JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
14 päivänä heinäkuuta 2005 [1]

Sisällys

I Johdanto ..... I - 9486

II Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt ..... I - 9486

A Kauppiaiden ja käsityöläisten keskinäisen avunannon maksu ..... I - 9486

B Maksujen tuoton osoittaminen ..... I - 9487

1. Lähtökorvaus ..... I - 9487

2. TACA:n osoittaminen muihin tarkoituksiin ..... I - 9488

a) Fisacille osoitetut varat ..... I - 9489

b) Käsiteollisen sekä teollisen ja kaupallisen alan itsenäisten ammatinharjoittajien perusvanhuuseläkejärjestelmille osoitetut varat ..... I - 9489

c) CPDC:lle osoitetut varat ..... I - 9490

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset ..... I - 9491

IV Tapauksen tarkastelu ..... I - 9492

A Alustavia huomioita ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisesta ..... I - 9492

B Tiettyjen vähittäismyymälöiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle . I - 9493

1. Kysymyksen merkityksellisyys oikeudenkäyntien kohteen kannalta ..... I - 9493

2. Toissijainen kysymys: miten tiettyjen myymälöiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle olisi luokiteltava ..... I - 9495

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

C Sitova varojen osoittamista koskeva yhteys TACA:n tuottoon ..... I - 9501
1. Osapuolten vastaukset yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen I - 9501
2. Oikeudellinen arviointi ..... I - 9502
a) Oikeuskäytäntö ..... I - 9502
b) Oikeudellinen arviointi ..... I - 9503
D Riidanalaisella maksulla rahoitetut eri toimenpiteet ..... I - 9505
1. Asianosaisten keskeiset väitteet ..... I - 9505
2. Oikeudellinen arviointi ..... I - 9509
a) Oikeuskäytäntö ..... I - 9509
b) Lähtökorvausjärjestelmä ..... I - 9510
c) Osallistuminen vanhuuseläkejärjestelmien vuosimaksuihin ..... I - 9511
d) Fisacin ja CPDC:n toteuttamat yksittäiset toimenpiteet ..... I - 9512
V Ratkaisuehdotus ..... I - 9514

I Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 87 artiklan 1 kohdan tulkintaa. Ne liittyvät oikeudenkäyntiin, jossa kyseenalaistettiin Ranskassa käytössä olevan kauppiaiden ja käsityöläisten keskinäisen avunannon maksun laillisuus.

II Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

A *Kauppiaiden ja käsityöläisten keskinäisen avunannon maksu*

2. Tiettyjä iäkkäiden kauppiaiden ja käsityöläisten ryhmiä koskevista toimenpiteistä 13.7.1972 annetun lain (loi instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés) nro 72-657 [2] 1 §:llä otettiin käyttöön "— — tukitoimenpiteitä käsiteollisen sekä teollisen ja kaupallisen alan ammatinharjoittajia koskevaan eläkevakuutusjärjestelmään kuuluvien työssäkäyvien tai eläkkeelle siirtyneiden ammatinharjoittajien hyväksi".

2 — JORF 14.7.1972, s. 7419.

3. Lain nro 72-657, sellaisena kuin se on muutettuna 29.12.1994 annetulla vuoden 1995 talousarviosta annetulla lailla (loi de finances pour 1995) nro 94-1162 [3] (jäljempänä laki nro 72-657), 3 §:n 2 momentilla otettiin käyttöön kauppiaiden ja käsityöläisten keskinäisen avunannon maksu (taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, jäljempänä TACA).

4. TACA on progressiivinen maksu, jota peritään suoraan sellaisilta Ranskassa sijaitsevilta vähittäiskaupoilta, joiden myyntipinta-ala on yli 400 neliömetriä ja vuosiliikevaihto yli 460 000 euroa. Maksu määräytyy progressiivisesti suhteessa vuosiliikevaihdon määrään neliömetriä kohti.

5. Riidan tosiseikkojen tapahtumahetkellä TACA:n perinnästä vastasi Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales (teollisuuden ja kaupan alan itsenäisten ammatinharjoittajien eläkekassa, jäljempänä Caisse Organic).

B *Maksujen tuoton käyttötarkoitus*

1. Lähtökorvaus

6. Lain nro 72-657 8–10 §:n mukaisesti TACA:n tuotolla on tarkoitus rahoittaa erityinen korvaava tuki, jota maksetaan toiminnan lopettamisen yhteydessä sellaisille 60 vuotta täyttäneille kauppiaille ja käsityöläisille, joiden tulot alittavat tietyn tulorajan.

7. Erityistuki korvattiin 30.12.1981 annetun vuoden 1982 talousarviosta annetun lain nro 81-1160, jota on myöhemmin muutettu 1.2.1995 annetulla lailla nro 95-95 ja 30.12.2002 annetulla lailla nro 2002-1575, 106 §:llä käyttöön otetulla lähtökorvauksella. Siitä säädetään seuraavaa:

"Käsiteollisen sekä teollisen ja kaupallisen alan ammatinharjoittajien vanhuuseläkejärjestelmään vähintään 15 vuoden ajan kuuluneet kauppiaat ja käsityöläiset voivat silloin, kun heidän tulonsa alittavat asetuksella määriteltävän tulorajan, saada hakemuksesta tukea edellä mainittujen järjestelmien eläkekassoista seuraavien ikärajojen mukaisesti:

a. 60 vuotta täyttäneet siinä tapauksessa, että hakija päättää lopullisesti kaiken taloudellisen toiminnan;

b. 57 vuotta täyttäneet siinä tapauksessa, etteivät he ole välittömästi oikeutettuja henkilökohtaiseen eläke-etuuteen ja että

3 — JORF 30.12.1994, s. 18737.

he paikallisväestön tarpeiden palvelemista haittaamatta luopuvat taloudellisesta toiminnasta:

— joko kauppa- ja käsiteollisuusyritysten kehittämisestä ja niiden taloudellisen, oikeudellisen ja sosiaalisen toimintaympäristön parantamisesta 31.12.1989 annetun lain nro 89-1008 (loi relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social) 4 §:ssä säädettyjen kollektiivisten toimien yhteydessä;

— tai sellaisten kaupallista ja käsiteollista alaa koskevien rakenneuudistustoimien yhteydessä, joita valtio toteuttaa taloussuunnittelun uudistuksesta 29.7.1982 annetun lain (loi portant réforme de la planification) nro 82-653 11 §:n mukaisesti.

Kauppiaalta tai käsityöläiseltä, joka pysyvän työkyvyttömyytensä vuoksi ei enää kykene jatkamaan taloudellista toimintaa, ei vaadita 1 momentissa säädetyn ikäehdon täyttymistä.

— —"

8. Lähtökorvauksen myöntämisehdot vahvistetaan 2.4.1982 annetulla asetuksella nro 82-307. Asetus pantiin täytäntöön 13.8.1996 tehdyllä ministeriön päätöksellä.[4] Päätöksen 10 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna tiettyjen frangeina ilmaistujen summien euromääräisen arvon tarkistamisesta 3.9.2001 tehdyllä päätöksellä (arrêté portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs),[5] täsmennetään, että "korvauksen määrä on perhetalouksien osalta 3 140–18 820 euroa ja yhden hengen talouksien osalta 2 020–12 100 euroa".

2. Muut TACA:n käyttötarkoitukset

9. TACA:n käyttöönoton jälkeen sen tuotto on kasvanut huomattavasti, kun suuren mittakaavan vähittäismyynnin markkinaosuus on kehittynyt ja liikkeiden myyntipinta-alat ovat kasvaneet Ranskassa. Kauppa- ja käsiteollisuusyritysten kehittämisestä 31.12.1989 annetun lain (loi relative au développement des entreprises commerciales et artisanales) nro 89-1008 4 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamisesta 27.12.1996 annetun lain (loi de financement de la sécurité sociale pour 1997) nro 96-1160 40-I §:llä, säädetään seuraavaa:

"[TACA:n] perimisestä vastaava laitos voi käyttää maksun tuotosta syntyvän ylijäämän

4 — JORF 29.8.1996, s. 12940.
5 — JORF 11.9.2001, s. 14495.

kollektiivisiin toimiin, joilla pyritään turvaamaan kauppiaiden taloudellinen toiminta talouskehityksestä johtuvista sosiaalisista vaikutuksista kärsivillä aloilla, tukemaan kauppa- tai käsiteollisuusyritysten siirtoa tai rakenneuudistusta sekä rahoittamaan käsiteollisen sekä teollisen ja kaupallisen alan ammatinharjoittajien perusvanhuuseläkejärjestelmiä."

10. TACA:n tuoton ylijäämä osoitettiin siis Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commercelle (käsiteollisen ja kaupallisen alan ammatinharjoittajien tukirahasto, jäljempänä Fisac), käsiteollisen, teollisen ja kaupallisen alan itsenäisten ammatinharjoittajien perusvanhuuseläkejärjestelmille sekä Comité professionnel de la distribution des carburantsille (polttoaineen jakelualan ammatillinen komitea, jäljempänä CPDC).

a) Fisacille osoitetut varat

11. Kauppiaiden ja käsityöläisten keskinäisen avunannon maksun tuoton ylijäämän osoittamisesta 27.10.1995 annetun asetuksen (décret relatif à l'affectation du produit de la TACA) nro 95-1140[6] 2 §:n mukaan osa TACA:n tuoton ylijäämästä maksetaan Fisacin erityistilille.

6 — JORF 29.10.1995, s. 15808.

12. Asetuksen nro 95-1140 1 §:n mukaisesti Fisac rahoittaa ensinnäkin sellaisia kollektiivisia toimia, joiden tavoitteena on ensinnäkin edistää kaupan ja käsiteollisuuden jatkumista ja sopeutumiskykyä, jotta varmistetaan tiettyjen maantieteellisten alueiden tai toimialojen taloudellisen elinvoimaisuuden ja yhdyskuntaelämää edistävien lähipalvelujen säilyminen, ja toiseksi tukea sellaisten kauppa- ja käsiteollisuusyritysten siirtoa ja rakenneuudistusta, joiden vuosiliikevaihto alittaa kauppa- ja käsiteollisuusministeriön päätöksessä vahvistetut määrät.

13. Asetuksen nro 95-1140 8 §:n mukaan "kauppa- ja käsiteollisuusministeriö tekee päätökset [tuoton jakamisesta] saatuaan [kyseisellä asetuksella perustetun] komitean lausunnon".

b) Käsiteollisen sekä teollisen ja kaupallisen alan itsenäisten ammatinharjoittajien perusvanhuuseläkejärjestelmille osoitetut varat

14. Vuoden 1997 sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamisesta 27.12.1996 annetun lain nro 96-1160 40-II §:llä lisättiin sosiaaliturvalain L. 633-9 §:ään 6 momentti, jonka mukaan osa TACA:n tuotosta käytetään käsiteollisen sekä teollisen ja kaupallisen alan itsenäisten ammatinharjoittajien perusvanhuuseläkejärjestelmien rahoittamiseen. Tämä summa

jaettiin Caisse Organicin ja Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisansin (käsityöläisten vanhuuseläkekassa, jäljempänä Caisse Cancava) kesken suhteessa kyseisten eläkekassojen taseen alijäämään.

15. Kyseisten eläkejärjestelmien rahoittamiseen osoitettavat TACA:n tuoton määrät vahvistetaan vuosittain talous-, valtiovarain- ja teollisuusministeriön ja työllisyys- ja solidaarisuusministeriön yhteisellä päätöksellä.

16. Tämä perusvanhuuseläkejärjestelmien rahoitusjärjestelmä poistettiin vuoden 2003 talousarviosta annetun lain nro 2002-1575 35-IV §:llä.

c) CPDC:lle osoitetut varat

17. CPDC perustettiin 19.3.1991 annetulla asetuksella nro 91–284.[7] Asetuksen nro 91-284 2 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 2.3.1998 annetun asetuksen nro 98-132[8] 1 §:llä, määritellään CPDC:lle seuraavat tehtävät:

"1. Toimintaohjelmien laatiminen ja toteuttaminen polttoaineiden jakeluverkon järjestämiseksi, sen tuottavuuden parantamiseksi, sen markkinointi- ja hallintaolosuhteiden nykyaikaistamiseksi ja tasaisen jakelun ylläpitämiseksi koko valtion alueella.

2. Osallistujayritysten avustaminen valituiksi tulleiden ohjelmien toteuttamisessa ja kaikenlaisten selvitysten laatiminen tätä varten.

3. Edellä mainittuja tavoitteita edistävien tietojen kerääminen ja levittäminen toimialalla."

18. Asetuksen nro 91-284 4 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä täsmennetään, että CPDC:tä koskevat päätökset tekee CPDC:n hallintoneuvosto, että niistä ilmoitetaan hallituksen asiamiehelle (commissaire du gouvernement) ja valtion tilintarkastajalle (contrôleur d'État) ja että ne ovat täytäntöönpanokelpoisia, ellei kumpikaan viranomainen 15 päivän kuluessa estä niiden täytäntöönpanoa veto-oikeuttaan käyttämällä.

19. Asetuksen nro 98-132 1 §:n nojalla CPDC:n varoja korotettiin siirtämällä sille osa TACA:n ylijäämästä. Kyseisen säännöksen mukaan "CPDC:lle osoitettavien varojen

7 — JORF 20.3.1991.
8 — JORF 7.3.1998.

enimmäismäärä vahvistetaan vuosittain teollisuusministeriön, kauppa- ja käsiteollisuusministeriön ja budjettiministeriön yhteisellä päätöksellä".

20. Komissio antoi luvan CPDC:n varojen korotukseen 18.6.1997 tekemällään päätöksellä nro N 294/97, joka koski 60 miljoonan Ranskan frangin (noin 9 147 000 euron) talousarviota ohjelmakaudeksi 1997–2000. [9]

III Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

21. Yhdistettyjen asioiden C-321/04–C-325/04 kantajat nostivat kukin 11.4.2001 Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étiennessä kanteen Caisse Organicia vastaan. Kanteissa vaadittiin palautettaviksi summia, jotka kyseiset yritykset olivat vuosina 1999 ja/tai 2000 maksaneet TACA:n muodossa. Kantajat katsoivat, että TACA:n käyttöönotto on EY 87 artiklan 1 kohdan ja EY 88 artiklan 3 kohdan säännösten vastaista.

22. Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne hylkäsi kanteet 27.1.2003 antamallaan tuomiolla. Pääasian kantajat valittivat tuomiosta Cour d'appel de Lyoniin.

23. Asian C-276/04 kantaja nosti 7.4.2003 Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étiennessä Caisse Organicia vastaan kanteen, jossa se vaati palautettaviksi vuosina 2000–2002 TACA:n muodossa maksamiaan summia.

24. Yhdistettyjen asioiden C-266/04–C-270/04 kantajat nostivat 11.4.2003 samassa kansallisessa tuomioistuimessa Caisse Organicia vastaan viisi eri kannetta, joissa ne vaativat palautettaviksi vuonna 2001 TACA:n muodossa maksamiaan summia.

25. Esillä olevissa asioissa ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet haluavat tietää, onko TACA otettu käyttöön EY 87 artiklan 1 kohdan ja EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen vastaisesti.

26. Tästä syystä Cour d'appel de Lyon päätti 24.2.2004 tekemällään päätöksellä lykätä asian käsittelyä ja pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta "ottamaan kantaa siihen,

9 — EYVL C 395, s. 13.

onko [asioiden C-321/04–C-325/04 kantajilta] perittyä maksua [TACA] pidettävä EY 87 artiklassa tarkoitettuna valtiontukena".

27. Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne päätti 5.4.2004 tekemällään päätöksellä lykätä asian käsittelyä ja esittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen yhdistetyissä asioissa C-266/04–C-270/04 ja C-276/04:

"[Onko] EY:n perustamissopimuksen 87 artiklaa tulkittava siten, että julkiset tuet, joita Ranska maksaa CPDC:n (Comité Professionnel de la Distribution des Carburants), Fisacin (Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce) ja käsityöläisille ja kauppiaille maksettavan lähtökorvauksen puitteissa ja osallistumalla teollisen ja kaupallisen alan sekä käsiteollisen alan itsenäisten ammatinharjoittajien vanhuuseläkejärjestelmän vuosimaksuihin, pidettävä valtiontukijärjestelminä?"

IV Tapauksen tarkastelu

28. Etenkin komission, pääasian kantajien ja Ranskan hallituksen esittämissä kirjallisissa huomautuksissa tuodaan esille kahdenlaisia toimenpiteitä, joita tässä tapauksessa voitaisiin pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina. Niitä ovat ensinnäkin tiettyjen vähittäismyymälöiden jättäminen TACA:n maksuvelvollisuuden ulkopuolelle ja toiseksi ne eri toimenpiteet, joita TACA:n tuotolla rahoitetaan. Ensiksi on kuitenkin aiheellista tutkia, voidaanko nämä ennakkoratkaisupyynnöt ottaa käsiteltäviksi.

A *Alustavia huomioita ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisesta*

29. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 24.9.2004 antamalla määräyksellä kaikki edellä mainitut asiat yhdistettiin niiden käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

30. Aluksi on syytä täsmentää, että myös Cour de cassation (Ranska) on pyytänyt 16.11.2004 yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua TACA:han liittyvässä asiassa.[10] Asian käsittelyä on lykätty siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa ratkaisunsa esillä olevissa asioissa.

10 — Asia C-488/04, Galeries de Lisieux. Siinä esitetään seuraava kysymys: "Onko yhteisön oikeutta tulkittava siten, että sellaista maksua, kuten kauppiaiden ja käsityöläisten keskinäisen avunannon maksua, josta säädetään 13.7.1972 annetussa laissa ja joka peritään, jos vähittäismyyntiliikkeen myyntipinta-ala ylittää 400 neliömetriä, sekä josta saatavat tulot siirretään kauppiaiden ja käsityöläisten eläkekassojen erityisille tileille erityisen korvaavan tuen, josta on tullut 30.12.1981 annetun lain nro 81-1160 nojalla lähtökorvaus, rahoittamiseksi, on pidettävä valtiontukena sikäli kuin kyseistä maksua suorittavat ainoastaan liikkeet, joiden myyntipinta-ala ylittää 400 neliömetriä tai joiden liikevaihto on enemmän kuin 460 000 euroa, ja siltä osin kuin tuleva korvauksen saaja saa hyväkseen maksuhuojennuksen, joka seuraa hänen mahdollisuudestaan pienentää mahdollista sijoitustaan täydentävään eläkejärjestelmään?"

31. Ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ei kyseenalaistettu kirjallisen menettelyn aikana. On kuitenkin syytä panna merkille, ettei Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étiennen ja Cour d'appel de Lyonin ennakkoratkaisupyynnöistä saada oikeaa käsitystä kyseisiin kansallisiin säännöksiin liittyvien yhteisön oikeuden tulkintaa koskevien kysymysten todellisesta ulottuvuudesta, koska Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étienne ei ensinnäkään anna mitään tarkempaa selvitystä kyseisistä säännöksistä vaan tyytyy ennakkoratkaisukysymyksissään viittaamaan joihinkin riidanalaisen maksun tuoton käyttötarkoituksiin ja koska Cour d'appel de Lyon ei täsmennä, mihin tarkoituksiin kyseisen maksun tuotto on osoitettu. Pelkästään näiden kahden kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöihin perehtymällä ei siis vielä saada riittävän tarkkaa käsitystä asiaan liittyvästä kansallisesta lainsäädännöstä.

32. Tältä osin on kuitenkin palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyynnöissä "pyritään paitsi siihen, että näiden tietojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin voi antaa asian ratkaisun kannalta hyödyllisiä vastauksia, myös siihen, että jäsenvaltioilla ja muilla osapuolilla, joita asia koskee, olisi mahdollisuus esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti". [11] Kun otetaan huomioon tämä periaate, Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étiennen ennakkoratkaisupyynnöt vaikuttavat liian suppeilta, koska niissä ei ole lainkaan esitelty kyseisiä kansallisia säännöksiä. Tässä tapauksessa ei voida viitata osapuolten tai Ranskan hallituksen kirjallisiin huomautuksiin, koska nämä huomautukset eivät ole muiden jäsenvaltioiden hallitusten käytettävissä siinä vaiheessa, kun nämä laativat mahdollisia omia huomautuksiaan.

33. Nämä ennakkoratkaisupyynnöissä ilmenneet puutteet on syytä tuoda esille, vaikka ne eivät estäkään yhteisöjen tuomioistuinta antamasta kansallisille tuomioistuimille asian ratkaisemisen kannalta hyödyllistä vastausta etenkin, kun kyseiset asiat on yhdistetty Cour d'appel de Lyonin ennakkoratkaisupyynnössä esitettyihin asioihin.

B *Tiettyjen vähittäismyymälöiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle*

1. Kysymyksen merkityksellisyys oikeudenkäyntien kohteen kannalta

34. Epäilen sitä, onko pääasian oikeudenkäyntien kohteen kannalta lainkaan tarpeellista tutkia kysymystä siitä, onko tiettyjen myymälöiden jättämistä TACA:n maksuvelvollisuuden ulkopuolelle pidettävä valtiontukena. Oikeudenkäynnin kohteenahan ovat suurmyymälöiden vaatimukset TACA:n muodossa maksettujen summien palauttamisesta. Mikäli tietyille myymälöille myönnetty maksuvapautus katsottaisiin valtion-

11 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 141/81-143/81, tuomio 1.4.1982, Gerrit Holdijk ym (Kok. 1992, s. 1299, Kok. Ep. VI, s. 379, 6 kohta).

tueksi, näiden kuuluisi tuensaajina palauttaa rahat valtiolle. Se, onko maksuvapautus mahdollisesti luokiteltava valtiontueksi, ei näin ollen vaikuta mitenkään kysymykseen TACA:n perimisen laillisuudesta. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen ei ole tarpeen ottaa kantaa tähän kysymyksen ensimmäiseen osaan.

35. Yhteys, jonka pääasian kantajat yrittävät osoittaa tietyille myymälöille myönnetyn maksuvapautuksen ja oman maksuvelvollisuutensa pätevyyden välillä, näyttää johtuvan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön liian kirjaimellisen tulkinnan aiheuttamasta sekaannuksesta. On kiistatonta, että toisaalta verosta tai sosiaaliturvamaksuista vapauttamista voidaan kiistatta pitää perustamissopimuksessa tarkoitettuna valtiontukena, jos kyseinen toimenpide muodostaa luonteensa perusteella poikkeuksen yleisestä järjestelmästä, johon se kuuluu, [12] ja että toisaalta "tuen rahoitustapa voi tehdä koko tukijärjestelmän, joka sillä on tarkoitus rahoittaa, yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Näin ollen tukea ei voida tarkastella erillään sen rahoitustavan vaikutuksista — —. Päinvastoin komission suorittamassa tukitoimenpiteen arvioinnissa on välttämättä otettava huomioon tuen rahoitustapa silloin, kun se kuuluu olennaisesti toimenpiteeseen". [13] Näistä tuomioista yhdessä luettuina ei mielestäni voida päätellä, että maksuista vapauttamista — silloin, kun sen tarkoituksena on rahoittaa tukea — olisi järjestelmällisesti pidettävä tukitoimenpiteeseen olennaisesti kuuluvana.

36. Tässä yhteydessä on aiheellista viitata asiassa Streekgewest Westelijk Noord-Brabant 13.1.2005 annettuun tuomioon, [14] jossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei veron ja verosta myönnettävän vapautuksen välillä ole mitään sitovaa varojen osoittamista koskevaa yhteyttä. Yhteisöjen tuomioistuin täsmentää vielä, että "veron tuotolla ei ole mitään vaikutusta tuen määrään. Verovapautuksen ja sen ulottuvuuden soveltaminen ei itse asiassa ole mitenkään riippuvainen verosta saaduista tuloista".

37. Pääasian kantajat väittivät suullisen menettelyn aikana, ettei edellä mainittua tuomiota voida tässä tapauksessa käyttää ratkaisevana arviointiperusteena, kun otetaan huomioon siihen liittyneet tosiseikat. Kantajien perustelujen mukaan mainitussa tuomiossa oli kyseessä ympäristön suojelemiseksi säädetty yleinen rahoitusjärjestely, veron tuotto oli osa yleistä tulo- ja menoarviota, verovelvollisten toimijoiden ja verosta vapautettujen toimijoiden välillä ei ollut kilpailusuhdetta eikä veron ja tiettyyn tarkoitukseen osoitetun tuoton välillä ollut suoraa

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

13 — Yhdistetyt asiat C-261/01 ja C-262/01, van Calster ym., tuomio 21.10.2003 (Kok. 2003, s. I-12249, 49 kohta). Ks. vastaavasti myös yhdistetyt asiat C-34/01–C-38/01, Enirisorse, tuomio 27.11.2003 (Kok. 2003, s. I-14243, 44 kohta) ja asia C-345/02, Pearle ym., tuomio 15.7.2004 (Kok. 2004, s. I-7139, 29 kohta).

14 — Asia C-174/02, Kok. 2005, s. I-85, 28 kohta.

ja oleellista yhteyttä, kun taas esillä olevassa asiassa on kantajien mukaan kyseessä erityinen rahoitusjärjestely, jonka tuottoa ei kyseisenä ajanjaksona osoitettu valtion yleiseen talousarvioon. Lisäksi TACA:n tuotto osoitetaan kantajien mukaan aktiivisiin toimenpiteisiin kantajien kanssa kilpailevien yritysten hyväksi, ja TACA:n ja maksuvapautuksen muodossa myönnetyn tuen välillä vallitsee suora ja oleellinen yhteys.

läheinen yhteys ja että EY 88 artiklan 3 kohdan tehokas vaikutus edellyttäisi TACA:n palauttamista kantajille, on mielestäni epäselvä. Koska TACA:n tuotolla rahoitettujen aktiivisten toimenpiteiden luokittelu ei vaikuta mitenkään siihen, miten maksuvapautukset luokitellaan EY 87 artiklan 1 kohdan suhteen, ei liioin ole merkityksellistä tietää, miten vaikeaa jäsenvaltioiden on käytännössä periä takaisin mahdollisesti EY 88 artiklan 3 kohdan vastaisina maksuvapautuksina myönnettyjä tukia.

38. Toki edellä mainittuun tuomioon Streekgewest Westelijk Noord-Brabant johtaneen verotoimenpiteen ja TACA:n välillä on eroja, mutta vaikka kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä maksuvapautuksia olisikin pidettävä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina tukina, se ei merkitsisi, että kantajilla olisi sillä perusteella oikeus kieltäytyä maksamasta TACA:ta. Sillä kun tuki on myönnetty tiettyjen maksuvelvollisten hyväksi annettuna maksuvapautuksena, EY 87 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen perusteella laitonta ei ole maksun periminen sinänsä vaan se, että tietyt toimijat on vapautettu maksusta. Edellä mainitussa tuomiossa tarkastellun verotoimenpiteen ja TACA:n välillä vallitsevista eroista riippumatta vaikuttaakin siltä, että kyseisessä tuomiossa vahvistetaan yleinen periaate, jonka mukaan maksun ja maksuvapautuksen muodossa toteutetun tukitoimenpiteen välillä ei ole riittävää yhteyttä. Vaikka laissa nro 72-657 säädetyillä maksuvapautuksilla onkin tässä tapauksessa sama tavoite kuin TACA:n tuoton erilaisilla käyttötarkoituksilla, kyseisten eri maksuvapautusten ja maksujen perimisen väliltä puuttuu silti riittävä yhteys. Pääasian kantajien väite siitä, että maksuvapautusten ja TACA:n tuotolla rahoitettujen aktiivisten toimien välillä olisi

2. Toissijainen kysymys: miten tiettyjen myymälöiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle olisi luokiteltava

39. Vaikkei tässä tapauksessa katsota tarpeelliseksi tutkia, miten tiettyjen myymälöiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle olisi luokiteltava EY 87 artiklan 1 kohdan suhteen, tätä ei missään tapauksessa tule tulkita niin, että kyseistä kansallista lainsäädäntöä pidettäisiin pätevänä.

40. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin kaikesta huolimatta haluaa ottaa kantaa siihen, miten tiettyjen vähittäismyymälöiden ja ennen tiettyä määräpäivää perustettujen suurmyymä-

löiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle olisi luokiteltava, [15] sen pitäisi tutkia yksityiskohtaisesti, vastaavatko kyseiset maksuvapautukset asiaa koskevalle kansalliselle lainsäädännölle määriteltyjä tavoitteita.

41. Aluksi on palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtion toimenpiteitä ei voida jättää katsomatta EY 87 artiklassa tarkoitetuksi tueksi yksinomaan sillä perusteella, että toimenpiteet ovat luonteeltaan sosiaalisia. [16] Kyseisessä artiklassa ei nimittäin "erotella valtion toimenpiteitä niiden syiden tai tavoitteiden mukaisesti, vaan ne määritellään niiden vaikutusten mukaan". [17]

42. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luokitteleminen tueksi edellyttää, että EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätyt neljä edellytystä täyttyvät. Ensinnäkin kyse on oltava valtion toimenpiteestä tai valtion varoilla toteutetusta toimenpiteestä. Kyseisen toimenpiteen on toiseksi oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. [18] Edelleen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpide voi olla valtiontukea vain, jos kaikki EY 87 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät. [19]

43. Kun on kyseessä vapauttaminen sellaisesta maksusta, jonka tuotto käytetään valtion toimenpiteiden rahoittamiseen, ei ole epäilystä siitä, että nyt tarkasteltavana olevat järjestelyt on toteutettu valtion lukuun. [20] Ranskan lainsäädännöllä perustetussa järjestelmässä riidanalainen maksu toimii tulonlähteenä valtion nimeämille laitoksille, joiden eturivissä on Caisse Organic, ja näin ollen tietyille toimijoille myönnetyn maksuvapautuksen muodossa menetetyt tulot saattavat merkitä valtion varojen menetystä.

44. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen käsite on siis paljon laajempi kuin

15 — Kansallisista asiakirjoista ja suullisessa käsittelyssä 2.6.2004 esitetyistä lausumista käy ilmi, että pääasian kantajat pitävät maksuvelvollisuuttaan kilpailuhaittana, koska monet jakeluketjut muodostuvat pienistä myymälöistä, joiden ei tarvitse maksaa riidanalaista maksua, ja koska kantajat lisäksi kilpailevat keskikaupungilla sijaitsevien tavaratalojen kanssa, jotka niin ikään on vapautettu maksusta (ennen 1.1.1960 avattuina liikkeinä — 13.7.1972 annetun lain 3 §).

16 — Asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4551, 21 kohta); asia C-342/96, Espanja v. komissio, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2459, 23 kohta) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Belgia v. komissio (ns. Maribel II ja III -tapaus), tuomion 25 kohta.

17 — Asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-723, 79 kohta); edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 20 kohta ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Belgia v. komissio (ns. Maribel II ja III -tapaus), tuomion 25 kohta.

18 — Asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7747, 75 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Pearle ym., tuomion 33 kohta.

19 — Ks. asia C-142/87, Belgia v. komissio (ns. Tubemeusetapaus), tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, Kok. Ep. X, s. 387, 25 kohta); yhdistetyt asiat C-278/92–C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4103, 20 kohta); asia C-482/99, Ranska v. komissio (ns. Stardust-tapaus), tuomio 16.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4397, 68 kohta); edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomion 74 kohta ja edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Pearle ym., tuomion 32 kohta.

20 — Tämän edellytyksen osalta ks. yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307, 35 kohta); asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 11 kohta); asia C-305/89, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1603, 13 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu ns. Stardust-tapaus, tuomion 24 ja 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

avustuksen, koska se käsittää paitsi sen, että valtio maksaa yritykselle konkreettista tukea, kuten avustuksia, myös toimenpiteet, jotka erilaisissa muodoissaan keventävät yrityksen talousarvioon tavallisesti sisältyviä maksuja ja joilla tämän johdosta on — niiden olematta kuitenkaan avustuksia sanan varsinaisessa merkityksessä — avustuksen luonnetta vastaava luonne ja sen vaikutuksia vastaavat vaikutukset. Näin ollen valtion varojen siirtoa ei tarvitse osoittaa kaikissa tapauksissa, jotta yhdelle tai useammalle yritykselle myönnetty etu voitaisiin katsoa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi. [21]

45. Tässä tapauksessa ei siis voida sulkea pois sitä, että tiettyjen myymälöiden vapauttaminen riidanalaisesta maksusta voidaan katsoa valtion varojen käyttämiseksi. Onkin aiheellista selvittää riidanalaisen kansallisen säädöksen erityispiirteiden perusteella, liittyykö riidanalaisessa lainsäädännössä vahvistettuun maksuvelvollisten erilaiseen kohteluun tosiasiallisesti valtion varojen käyttöä ja onko vastaavasti kyseessä valikoiva etuus eli suosiiko kyseinen lainsäädäntö tiettyjä yrityksiä.

46. Tästä kysymyksestä julkisasiamies Tizzano totesi asiassa Ferring [22] antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että "ei voida ennakolta todeta mutta ei myöskään sulkea pois sitä, että veron kantamatta jättäminen tietyiltä taloudellisilta toimijoilta vastaisi [EY 87] artiklassa tarkoitettua etuuden valikoivaa myöntämistä. Ratkaisua on siis haettava tapauskohtaisesti siten, että otetaan huomioon kuhunkin asiaan liittyvät erityispiirteet ja erityisesti asianomaisten toimijoiden välinen kilpailusuhde, veron peruste ja sen vaikutukset".

47. Oikeuskäytännön mukaan tuen käsitettä tulkitaan siten, "ettei se tarkoita toimenpiteitä, joilla vahvistetaan yritysten erilainen kohtelu kustannusten osalta, mikäli tämä erilainen kohtelu johtuu kyseisiä kustannuksia koskevan järjestelmän luonteesta ja rakenteesta". [23]

48. Tältä osin komissio, Caisse Organic ja Ranskan hallitus väittivät, että pienten myymälöiden ja tiettyjen muiden myymälöiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle on perusteltavissa voimassa olleen verojärjestelmän luonteella ja rakenteella. [24] Näin ollen kyse ei ollut EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista valikoivista toimenpiteistä. Komissio selittää, että pienkauppiaiden jouduttua vaikeuksiin uusien jakelukanavien kehittymisen takia Ranskan viranomaiset pyysivät suurmyymälöitä kantamaan yhteisvastuuta kukin maksukykynsä mukaan.

21 — Ks. erityisesti asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994 (Kok. 1994, s. I-877, 13 ja 14 kohta); asia C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2981); edellä alaviitteessä 19 mainittu ns. Stardust-tapaus, tuomion 23 kohta ja yhdistetyt asiat C-128/03 ja C-129/03, AEM, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2861, 38 kohta).

22 — Asia C-53/00, Ferring, ratkaisuehdotus 8.5.2001 (tuomio 22.11.2001, Kok. 2001, s. I-9067, 39 kohta).

23 — Edellä alaviitteessä 21 mainitut yhdistetyt asiat AEM, tuomion 39 kohta. Ks. myös erityisesti asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8031, 42 kohta) ja asia C-159/01, Alankomaat v. komissio, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4461, 42 kohta).

24 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 12 mainitut yhdistetyt asiat Sloman Neptun, tuomion 15 kohta; edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 26-39 kohta; asia C-390/98, Banks, 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6117, 3 kohta); edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 43 kohta ja edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 42 kohta.

Sen vuoksi TACA peritään progressiivisen asteikon mukaan neliömetriä kohti lasketun vuosiliikevaihdon perusteella niin, että maksusta on vapautettu myymälät, joiden myyntipinta-ala on alle 400 neliömetriä tai vuosiliikevaihto alle 460 000 euroa, ja että maksua on huojennettu myymälöiltä, joiden myyntipinta-ala on 400–600 neliömetriä. Komission mukaan ammatilliseen yhteisvastuuseen ja tulonsiirtotavoitteeseen perustuvan järjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen kuuluu, että maksuvelvollisuus määräytyy yrityksen maksukyvyn mukaan. Ranskan hallitus esittää samankaltaisia perusteluja. Caisse Organic puolestaan väittää, että sellaisen järjestelmän, jonka periaatteena on saada suurmyymälät osallistumaan lähikauppojen toiminnan turvaamiseen, yleinen rakenne edellyttää, että maksuvelvollisuus määräytyy pääasiallisesti myyntipinta-alan mukaan kyseisen myymälän liikevaihdolla painotettuna ja että maksuvelvollisuudesta vapautetaan ne yritykset, jotka eivät näitä vaatimuksia täytä. [25]

49. Pääasian kantajat kuitenkin väittävät, että vaikka on asianmukaista vapauttaa maksuista myymälät, joilla on heikko maksukyky eli joiden liikevaihto jää vaatimattomaksi, samaa ei voida sanoa suuriin jakeluketjuihin kuuluvista myymälöistä — joiden myyntipinta-ala voi olla mikä tahansa — ja keskikaupungilla sijaitsevista suurmyymälöistä, jotka on vapautettu kyseisestä maksusta sillä perusteella, että ne on perustettu ennen 1.1.1960 (lain nro 72-657 3 §:n 1 momentti).

50. Olen vain osittain samaa mieltä komission, Ranskan hallituksen ja Caisse Organicin esittämästä arvioinnista, koska ne ovat mielestäni tehneet kyseisen lainsäädännön sosiaalisen tavoitteen perusteella melko hätäisiä johtopäätöksiä siitä, miten maksuvelvollisuuden ulkopuolelle jättäminen olisi eri tapauksissa luokiteltava.

51. Kuten pääasian kantajat esittävät, vaikuttaa siltä, että näiden eri tapausten välillä on välttämättä tehtävä ero, sillä vaikka lain alkuperäisenä tarkoituksena oli mahdollistaa lähtökorvauksen myöntäminen tulorajan alittaville käsityöläisille ja kauppiaille, riidanalainen maksu tuotti niin runsaasti varoja, että sen tuotosta voitiin ajan mittaan osoittaa varoja muihinkin tarkoituksiin, kuten erityisesti Fisacille. Kun etenkin TACA:n tuoton ylijäämällä rahoitettujen eri toimenpiteiden tavoitteita analysoidaan hieman tarkemmin, niitä näyttää löytyvän enemmänkin. Vaikka käsityöläisille ja kauppiaille maksettava lähtökorvaus on selkeästi perusteltavissa TACA:n käyttöönottoon johtaneelle järjestelmälle asetetulla tulonsiirtotavoitteella, Fisacin puitteissa toteutettujen valtion toi-

25 — Tältä osin Caisse Organic viittaa yhdistetyissä asioissa T-92/00 ja T-103/00, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, 6.3.2002 annettuun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon (Kok. 2002, s. II-1385, 62 kohta).

menpiteiden tarkoituksena näyttää olleen lähinnä keskikaupunkien houkuttelevuuden säilyttäminen — etenkin kaupallisessa mielessä — esikaupunkialueiden liikekeskusten kehittyessä, mikä liittyy ainoastaan välillisesti kyseisen järjestelmän tulonsiirtotavoitteeseen.

52. Yleisemmällä tasolla kiistan taustalla näyttää olevan kysymys siitä, voidaanko tiettyjen toimijoiden vapauttamista maksusta, jonka tuotolla rahoitetaan näiden samojen toimijoiden hyväksi toteutettavia tukitoimia, perustella järjestelmän yleisellä rakenteella silloin, kun maksuvelvollisten toimijoiden ja maksusta vapautettujen toimijoiden välillä on kilpailusuhde. Tähän kysymykseen on mielestäni välttämätöntä vastata varovasti. Vaikka tiettyjen taloudellisten toimijoiden jättäminen maksuvelvollisuuden ulkopuolelle saattaa olla johdonmukaista ammatilliseen yhteisvastuuseen perustuvan järjestelmän tulonsiirtotavoitteen kannalta silloin, kun maksun tuotolla rahoitetaan kyseisten toimijoiden hyväksi toteutettavia tukitoimia, tämä johdonmukaisuus edellyttäisi vähintäänkin sitä, että maksusta vapautettavien toimijoiden valintaperusteet tukisivat mainittua tulonsiirtotavoitetta.

53. Näin ollen on tarpeen tutkia, onko kansallisessa lainsäädännössä vahvistettu maksuvelvollisten erilainen kohtelu seurausta yksinomaan maksukyvyn eroista tehdyistä johtopäätöksistä [26] ja näin ollen objektiivisesti perusteltua, jolloin se ei rikkoisi kilpailevien toimijoiden välisen tasa-arvon periaatetta.

54. Tässä tapauksessa riidanalaisessa kansallisessa lainsäädännössä tehdyt erot eivät välttämättä johdu yksinomaan maksukyvyn erojen huomioon ottamisesta. Myyntipinta-alaa koskeva vaatimus nimittäin sallii myymälöiden, joiden myyntipinta-ala on kansallisessa lainsäädännössä säädettyä rajaa pienempi mutta joilla tunnettuun jakeluverkkoon kuulumisensa takia on merkittävä liikevaihto, olla osallistumatta yhteisvastuun kantamiseen. Tavoite keskikaupunkien "elvyttämisestä" ei sekään oikeuta "suurten" ja "pienten" myymälöiden erilaista kohtelua, koska lukuisien "suurmyymälöiden" lähellä sijaitsevissa kauppakeskuksissa on tällaisia jakeluverkkoon kuuluvia liikkeitä.

55. Pääasian kantajien selitysten mukaan — joita ei tältä osin ole kiistetty — ennen 1.1.1960 perustetuille suurmyymälöille myönnetystä maksuvapautuksesta hyötyvät pääasiassa keskikaupunkien tavaratalot. Näin ollen vaikuttaa siltä, että suurmyymälöitä kohdellaan eri tavoin sen mukaan, mihin ne ovat sijoittautuneet. On kuitenkin huomattava, että tällaisten myymälöiden pysymisellä

26 — Tämän vaatimuksen osalta ks. yhdistetyissä asioissa AEM (edellä alaviitteessa 21 mainittu tuomio) 28.10.2004 antamani ratkaisuehdotuksen alaviite 18.

keskikaupungilla voi olla kannattavuutta heikentävä vaikutus lähialueen pienmyymälöihin, jolloin maksusta vapauttamista voitaisiin pitää oikeutettuna sekä käyttöön otetun järjestelmän tulonsiirtotavoitteen että keskikaupunkien elvyttämistavoitteen kannalta.

56. Joka tapauksessa ainoastaan kansallinen tuomioistuin voi tehdä tosiseikkoja koskevat toteamukset, jotka ovat tarpeen maksuvelvollisten myymälöiden tilanteen vertailemiseksi maksuista vapautettujen myymälöiden tilanteeseen.

57. Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuviin vaikutuksiin ja kilpailun vääristymiseen liittyvien edellytysten osalta komissio näyttää mielestäni aivan oikein viittaavan asiassa C-310/99 7.3.2002 annettuun tuomioon,[27] jossa todetaan seuraavaa: "jos jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tältä osin ei ole välttämätöntä, että tuensaajayritys itse harjoittaa vientiä. — —

Sitä paitsi jos jäsenvaltio myöntää tukia palvelualalla ja tuotteiden jakelussa toimiville yrityksille, ei ole välttämätöntä, että tuensaajayritykset itse harjoittavat toimintaa tämän jäsenvaltion ulkopuolella, jotta tuki voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, etenkin kun on kyse kahden jäsenvaltion välisen rajan tuntumassa sijaitsevasta yrityksestä.

Se, että tuen määrä on suhteellisen vähäinen tai että tuensaajayritys on suhteellisen pieni, ei automaattisesti tarkoita, ettei tuki voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

58. Näin ollen se, että TACA:sta vapauttaminen hyödyttää pääasiassa pieniä myymälöitä, ei sulje pois sitä, etteivät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvia vaikutuksia ja kilpailun vääristymistä koskevat edellytykset voisi täyttyä.

59. Edellä esitetyn perusteella katson ensisijaisesti, ettei ole tarpeen tutkia, miten kyseisessä lainsäädännössä määritellyt maksuvelvollisuuden ulkopuolelle jättämistä koskevat eri tapaukset on luokiteltava EY 87 artiklan 1 kohdan suhteen. Toissijaisesti kansallista tuomioistuinta olisi kehotettava maksukyvyn osalta vertaamaan maksuvelvollisten myymälöiden tilannetta maksusta vapautettujen myymälöiden tilanteeseen ottaen huomioon kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä määritellyt tavoitteet, jotta

27 — Italia v. komissio (Kok. 2002, s. I-2289, 84–86 kohta).

se voisi arvioida, täyttyykö valikoivuuden edellytys.

1. Osapuolten vastaukset yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen

C *Sitova varojen osoittamista koskeva yhteys TACA:n tuottoon*

60. Ennen kuin tarkastellaan, miten ainakin osittain TACA:n tuotolla rahoitetut eri toimenpiteet olisi luokiteltava EY 87 artiklan 1 kohdan suhteen, on selvitettävä, onko TACA:n ja näiden eri toimenpiteiden välillä sitova varojen osoittamista koskeva yhteys. Jos tällaista yhteyttä ei ole, kyseistä maksua ei voida pitää olennaisesti näihin toimenpiteisiin kuuluvana eikä toimenpiteiden luokittelu näin ollen vaikuta kanteisiin, joita kansallisissa tuomioistuimissa on nostettu jo suoritettujen maksujen palauttamiseksi.

61. Koska yhteisöjen tuomioistuin on esillä olevaa asiaa koskeneiden vastineiden jättämisen jälkeen antamissaan tuomioissa selventänyt sitovan varojen osoittamista koskevan yhteyden käsitettä, se pyysi kirjallisesti osapuolia ottamaan suullisessa käsittelyssä kantaa "siihen, onko TACA:n ja sen tuotolla rahoitettujen eri toimenpiteiden välillä asiassa C-174/02, Streekgewest Westlijk Noord-Brabant, 13.1.2005 annetussa tuomiossa (Kok. 2005, s. I-85, 26 kohta) ja asiassa C-175/02, Pape, 13.1.2005 annetussa tuomiossa (Kok. 2005, s. I-127, 15 kohta) tarkoitettu sitova varojen osoittamista koskeva yhteys".

62. Pääasian kantajien mukaan esillä oleva asia eroaa etenkin edellä mainitusta asiasta Streekgewest. Kantajien mielestä kyseiseen asiaan ei liittynyt sitovaa varojen osoittamista koskevaa yhteyttä, koska kyseessä oli ympäristön suojelemiseksi säädetty yleinen rahoitusjärjestely, veron tuotto oli osa yleistä tuloja menoarviota, verovelvollisten toimijoiden ja verosta vapautettujen toimijoiden välillä ei ollut kilpailusuhdetta eikä veron ja tiettyyn tarkoitukseen osoitetun tuoton välillä ollut suoraa ja oleellista yhteyttä. Esillä olevassa asiassa on kantajien mukaan päinvastoin kyseessä erityinen rahoitusjärjestely, jonka tavoitteena on auttaa tiettyjä TACA:ta maksavien kauppiaiden kanssa kilpailevien kauppiaiden ryhmiä, TACA:n tuottoa ei kyseisenä ajanjaksona osoitettu valtion yleiseen talousarvioon ja TACA:lla rahoitetaan aktiivisia toimenpiteitä kantajina olevien yritysten kilpailijoiden hyväksi.

63. Fisacin puitteissa maksettujen tukien osalta pääasian kantajat huomauttavat, että Fisacille tilitetään osa maksun tuoton ylijäämästä ja että tähän tarkoitukseen osoitettavien varojen enimmäismäärä vahvistetaan ministeriöiden välisellä päätöksellä. Sama koskee kauppiaiden ja käsityöläisten vanhuuseläkejärjestelmän vuosimaksuja ja CPDC:n rahoittamista.

64. Pääasian kantajat väittävät myös, että maksulla on suora ja oleellinen yhteys maksuvapautuksen muodossa myönnettyyn tukeen, joten TACA:n ja pienille myymälöille myönnetyn maksuvapautuksen välillä olisi todettava sitova yhteys. Sekä Caisse Organic että Ranskan hallitus kiistävät tämän päätelmän edellä mainittuun asiassa Streekgewest annettuun tuomioon vedoten.

65. Pääasian vastaaja puolestaan väittää, että se osa TACA:n tuotosta, jota ei käytetä lähtökorvauksen rahoittamiseen, riippuu lähtökorvauksiin tarvittavien varojen kokonaismäärästä — joka vaihtelee —, ja että kansalliset viranomaiset päättävät harkintansa mukaan vuosittain kyseisen tuotto-osuuden jakamisesta eri tarkoituksiin. Muiden toimenpiteiden kuin lähtökorvausjärjestelmän rahoittamiseen käytettävissä oleva ylijäämä siis vaihtelee; lisäksi osa tästä ylijäämästä osoitetaan sellaisten Eparecan [28] kaltaisten valtion toimenpiteiden rahoitukseen, joita ei missään tapauksessa voida luokitella valtiontuiksi. Lisäksi sekä Fisacilla että CPDC:llä on vastaajan mukaan käytettävissään muitakin varoja kuin niille osoitettu TACA:n tuotto-osuus. Lopuksi pääasian vastaaja korostaa, että osa TACA:n tuotosta voidaan aina pidättää tilitettäväksi suoraan valtion talousarvioon. Näissä olosuhteissa TACA:n tuotto ei suoraan vaikuta Fisacin tai CPDC:n mahdollisesti myöntämien yksittäisten tukien määrään.

28 — Kauppa- ja käsiteollisuusalan liiketilojen valtiollinen suunnittelu- ja saneerausvirasto.

66. Ranskan hallitus ja komissio ovat pääosin samaa mieltä pääasian vastaajan analyysistä ja korostavat, että Fisacin tai CPDC:n mahdollisesti maksamien tukien enimmäismäärät vahvistetaan säädöksillä maksun tuoton vaikuttamatta millään tavalla niiden määrittämiseen. Lisäksi komissio huomauttaa, että TACA:n tuoton ylijäämästä eri tarkoituksiin osoitettavat määrät vahvistetaan kunkin vuoden alussa ja että ne pysyvät voimassa, olipa maksun tuotto mikä hyvänsä. Ylijäämän osoittamisessa eri tarkoituksiin ei myöskään käytetä mitään määrättyä jakoperustetta.

2. Oikeudellinen arviointi

a) Oikeuskäytäntö

67. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut valtiontuen käsitteestä, että sen lisäksi, että se kattaa tietyt veronluonteiset maksut näiden maksujen tuoton käyttötarkoituksesta riippuen, [29] se kattaa myös veronluonteisena maksuna pidettävän suorituksen kantamisen itsessään. [30]

29 — Ks. erityisesti asia C-17/91, Lornoy ym., tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6523, 28 kohta).

30 — Ks. asia C-72/92, Scharbatke, tuomio 27.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5509, 20 kohta) ja edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Enirisorse, tuomion 43 kohta.

68. Edellä mainituissa tuomioissa [31] katsotaan seuraavaa: "Jotta veron tai veron osan voidaan katsoa olevan erottamaton osa tukitoimenpidettä, veron ja tuen välillä on ehdottomasti oltava sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty varojen osoittamista koskeva sellainen sitova yhteys, jonka mukaisesti veron tuotto osoitetaan väistämättä tuen rahoittamiseen. Mikäli tällainen yhteys on olemassa, veron tuotolla vaikutetaan suoraan tuen suuruuteen ja tämän seurauksena arviointiin tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (ks. vastaavasti asia 47/69, Ranska v. komissio, tuomio 25.6.1970, Kok. 1970, s. 487, 17, 20 ja 21 kohta). Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että tilanteissa, joissa tukitoimenpiteen ja sen rahoituksen välillä on edellä mainitun kaltainen yhteys, perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisen tukitoimenpiteestä ilmoittamisen tulee koskea tukitoimenpiteen lisäksi myös tuen rahoitustapaa, jotta komissio voi suorittaa arviointinsa kattavien tietojen perusteella. Muussa tapauksessa ei voida sulkea pois sitä, että sellainen tukitoimenpide todetaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi, jota ei olisi voitu sellaiseksi todeta, jos komission tiedossa olisi ollut sen rahoitustapa (em. asia Van Calster ym., tuomion 49 ja 50 kohta ja asia C-345/02, Pearle ym., tuomio 15.7.2004, Kok. 2004, s. I-7139, 30 kohta)."

b) Oikeudellinen arviointi

69. Osapuolten selvitykset TACA:n tuotonjaon kulusta ovat yhteneväiset, mutta ne ovat erimielisiä siitä, mitä päätelmiä siitä olisi tehtävä sitovaan varojen osoittamista koskevaan yhteyteen liittyvän vaatimuksen kannalta.

70. Pääasian kantajien väittämän maksuvapautusten ja TACA:n tuoton välisen yhteyden osalta tyydyn viittaamaan edellä esittämiini huomautuksiin. [32]

71. TACA:n ja sen tuoton eri käyttötarkoitusten välisestä yhteydestä on aivan ensiksi todettava, ettei sitovan varojen osoittamista koskevan yhteyden olemassaoloa TACA:n ja lähtökorvausjärjestelmän rahoittamisen välillä voida vakavasti kiistää, kun TACA otettiin käyttöön nimenomaan siinä tarkoituksessa, että sen tuotolla voitaisiin rahoittaa kyseisen etuuden myöntäminen sellaisille käsityöläisille ja kauppiaille, joiden yrityksen arvo on alentunut suurmyymälöiden yleistymisen takia.

72. Erimielisyydet liittyvät siis siihen, miten jaetaan se TACA:n tuoton ylijäämä, joka mahdollisesti jää jäljelle lakisääteiset ehdot täyttäville henkilöille myönnettyjen lähtökorvausten maksamisen jälkeen.

73. Sitova varojen osoittamista koskeva yhteys saattaa syntyä siitä, että TACA:n

31 — Em. asia Streekgewest Westelijk Noord-Brabant ja em. asia Pape.

32 — Edellä 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

tuotto käytetään erilaisten valtion toimenpiteiden rahoittamiseen. Tältä osin olisikin selvitettävä, voidaanko sitova varojen osoittamista koskeva yhteys maksun ja sen edellä mainittujen käyttötarkoitusten välillä kumota sillä perusteella, että ylijäämän syntyminen on epävarmaa ja ettei mahdollisen ylijäämän osoittamisessa eri tarkoituksiin käytetä mitään määrättyä jakoperustetta.

74. On syytä tutkia, missä määrin maksun tuotto vaikuttaa suoraan eri tukien määriin, tai julkisasiamies Geelhoedin edellä mainituissa asioissa Streekgewest ja Pape antamaa ratkaisuehdotusta [33] lainatakseni, missä määrin käy niin, että "veron poistuessa myös tukitoimenpiteen erityinen rahoituslähde häviää". Tältä osin julkisasiamies Geelhoed luettelee joitakin tunnusmerkkejä, joiden perusteella voidaan osoittaa "suora ja oleellinen yhteys" veron ja sillä rahoitettavan tukitoimenpiteen välillä, mutta huomauttaa, että tällainen yhteys "ei ole lainkaan yhtä selvä tilanteissa, joissa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset päättävät veron tuoton käytöstä tarkemman arvioinnin perusteella, tukitoimenpide rahoitetaan vain osittain veron tuotolla, veron tuotto kohdistuu useampiin käyttökohteisiin kuin pelkästään kyseessä olevaan tukitoimenpiteeseen ja joissa vero ei kohdistu erityisesti siihen toimialaan, jolle tuki on tarkoitettu".

75. Vaikka tässä tapauksessa ei ole epäilystä siitä, että maksuvelvollisten toimijoiden ja maksun tuoton ylijäämällä rahoitetuista toimenpiteistä hyötyvien toimijoiden välillä on kilpailusuhde, useat seikat näyttävät tukevan sitä, ettei TACA:lla ole suoraa ja oleellista yhteyttä sen tuoton ylijäämän eri käyttötarkoituksiin.

76. Se, että valtion toimenpiteiden rahoittamiseen käytetään vain osa TACA:n tuotosta, nimittäin sen ylijäämä, ei sinänsä ole ratkaisevaa. Yhdistetyissä asioissa Enirisorse annetussa tuomiossa [34] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea voi olla sellaisen maksun periminen, jonka tuotosta siirretään osa julkiselle yritykselle, ja täsmensi, että "maksun periminen ja siirtäminen on mahdollisesti sääntöjenvastaista vain maksun tuoton sen osan osalta, joka siirretään asianomaiselle julkiselle yritykselle, eikä se vaikuta tähän maksuun kokonaisuudessaan".

77. Sen sijaan vaikuttaa merkittävältä, että vaikka TACA:n tuoton ylijäämän eri käyttötarkoitukset on määritelty tarkasti kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä, varojen jakamisesta päättävät harkintansa mukaan toimivaltaiset ministeriöt, jotka vahvistavat päätöksellään eri tarkoituksiin osoitettavat enimmäismäärät. Lisäksi tukien myöntämisestä vastaavien rahastojen — eli Fisacin ja CPDC:n — käytettävissä olevat varat vaihtelevat.

33 — Ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

34 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

78. Komissio sitä paitsi aivan oikein huomauttaa, että Fisacille ja CPDC:lle ministeriöiden välisellä päätöksellä osoitetut määrät pysyvät voimassa, oli TACA:n tuotto mikä tahansa.

79. Lopuksi on kiistatonta, että Fisacin ja CPDC:n rahoittamiin toimenpiteisiin käytettävien varojen määrä määritellään säädöksissä, eikä se riipu mitenkään näille rahastoille osoitetusta TACA:n tuoton määrästä.

80. Näin ollen ei voida osoittaa mitään sitovaa varojen osoittamista koskevaa yhteyttä TACA:n ja Fisacin ja CPDC:n rahoittamien toimenpiteiden välillä.

81. Niiden tukien osalta, joita kauppiaille väitetään myönnetyn kiertämällä vuosimaksujen korotukset niin, että osa TACA:n ylijäämästä on osoitettu käsiteollisen alan sekä teollisen ja kaupallisen alan itsenäisten ammatinharjoittajien perusvanhuuseläkejärjestelmien rahoittamiseen, riittää kun todetaan, että vuosimaksujen suuruus vahvistetaan kyseisiä vanhuuseläkejärjestelmiä hoitavien laitosten harkinnanvaraisella päätöksellä. Koska tähän tarkoitukseen osoitetulla TACA:n tuotolla ei ole suoraa tai edes välillistä yhteyttä kyseisten vanhuuseläkekassojen yleiseen tulokehitykseen, on pakostikin todettava, ettei TACA:n ja näille elimille osoitetun tuoton ylijäämän välillä ole mitään sitovaa varojen osoittamista koskevaa yhteyttä.

D *Riidanalaisella maksulla rahoitetut eri toimenpiteet*

82. Aivan ensiksi on tutkittava, voidaanko toimintansa lopettaneiden kauppiaiden ja käsityöläisten lähtökorvausta pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukitoimenpiteenä.

83. Sitä, voidaanko TACA:n tuoton ylijäämällä rahoitetut muut toimenpiteet luokitella EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, tarkastellaan tässä ainoastaan toissijaisesti, koska maksun ja kyseisten toimenpiteiden välillä ei ole sitovaa varojen osoittamista koskevaa yhteyttä.

1. Asianosaisten keskeiset väitteet

84. Pääasian kantajat ensinnäkin väittävät, että lähtökorvaus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Ne korosta-

vat, että etuus on myönnetty toimiville yrityksille eli kauppiaille ja käsityöläisille (ks. vuoden 1982 talousarviosta annetun lain 106 §:llä käyttöön otetun kauppiaiden ja käsityöläisten tuen myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä 13.8.1996 tehty päätös [35], jonka mukaan "hakijan on osoitettava, että se — — hakemuksen jättämishetkellä harjoittaa kaupallisen tai käsiteollisen alan toimintaa"). Kantajien mukaan lähtökorvaus vääristää kilpailua. Itse asiassa jo se, että tietyt kauppiaat ja käsityöläiset tietävät ennakolta saavansa lähtökorvauksen lopettaessaan toimintansa, vaikuttaa heille liiketoiminnan aikana koituviin kustannuksiin. Tietäessään saavansa lähtökorvauksen he voivat pienentää maksujaan täydentävään eläkejärjestelmään ja sitä kautta vähentää sosiaalikustannuksiaan. Näin saamansa rahallisen edun toimivat kauppiaat tai käsityöläiset voivat käyttää taloudellisessa toiminnassaan tarvittaviin investointeihin toisin kuin ne yritykset, joille tällaista etua ei ole suotu. [36] Koska lähtökorvaus kaiken lisäksi kannustaa myöntämisedellytykset täyttäviä henkilöitä luopumaan toiminnastaan, se vaikuttaa suoraan kilpailuun, kun taloudellisten toimijoiden määrä kyseisillä markkinoilla vähenee.

85. Toiseksi kantajat väittävät Fisacille osoitetun TACA:n tuotto-osuuden osalta, että kyseisen rahaston tavoitteena on rahoittaa valtion varoista tiettyjen kauppias- ja käsityöläisryhmien hyväksi toteutettavia tukitoimenpiteitä. Kantajien mukaan nämä toimenpiteet vaikuttavat kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lähtökorvauksen lailla myös Fisacin täytäntöönpanemat toimenpiteet ovat kantajien mukaan valtiontukia, joista on ilmoitettava ennalta komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

86. Kolmanneksi sekin, että osa TACA:n tuotosta on osoitettu käsiteollisella alalla sekä teollisella ja kaupallisella alalla toimivien itsenäisten ammatinharjoittajien perusvanhuuseläkejärjestelmien rahoittamiseen, on kantajien mukaan luonteeltaan valtiontukea. Tämä rahoitus huojentaa tuetuille käsityöläisille ja kauppiaille eläkejärjestelmään kuulumisesta koituvia kustannuksia, koska sillä on korvattu vuosimaksujen korottaminen, joka kyseisten eläkejärjestelmien tappiollisen tilanteen huomioon ottaen olisi ollut väistämätöntä. Taloudellisten kustannusten aleneminen on kantajien mukaan omiaan vahvistamaan käsityöläisten ja kauppiaiden kilpailuasemaa muihin vanhuuseläkejärjestelmiin kuuluviin yrityksiin verrattuna.

87. Neljänneksi kantajat väittävät CPDC:lle osoitetun TACA:n tuotto-osuuden osalta, että asiaa koskevista kansallisista oikeus-

35 — JORF 29.8.1996, s. 12940.

36 — Kantajat viittaavat tässä yhteydessä asiaan C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 29 ja 30 kohta).

säännöistä käy ilmi, että Fisacin lailla myös tämä komitea myöntää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtiontukia. Sitä paitsi 18.6.1997 tehdyn komission päätöksen ehtoja ei kantajien mukaan ole noudatettu. Kantajat nimittäin ensinnäkin väittävät, että CPDC olisi jatkanut tukien maksamista vielä 31.12.2000 jälkeenkin, vaikkei kyseiseen määräpäivään asti hyväksyttyjen tukien jatkamiselle ollut myönnetty lupaa. Toiseksi CPDC:n budjetissa olisi järjestelmällisesti ylitetty komission päätöksessä sallitut määrät.

88. Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön soveltamisesta kantajat väittävät, että kyseinen vuosina 1992 ja 1996 annetuissa komission tiedonannoissa esitetty ja sittemmin EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 12 päivänä tammikuuta 2001 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 69/2001 [37] täsmennetty sääntö on annettu vasta riidanalaisten tukitoimenpiteiden täytäntöönpanon jälkeen. [38] Joka tapauksessa on selvää, etteivät Ranskan viranomaiset ole noudattaneet kyseisen säännön soveltamiselle asetettuja edellytyksiä. Ne eivät nimittäin ilmoittaneet tukea saaville yrityksille näille myönnettyjen tukien vähämerkityksisestä luonteesta eivätkä ottaneet käyttöön valvontamenettelyjä, joilla olisi vältetty vähämerkityksiselle tuelle asetetun enimmäismäärän ylittyminen. [39]

89. Lopuksi kantajat väittävät, että Ranskan viranomaisten TACA:n tuotolla rahoitettaville eri toimenpiteille asettama sosiaalinen tavoite ei vielä yksinään estä luokittelemasta niitä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi eikä näin ollen myöskään oikeuta jättämään ilmoittamatta tukia komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti. [40]

90. Pääasian vastaaja ensinnäkin korostaa, että lähtökorvaus on etuus, joka myönnetään taloudellisen toimintansa lopettaneille henkilöille — ei yrityksille. Sen vuoksi TACA:n käyttö tähän tarkoitukseen ei voi vääristää kilpailua tai vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

91. Fisacille osoitettujen TACA:n tuoton ylijäämien osalta Caisse Organic huomauttaa, että Fisacista rahoitetaan ensisijaisesti kaupunki- ja seutusuunnittelua koskevia paikallistason hankkeita. Tämänkaltainen rahoitus ei kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Koska Fisacin myöntämät avustukset on suunnattu yrityksille, kyse on vähämerkityksisistä tuista, joita ei tarvitse

37 — EYVL L 10, s. 30.

38 — Kantajat viittaavat julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Pearle ym. antamaan ratkaisuehdotuksen 87 kohtaan.

39 — Ks. asia C-382/99, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5163) ja edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Saksa v. komissio.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Italia v. komissio; asia 52/83, komissio v. Ranska, tuomio 15.11.1983 (Kok. 1983, s. 3707) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Belgia v. komissio.

ilmoittaa komissiolle.[41] Tältä osin vastaaja selittää, että asetuksen nro 95-1140 mukaan suoraan yritykselle maksettavan avustuksen määrä voi olla enintään 60 000 Ranskan frangia (noin 9 150 euroa). Sittemmin 5.2.2003 annetulla asetuksella nro 2003-107 avustuksen määrä rajoitettiin 10 000 (ja poikkeustapauksissa 20 000) euroon.

92. Vanhuuseläkejärjestelmiin osoitettujen TACA:n tuoton ylijäämien osalta vastaaja väittää, että — kyseisten järjestelmien ollessa pakollisia perusjärjestelmiä — tällainen rahoitus kuuluu luontaisesti kaikkien kansalliseen tai ammatilliseen yhteisvastuuseen perustuvien sosiaaliturvajärjestelmien perusolemukseen. Vastaaja muistuttaa, ettei yhteisön oikeus rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää sosiaaliturvajärjestelmiensä sisällöstä.[42]

93. Vastaajan mukaan myös CPDC:n myöntämät tuet ovat vähämerkityksisiä.

94. TACA:n tuoton eri käyttötarkoituksiin on ottanut kantaa myös Ranskan hallitus, joka ensinnäkin väittää, ettei lähtökorvauksiin osoitettu tuotto-osuus ole valtiontukea, koska korvauksen myöntäminen edellyttää kauppiaalta toiminnan lopettamista, kuten 2.4.1982 annetun asetuksen nro 82-307 5 ja 10 §:stä käy ilmi.

95. Toiseksi Ranskan hallitus huomauttaa Fisacille ja CPDC:lle osoitettujen TACA:n tuoton ylijäämien osalta asetukseen N:o 69/2001 viitaten, että Fisacin ja CPDC:n välityksellä yrityksille myönnettävät avustukset on tarkoitettu ongelma-alueilla sijaitseville pienille lähimyymälöille ja että niiden arvo alittaa kyseisessä asetuksessa asetetun enimmäismäärän. Näin ollen ne eivät ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtiontukia. Väitteensä tueksi Ranskan hallitus viittaa vielä yhteisön puitteista kaupunkien ongelma-alueilla toimiville yrityksille myönnettävälle valtion tuelle 14.5.1997 annettuun komission tiedonantoon.[43]

96. Kolmanneksi Ranskan hallitus toteaa käsityöläisten ja kauppiaiden vanhuuseläkejärjestelmiin osoitettujen TACA:n tuoton ylijäämien osalta, että tuettujen eläkekassojen (Caisse Organicin ja Caisse Cancavan) toiminnassa on kyse yhteisvastuuseen perus-

41 — Caisse Organic viittaa pienten ja keskisuurten yritysten valtiontukia koskevista yhteisön suuntaviivoista 20.5.1992 annetun komission tiedonannon 3.2 kohtaan (EYVL C 213, s. 2) ja vähämerkityksisestä tuesta 6.3.1996 annettuun komission tiedonantoon (EYVL C 68, s. 9).

42 — Yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet ja Pistre, tuomio 17.2.1993 (Kok. 1993, s. I-637, Kok. Ep. XIV, s. I-27, 6 kohta) ja asia C-238/94, Garcia ym., tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1673, 15 kohta).

43 — EYVL C 146, s. 6.

tuvan perussosiaaliturvajärjestelmän hoitamisesta. Koska kyseisten eläkekassojen harjoittama toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista, [44] EY 87 artiklan 1 kohtaa ei Ranskan hallituksen mielestä sovelleta sen rahoittamiseen.

97. TACA:n tuoton käyttötarkoitusten osalta komissio ensinnäkin toteaa, että käsityöläisille ja kauppiaille maksetaan lähtökorvaus vasta sen jälkeen, kun nämä ovat lopettaneet taloudellisen toimintansa. Näin ollen kyseinen korvaus ei voi vääristää kilpailua. Kyse on sosiaalisesta toimenpiteestä.

98. Toiseksi komissio katsoo Fisacille osoitettujen TACA:n tuotto-osuuksien osalta, että kyseiset tukimäärät ovat vähäisiä ja ne kuuluvat asetuksen N:o 69/2001 soveltamisalaan.

99. Kolmanneksi komissio selittää, että osoittamalla osa TACA:n tuotosta käsityöläisten ja kauppiaiden perusvanhuuseläkejärjestelmiin pyrittiin varmistamaan kyseisten järjestelmien vakaus. Tällainen rahoitus ei ole valtiontukea, koska kyseiset pakollisten eläkejärjestelmien hoitamisesta vastaavat julkiset laitokset eivät ole taloudellista toimintaa harjoittavia yrityksiä. [45]

100. Neljänneksi komissio toteaa, että Fisacille myönnettyjen tukien lailla myös CPDC:lle osoitettuja TACA:n tuotto-osuuksia on pidettävä vähämerkityksenä tukena.

2. Oikeudellinen arviointi

a) Oikeuskäytäntö

101. Valtiontuen käsitteen tunnusmerkit kerrattiin jo edellä. [46]

102. Asiassa PreussenElektra antamassaan tuomiossa [47] yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa, että tuen käsitteeseen eivät sisälly ainoastaan valtion suoraan myöntämät edut

44 — Edellä alaviitteessä 42 mainitut yhdistetyt asiat Poucet ja Pistre, tuomion 15–18 kohta ja yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, AOK Bundesverband ym., tuomio 16.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2493, 47 kohta).

45 — Ks. vastaavasti asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5751, 77 ja 78 kohta).

46 — Ks. edellä 42 kohta.

47 — Asia C-379/98, tuomio 13.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2099, 58 kohta oikeuskäytäntoviittauksineen).

vaan myös valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myöntämät edut. Yhteisön oikeudessa "ei nimittäin voida hyväksyä sitä, että valtion tukia koskevat oikeussäännöt voitaisiin kiertää pelkästään sillä, että luodaan sellaisia riippumattomia toimielimiä, joiden tehtävänä on tukien jakaminen". [48]

b) Lähtökorvausjärjestelmä

103. Kukaan ei kiistä sitä, että kyseisen järjestelmän tarkoituksena on etuuksien myöntäminen valtion varoista — tässä tapauksessa valtion tähän tehtävään nimeämän laitoksen eli Caisse Organicin välityksellä. Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneet osapuolet ja asianosaiset ovat kuitenkin eri mieltä siitä, harjoittavatko korvauksen saajat taloudellista toimintaa ja/tai vaikuttaako kyseinen järjestelmä kilpailuun.

104. Kummallekin näkemykselle on olemassa pätevät perusteet, koska riidan tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleessa lain nro 81-1160 106 §:n toisinnossa lähtökorvauksen saamisen edellytyksenä on, että saajan on oltava kauppias tai käsityöläinen, kun taas vastakkaista näkemystä tukisi se, että samassa pykälässä edellytetään kyseisen kauppiaan tai käsityöläisen lopettaneen toimintansa.

105. Sen sijaan väite, jonka mukaan mahdollisuus lähtökorvauksen saamiseen olisi jo sinänsä omiaan vaikuttamaan mahdollisten korvauksen saajien päätöksentekoon taloudellisen toiminnan aikana niin, että he pienentäisivät maksujaan täydentäviin eläkejärjestelmiin, minkä seurauksena lähtökorvaus keventäisi heidän kustannuksiaan, ei kestä tarkastelua. Täydentävään eläkejärjestelmään osallistumista ei voida pitää tavanomaisena toimintakustannuksena, koska päätös osallistumisesta kuuluu kyseisten kauppiaiden ja käsityöläisten vapaaseen harkintaan. Lähtökorvauksen myöntäminen sitä paitsi edellyttää perusvanhuuseläkejärjestelmään kuulumiselta tiettyä vähimmäisaikaa. Lisäksi — kuten pääasian vastaaja suullisessa käsittelyssä perustellusti korosti — päätös täydentävään eläkejärjestelmään osallistumisesta tehdään jo kauan ennen eläkkeelle siirtymistä, joten kyseinen kauppias tai käsityöläinen ei siinä vaiheessa pysty mitenkään ennakoimaan, täyttääkö hän lähtökorvauksen myöntämisehdot vai ei. Pääasian kantajien väitteessä ei liioin oteta huomioon sitä, että lähtökorvaukselle on sen sosiaalisen luonteen takia määritelty tiukat tulo- ja varallisuusehdot ja että se on joka tapauksessa niin pieni, ettei se riitä kattamaan toimintansa lopettaneiden kauppiaiden ja käsityöläisten koko eläkeiän elinkustannuksia. [49]

48 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu ns. Stardust-tapaus, tuomion 23 kohta.

49 — 13.8.1996 tehdyn ministeriön päätöksen (JORF 29.8.1996, s. 12940) 10 §:n mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna tiettyjen frangeina ilmaistujen summien euromääräisen arvon tarkistamisesta 3.9.2001 tehdyllä päätöksellä (JORF 11.9.2001, s. 14495), "korvauksen määrä on perhetalouksien osalta 3 140–18 820 euroa ja yhden hengen talouksien osalta 2 020–12 100 euroa" (ks. myös 8 kohta).

106. Vielä on ratkaistava, hyödyttääkö lähtökorvaus yrityksiä yhteisön kilpailuoikeudessa tarkoitetulla tavalla jo pelkästään sillä perusteella, että sitä myönnetään kauppiaille ja käsityöläisille. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella [50] vaikuttaa siltä, että tässä tapauksessa arvioinnin lähtökohdaksi on otettava kyseisen etuuden vaikutukset. Kuten komissio aivan oikein korostaa, [51] on kuitenkin todettava, että lähtökorvaus maksetaan vasta sen jälkeen, kun kyseinen kauppias tai käsityöläinen on lopettanut toimintansa, joten korvaus ei voi merkitä etua toiminnan harjoittamiselle. Vaikka lähtökorvauksen katsottaisiinkin hyödyttävän yrityksiä, se ei silti vaikuttaisi merkittävästi kilpailuun, kun vielä otetaan huomioon, että toimenpiteestä hyötyvät kauppiaat ja käsityöläiset saavat kyseisen etuuden nimenomaan vähäisen liikevaihtonsa takia.

107. Tämä päätelmä ei ole ristiriidassa yhdistetyissä asioissa Moccia Irme ym. vastaan komissio 21.6.2001 annetun tuomion kanssa. [52] Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion, jossa sulkemistuki luokiteltiin EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklassa tarkoitetuksi tukijärjestelmäksi. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa kielletään rajoituksetta kaikki tuet, ja toteaa, että *"erotuksena EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdasta* EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa ei edellytetä, että tuki vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua, jotta sen voitaisiin katsoa olevan yhteismarkkinoille soveltumaton" [53] (kursivointi tässä).

108. Näin ollen on todettava, ettei lain nro 81-1160 106 §:ssä säädetty lähtökorvaus sisälly EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen käsitteeseen.

c) Osallistuminen vanhuuseläkejärjestelmien vuosimaksuihin

109. Laissa nro 96-1160 säädettyjen kauppiaita ja käsityöläisiä koskevien vanhuuseläkejärjestelmien rahoittamiseen osoitetun TACA:n tuotto-osuuden osalta suullisessa käsittelyssä oltiin yksimielisiä siitä, ettei tuettujen eläkekassojen voida katsoa harjoittavan taloudellista toimintaa, koska ne hoitavat pakollisia perusvanhuuseläkejärjestelmiä yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti. Tältä osin riittää, kun viitataan edellä mainittuun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. [54]

50 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Belgia v. komissio, ns. Maribel II ja III -tapaus, tuomion 25 kohta.

51 — Komissio viittaa myös Italian maantieliikenteen rakenneuudistusta koskevaan tiedonantoonsa (EYVL 1998, C 211, s. 5), jossa se toteaa (EYVL C 211, s. 14), että "valtiontuki yksittaiselle yrittäjälle, joka lopettaa toimintansa, ei hyodytä markkinoilla toimivaa yritystä, eikä sillä näin ollen ole mitään vaikutusta kilpailuun tai jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos voidaan olla varmoja, että tuki ei voi millään tavalla päätyä välillisesti tai suoraan tavaroiden maantiekuljetukseen, säännös ei periaatteessa kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kiellon soveltamisalaan".

52 — Yhdistetyt asiat C-280/99 P–C-282/99 P (Kok. 2001, s. I-4717).

53 — Em. tuomion 32 kohta.

54 — Alaviitteet 44 ja 45.

110. Pääasian kantajat kuitenkin katsovat, että osallistuminen vanhuuseläkejärjestelmien vuosimaksuihin hyödyttää järjestelmiin kuuluvia kauppiaita ja käsityöläisiä, koska kyseisten eläkekassojen tulojen osittaisella verotuksella voidaan välttää jäsenten vuosimaksujen korotukset niin, että eläkekassoihin kuuluvat kauppiaat ja käsityöläiset saavat huojennusta kustannuksiinsa. Kuten jo edellä totesin, [55] tämä väite ei ole vakuuttava, koska vuosimaksujen tason ja eläkekassoihin osoitetun rahoituksen välillä ei ole tarvittavaa yhteyttä. Valtio voisi vuosimaksuihin osallistumattakin säädellä kyseisten eläkekassojen tulojen verotusta niin, ettei jäsenten vuosimaksuja tarvitsisi korottaa.

111. Näin ollen myöskään osallistuminen vanhuuseläkejärjestelmien vuosimaksuihin ei sisälly EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen käsitteeseen.

d) Fisacin ja CPDC:n toteuttamat yksittäiset toimenpiteet

112. On kiistatonta, että Fisacin rahoittamat kaupunki- ja seutusuunnitteluun liittyvät paikallishankkeet eivät kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, koska niihin ei liity valikoivien etujen myöntämistä tietyille yrityksille tai toimialoille.

113. Fisacin tai CPDC:n yrityksille myöntämien yksittäisten avustusten osalta erimielisyyttä ei ole aiheuttanut niinkään näiden toimenpiteiden mahdollinen luokitteleminen valtiontueksi, vaan se, sovelletaanko niihin vähämerkityksistä tukea koskevia säännöksiä, sillä jos näin on, ei tukia tarvitse ilmoittaa.

114. Vähämerkityksistä tukea koskevia säännöksiä on epäilemättä tulkittava suppeasti, koska kyseessä on poikkeus EY 88 artiklan 3 kohdasta johtuvista velvoitteista. Kyseisiä säännöksiä ei etenkään voida soveltaa taannehtivasti. [56]

115. On syytä huomata, että EY 88 artiklan 3 kohdasta johtuva pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettyjen vähämerkityksisten tukien ilmoittamisvelvoite poistettiin 19.8.1992 lähtien. Pienten ja keskisuurten yritysten valtiontukia koskevista yhteisön

55 — Ks. edellä 81 kohta.

56 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 13 mainittu asiassa Pearle ym. 11.3.2004 annetun julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotuksen, 91 kohta: "Ei ole kuitenkaan mitään oikeudellista perustaa katsoa, että vähämerkityksistä tukea koskeva sääntö olisi taannehtiva, koska oikeussäännön ei voida katsoa olevan taannehtiva, jos siihen sisältyy lakisääteistä velvoitetta koskeva poikkeus."

suuntaviivoista vuonna 1992 annetun komission tiedonannon [57] 3.2 kohdan mukaan "tapauskohtaisesti maksettavia tukia, joiden määrä ei ylitä 50 000:ta ecua yksittäisen menolajin osalta, sekä tukijärjestelmiä, joiden puitteissa yhden yrityksen yhtä menolajia varten kolmen vuoden ajanjaksolla saama tuki ei ylitä edellä mainittua määrää, ei tarvitse enää ilmoittaa 93 artiklan 3 kohdan nojalla edellyttäen, että tuen myöntämisen tai järjestelmän yksityiskohtaiset säännöt sisältävät nimenomaisen ehdon, ettei tuki yhdessä samalle yritykselle ja samaa menolajia varten muista rahoituslähteistä tai muiden järjestelmien puitteissa myönnetyn tuen kanssa saa ylittää 50 000 ecun rajaa kolmen vuoden ajanjaksolla".

116. Vaikka riidanalaisten maksujen perimishetkellä Fisacin toimenpiteistä säädettiin asetuksessa nro 95-1140 ja etenkin sen 1 ja 8 §:ssä, on kuitenkin huomattava, että maksun mahdollisen ylijäämän osoittamisesta kollektiivisiin toimiin, joiden tavoitteena on paitsi edistää kaupan ja käsiteollisuuden säilymistä ja nykyaikaistamista taloudellisten ja yhteiskunnallisten muutosten koettelemilla aloilla myös tukea kauppa- tai käsiteollisuusyritysten siirtoa tai rakenneuudistusta koskevia toimia, säädettiin ensimmäisen kerran jo kauppa- ja käsiteollisuusyritysten kehittämisestä ja niiden taloudellisen, oikeudellisen ja sosiaalisen toimintaympäristön parantamisesta 31.12.1989 annetun lain nro 89-1008 (ns. Doubinin laki) [58] 4 §:ssä.

117. Edellä mainitussa asetuksessa nro 95-1140 rajoitutaan ainoastaan muuttamaan TACA:n tuoton ylijäämällä rahoitettavien tukien myöntämisehtoja perustamalla Doubinin lain nojalla Caisse Organicin kirjanpitoon Fisacille tarkoitettu tili.

118. Näin ollen katson, että Fisacin hoitama yksittäisten tukien järjestelmä perustettiin ennen vuoden 1992 yhteisön suuntaviivoja annetuilla säännöksillä, joten näitä yksittäisiä tukia ei missään tapauksessa voida pitää vähämerkityksisinä.

119. CPDC:n rahoittamien toimenpiteiden kohdalla asia on toisin, koska sen tulojen korotuksesta TACA:n ylijäämästä tehtävällä siirrolla säädettiin vasta asetuksessa nro 98-132, jolla muutettiin CPDC:n perustamisesta annettua asetusta (décret portant création d'un Comité Professionnel de Distribution des Carburants) nro 91-284. Euroopan komissio sitä paitsi salli tämän vuosiksi 1997–2000 tehdyn CPDC:n varojen korotuksen, [59] minkä pääasian kantajatkin ovat myöntäneet.

57 — Komission tiedonanto (EYVL C 213, s. 2).

58 — JORF 2.1.1990.

59 — Päätös nro N 294/97, 18.6.1997.

120. Se, olisiko CPDC:n myöhemmistä tukitoimista pitänyt ilmoittaa komissiolle, riippuu siis kyseisenä ajankohtana voimassa olleista vähämerkityksistä tukea koskevista säännöistä eli tässä tapauksessa asetuksen N:o 69/2001 säännöksistä. Komissio aivan perustellusti huomauttaakin, että CPDC:n mahdollisesti myöntämille tuille asetetut enimmäismäärät olivat asetuksessa N:o 69/2001 vahvistettuja enimmäismääriä alhaisemmat jo ennen kuin kyseistä tukiasteikkoa alettiin soveltaa.

V Ratkaisuehdotus

121. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Étiennen ja Cour d'appel de Lyonin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) EY 87 artiklan 1 kohtaa on tulkittava niin, että pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa lähtökorvaus, jota tietyin edellytyksin myönnetään toimintansa lopettaneille kauppiaille ja käsityöläisille, ei sisälly valtiontuen käsitteeseen.

2) Kansallisten lakien ja asetusten tarkastelu osoittaa, että kauppiaiden ja käsityöläisten keskinäisen avunannon maksun ja niiden julkisten tukien välillä, joita maksun tuoton ylijäämällä voidaan rahoittaa lähtökorvausjärjestelmän rahoituksen jälkeen, ei pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa ole sitovaa varojen osoittamista koskevaa yhteyttä.