YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
30 päivänä kesäkuuta 1992 *

Asiassa C-47/91,

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston päällikkö, professori Luigi Ferrari Bravo, avustajanaan valtionasiamies P. G. Ferri, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen pääneuvonantaja A. Abate, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön edustaja Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

joka koskee 23.11.1990 päivätyn Euroopan yhteisöjen komission kirjeen kumoamista, jossa komissio ilmoitti Italian hallitukselle perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun, Italian viranomaisten Italgrani-nimiselle yritykselle myönnetystä tuesta 12.4.1990 antaman päätöksen vastaisen menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestään,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse ja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg ja J. L. Murray,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: W. Van Gerven,
kirjaaja: apulaiskirjaaja J. A. Pompe,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 4.2.1992 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset lausumat,

ottaen huomioon julkisasiamiehen 18.3.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Italian tasavalta on nostanut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 31.1.1991 ja jossa vaaditaan perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tutkintamenettelyn aloittamisesta tehdyn komission päätöksen, josta on tiedotettu Italian tasavallalle 23.11.1990 päivätyllä kirjeellä, kumoamista.

2 Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että ylimääräisestä tuesta Mezzogiornolle 1.3.1986 annetulla Italian lailla nro 64/86 otettiin käyttöön Mezzogiornon aluetta koskeva yleinen tukijärjestelmä yhdeksäksi vuodeksi. Perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti kyseinen järjestelmä annettiin komission tutkittavaksi, joka hyväksyi sen - ainakin niiden säännösten osalta, joiden nojalla Italgranille sen jälkeen myönnettiin tukia - ylimääräisestä tuesta Mezzogiornolle 1.3.1986 annetusta laista nro 64/68 2.3.1988 tekemällään päätöksellä 88/318/ETY (jäljempänä Italian yleisen järjestelmän hyväksymispäätös, EYVL L 143, s. 37). Päätöksen 9 artiklassa määrättiin kuitenkin, että Italian tasavallan olisi noudatettava silloin voimassa olevia tai myöhemmin annettavia yhteisön toimielinten säännöksiä, määräyksiä ja sääntöjä, jotka koskevat eri tukimuotojen yhteensovittamista teollisuuden, maatalouden ja kalastuksen alalla.

3 Kyseisen päätöksen seurauksena Italian viranomaiset myönsivät Italgrani-yritykselle, jonka kotipaikka on Napoli ja joka harjoittaa viljanjalostustoimintaa, yksittäisiä tukia. Niistä tehtiin 1.3.1986 annetussa laissa nro 64/86 tarkoitettu, pääomansiirroista Mezzogiornossa huolehtivan ministerin ja Italgranin välinen "ohjelmasopimus", jonka teollisuuspolitiikan yhteensovittamisesta huolehtiva ministerienvälinen komitea (*Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale*, jäljempänä CIPI) vahvisti 12.4.1990.

4 Kyseinen sopimus, johon kuului viljan, hedelmien, soijan ja juurikkaiden tuotannon yhdistämisohjelma, koostui useasta osasta: teollisuuslaitosten ja tutkimuskeskusten rakentaminen, tutkimushankkeiden toteuttaminen sekä teollisuushenkilöstön koulutus. Siinä käyttöön otetut tukijärjestelmät vaihtelivat aloittain: pääomatuet, korkotuet tai matalakorkoinen rahoitus. Italgranin hyväksi suunniteltujen tukien kokonaismäärä oli 522,3 miljardia Italian liiraa, ja niillä oli tarkoitus rahoittaa 964,5 miljardin Italian liiran suuruiset investoinnit.

5 Italgranin kilpailijan Casillo Grani -nimisen yrityksen tekemän kantelun seurauksena komissio pyysi 26.7.1990 Italian viranomaisilta tietoja kyseisistä tuista.

6 Italian viranomaiset ilmoittivat 7.9.1990 CIPI:n 12.4.1990 tekemästä päätöksestä ja toimittivat lisätietoja 28.9.1990 pidetyn kokouksen yhteydessä sekä 4. ja 14.10.1990 päivätyillä kirjeillä.

7 Komissio tiedotti 23.11.1990 päivätyllä kirjeellään Italian hallitukselle päätöksestään aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely kaikkien Italgranille myönnettyjen tukien suhteen lukuun ottamatta maatalousperäistä alkoholia ja siankasvatusta varten myönnettyjä tukia sekä pyysi Italian hallitusta esittämään huomautuksensa. Itse asiassa komissio arvioi, että sen saamien asiakirjojen alkutarkastelun jälkeen ei vaikuttanut siltä, että kyseisiin tukiin voitaisiin soveltaa mitään perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdassa tarkoitettuja poikkeuksia. Päätöksensä perusteluissa se lisäksi ilmoitti epäilevänsä, ettei Italian hallitus ole noudattanut kahta komission määräämää, Italian yleisen järjestelmän hyväksymispäätöksessä esitettyä varausta. Ensimmäinen koski tuen määrää, ja toinen liittyi mainitun päätöksen 9 artiklassa tarkoitettuihin poikkeuksiin ja rajoituksiin, joita olisi sovellettava perustamissopimuksen liitteessä II mainituille tuotteille myönnettäviin tukiin. Lisäksi 23.11.1990 päivätyssä kirjeessä muistutettiin Italian hallitukselle, että "ETY:n perustamissopimuksen 93 ar-

tiklan 3 kohdan mukaisesti suunniteltuja toimenpiteitä ei voida toteuttaa ennen kuin mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa menettelyssä on annettu lopullinen päätös".

8 Jäsenvaltioille ja muille asianomaisille on tiedotettu perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamisesta julkaisemalla sitä koskeva päätös *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1990, C 315, s. 7, ja EYVL 1991, C 11, s. 32). Niitä on pyydetty esittämään huomautuksensa neljän kuukauden kuluessa.

9 Italian tasavallan kanne koskee 23.11.1990 päivättyä kirjettä. Italian hallitus katsoo tosiasiallisesti, että Italgranin kanssa tehdyllä ohjelmasopimuksella, jonka CIPI vahvisti 12.4.1990, yksinkertaisesti toteutettiin Italian laissa nro 64/86 käyttöön otettua, komission edellä mainitussa päätöksessään 88/318/ETY hyväksymää tukijärjestelmää. Tämän vuoksi komission olisi pitänyt tyytyä varmistamaan Italian yleisen järjestelmän hyväksymispäätöksessä tarkoitettujen edellytysten noudattaminen, eikä sillä ollut Italian hallituksen mukaan oikeutta aloittaa uudelleen tukea koskevaa, perustamissopimuksen sääntöihin perustuvaa kokonaisharkintaa. Näin ollen kanteen kohteena oleva päätös on Italian hallituksen mukaan kumottava, siltä osin kuin sillä peruutetaan päätös 88/318/ETY. Italian hallitus täsmentää, ettei kanne koske niitä arvioita, jotka komissio on esittänyt tuen yhteensoveltuvuudesta perustamissopimuksen kanssa. Sen mukaan kyseiset arviot ovat sisällöltään ja päämäärältään lopullisen päätöksen kannalta tosiasiallisesti ainoastaan valmistelevia.

10 Italian hallitus esittää kanteensa tueksi erilaisia perusteita, kuten olennaisten menettelymääräysten rikkominen, luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaaminen sekä harkintavallan väärinkäyttö; jälkimmäistä on arvioitava sekä perustamissopimuksen 175 artiklan että 93 artiklan kannalta.

11 Ensimmäisen perusteen osalta Italian hallitus katsoo, että peruutuspäätöksen on oltava nimenomainen, perusteltu ja sen määränneen viranomaisen allekirjoittama. Italian hallituksen mukaan nämä vaatimukset eivät täyty käsiteltävänä olevassa asiassa. Toisen perusteen osalta Italian hallitus katsoo, että yleisen järjestelmän hyväksymispäätöksen jälkeen se saattoi katsoa olevansa oikeutettu toteuttamaan komission kyseenalaisina pitämät toimenpiteet. Aloittamalla uuden menettelyn, joka edellytti jo hyväksytyn tuen uudelleen tarkastelua ja siten kyseisen hyväksymisen peruuttamista, komissio on näin ollen Italian hallituksen mukaan ilman hyväksyttävää perustetta loukannut luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita. Siltä osin kuin on kyse

harkintavallan väärinkäytöstä, Italian hallitus esittää ensin, ettei komissiolla ollut 175 artiklaan perustuvaa velvoitetta ryhtyä toimiin Casillo Granin kantelun vuoksi. Italian hallituksen mukaan komissio tosiasiallisesti hyötyi kyseisen yrityksen sille antamasta kehotuksesta ryhtyä toimiin ja aloittaa menettely, jonka aloittamiseen sillä ei ollut toimivaltaa eikä myöskään velvollisuutta. Sen mukaan komission esittämät perusteet eivät myöskään olleet riittäviä uuden menettelyn aloittamiseksi perustamissopimuksen 93 artiklan perusteella. Sen mukaan se, että komissio vain epäili, ettei Italian hallitus ollut noudattanut ensimmäistä komission yleisen järjestelmän hyväksymispäätöksessä määräämää varausta, ei riittänyt syyksi uuden menettelyn aloittamiselle. Toisen varauksen osalta kyseisessä päätöksessä ei ole minkäänlaisia perusteita uuden menettelyn aloittamiselle.

12 Komissio on esittänyt 9.4.1991 toimittamassaan asiakirjassa prosessiväitteen yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin päätti ratkaista kyseisen väitteen käsittelemättä pääasiaa.

13 Kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta komissio esittää, että kanteen kohteena oleva päätös on valmisteleva toimi, josta ei voida nostaa kannetta perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisesti. Italian hallitukselle, jonka mukaan riidanalainen toimenpide on peruutustoimi ja siten päätöksen luonteinen, komissio vastaa, että menettely, joka kyseisellä toimenpiteellä aloitetaan, koskee tukea, jota ei ole hyväksytty, tarkemmin sanottuna tukea, jota käytetään väärin 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

14 Lisäksi komissio väittää, että suunnitellun tuen maksamisen keskeyttämisen velvollisuutta ei pidä ottaa huomioon ratkaistaessa kanteen tutkittavaksi ottamista, sillä tämä vaikutus olisi perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamisesta aiheutuva väistämätön seuraus.

15 Lopuksi komissio esittää, että jos kanne otettaisiin tutkittavaksi, perustamissopimuksen 93 artiklassa käyttöön otettu valvontajärjestelmä muuttuisi. Ensiksi komissio menettäisi mahdollisuutensa tutkia jäsenvaltioiden yleisen järjestelmän yhteydessä myöntämiä yksittäisiä tukia ja puuttua niihin; komissio on antanut tekemällään päätöksellä kyseiselle järjestelmälle hyväksynnän etukäteen. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin joutuisi antamaan ratkaisun sellaisen tuen yhteensoveltuvuudesta perustamissopimuksen kanssa, josta komissio ei ole vielä tehnyt täydellistä ja lopullista tutkimusta. Lopuksi komissio pelkää, että myönteinen päätös tutkittavaksi ottamisesta aiheuttaisi perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamiseen liittyviä päätöksiä koskevien kumoamiskanteiden määrän suuren kasvun.

16 Italian hallitus puolestaan esittää kanteen tutkittavaksi ottamisen tueksi, että kanteen kohteena oleva toimenpide on perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Sen lisäksi että kyseisellä toimenpiteellä on peruutettu päätös 88/318/ETY, se on estänyt tuen maksamisen Italgranille, mikä on Italian hallituksen mukaan estänyt vakavasti Italian hallituksen Mezzogiornon hyväksi toteuttamaa talous- ja sosiaalipolitiikkaa. Toisin kuin komissio väittää, tämä estävä vaikutus ei ole sen mukaan perustamissopimuksen soveltamisesta aiheutuva väistämätön vaikutus, koska komissio on tarkoituksellisesti harkinnut uudestaan päätöstä 88/318/ETY, jolla oli hyväksytty Italian hallituksen käyttöön ottama yleinen tukijärjestelmä.

17 Asiaa koskevaa lainsäädäntöä, menettelyn kulkua sekä asianosaisten esittämiä perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

18 Italian hallituksen esittämistä väitteistä käy selvästi ilmi, että kumoamiskanne koskee komission päätöstä aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely Italgranille myönnettyjen tukien suhteen ainoastaan siltä osin kuin päätöksellä perutaan aiempi, Italian yleistä järjestelmää koskeva hyväksymispäätös - ei siltä osin kuin päätös sisältää arvioita tuen yhteensoveltuvuudesta perustamissopimuksen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen on siis tarkasteltava päätöstä ainoastaan kyseisen näkökohdan kannalta.

19 Jotta voitaisiin antaa ratkaisu kanteen tutkittavaksi ottamisesta, on syytä muistuttaa ensin, että perustamissopimuksen 173 artiklan mukaan toimi on kannekelpoinen ainoastaan, jos sillä on oikeusvaikutuksia (katso asia 22/70, "AETR", komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263).

20 Käsiteltävänä olevassa asiassa on syytä huomauttaa ensin, että perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, josta on tiedotettu Italian hallitukselle 23.11.1990 päivätyllä kirjeellä, Italian hallitusta kiellettiin maksamasta suunniteltuja tukia Italgranille ennen kuin mainitussa menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

21 Toisin kuin komissio väittää, kyseinen kielto perustuu komission tarkoitukselliseen päätökseen. Tämä käy selvästi ilmi, jos kanteen kohteena olevaa päätöstä tarkastellaan koko 93 artiklassa käyttöön otetun tukien valvontajärjestelmän kannalta.

22 Perustamissopimuksessa esitetyt menettelysäännöt ovat erilaisia sen mukaan, ovatko tuet voimassa olevia vai uusia tukia. Ensin mainittuihin sovelletaan 93 artiklan 1 ja 2 kohtaa, kun taas jälkimmäisiä säännellään saman artiklan 2 ja 3 kohdalla.

23 Siltä osin kuin on kyse voimassa olevista tuista, edellä mainitun 93 artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle toimivalta seurata tukia jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa. Tämän seurannan yhteydessä komissio tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi. Artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa toteaa, ettei tuki ole 92 artiklan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuva, tai että sitä käytetään väärin, sen on määrättävä asianomainen jäsenvaltio poistamaan tuki tai muuttamaan sitä komission määräämässä määräajassa.

24 Siltä osin kuin on kyse uusista tuista, 93 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Komissio suorittaa tällöin suunniteltujen hankkeiden ensitarkastelun. Jos komissio katsoo ensitarkastelun päätyttyä, ettei tällainen suunnitelma 92 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kontradiktorisen tutkintamenettelyn viipymättä. Tällaisessa tilanteessa 93 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen mukaisesti jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös. Komissio suorittaa siis uusiin tukiin kohdistuvaa ennalta ehkäisevää valvontaa, eikä uusia tukia voida periaatteessa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on ilmoittanut niiden olevan yhteensoveltuvia perustamissopimuksen kanssa.

25 Edellä olevasta seuraa, että päätöksellä, jolla asianomaisia vaaditaan esittämään huomautuksensa ja joka merkitsee perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamista, on erilaisia vaikutuksia sen mukaan, onko suunniteltu tuki uusi tuki vai voimassa oleva tuki. Ensin mainitussa tapauksessa jäsenvaltio ei voi toimeenpanna komission tarkasteltavaksi annettua tukihanketta, kun taas voimassa olevan tuen yhteydessä tällaista kieltoa ei sovelleta.

26 Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio päätti pitää uusina tukina tukia, joita Italian hallitus piti voimassa olevina tukina, koska ne oli myönnetty soveltamalla Italian lakia nro 64/86, jonka komissio oli hyväksynyt päätöksellään.

Näin ollen ei voida katsoa, että tällaisessa tapauksessa perustamissopimuksesta seuraa väistämättä tuen maksamiskielto. Perustamisssopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamista koskevalla riidanalaisella päätöksellä on oikeusvaikutuksia, koska siihen sisältyy komission ratkaisu siitä, mitkä ovat sovellettavat menettelysäännöt.

27 Lisäksi on tutkittava, ettei kanteen kohteena oleva päätös ole pelkkä valmisteleva toimenpide, jonka lainvastaisuutta vastaan menettelyn päätteeksi tehtävää päätöstä koskeva kumoamiskanne antaisi riittävän suojan (katso asia 53/85, AKZO v. komissio, tuomio 24.6.1986, Kok. 1986, s. 1965, 20 kohta).

28 Tässä yhteydessä on huomautettava, ettei päätös, jossa todetaan tuki yhteensoveltuvaksi perustamissopimuksen kanssa, tai sellaisesta komission päätöksestä nostettu kanne, jossa se todetaan yhteensoveltumattomaksi, poista sellaisia peruuttamattomia seurauksia, jotka johtuvat tuen maksamisen viivästymisestä 93 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitetun kiellon noudattamisen vuoksi.

29 Lisäksi on todettava, että silloin kun komission uusiksi tuiksi luokittelemat toimenpiteet on toteutettu, kyseisestä luokittelusta aiheutuvat oikeusvaikutukset ovat lopullisia. Asiassa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires vastaan Ranska, 21.11.1991 annetusta tuomiosta (Kok. 1991, s. I-5505) käy ilmi, että täytäntöönpanotoimenpiteistä, joiden voidaan katsoa olevan toteutettu 93 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä esitetyn kiellon vastaisesti, ei voi jälkikäteen tulla lainmukaisia edes sellaisen komission lopullisen päätöksen seurauksena, jolla se toteaa kyseiset tuet yhteismarkkinoille soveltuviksi.

30 Näin ollen on lopuksi todettava, että koska riidanalaiseen päätökseen sisältyy komission ratkaisu sovellettavasta valvontamenettelystä, johon liittyy suunnitellun tuen maksamiskielto, tämä päätös on perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

31 Vastaukseksi komission väitteeseen, joka koskee niiden lausuntojen ennenaikaisuuden vaaraa, jotka on esitetty tuen yhteensoveltuvuudesta perustamissopimuksen kanssa, on syytä lisäksi täsmentää, että käsiteltävänä olevan asian asiasisällön tutkimisen yhteydessä ainoastaan yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista, onko komission jo hyväksymää yleistä järjestelmää soveltamalla myönnetty tuki sellainen uusi tuki, johon sovelletaan perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohtaan sisältyvää kieltoa, jos komissio katsoo, että kyseisen tuen myöntämisellä on rikottu hyväksymispäätöksessä asetettuja edellytyksiä.

32 Ottaen huomioon edellä esitetyt huomiot, yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdan mukaisesti esitetty prosessiväite on hylättävä ja kanne otettava tutkittavaksi.

Oikeudenkäyntikulut

33 Oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Euroopan yhteisöjen komission esittämä prosessiväite hylätään.

2) Menettelyä jatketaan pääasian osalta.

3) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg Murray

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä kesäkuuta 1992.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti