JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
26 päivänä kesäkuuta 1997 *

Johdanto

1. Nyt esillä oleva asia koskee sitä, että Italia ei ole perinyt takaisin tukea, joka on vuonna 1992 myönnetty 100 000—150 000:lle Italian maantieliikenteenharjoittajalle dieselöljyn ja voiteluaineiden kulutuksen perusteella laskettavana verohelpotuksena. Italia ei kiistä sitä, että se ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin periäkseen tuen takaisin komission kesäkuussa 1993 tekemän päätöksen edellyttämällä tavalla. Vastineessaan nyt käsiteltävään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen Italia väittää, että tuen takaisinperintä on mahdotonta, koska asianomaiset liikenteenharjoittajat vastaisivat lakolla, joka johtaisi yhteiskunnalliseen kriisiin ja uhkaisi yhteiskuntajärjestystä, ja koska niin suurelle joukolle tuensaajia myönnetyn verohelpotuksen määrä on teknisesti vaikeaa kohdistaa eri veroihin ja verokausiin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

2. Italiassa dieselöljyyn kohdistuvat valmisteverot lukeutuvat yhteisön korkeimpiin. Maantiekuljetusalan vaikeudet johtivat vuonna 1990 viikon pituiseen kuljetuslakkoon, jolla oli vakavia seurauksia maan talous- ja yhteiskuntaelämään. Italian hallitus teki 19.4.1990 asianomaisten ammattijärjestöjen kanssa riidan ratkaisemiseksi sopimuksen, jolla se sitoutui alentamaan alan kilpailukykyä rasittavia kustannuksia ja erityisesti myöntämään verohelpotuksen dieselöljyn todellisen hinnan alentamiseksi. Italian hallitus otti käyttöön 28.1.1992 tehdyllä ministeriön päätöksellä (jäljempänä vuoden 1992 ministeriön päätös) [1] verovuodeksi 1992 toisten lukuun toimiville italialaisille ammattimaisille maantieliikenteenharjoittajille myönnettävän verohelpotuksen. Nämä yritykset saattoivat vähentää tämän verohelpotuksen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön tuloverosta, kunnallisverosta, arvonlisäverosta tai niiden suorittamista työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien ennakonpidätyksistä. Verohelpotuksen määrä perustui maantieliikenteenharjoittajien liiketoiminnassaan käyttämistä dieselöljystä ja voiteluaineista Italiassa perityn hinnan ja muissa yhteisön jäsenvaltioissa niistä perityn keskimääräisen hinnan väliseen erotukseen, jolloin enimmäismäärä vahvistettiin keskimääräisen vuosittain liikennöidyn matkan pituuden perusteella ja suurimman sallitun kokonaispainon mukaan määräytyvien neljän eri ajoneuvoluokan keskimääräisen vuosittaisen dieselöljyn kulutuksen perusteella. Verohelpotus voitiin vähentää välittömään verotukseen liittyvistä, kahdesti vuodessa suoritettavista ennakoista ja lopullisista veroveloista, kuukausittain ja neljännesvuosittain

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana (jäljempänä GURI) nro 25, 31.1.1992, s. 17. Päätöstä on muutettu 7.3.1992 ja 16.1.1993 tehdyillä ministeriön päätöksillä.

tehtävistä arvonlisäverotilityksistä ja kuukausittain suoritettavista ennakonpidätyksistä verovuodelta 1992. Italian asiamies totesi suullisessa käsittelyssä, että mahdolliset verovuoden 1992 lopussa jäljellä olleet vähentämättömät verohelpotukset, jotka oli siis ilmoitettu ennen komission päätöksen tekopäivää viimeistään verovelvollisen lopullisessa veroilmoituksessa toukokuussa 1993, voitiin siirtää seuraavalle vuodelle tai seuraaville vuosille, vaikka hän huomautti lisäksi, että myöhemmille vuosille siirretyt määrät olivat todennäköisesti vähäisiä. Vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen verohelpotusjärjestelmän hallinnoinnista Italia totesi, että tuensaajan edellytettiin ilmoittavan ministeriön päätöksen [2] mukaisessa erityisessä veroilmoituksessa sekä vaaditun verohelpotuksen määrän osoittavat asiakirjat että tapa, jolla tätä oikeutta oli käytetty kyseisen verovuoden aikana.

3. Komissio lähetti Italian hallitukselle 15.4.1992 päivätyn kirjeen, jossa se pyysi yksityiskohtaisia tietoja vuoden 1992 ministeriön päätöksestä ja ilmoitti katsovansa, että verohelpotusjärjestelmä kuuluu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. [3] Koska komissio ei tyytynyt Italian hallituksen 4.8.1992 antamaan vastaukseen, se ilmoitti tälle 26.10.1992 päivätyllä kirjeellään päättäneensä aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn ja kehotti Italian hallitusta toimittamaan pyydetyt yksityiskohtaiset tiedot ja sen huomaukset. [4] Komissio ei saanut minkäänlaista vastausta, ja se teki valtiontuesta C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (ammattimaisille maantieliikenteenharjoittajille myönnettävä verohelpotus) 9 päivänä kesäkuuta 1993 tehdyn päätöksen 93/496/ETY (jäljempänä komission päätös) [5], joka annettiin tiedoksi Italian hallitukselle 16.6.1993 päivätyllä kirjeellä.

4. Komission päätöksen 1—3 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1 artikla

Maantieliikenteenharjoittajille tuloverosta, kunnallisverosta tai arvonlisäverosta myönnettävän verohelpotuksen muodossa myönnetty tuki, joka on otettu käyttöön Italiassa 28.1.1992 tehdyllä ministeriön päätöksellä, on lainvastainen, koska se on myönnetty perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan menettelymääräysten vastaisesti. Tuki ei myöskään sovellu yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaisesti, koska se ei täytä yhtäkään 92 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten edellytyksistä eikä asetuksen (ETY) N:o 1107/70 edellytyksiä.

2 — Ministeriön päätös 26.7.1990, GURI nro 175, 28.7.1990.
3 — Asiasta lähetettiin 6.5.1992 muistutuskirje.
4 — Asiasta lähetettiin 12.2.1993 muistutuskirje.
5 — EYVL 1993, L 233, s. 10.

2 artikla

Italian on lakkautettava 1 artiklassa tarkoitettu tuki ja huolehdittava siitä, että myönnetty tuki peritään takaisin kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta. Tuki peritään takaisin kansallisten menettelytapojen ja säännösten mukaisesti, jolloin noudatetaan erityisesti valtiolle maksettavien summien viivästymisestä perittäviä korkoja koskevia menettelytapoja ja säännöksiä. Korko peritään lainvastaisen tuen saamispäivästä.

3 artikla

Italian hallituksen on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut noudattaakseen tätä päätöstä."

5. Tällä välin Italian hallitus laajensi verohelpotusjärjestelmän soveltamista verovuoteen 1993 laajentaen samalla sen soveltamisalaa myös muihin kuin italialaisiin maantieliikenteenharjoittajiin Italian alueella kulutetun dieselöljyn osalta. [6] Italian hallitus väitti 26.8.1993 komissiolle lähettämässään kirjeessä, että tämä laajentaminen poisti kaiken perustan lainvastaisuudelta ja että lisäksi myönnettyjen verohelpotusten takaisinperintä olisi veroviranomaisille teknisesti äärimmäisen vaikeaa ja kallista, koska vähennysten päivämäärä, tiheys ja hallinnointitapa vaihtelivat sen mukaan, mistä veroista yksittäiset yritykset päättivät vähentää verohelpotuksen. Italian hallitus ei kuitenkaan ryhtynyt toimenpiteisiin riitauttaakseen komission päätöksen.

6. Komissio ilmoitti 24.11.1993 päivätyssä vastauksessaan, että sen mielestä verohelpotusjärjestelmän muutoksella ei poistettu sen päätöksessä yksilöityä kilpailun vääristymistä, [7] ja huomautti, että Italian hallitus ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin vuoden 1992 ministeriön päätöksen mukaisesti myönnetyn tuen takaisinperimiseksi. Italian hallitus puolusti muutettua verohelpotusjärjestelmää 21.12.1993 antamassaan vastauksessa [8] viittaamatta kuitenkaan komission päätökseen. Seuraavassa, 13.1.1994 päivätyssä kirjeessään Italian hallitus väitti, että lisätutkimusten perusteella oli ilmennyt, että komission päätöksessä edellytetty, vuoden 1992 ministeriön päätöksen mukaisesti myönnetyn tuen takaisinperintä oli teknisesti mahdotonta, koska se edellyttäisi noin 150 000 maantieliiken-

6 — Asetus (decreto-legge) nro 19, 26.1.1993, GURI nro 21, 27.1.1993; asetuksen voimassaoloaikaa pidennetty 29.3.1993 annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 82, GURI nro 73, 29.3.1993; voimassaoloaikaa pidennetty ja asetusta muutettu 27.5.1993 annetulla lailla nro 162, GURI nro 123, 28.5.1993. Verohelpotusjärjestelmää laajennettiin myöhemmin seuraaviksi verovuosiksi.

7 — Komissio oli jo pyytänyt tietoa muutetusta verohelpotusjärjestelmästä 5.7.1993 päivätyllä kirjeellä.

8 — Komissio pyysi 4.12.1995 päivätyllä kirjeellään Italian hallitusta lykkäämään muutetun verohelpotusjärjestelmän soveltamista. Komissio katsoi järjestelmän kielletyksi Italian ammattimaisille maantieliikenteenharjoittajille myönnettävästä verohelpotusjärjestelmästä 22.10.1996 tekemällään päätöksellä 97/270/EY (C 45/95 ex NN 48/95, EYVL 1997, L 106, s. 22); päätös on nyt Italian nostaman kumoamiskanteen kohteena asiassa C-6/97.

teenharjoittajan tekemien useita eri veroja koskevien veroilmoitusten tarkistamista. [9] On huomattava, että Italian hallitus ei tässä kirjeessään eikä missään aikaisemmassakaan vaiheessa ennen tätä oikeudenkäyntiä ole väittänyt, että yritys periä verohelpotukset takaisin johtaisi yhteiskunnalliseen häiriöön, jota olisi mahdoton hyväksyä.

7. Komissio nosti 18.8.1995 yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen kanteen vaatien yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut komission päätöksen noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä ja erityisesti koska se ei ole perinyt takaisin tukea, joka on myönnetty vuoden 1992 ministeriön päätöksellä, jolla on annettu verovuodeksi 1992 verohelpotuksia tuloverosta, kunnallisverosta tai arvonlisäverosta, ja velvoittamaan Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Huomautukset

8. Komissio ja Italian tasavalta ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle kirjalliset ja suulliset huomautuksensa.

9. Komissio väittää, että jäsenvaltio ei voi sisäisestä oikeusjärjestyksestään johtuviin esteisiin vetoamalla perustella sitä, miksei se ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan [10], ja että ainoastaan täydellisellä mahdottomuudella voitaisiin perustella se, ettei Italian hallitus ole saattanut komission päätöstä osaksi kansallista oikeusjärjestystään. [11] Jos jäsenvaltiolla on ennalta-arvaamattomia vaikeuksia saattaessaan valtiontukia koskevaa komission päätöstä osaksi kansallista oikeusjärjestystään, sen pitäisi ilmoittaa komissiolle tästä siten, että ne voivat toimia perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitetulla tavalla hyvässä yhteistyössä ratkaistakseen ongelman. [12] Vaikka Italian hallitus oli tuonut vaikeutensa esille komission kanssa käymässään kirjeenvaihdossa, se ei ollut yrittänyt periä tukea takaisin eikä ehdottanut komissiolle minkäänlaista vaihtoehtoista toimintatapaa.

10. Italia myöntää, ettei se voi enää riitauttaa komission päätöksen pätevyyttä. Se väittää kuitenkin tuoneensa komission päätöksen täytäntöönpanoa koskevat vaikeutensa esille 26.8.1993 ja 13.1.1994 päivätyissä kirjeissään komissiolle, minkä jälkeen se oli pitänyt asiaa loppuunkäsiteltynä, kun komissio ei ollut enää ottanut siihen yhteyttä. Italia vetoaa siihen, että kului pitkä aika ennen tämän oikeudenkäynnin aloittamista, ei niinkään vaatiakseen kanteen jättämistä tutkittavaksi ottamatta, vaan väittääkseen, että komission viivyttely vaikeuttaa tuen takaisinperintää.

9 — Italia arvioi vastineessaan nyt käsiteltävänä olevaan kanteeseen, että asianomaisten yritysten lukumäärä on yli 100 000.

10 — Asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3437, 18 kohta).

11 — Asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 89, 14 kohta); asia 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 175, 8 kohta) ja asia C-183/91, komissio v. Kreikka, tuomio 10.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3131, 10 kohta).

12 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 16 kohta; edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 9 kohta ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 19 kohta.

Italia väittää, että kyseessä olevan tuen takaisinperintä on mahdotonta: ensiksikin sen vuoksi, että verohelpotus oli vastaus vakavaan yhteiskunnalliseen kriisiin, ja jokainen yritys periä se takaisin johtaisi uusiin lakkoihin ja häiriöihin hyvin taisteluvalmiilla talouselämän alalla, mikä järkyttäisi yhteiskuntajärjestystä ja mikä voisi päättyä vain valtion tappioon; toiseksi sen vuoksi, että tuen takaisinperintäyrityksistä tulisi mahdottoman kalliita, koska takaisinperintä koskisi lukuisia verovelvollisia ja monia veroja, verokausia ja verohallinnon eri yksiköitä, joiden välille tehdyt vähennykset jakautuvat, ja olisi joka tapauksessa vain osittaista. Italia toteaa vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen takaisinperintämenettelyistä esittämään kirjalliseen kysymykseen, että takaisinperintä koskisi useita eri verotoimistoja, jotka toimivat eri puolilla maata, koska sovellettavan lain mukaan maantieteellisesti ja toiminnallisesti jaetun verohallinnon kunkin yksikön on perittävä takaisin ne verot, joissa se on toimivaltainen. Italian asiamies väitti suullisessa käsittelyssä, että takaisinperintä olisi todettava objektiivisesti mahdottomaksi, kun se ei ollut järkevästi ajatellen eikä kohtuullisesti ottaen mahdollista, siten että vakavia kielteisiä vaikutuksia aiheuttavia toimia olisi pidettävä käytännössä mahdottomina. Italia katsoo pyrkineensä sovitteluratkaisuun komission kanssa, vaikka sen mukaan edes vaihtoehtoiset toimintamallit tuen osittaiseksi takaisinperimiseksi, esimerkiksi maksuerissä, eivät olisi toteutettavissa.

11. Komissio katsoo, että yhteiskuntajärjestystä koskeva Italian perustelu johtaisi siihen, että vahvoille ja heikoille olisi oma lakinsa, ja että Italian vaikeudet eivät olleet ennaltaarvaamattomia, koska tuki oli otettu käyttöön juuri sellaisen yhteiskunnallisen kriisin lievittämiseksi, jonka Italia väittää nyt aiheutettavan takaisinperintäyrityksellä. Italia ei myöskään yrittänyt periä tukea takaisin vuonna 1993, kun se olisi saattanut olla helpompaa. Italian verohallinnon laajuuden vuoksi komissio ei pidä Italian esittämiä takaisinperinnän teknisiä esteitä niin ylivoimaisina, että ne vastaisivat täydellisen mahdottomuuden edellytystä. Komissio hyväksyy sen, että takaisinperintä ei välttämättä ole mahdollista "viimeiseen liiraan asti", mutta Italia vaatii komissiota täsmentämään tältä osin, mitkä toimenpiteet tai mikä takaisinperinnän aste tyydyttäisi sitä. Komissio huomauttaa, että riippumatta ajan kulumisesta sillä on ollut aina selvä kanta, jonka mukaan lainvastainen tuki oli perittävä takaisin, ja että se on esimerkiksi ehdottanut valtiovarainministeriöön perustettavaa erityisryhmää, jolla osoitettaisiin Italian pyrkivän noudattamaan komission päätöstä. Lisäksi komissio totesi vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen, että takaisinperintää helpottaisi sen erityisen luettelon hyödyntäminen, jossa mainitaan käytetyn verohelpotuksen määrä ja käyttötapa ja jonka täytyy sisältyä jokaisen verovelvollisen vuosittaiseen veroilmoitukseen. [13]

13 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu, 26.7.1990 tehty ministeriön päätös.

Tapauksen erittely

12. On selvää, että komission päätöksen pätevyyttä ei voida riitauttaa tällaisessa oikeudenkäynnissä, koska kannetta ei ole nostettu perustamissopimuksen 173 artiklassa asetetussa määräajassa. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että jäsenvaltio jättää noudattamatta velvollisuutensa periä lainvastainen valtiontuki takaisin, voidaan perustella ainoastaan täydellisellä mahdottomuudella periä tuki takaisin. [14] Lisäksi vaikka lainvastaisesti maksettu tuki on periaatteessa perittävä takaisin asianomaisten kansallisten menettelysäännösten mukaisesti, näitä säännöksiä ei saa soveltaa siten, että yhteisön oikeudessa edellytetystä takaisinperinnästä tehdään käytännössä mahdotonta. [15] Ennen kuin arvioin niitä perusteita, joilla Italia väittää, ettei komission päätöstä ole mahdollista noudattaa, tarkastelen aluksi yleisesti täydellisen mahdottomuuden arviointiperustetta.

13. Täydellisen mahdottomuuden arviointiperusteen soveltamiselle on asetettu lainvastaisen valtiontuen takaisinperinnän yhteydessä useita edellytyksiä. Jäsenvaltion, joka *"pannessaan päätöstä täytäntöön* kohtaa odottamattomia tai ennalta-arvaamattomia vaikeuksia tai havaitsee seurauksia, joita komissio ei ole ennakoinut", on saatettava nämä vaikeudet asianmukaisine muutosehdotuksineen komission harkittaviksi. [16] Yhteisöjen tuomioistuin on johdonmukaisesti hylännyt jäsenvaltioiden täydelliseen mahdottomuuteen perustamat sellaiset väitteet, joilla "ainoastaan ilmoitetaan komissiolle päätöksen täytäntöönpanoon liittyvät poliittiset tai oikeudelliset vaikeudet ryhtymättä minkäänlaisiin toimenpiteisiin tuen perimiseksi takaisin kyseessä olevalta yritykseltä ja ehdottamatta komissiolle päätöksen täytäntöönpanotapoja, joilla vaikeudet voitaisiin voittaa". [17] Näin ollen täydellinen mahdottomuus ei voi perustua pelkkiin olettamuksiin, vaan se on osoitettava siten, että vilpittömässä mielessä toteutetut yritykset periä lainvastainen tuki takaisin ovat epäonnistuneet, ja vaikeudet on pyrittävä ratkaisemaan perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti yhteistyössä komission kanssa.

14. Yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteleminen täydellisellä mahdottomuudella näyttää ilmaisun sanamuodon mukaan sulkevan pois mahdollisuuden vedota suhteellisuuteen, joten Italian väitteet ovat tällaisen perustelun vastaisia. Oikeuskäytännössä on kuitenkin erotettu täydellinen mahdottomuus ja laajempi ylivoimaisen esteen käsite, joka käsittää tapahtumat, joita ei kaikkea huolellisuutta noudattaenkaan olisi voitu välttää ilman

14 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 14 kohta; edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 8 kohta ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 10 kohta.

15 — Asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, 61 kohta); edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 12 kohta ja asia C-24/95, Alcan Deutschland, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1591, 24 kohta).

16 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 16 kohta; kursivointi tässä.

17 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 10 kohta; ks. käytännössä samasanainen, edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 20 kohta.

kohtuuttomia uhrauksia. [18] Vaikka täydellisen mahdottomuuden arviointiperustetta sovellettaessa olisikin sallittua verrata toisiinsa päämääriä ja keinoja silloin, kun ne ovat äärimmäisen epäsuhtaisia, ennakoitavissa oleviin vaikeuksiin kohdistuvan huolellisuuden edellytyksellä pyritään tietenkin estämään kaikki mahdolliset väärinkäytökset.

15. Tutkin seuraavaksi Italian väitettä, jonka mukaan komission päätöksen takaisinperintää koskevan määräyksen noudattaminen on ollut täydellisen mahdotonta, ja esitettyä kahta erityistä perustetta eli yhteiskuntajärjestystä koskevaa perustetta ja teknisiä vaikeuksia, joita lainvastaisen tuen mahdolliset takaisinperintäyritykset aiheuttaisivat. Italian perustelut eivät lukuisista syistä vakuuta minua.

16. Italia ei ensinnäkään ole mitenkään pyrkinyt perimään tukea takaisin. Näyttää siltä, että Italia jatkoi ainakin jossain määrin lainvastaisen tuen myöntämistä sallimalla sen, että käyttämättömät verohelpotukset siirrettiin vuodelta 1992 ja vähennettiin seuraavina verovuosina, jopa kesäkuussa 1993 tehdyn komission päätöksen jälkeen. Vaikka Italia on ottanut heti alkuun esille komission päätöksen täytäntöönpanoon liittyvät tekniset vaikeudet, se ei ole ehdottanut, miten niistä voitaisiin selviytyä tai miten takaisinperintä voitaisiin toteuttaa joko kokonaisuudessaan tai osittain. Italia ei ole myöskään maininnut yhteiskuntajärjestykseen liittyviä ongelmia ennen tämän oikeudenkäynnin alkua. Italia on näin ollen jättänyt täyttämättä edellä 13 kohdassa esitetyt edellytykset.

17. Toiseksi on todettava, että vaikeudet, joita Italia olettaa nyt kohtaavansa, jos se yrittää periä lainvastaisen tuen takaisin, ovat olleet täysin ennakoitavia. Perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että tuen myöntämistä koskevasta suunnitelmasta ilmoitetaan komissiolle ja että suunnitellut toimenpiteet voidaan toteuttaa vasta, kun perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä on annettu lopullinen päätös, paitsi jos komissio ei vastusta suunnitelmaa. Italialla on ollut täysi mahdollisuus ilmoittaa tuesta 19.4.1990 tehdyn sopimuksen ja tuen käyttöönottamista koskevan vuoden 1992 ministeriön päätöksen tekemisen välisenä aikana. Joka tapauksessa on todettava, että 15.4.1992, jolloin komissio ensimmäisen kerran ilmoitti Italialle kantansa, jonka mukaan verohelpotukset ovat valtiontukea, tai viimeistään 26.10.1992, jolloin komissio ilmoitti päättäneensä aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn, Italia on virallisesti tiennyt, ettei verohelpotuksia pidä myöntää ja että se saattaa joutua perimään jo myönnetyt verohelpotukset

18 — Asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1125, 23 kohta; Kok. Ep. 1, s. 501); asia 109/86, Theodorakis, tuomio 27.10.1987 (Kok. 1987, s. 4319, 7 kohta, ja asia C-136/93, Transáfrica, tuomio 15.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5757, 14 kohta); vrt. kuitenkin asia 125/83, Corman, tuomio 1.10.1985 (Kok. 1985, s. 3039, 28 kohta).

takaisin. Italia ei kuitenkaan ilmoittanut maantieliikenteenharjoittajille tästä mahdollisuudesta ja jatkoi tukijärjestelmän soveltamista. Ottaen huomioon tukijärjestelmään johtaneet olosuhteet Italian olisi pitänyt tietää, voiko tuen mahdollinen takaisinperintä johtaa uusiin taisteluihin ja lakkoihin tai muihin yhteiskuntajärjestystä uhkaaviin toimenpiteisiin. Lisäksi Italia olisi voinut tukijärjestelmän hallinnointitavan vuoksi ennakoida, että tuen takaisinperintä on hallinnollisesti raskasta. Tämä takaisinperinnän raskaus ei johdu ulkoisista tekijöistä vaan Italian omista päätöksistä, joilla tuen hallinnointitapa ja verohallinnon organisaatio on järjestetty.

18. Kolmanneksi on todettava, että riippumatta siitä, että Italia ei ole täyttänyt yleisiä edellytyksiä voidakseen perustella tuen perimättä jättämisen täydellisellä mahdottomuudella, sen esittämää kahta erityistä perustetta ei voida hyväksyä.

19. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy sen, että yhteiskuntajärjestykseen liittyvät *konkreettiset* esteet saattavat ääritapauksissa estää yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteiden noudattamisen, mutta ne voivat estää tämän noudattamisen ainoastaan väliaikaisesti, kunnes viranomaisten tavanomaiset toimintaedellytykset ovat palautuneet. [19] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut kalastustoiminnan valvontatoimenpiteiden osalta, että yhteisen kalastuspolitiikan yhdenmukainen soveltaminen vaarantuu, "jos jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset jättävät järjestelmällisesti asettamatta syytteeseen — — rikkomisista vastuussa olevat henkilöt". [20] Vastauksena Ranskan väitteeseen, jonka mukaan sen oli ollut pakko pidättyä toimenpiteistä kiintiöjärjestelmän rikkomisesta vastuussa olevia henkilöitä kohtaan, koska yhteiskunnallis-taloudellinen ilmapiiri oli niin vaikea, että oli pelättävissä merkittäviä ongelmia, jotka olisivat saattaneet aiheuttaa vakavia taloudellisia vaikeuksia, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "*pelkällä* sisäisten vaikeuksien *uhalla* ei voida perustella kyseisen säännöstön soveltamisen laiminlyöntiä". [21] Kuten totesin tuossa asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa, perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklassa asetetuista velvoitteista seuraa, että kun jäsenvaltioiden erityisenä tehtävänä on yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano, niiden on käytettävä koko valtiokoneistoaan, mukaan lukien tarvittaessa niiden poliisivoimat, niille kuuluvien velvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi. [22] Sama päätelmä soveltuu sellaisenaan myös nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Italia ei voi pelkästään mahdollisten yhteiskuntajärjestykseen liittyvien ongelmien perusteella väistää velvoitettaan ryhtyä lainvastaisen tuen takaisinperintään.

19 — Ks. esim. asia 101/84, komissio v. Italia, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2629), jossa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi sen, että tietokonekeskukseen tehdyllä pommi-iskulla voitiin perustella se, että Italia ei ollut kerännyt tiettyjä yhteisön oikeudessa edellytettyjä tilastotietoja, mutta ainoastaan siksi rajoitetuksi ajaksi, jonka asianmukaisesti toimivat viranomaiset tarvitsivat korvatakseen laitteistot uusilla ja kerätäkseen ja valmistellakseen uudet tiedot.

20 — Asia C-52/95, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4443, 35 kohta).

21 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia, tuomion 37 ja 38 kohta; kursivointi tässä.

22 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 31 ja 32 kohta.

20. Tuen takaisinperinnän teknisiä vaikeuksia koskevaa Italian väitettä ei voida myöskään hyväksyä. Myös asia komissio vastaan Kreikka [23] koski velvoitetta periä verovapautuksena myönnetty lainvastainen tuki takaisin. Kreikka väitti, että vapautuksen taloudellisen merkityksettömyyden, tuensaajien eri toimintojen erottamiseen toisistaan liittyvien hallinnollisten vaikeuksien ja tuen takaisinperinnästä aiheutuvien suhteettomien kustannusten vuoksi veron periminen olisi epätaloudellista ja järjetöntä. [24] Yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt sitä, että nämä esteet merkitsisivät täydellistä mahdottomuutta, kun takaisinperintää ei ollut yritetty eikä komissiolle ollut ehdotettu minkäänlaista vaihtoehtoista järjestelyä. [25] Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen olisi päädyttävä samaan lopputulokseen nyt esillä olevassa asiassa. [26]

21. Italian asiamies myönsi suullisessa käsittelyssä, että takaisinperintä olisi — hänen omien sanojensa mukaan — teoreettisesti mahdollista pakolliseen vuosittaiseen veroilmoitukseen sisältyvien tietojen perusteella. Hän huomautti kuitenkin, että takaisinperintä olisi kohtuuttoman kallista tuensaajien suuren lukumäärän vuoksi ja sen vuoksi, että takaisinperintää koskeva toimivalta jakautuu maantieteellisesti ja eri verolajien mukaan verohallinnon eri yksiköiden kesken. Mielestäni ei kuitenkaan näytä verotietojen automatisoinnin vuoksi siltä, että Italiaa kohdannut takaisinperinnän vaikeus poikkeaisi mitenkään nykyaikaisen valtion verojärjestelmään kuuluvien lukemattomien verovelvoitteiden, vaatimusten ja vähennysten rutiinitarkistuksista. Joka tapauksessa, kuten olen jo todennut ja Italian puoltaman kohtuullista ja suhteellista mahdollisuutta koskevan arviointiperusteen vastaisesti, täydellisen mahdottomuuden käsitteen perusteella ei voida mitenkään arvioida päämäärien ja keinojen suhteellisuutta toisiinsa poistettaessa kilpailunedellytysten lainvastaista vääristymää, paitsi mahdollisesti ääritapauksissa. Lisäksi siltä osin kuin Italian takaisinperintämenettelyihin liittyy teknisiä vaikeuksia, on pidettävä mielessä, että kansallisia menettelyjä ei pidä soveltaa siten, että takaisinperinnästä tehdään käytännössä mahdotonta.

22. Näin ollen Italia ei voi puolustella sitä, että se ei ole turvautunut verohallintoonsa ja tarvittaessa poliisivoimiinsa selviytyäkseen esteistä, jotka sen olisi pitänyt ennakoida ja jotka ovat osittain sen omaa syytä, eikä sitä, että se ei ole perinyt komission päätöksen mukaisesti lainvastaista tukea takaisin. Näin ollen Italian tasavalta ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 11.

24 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia, tuomion 12 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia, tuomion 19 ja 20 kohta.

26 — Yhteisöjen tuomioistuin on eri yhteyksissä hylännyt henkilökunnan vähäisyyteen ja tiettyjä tehtäviä hoitavan tietokonekeskuksen ylikuormitukseen perustuvat perustelut: ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. Italia ja asia 145/85, Denkavit, tuomio 5.2.1987 (Kok. 1987, s. 565).

Ratkaisuehdotus

23. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavalla tavalla:

1) Italian tasavalta on jättänyt noudattamatta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut valtiontuesta C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (ammattimaisille maantieliikenteenharjoittajille myönnettävä verohelpotus) 9 päivänä kesäkuuta 1993 tehtyä komission päätöstä 93/496/ETY.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.