisi toimen voimassaolon.

38 Seuraavaksi on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen lainvastaiseksi toteamisesta seuraa loogisesti lainvastaisen tuen poistaminen perimällä se takaisin ja että tämä ei saa riippua siitä, missä muodossa tuki on myönnetty (ks. erityisesti asia C-183/91, komissio v. Kreikka, tuomio 10.6.1993, Kok. 1993, s. I-3131, 16 kohta).

39 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut myös, että ainoa mahdollinen peruste, johon jäsenvaltio voi vedota puolustautuakseen komission perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisesti nostamaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta vastaan, on täydellinen mahdottomuus panna päätös asianmukaisesti täytäntöön (asia C-348/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, Kok. 1995, s. I-673, 16 kohta).

40 Jäsenvaltion, joka valtiontukia koskevaa komission päätöstä täytäntöönpannessaan kohtaa ennalta-arvaamattomia tai odottamattomia vaikeuksia tai havaitsee vaikeuksia, joita komissio ei ole ottanut huomioon, on annettava komission arvioida näitä vaikeuksia ja ehdottaa asianmukaisia muutoksia kyseessä olevaan päätökseen. Tällaisessa tilanteessa komission ja jäsenvaltion on muun muassa perustamissopimuksen 5 artiklaan perustuvan jäsenvaltioita ja yhteisön toimielimiä vastavuoroisesti velvoittavan yhteistyövelvoitteen nojalla toimittava yhdessä vilpittömässä mielessä vaikeuksien voittamiseksi perustamissopimuksen määräyksiä ja erityisesti sen valtiontukiin

liittyviä määräyksiä noudattaen (ks. mm. asia 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989, Kok. 1989, s. 175, 9 kohta).

41 Siitä, että Portugalin hallitus on väittänyt päätöksen olevan aineellisesti mahdoton panna täytäntöön, koska päätöksen päätösosa ei ole ymmärrettävä, on syytä todeta, että tietyn päätöksen päätösosa ja perustelut liittyvät ehdottomasti toisiinsa ja että tämän vuoksi päätöstä tulkittaessa on tarvittaessa otettava huomioon päätöksen tekemiseen johtaneet syyt (asia C-355/95 P, TWD v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I-2549, 21 kohta).

42 Aluksi on siten tutkittava, onko niin, että kun otetaan huomioon päätöksen perustelut, monikon käyttäminen riidanalaisen päätöksen päätösosassa yksikön sijasta ei ole ymmärrettävää, kuten Portugalin hallitus väittää, jolloin kyseisen päätöksen täytäntöönpaneminen olisi mahdotonta.

43 Tältä osin on todettava, että riidanalainen päätös koskee todellakin Portugalin tasavallan edellä mainitulla päätöksellä nro 430/96-XIII myöntämää takausta. Riidanalaisen päätöksen päätösosassa viitataan puolestaan EPAC:lle myönnettyihin tukiin; tämä käsitteiden epätarkkuus ei ole kuitenkaan sellainen, ettei riidanalainen päätös olisi ymmärrettävä ja ettei päätöstä voitaisi panna täytäntöön, koska riidanalainen kansallinen toimi on selvästi yksilöity riidanalaisessa päätöksessä. Portugalin tasavalta olisi myös voinut heti riidanalaisen päätöksen vastaanotettuaan esittää tältä osin kysymyksiä komissiolle, jos se olisi osoittautunut tarpeelliseksi.

44 Sen väitteen osalta, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen 2 artiklan määräykset eivät olisi ymmärrettäviä, koska varoja ei ole siirretty, on ensinnäkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuen käsite on yleisluonteisempi kuin avustuksen käsite sen vuoksi, että tuella ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin

alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (ks. vastaavasti asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok. 1994, s. I-877, 13 kohta ja asia C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999, Kok. 1999, s. I-2981, 16 kohta).

45 Tämän vuoksi arvioimatta tuen laillisuutta, mikä tutkitaan kumoamiskanteen yhteydessä, on riittävää todeta, että toimenpide voi olla perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuki, vaikka valtio ei ole siirtänyt varoja tuensaajalle.

46 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän tuomion 38 kohdassa, velvollisuus poistaa lainvastainen tuki perimällä se takaisin ei saa riippua siitä, missä muodossa tuki on myönnetty.

47 Seuraavaksi on todettava, että riidanalaisen päätöksen perusteluista käyvät täsmällisesti ilmi tuet, joita pidetään lainvastaisina ja jotka on poistettava, toisin sanoen edellä mainitulla päätöksellä nro 430/96-XIII myönnetty valtiontakaus.

48 Takaisin perittävä taloudellinen etu on päätöksen 15 perustelukappaleen viidennessä alakohdassa määritetty puolivuosittain laskettavana "markkinatilanteen mukaisten rahoituskustannusten (ilmoitetaan viitekorkona) ja EPAC:n rahoitustoimen yhteydessä maksamien todellisten rahoituskustannusten välisenä erotuksena (ottaen huomioon takauskustannukset)".

49 Riidanalaisen päätöksen 15 perustelukappaleen kuudennessa alakohdassa täsmennetään vielä, että korkoa maksetaan kyseisten lainvastaisten tukien myön-

tämispäivästä alkaen ja että korkokannan on oltava sama kuin alueellisten tukien tukiekvivalentin laskemisessa käytettävä viitekorko.

50 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös on selvä ja helposti ymmärrettävä ja ettei Portugalin tasavalta voi erehtyä sen merkityksen tai laajuuden suhteen.

51 Sen väitteen, että riidanalaisen päätöksen täytäntöönpaneminen olisi ollut oikeudellisesti mahdotonta, ja takauksen poistamisen osalta Portugalin hallitus toteaa, että sopimus EPAC:lle lainaa myöntäneiden pankkien kanssa oli ilmeisen mahdoton tehdä, koska pankit eivät olisi suostuneet siihen ilman takausta, mutta ei kuitenkaan osoita yrittäneensä neuvotella pankkien kanssa.

52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi vetoamalla sisäisiin vaikeuksiinsa, vaikka ne olisivat ylittämättömiäkin, perustella sitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeudessa sille säädettyjä velvoitteita (ks. vastaavasti asia C-52/95, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.1995, Kok. 1995, s. I-4443, 38 kohta; asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997, Kok. 1997, s. I-6959, 55 kohta ja asia C-280/95, komissio v. Italia, tuomio 29.1.1998, Kok. 1998, s. I-259, 16 kohta).

53 Syistä, joiden vuoksi takauksen yksipuolinen peruuttaminen oli Portugalin mukaan mahdotonta, on huomautettava, että taloudelliset vaikeudet, joita lainvastaista tukea saaneet yritykset voivat kohdata tuen poistamisen vuoksi, eivät tee sellaisen komission päätöksen täytäntöönpanoa täydellisen mahdottomaksi, jossa tämä tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja se määrätään palautettavaksi (asia 63/87, komissio v. Kreikka, tuomio 7.6.1988, Kok. 1988, s. 2875, 14 kohta). Tämä toteamus koskee tämän tuomion 52 kohdassa mainituista syistä myös Portugalin tasavallan riskiä takausvastuun toteutumisesta.

54 Tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä myöskään väitettä suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta ei voida hyväksyä, koska sillä kyseenalaistetaan jo lähtökohtaisesti riidanalaisessa päätöksessä määrätty takauksen poistaminen.

55 Siitä, onko tarpeen odottaa Supremo Tribunal Administrativon päätöstä edellä mainitun päätöksen nro 430/96-XIII kumoamisesta, kun kyseinen tuomioistuin puolestaan odottaa ratkaisua yhteisöjen tuomioistuimessa riidanalaisesta päätöksestä nostettuun kumoamiskanteeseen, on huomautettava, että vaikka lainvastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperimistä koskevien yhteisön säännöksien puuttuessa tukien takaisinperiminen on toteutettava lähtökohtaisesti asiaan sovellettavien kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti, näitä säännöksiä on kuitenkin sovellettava siten, ettei yhteisön oikeudessa edellytetty takaisinperiminen tule käytännössä mahdottomaksi ja että yhteisön etu otetaan täysin huomioon (ks. mm. em. asia komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989, 12 kohta).

56 Joka tapauksessa Portugalin hallitus myönsi vastauksessaan sille kirjallisesti esitettyihin kysymyksiin, ettei Supremo Tribunal Administrativon päätös, jossa edellä mainittu päätös nro 430/96-XIII olisi julistettu mitättömäksi, olisi ollut tarpeen riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetun taloudellisen edun perimiseksi takaisin.

57 Tältä osin on lisäksi huomautettava, että riidanalaista päätöstä koskee laillisuusolettama ja että kumoamiskanteesta huolimatta se velvoittaa kaikilta osiltaan Portugalin tasavaltaa.

58 Siitä, että EPAC ei enää osallistu viljantuontia koskeviin tarjouskilpailuihin, on riittävää todeta, että komissiolle on ilmoitettu tästä vasta joulukuussa 1997 eli sen jälkeen, kun riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa asetetut määräajat olivat päättyneet ja käsiteltävänä oleva kanne oli nostettu.

59 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Portugalin tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut riidanalaista päätöstä.

Oikeudenkäyntikulut

60 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut Portugalin EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA:n hyväksi toteuttamista toimenpiteistä 9 päivänä heinäkuuta 1997 tehtyä komission päätöstä 97/762/EY.**

2) **Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Edward

Sevón Schintgen Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Wathelet Skouris

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä kesäkuuta 2000.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti