YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (ensimmäinen jaosto)
28 päivänä tammikuuta 2004 *

Asiassa C-164/02,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehenään H. G. Sevenster,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja H. van Vliet, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii "Stimuleringsregeling verwerking baggerspecieta" (ruoppausjätteen kierrätyksen kannustamista koskeva säännöstö) koskevasta valtiontuesta nro N 812/2001 15 päivänä helmikuuta 2002 tehdyn komission päätöksen SG (2002) D/228533 kumoamista siltä osin kuin komissio on tässä päätöksessä pitänyt satamaviranomaisille kyseisen säännöstön nojalla myönnettyjä tukia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. La Pergola, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta ja K. Lenaerts,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: R. Grass,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

määräyksen

1 Alankomaiden kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 25.4.2002 jättämällään kanteella vaatinut EY 230 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan "Stimuleringsregeling verwerking baggerspecieta" (ruoppausjätteen kierrätyksen kannustamista koskeva säännöstö) koskevasta valtiontuesta nro N 812/2001 15 päivänä helmikuuta 2002 tehdyn komission päätöksen SG (2002) D/228533 (jäljempänä riidanalainen päätös) siltä osin kuin komissio on tässä päätöksessä pitänyt satamaviranomaisille kyseisen säännöstön nojalla myönnettyjä tukia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina.

Asian perustana olevat tosiseikat

2 Alankomaissa Rein-, Maas- ja Schelden-jokien suistoihin joutuu merestä peräisin olevia hiekanjyviä ja näiden jokien mukanaan kuljettamaa lietemaata. Merenkulun ja vesien sujuvan virtaamisen vuoksi nämä kerrostumat poistetaan säännöllisesti ruoppaamalla.

3 Ruoppausjäte, joka on suurelta osin saastunutta, voidaan käyttää uudelleen, mutta vasta sen jälkeen, kun se on käsitelty. Kannustaakseen saastuneen ruoppausjätteen rakennusaineiksi kierrättämisen markkinoiden kehittymistä, Alankomaiden viranomaiset saattoivat voimaan "Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie" -nimisen säännöstön (jäljempänä kannustussäännöstö).

4 Kannustussäännöstön nojalla käsittely-yritykset saavat avustusta sen mukaan, kuinka hyvin käsittelyä koskeviin tavoitteisiin on päästy. Ruoppausjätteiden talteen kerääjät voivat myös hyötyä tästä siltä osin kuin käsittely on kannustustukien avulla tehty niille houkuttelevammaksi.

5 Alankomaiden hallitus teki 26.11.2001 päivätyllä kirjeellä kannustussäännöstöä koskevasta aloitteesta komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisen ilmoituksen ja pyysi sitä arvioimaan toimenpiteen laillisuutta EY 87 ja EY 88 artiklan kannalta. Tässä kirjeessä Alankomaiden hallitus katsoi, että jos komissio katsoisi, että hanke on EY 87 artiklassa tarkoitettu valtiontuki, merenkulkuväylien ruoppaus on vedenhuoltoon liittyvä julkisen palvelun tehtävä. Alankomaiden

hallituksen mukaan ruoppausjätteen varastointia ja käsittelyä olisi siis pidettävä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna ja kyseessä oleva säädös täyttää EY 86 artiklan 2 kohdan edellytykset. Sen mukaan se on yleinen, luonteeltaan taloudellinen ja vastaa yhdyskunnan tarvetta.

6 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, ettei se esitä mitään vastalauseita ilmoitetusta toimenpiteestä. Sen mukaan suurin osa kannustussäännöstön nojalla myönnetyistä summista ei ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tukia. Niissä tapauksissa, joissa ne olisivat tällaisia tukia, nämä tuet olisivat yhteismarkkinoille soveltuvia EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja komission tiedonannon "Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle" (EYVL 2001, C 37, s. 3) 38 kohdan nojalla.

7 Riidanalaisen päätöksen 3 kohdan neljännessä ja viidennessä luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

"Julkisista rakennusurakoista, joiden tarkoituksena on taata pääsy julkisille merenkulkuväylille, vastuussa olevat viranomaiset järjestävät tarjouskilpailut suurimmalle osalle ruoppaustoimintaa. Yleensä kaikille potentiaalisille käyttäjille ilman syrjintää avoimista valtion hallinnoimista infrastruktuureista vastuussa olevien viranomaisten rahoitustoiminnat eivät kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, koska niillä ei myönnetä mitään etua yhdelle, muiden yritysten kanssa kilpailevalle yritykselle tässä artiklassa tarkoitetulla tavalla. Asian laita on näin suurimmalle osalle kuljetusinfrastruktuurien (esimerkiksi viranomaisten rakennuttamien ja ylläpitämien teiden ja kanavien) rahoituksia. Tätä lähestymistapaa sovelletaan myös valtaosaan ruoppauksesta vastuussa olevien viranomaisten rahoitukseen.

Tietyt ruoppauksesta vastuussa olevat viranomaiset, erityisesti satamaviranomaiset, kuuluvat kuitenkin perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoi-

tettuun yrityksen määritelmän piiriin. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on täsmennetty, että tässä yhteydessä on lähinnä kysymys siitä, onko kyseessä taloudellinen toiminta. Se, missä muodossa se on järjestetty, on vähemmän tärkeää. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut asiassa Aéroports de Paris antamassaan tuomiossa, että rakennelmien ja laitteiden hallinnointi ja käyttöön asettaminen on tällaista toimintaa. Kuljetusinfrastruktuurien yksityinen tai julkinen hallinnoitsija, viranomaisia lukuun ottamatta, kuuluu tämän määritelmän piiriin. Tällaisille yrityksille myönnetty etu voi näin ollen vääristää todellista tai mahdollista kilpailua. Saastuneen ruoppausjätteen käsittelyä varten maksetuilla summilla myönnetään tällainen etu ja niitä on siis pidettävä kyseisille yrityksille suotuisina valtiontukina."

Oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

8 Alankomaiden hallituksen kanne saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 25.4.2002.

9 Alankomaiden hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin komissio on tässä päätöksessä pitänyt satamaviranomaisille ruoppausjätteen kierrätyksen kannustamista koskevan säännöstön nojalla myönnettyjä tukia EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

10 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta

— toissijaisesti hylkää sen

— velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 Yhteisöjen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 91 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti ja julkisasiamiestä kuultuaan päättää kanteen tutkittavaksi ottamisesta aloittamatta suullista käsittelyä.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

12 Komissio väittää, että kannetta ei voida tutkia. Se katsoo, että riidanalainen päätös, jolla hyväksytään ennalta ilmoitettu tukijärjestelmä, ei ole Alankomaiden hallitukselle vastainen päätös.

13 Komission mukaan EY 230 artiklassa tarkoitettuja, kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin (ks. asia C-147/96, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.6.2000, Kok. 2000, s. I-4723, 25 kohta). Riidanalainen päätös on kuitenkin tyydyttänyt täysin Alankomaiden kuningaskuntaa. Toimenpiteellä ei ole komission mukaan sitovaa oikeusvaikutusta, joka voi vaikuttaa Alankomaiden kuningaskunnan etuihin, koska sillä ei muuteta tämän oikeusasemaa tai aiheuteta sille haittaa (ks. asia T-138/89, NBV ja NVB v. komissio, tuomio 17.9.1992, Kok. 1992, s. II-2181 ja asia T-212/00, Nuove Industrie Molisane v. komissio, tuomio 30.1.2002, Kok. 2002, s. II-347).

14 Olivatpa tällaisen toimenpiteen perustelut minkälaiset hyvänsä, ainoastaan sen päätösosalla voidaan komission mukaan tuottaa oikeudellisia vaikutuksia, elleivät sen perustelut muodosta jollekulle vastaisen toimen perusteluina sen päätösosan välttämätöntä perustaa (em. asia NBV ja NVB v. komissio, tuomion 31 kohta). Komission mukaan esillä olevassa asiassa asian laita ei kuitenkaan ole näin.

15 Lopuksi komissio katsoo, että EY 230 artiklaa on luettava EY 233 artiklan valossa. Mahdollisuus nostaa EY 230 artiklan nojalla kanne olisi näin ollen rajattava tapauksiin, joissa silloin, kun päätös kumotaan, kyseisen toimielimen on toteutettava tietyt toimenpiteet tuomion täytäntöönpanemiseksi. Esillä olevassa asiassa vaikka päätös kumottaisiin, komission ei pidä ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, koska tuki on hyväksytty kokonaisuudessaan.

16 Alankomaiden hallitus katsoo, että sen kanne on otettava tutkittavaksi. Komission riidanalaisessa päätöksessä tekemä toteamus, jonka mukaan satama-

viranomaisia pidetään EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina yrityksinä, ja syyt, joiden mukaan satamaviranomaisten suorittamaa ruoppaamista on pidettävä taloudellisena toimintana, muuttavat Alankomaiden kuningaskunnan oikeudellista tilannetta siltä osin kuin tulevaisuudessa on näin ollen ilmoitettava komissiolle kaikki näille yksiköille myönnetyt rahalliset avustukset, mistä aiheutuu huomattavia menettelyllisiä hankaluuksia.

17 Alankomaiden hallitus katsoo, että riidanalainen päätös ei siis tyydyttänyt täysin Alankomaiden kuningaskuntaa. Se vaikuttaa sen etuihin oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla (ks. yhdistetyt asiat C-66/91 ja C-66/91 R, Emerald Meats v. komissio, määräys 8.3.1991, Kok. 1991, s. I-1143; asia C-50/90, Sunzest v. komissio, määräys 13.6.1991, Kok. 1991, s. I-2917 ja asia C-308/95, Alankomaat v. komissio, tuomio 5.10.1999, Kok. 1999, s. I-6513).

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

18 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklassa tarkoitettuja, kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia tai päätöksiä ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajien etuihin ja muuttaa heidän oikeusasemaansa selvästi (ks. mm. yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95, Ranska ym. v. komissio, tuomio 31.3.1998, Kok. 1998, s. I-1375, 62 kohta; em. asia Alankomaat v. komissio, tuomio 5.10.1999, 26 kohta ja em. asia Alankomaat v. komissio, tuomio 22.6.2000, 25 kohta).

19 Sen ratkaisemiseksi, onko tietyllä toimella tai päätöksellä tällaisia vaikutuksia, on tutkittava sen aineellista sisältöä (em. asia Alankomaat v. komissio, tuomio 22.6.2000, 27 kohta).

20 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, että riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että ilmoitettu tukijärjestelmä on yhteismarkkinoille soveltuva. Siltä osin kuin Alankomaiden hallitus on tästä tukijärjestelmästä tekemässään ilmoituksessa pyytänyt komissiota arvioimaan sen laillisuuden EY 87 ja EY 88 artiklan kannalta, kyseisellä päätöksellä, joka on tehty yhtäältä EY 87 artiklan 1 kohdan ja toisaalta EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, ei siis muuteta Alankomaiden kuningaskunnan oikeusasemaa selvästi.

21 Siltä osin kuin on kyse Alankomaiden hallituksen väitteestä, jonka mukaan osasta riidanalaisen päätöksen perusteluita, eli siitä, jossa ilmoitetaan, että tietyt satamaviranomaiset kuuluvat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun yrityksen käsitteeseen, aiheutuu Alankomaiden kuningaskunnalle kielteisiä oikeudellisia vaikutuksia riippumatta siitä, miten asia ratkaistiin, riittää kun todetaan, että olivatpa päätöksen perustelut mitkä hyvänsä, vain sen päätösosalla on oikeusvaikutuksia, ja näin ollen vain sitä voidaan pitää asianomaiselle vastaisena. Sen sijaan päätöksen perusteluissa esitetyistä arvioinneista sinänsä ei voida nostaa kumoamiskannetta. Yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa niiden laillisuutta vain jos ne ovat asianomaiselle vastaisen päätöksen perusteluina välttämätön tuki päätösosalle.

22 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaiset perustelut eivät ole välttämätön tuki Alankomaiden kuningaskunnalle vastaisen päätöksen päätösosalle. Kun komissio on todennut riidanalaisen päätöksen päätösosassa, että siitä seikasta huolimatta, että tietyt maksut, joita asia koskee, voisivat olla EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tukia, kyseessä olevaa järjestelmää voitaisiin joka

tapauksessa perustella EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetuilla syillä, tämä päätösosa ei mitenkään muodosta kannanottoa kaikkien satamaviranomaisten yrityksen luonteesta tai niiden toimintojen taloudellisesta luonteesta.

23 Lisäksi riidanalaisessa päätöksessä ei lausuta yhden tai toisen kyseessä olevan satamaviranomaisen erityisistä olosuhteista, vaan siinä viitataan vain tapaukseen, jossa nämä viranomaiset harjoittavat taloudellista toimintaa kyseessä olevassa toimenpiteessä tarkoitetulla alalla. Lopuksi tässä päätöksessä ei oteta ennalta kantaa siihen, miten satamaviranomaisille myönnetyt muut tuet luokitellaan EY 87 artiklan 1 kohdan kannalta.

24 Näin ollen riidanalaisen päätöksen perusteluiden riidanalaisella osalla ei ole ollut sellaisia sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voisivat vaikuttaa Alankomaiden kuningaskunnan etuihin. Se ei siis ole kumoamiskanteen kohteeksi kelpaava toimi tämän määräyksen 18 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

25 Edellä esitetyn perusteella kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

26 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut,

jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Alankomaiden kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Alankomaiden kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

1) **Kanne jätetään tutkimatta.**

2) **Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Annettiin Luxemburgissa28 päivänä tammikuuta 2004.

R. Grass — kirjaaja

P. Jann — ensimmäisen jaoston puheenjohtaja