UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2013*

Muutoksenhaku — Kumoamiskanne — SEUT 263 artiklan neljäs kohta — Kanneoikeus — Asiavaltuus — Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt — Erikseen luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä koskevat toimet — Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä — Päätös, jossa valtiontukijärjestelmä todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi — Oikeus tehokkaaseen tuomioistuimen tarjoamaan oikeussuojaan

Asiassa C-274/12 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan nojalla 1.6.2012 tehdystä valituksesta,

Telefónica SA, kotipaikka Madrid (Espanja), edustajanaan abogado J. Ruiz Calzado, abogado J. Domínguez Pérez ja Rechtsanwalt M. Núñez Müller,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Němečková ja C. Urraca Caviedes, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, E. Juhász ja A. Borg Barthet sekä tuomarit G. Arestis, E. Levits, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Jarašiūnas ja C. Vajda (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.2.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.3.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

tuomion

1 Telefónica SA (jäljempänä Telefónica) vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-228/10, Telefónica vastaan komissio, 21.3.2012 antaman määräyksen (jäljempänä valituksenalainen määräys), jolla unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta sen kanteen, jossa vaadittiin Espanjan soveltamasta, omistusosuuden hankkimisesta ulkomaisissa kohteissa johtuvan liikearvon kirjaamisesta kuluksi C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) 28.10.2009 tehdyn komission päätöksen 2011/5/EY (EUVL 2011, L 7, s. 48; jäljempänä riidanalainen päätös) 1 artiklan 1 kohdan kumoamista.

Asian tausta

2 Yhtiöverosta 27.12.1995 annetun lain nro 43/1995 (BOE nro 310, 28.12.1995, s. 37072) 12 §:n 5 momentissa säädettiin, että yritys voi tietyin edellytyksin kirjata kuluksi (poistaa) omistusosuuden hankkimisesta yrityksessä, joka ei ole sijoittautunut Espanjaan, johtuvan liikearvon enintään 20 vuoden aikana, millä siis kevennettiin ostajan verotaakkaa (jäljempänä kyseessä oleva järjestelmä).

3 Euroopan komissio katsoi, että kyseessä oleva järjestelmä, jota ei sovellettu omistusosuuksien hankkimiseen Espanjaan sijoittautuneissa yhtiöissä, merkitsi EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja se aloitti siis EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla muodollisen tutkintamenettelyn 10.10.2007 tekemällään päätöksellä, jolla Espanjan kuningaskuntaa ja kyseisen järjestelmän mahdollisia edunsaajia kehotettiin esittämään huomautuksensa.

4 Komissio teki menettelyn päätyttyä riidanalaisen päätöksen.

5 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseessä olevaa järjestelmää on sovellettu EY 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti ja se todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi.

6 Komissio myönsi kuitenkin, että se oli ennen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista ja kahden komission jäsenen Euroopan parlamentissa esittämien lausuntojen johdosta antanut tarkat, ehdottomat ja yhdenmukaiset takeet, joiden perusteella mainitun järjestelmän edunsaajat olivat voineet perustellusti olettaa, että järjestelmä oli sikäli laillinen, ettei se kuulunut valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, koska se ei ollut valikoiva. Komissio katsoi tämän johdosta, että mainitut edunsaajat saattoivat perustellusti luulla, ettei mitään tukea peritä takaisin, ja se päätti näin ollen, että ennen 21.12.2007, jolloin komission päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä, myönnetyt edut oli mahdollista säilyttää tietyin edellytyksin.

7 Juuri tästä syystä riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että kyseessä olevaa järjestelmää voidaan edelleen soveltaa luottamuksensuojan periaatteen nojalla ennen mainittua ajankohtaa toteutettuihin omistusosuuksien hankintoihin.

8 Riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan Espanjan kuningaskunnan on perittävä kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yhteismarkkinoille soveltumaton tuki takaisin edunsaajilta, joiden yhteisön sisäisinä omistusosuuksien hankintoina hankkimat oikeudet ulkomaisissa yrityksissä eivät täytä kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa määriteltyjä ehtoja.

9 Riidanalaisen päätöksen 5 artiklan mukaan kysymyksessä oleva tuki on perittävä välittömästi tosiasiallisesti takaisin ja Espanjan kuningaskunnan on varmistettava, että tuo päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

10 Riidanalaisen päätöksen 6 artiklassa todetaan lopuksi, että Espanjan kuningaskunnan on toimitettava komissiolle eräitä tietoja ja ilmoitettava sille kyseisen päätöksen täytäntöön panemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä. Kyseisen päätöksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan

mukaan Espanjan kuningaskunnan on muun muassa toimitettava komissiolle luettelo tuensaajista, jotka ovat saaneet tukea kyseessä olevan järjestelmän nojalla. On selvää, että Telefónica mainittiin kyseisessä luettelossa.

11 Telefónica oli vuosina 2005 ja 2006 hankkinut kyseessä olevaa järjestelmää hyödyntäen kaksi omistusosuutta, joista yhden Tšekin tasavaltaan sijoittautuneessa yhtiössä ja toisen eräässä toisessa yhtiössä, jonka kotipaikka oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja kumpikin hankinta oli toteutettu ennen riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa säädettyä ajankohtaa.

Asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

12 Telefónica vaati riidanalaisesta päätöksestä 21.3.2010 nostamassaan kanteessa kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan kumoamista.

13 Komissio esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.9.2010 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan nojalla. Komissio väitti, ettei kannetta voitu ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, ettei Telefónica ollut osoittanut, että sillä on oikeussuojan tarve ja että riidanalainen päätös koskee sitä erikseen. Telefónica esitti tuota oikeudenkäyntiväitettä koskevat kirjalliset huomautukset.

14 Unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisella määräyksellä Telefónican kanteen tutkimatta kahdesta komission esittämästä tutkimatta jättämisen perusteesta jälkimmäisen perusteella. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen määräyksen 41 kohdassa, että riidanalainen päätös ei koske Telefónicaa erikseen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, ja saman määräyksen 45 kohdassa, että kyseistä päätöstä ei voida luonnehtia tuon määräyksen viimeisessä osassa tarkoitetuksi toimeksi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Unionin yleinen tuomioistuin jätti siis Telefónican kanteen tutkimatta tarkastelematta ensimmäistä tutkimatta jättämisen perustetta, joka koski oikeussuojan tarpeen puuttumista.

Asianosaisten vaatimukset

15 Telefónica vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen määräyksen

— toteaa, että asiassa T-228/10 nostettu kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi, ja palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisee asian pääasian osalta, ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ”jotka liittyvät tutkittavaksi ottamiseen kummassakin oikeusasteessa”.

16 Komissio vaatii, että valitus hylätään ja Telefónica velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

17 Telefónica esittää valituksensa tueksi kolme valitusperustetta. Se väittää ensinnäkin unionin yleisen tuomioistuimen loukanneen sen oikeutta tehokkaaseen tuomioistuimen tarjoamaan oikeussuojaan. Se huomauttaa toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti SEUT 263 artiklan neljättä kohtaa katsoakseen, ettei riidanalainen päätös koskenut sitä erikseen. Unionin yleinen tuomioistuin on Telefónican mukaan kolmanneksi tulkinnut virheellisesti saman määräyksen viimeisessä osassa tarkoitettua käsitettä ”toimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”.

18 Kysymys siitä, onko valituksenalaisella määräyksellä kyseenalaistettu Telefónican oikeus tehokkaaseen tuomioistuimen tarjoamaan oikeussuojaan, tulee esille ainoastaan, jos unionin yleinen tuomioistuin on omaksunut SEUT 263 artiklan neljännestä kohdasta asianmukaisen tulkinnan, jonka perusteella se on todennut, ettei Telefónican kannetta voitu ottaa tutkittavaksi. Telefónican valituksensa tueksi esittämä ensimmäinen valitusperuste on näin ollen tutkittava vasta sen jälkeen, kun on tutkittu sen esittämät kaksi muuta valitusperustetta, jotka koskevat unionin yleisen tuomioistuimen tekemiä oikeudellisia virheitä mainittua määräystä tulkittaessa.

19 Lisäksi on huomautettava, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään kahdesta tapauksesta, joissa luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä katsotaan olevan asiavaltuus nostaa kanne toimesta, jota ei ole osoitettu sille. Tällaisen kanteen nostaminen on mahdollista yhtäältä sillä edellytyksellä, että tuo toimi koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan ja erikseen. Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi toisaalta nostaa kanteen sääntelytoimesta, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos kyseinen toimi koskee sitä suoraan.

20 Jos riidanalaista päätöstä on pidettävä sääntelytoimena, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, kuten Telefónica väittää kolmannen valitusperusteensa yhteydessä, Telefónican ei tarvitsisi näyttää, että – kuten se väittää toisessa valitusperusteessaan – tuo päätös koskee sitä erikseen. Kolmas valitusperuste on siis tutkittava ensimmäiseksi.

Kolmas valitusperuste

Asianosaisten lausumat

21 Telefónica väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaisen päätöksen kaltaiset valtiontukipäätökset edellyttävät täytäntöönpanotoimenpiteitä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitetulla tavalla.

22 Telefónica huomauttaa, että päätöksellä, jossa tukijärjestelmä todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, on välitön oikeusvaikutus eikä se vaadi täytäntöönpanotoimenpiteitä, koska se johtaa välittömästi myönnettyjen tukien laittomuuteen ja merkitsee tavallisesti kyseisen jäsenvaltion velvollisuutta periä ne takaisin. Tällaisen päätöksen jälkeen toteutettavat riidanalaisen päätöksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kaltaiset toimenpiteet, jotka voivat olla tarpeen tuen takaisin perimistä eräiltä tuensaajilta koskevan velvollisuuden täytäntöön panemiseksi ja jotka unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon valituksenalaisen määräyksen 43 kohdassa, koskevat ainoastaan liitännäistä velvollisuutta, jolla ei voida kyseenalaistaa kyseisen päätöksen päätösosan artiklojen välitöntä oikeusvaikutusta. Telefónican mukaan on niin, että jos myönnetään, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin katsoo – SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettuna täytäntöönpanotoimenpiteenä on pidettävä kaikkia sellaisia vähäisimpiäkin toimenpiteitä, jotka jäsenvaltion on toteutettava unionin toimen täytäntöön panemiseksi, suuri joukko erilaisia sääntelytoimia jäisi automaattisesti kyseisen määräyksen soveltamisalan ulkopuolelle, ja tämä olisi ristiriidassa sen unionin lainsäätäjän tavoitteleman päämäärän kanssa, jona on helpottaa yksityisten, joiden etuihin muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyt, unionin toimielinten toteuttamat toimet vaikuttavat, mahdollisuuksia saada asiansa unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

23 Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä päätellessään, ettei riidanalaista päätöstä voida luonnehtia toimeksi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

24 Koska käsitettä ”täytäntöönpanotoimenpiteet” ei ole määritelty perussopimuksissa, näyttäisi komission mukaan johdonmukaiselta tulkita sitä sanamuodon mukaisesti eli katsoa, että sillä viitataan kaikkiin oikeudellisiin toimiin, jotka ovat tarpeen jonkin toisen oikeudellisen toimen täytäntöön panemiseksi. Kyseisen käsitteen sanamuodon mukainen merkitys on sama, jonka julkisasiamies Jacobs on antanut tuolle käsitteelle asiassa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores vastaan neuvosto, esittämänsä

ratkaisuehdotuksen 43 kohdassa (tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677) tuodakseen esiin unionin tuomioistuinjärjestelmässä mahdollisesti olevan aukon. Komission mukaan Eurooppa-valmistelukunnan, jonka tehtävänä oli laatia Euroopan perustuslaista tehty sopimus (EUVL 2004, C 310, s. 1), valmisteluasiakirjoista ilmenee, että sitä määräystä laadittaessa, josta tuli myöhemmin SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeinen osa, perustuslain antajan aikomuksena oli täyttää tuo mahdollinen aukko Euroopan unionin tuomioistuinjärjestelmässä. Komission mielestä asiavaltuutta koskevien edellytysten lieventäminen vastasi siis halua antaa yksityisille suora oikeussuojakeino yleisesti sovellettavien toimien osalta rajoittamalla se kuitenkin tapauksiin, joissa yksityisten on mahdotonta riitauttaa täytäntöönpanotoimenpiteen pätevyyttä.

25 Komissio toteaa vielä, että silloin, kun sääntelytoimi vaatii täytäntöönpanotoimenpidettä – riippumatta siitä, onko kyse kansallisesta toimenpiteestä vai unionin tasolla toteutettavasta toimenpiteestä – tuomioistuimen tarjoama oikeussuoja turvataan yksityisille niiden mahdollisuudella riitauttaa täytäntöönpanotoimenpiteen laillisuus esittämällä tarvittaessa lainvastaisuusväite siitä perussääntelytoimesta, joka muodostaa tällaisen toimenpiteen perustan. Yksityisillä ei siis tarvitse olla komission mukaan asiavaltuutta riitauttaa suoraan perustoimi.

26 Riidanalaisen päätöksen osalta ei komission mukaan ole olemassa mitään epäilystä siitä, etteikö päätös, jolla jäsenvaltio velvoitetaan perimään takaisin yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todetut tuet, vaatisi täytäntöönpanotoimenpiteitä. Komission mukaan tällaisen päätöksen ainoana adressaattina on asianomainen jäsenvaltio, eikä siitä voi seurata tuensaajille suoraa takaisinmaksamisvelvollisuutta. Komissio huomauttaa tästä, että SEUT 288 artiklan neljännen kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että jos päätöksessä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan näitä. Jotta velvollisuutta voidaan soveltaa tuensaajiin, on komission mukaan tarpeen, että jäsenvaltio toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteet, joilla tuensaajia vaaditaan palauttamaan aiheettomasti saadut tuet. Riidanalaisessa päätöksessä Espanjan kuningaskunnalta edellytetään lisäksi takaisinperimisvelvollisuuden ohella muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, kuten velvollisuutta lakkauttaa kyseessä oleva järjestelmä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

27 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 40 ja 41 kohdassa huomauttanut, SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettua käsitettä ”sääntelytoimi, – – joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä,” on tulkittava sen kyseisen määräyksen tavoitteen valossa, jona on – kuten määräyksen syntyhistoriasta ilmenee – välttää se, että yksityisen olisi rikottava lakia voidakseen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun sääntelytoimella on välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan eikä täytäntöönpanotoimenpiteitä tarvita, kyseinen henkilö voisi jäädä ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos sillä ei olisi suoraa oikeussuojakeinoa unionin tuomioistuimissa edellä mainitun sääntelytoimen laillisuuden kyseenalaistamiseksi. Täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuessa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voisi näet – vaikka kyseessä oleva toimi koskee häntä suoraan – saattaa kyseisen toimen tuomioistuinvalvonnan piiriin vasta rikottuaan ensin mainitun toimen säännöksiä ja vetoamalla sitten niiden lainvastaisuuteen menettelyissä, jotka on pantu sitä vastaan vireille kansallisissa tuomioistuimissa.

28 Tässä yhteydessä on täsmennettävä ensinnäkin, että kun sääntelytoimi edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, unionin oikeusjärjestyksen kunnioittamista koskeva tuomioistuinvalvonta varmistetaan riippumatta siitä, ovatko mainitut toimenpiteet unionin vai jäsenvaltioiden toteuttamia. Luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka eivät voi SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi riitauttaa unionin sääntelytoimea suoraan unionin tuomioistuimissa, suojellaan siltä, että niihin sovelletaan tällaista toimea, antamalla niille mahdollisuus riitauttaa tällaisen toimen edellyttämät täytäntöönpanotoimenpiteet.

29 Jos mainittujen toimien täytäntöönpano kuuluu unionin toimielimille, elimille tai laitoksille, kyseiset luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat nostaa unionin tuomioistuimissa suoran kanteen soveltamistoimista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin ja vedota kyseisen kanteen tueksi SEUT 277 artiklan nojalla kyseessä olevan perustoimen lainvastaisuuteen. Jos tuo täytäntöönpano kuuluu jäsenvaltioille, nämä henkilöt voivat vedota kyseisen perustoimen pätemättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa ja saada nämä esittämään SEUT 267 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä (asia C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 3.10.2013, 93 kohta).

30 Kun toiseksi arvioidaan sitä, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on kiinnitettävä huomiota sen henkilön asemaan, joka vetoaa kanneoikeuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisen osan perusteella, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa huomauttanut. On siis merkityksetöntä, edellyttääkö kyseessä oleva toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä muihin yksityisiin nähden.

31 Jotta kolmanneksi voidaan tarkastaa, edellyttääkö riidanalainen toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on käytettävä perustana yksinomaan kanteen kohdetta, ja siinä tapauksessa, että kantaja vaatii ainoastaan toimen osittaista kumoamista, on tarvittaessa otettava huomioon pelkästään ne täytäntöönpanotoimenpiteet, joita toimen kyseinen osa mahdollisesti edellyttää.

32 Telefónican valituksensa tueksi esittämää kolmatta valitusperustetta on tutkittava näiden täsmennysten valossa.

33 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa huomauttanut, Telefónican kanteen ainoana tarkoituksena oli riitauttaa kyseessä olevan järjestelmän riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa todetun kaltainen osittainen yhteismarkkinoille soveltumattomuus, eikä siinä arvostella tukien takaisin perimistä, josta on määrätty kyseisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdassa, eikä muita kyseisen päätöksen 6 artiklan 2 kohdassa Espanjan kuningaskunnalle asetettuja velvollisuuksia.

34 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa huomauttanut, riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa esitetty kyseessä olevan järjestelmän osittaista yhteismarkkinoille soveltumattomuutta koskeva toteamus on ensinnäkin osoitettu ainoastaan päätöksen adressaattina olevalle jäsenvaltiolle eli tässä tapauksessa Espanjan kuningaskunnalle, joten kyseinen päätös ei SEUT 288 artiklan neljännen kohdan perusteella velvoita muita henkilöitä.

35 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan tarkoituksena on toiseksi yksinomaan todeta kyseessä olevan järjestelmän olevan yhteismarkkinoille soveltumaton. Siinä ei määritellä erityisiä seurauksia, joita kyseisellä toteamuksella on kunkin verovelvollisen osalta ja jotka konkretisoituvat sellaisissa hallinnollisissa toimissa, kuten verotuspäätöksessä, joka on sellaisenaan täytäntöönpanotoimenpide, jota riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta ”edellyttää” SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitetulla tavalla.

36 Unionin yleinen tuomioistuin on siis perustellusti katsonut valituksenalaisen määräyksen 44 kohdassa, että toimenpiteet, joilla pyritään panemaan täytäntöön yhteismarkkinoille soveltumattomuudesta tehty päätös ja joihin kuuluu muun muassa toimenpide, jolla hylätään kyseessä olevan verotuksellisen edun saamista koskeva pyyntö ja jonka kantaja voi myös riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa, ovat riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanotoimenpiteitä.

37 Tällaisella toteamuksella voidaan yksinään perustella niiden Telefónican unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämien väitteiden hylkääminen, joiden mukaan riidanalainen päätös ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

38 Unionin yleinen tuomioistuin on siis perustellusti todennut valituksenalaisen määräyksen 45 kohdassa, että riippumatta siitä, onko riidanalainen päätös sääntelytoimi, SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa määrätyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät olleet täyttyneet käsiteltävässä asiassa.

39 Kaiken edellä esitetyn perusteella Telefónican valituksensa tueksi esittämä kolmas valitusperuste on hylättävä.

Toinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

40 Telefónican mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan liian suppeasti komission päätöksen kohteena olevan tukijärjestelmän tosiasiallisen edunsaajan käsitettä, kuten muun muassa yhdistetyissä asioissa C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. vastaan komissio, 9.6.2011 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-4727) ilmenee. Telefónica väittää, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 24 ja 25 kohdassa todennut, merkitystä ei ole sillä, että osapuoli, joka on todellakin saanut kyseessä olevaa tukea, kuuluu niihin osapuoliin, joiden on varmuudella palautettava tuki, vaan riittää, että on olemassa vaara siitä, että sen etuja loukataan vakavasti, mikä olisi tilanne siinä tapauksessa, että sen olisi palautettava mainittu tuki.

41 Telefónica on sitä mieltä, että sillä on kaksinkertainen vaara joutua palauttamaan saadut tuet siitä huolimatta, että komissio on myöntänyt, että sille oli syntynyt perusteltu luottamus. Yhtäältä riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistettu takaisinperimisvelvollisuutta koskeva poikkeus on parhaillaan kumoamiskanteen kohteena unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa T-207/10, Deutsche Telekom vastaan komissio. Jos kyseinen kanne menestyy, Telefónica voisi joutua palauttamaan saamansa tuet. Toisaalta sen samassa päätöksessä esitetyn toteamuksen perusteella, jonka mukaan liikearvojen kuluksi kirjaamista koskevat säännöt merkitsevät lainvastaista tukea, kolmannet, jotka ovat kyseisen tuen saajien kilpailijoita, voisivat nostaa kanteita kansallisella tasolla saadakseen korvausta niille aiheutuneesta vahingosta.

42 Komissio katsoo sitä vastoin, että oikeuskäytännön mukaan kahden edellytyksen on täytyttävä, jotta päätöksen voidaan katsoa koskevan kantajaa erikseen nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa. Ensinnäkin kantajan on oltava tukijärjestelmän perusteella myönnetyn yksittäisen tuen tosiasiallinen edunsaaja. Kantajan on toiseksi jouduttava palauttamaan tuki tai sen on ainakin oltava tilanteessa, jossa se saattaa joutua palauttamaan tuen. Toisin kuin Telefónica väittää, ei sitä vastoin ole riittävää, että kantajalle on aiheutunut vaara siitä, että sen etuja loukataan vakavasti yleisemmin. Oikeuskäytännössä on komission mukaan hylätty yhdistetyissä asioissa 67/85, 68/85 ja 70/85, Kwekerij van der Kooy ym. vastaan komissio, 2.2.1988 annetussa tuomiossa (Kok., s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307, 15 kohta) ja asiassa C-6/92, Federmineraria ym. vastaan komissio, 7.12.1993 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-6357, 11–16 kohta) näkemys, jonka mukaan päätös koskee kantajaa erikseen pelkästään siitä syystä, että se on tukijärjestelmän edunsaaja.

43 Käsiteltävässä tapauksessa ei komission mukaan ole olemassa mitään vaaraa siitä, että Telefónica joutuisi palauttamaan saamansa tuet, eikä myöskään siitä, että sen etuja loukattaisiin vakavasti, koska riidanalaisen päätöksen tekemisestä lähtien on selvää, että siihen sovelletaan luottamuksensuojan periaatetta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

44 On huomautettava, että Telefónica ei ole riidanalaisen päätöksen adressaatti ja että riidanalainen päätös edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, kuten tämän tuomion 34–36 kohdasta ilmenee.

45 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toimesta, jota ei ole osoitettu sille ja joka edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, ainoastaan, jos kyseinen toimi koskee sitä suoraan ja erikseen.

46 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee näistä edellytyksistä jälkimmäisen eli sen osalta, että kyseisen toimen on koskettava kantajaa erikseen, että muut oikeussubjektit kuin päätöksen adressaatit voivat väittää, että päätös koskee niitä erikseen, ainoastaan, jos kyseinen päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä henkilöt erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin adressaatti (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok., s. 197, Kok. Ep. I, s. 181, 223 kohta; em. yhdistetyt asiat Comitato ”Venezia vuole vivere” ym. v. komissio, tuomion 52 kohta ja em. asia Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 72 kohta).

47 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 28 kohdassa huomauttanut, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpiteitä sovelletaan, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, ei mitenkään merkitse sitä, että olisi katsottava, että toimenpide koskee näitä oikeussubjekteja erikseen, jos toimenpidettä sovelletaan siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (ks. vastaavasti asia C-451/98, Antillean Rice Mills v. neuvosto, tuomio 22.11.2001, Kok., s. I-8949, 52 kohta).

48 On todettava, että tästä on kyse riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan osalta, jonka kumoamista Telefónica vaatii ja jonka kannalta Telefónican asiavaltuutta on siis tutkittava. Kyseistä 1 artiklan 1 kohtaa sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin, ja sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisesti määriteltyihin henkilöryhmiin. Telefónica ei siis voi väittää, että kyseinen säännös yksilöisi sen.

49 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan ainoana vaikutuksena on pelkästään estää ketään saamasta tulevaisuudessa tukea kyseessä olevasta järjestelmästä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yritys ei lähtökohtaisesti voi riitauttaa tukijärjestelmän kieltämisestä tehtyä komission päätöstä, jos päätös koskee tätä yritystä vain sen vuoksi, että se toimii kyseessä olevalla alalla ja on mahdollisesti kyseisen järjestelmän edunsaaja (ks. yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 19.10.2000, Kok., s. I-8855, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti katsonut valituksenalaisen määräyksen 41 kohdassa, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta ei koskenut Telefónicaa erikseen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

51 Edellä esitetyn perusteella myös toinen valitusperuste, johon Telefónica on vedonnut valituksensa tueksi, on hylättävä.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

52 Telefónica väittää, että kun unionin yleinen tuomioistuin jätti sen kanteen tutkimatta, se loukkasi Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklaan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvaa Telefónican oikeutta tehokkaaseen tuomioistuimen tarjoamaan oikeussuojaan.

53 Telefónica väittää muun muassa, ettei sen ole mahdollista saattaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohtaa tuomioistuinvalvonnan piiriin liitännäisesti provosoimalla oikeusriidan veroviranomaisia vastaan ja vetoamalla kyseessä olevaan järjestelmään siitä huolimatta, ettei sitä ole enää olemassa voimassa olevassa Espanjan oikeusjärjestyksessä, jotta toimivaltainen kansallinen tuomioistuin esittäisi unionin tuomioistuimelle kyseisen säännöksen pätevyyden arvioimista koskevan ennakkoratkaisukysymyksen SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan nojalla. Tämä edellyttäisi näet sitä, että se päättää rikkoa lakia eli että se toimii tahallaan tavalla, joka on ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Kun se rikkoo tahallaan lakia, se toimii kuitenkin niiden käytännesääntöjen vastaisesti, joita se on sitoutunut noudattamaan, ja tämän lisäksi se myös ottaa varmuudella sen riskin, että Espanjan veroviranomaiset päättävät käyttää oikeuttaan määrätä seuraamus eräiden sovellettavan verolainsäädännön säännösten nojalla.

54 Komissio huomauttaa, että EUT-sopimuksella eli yhtäältä SEUT 263 ja SEUT 277 artiklalla sekä toisaalta SEUT 267 artiklalla on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa toimielinten toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta antamalla se unionin tuomioistuimien tehtäväksi.

55 Komissio on lisäksi sitä mieltä, että se Telefónican näkemys, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia ne edellytykset, joilla se olisi todellakin voinut saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi kansallisella tasolla, on hylättävä. Komission mukaan ei ole mahdollista hyväksyä oikeussuojakeinojen järjestelmän sellaista tulkintaa, jonka mukaan unionin tuomioistuimissa voitaisiin nostaa suora kumoamiskanne, jos unionin tuomioistuimen kansallisista menettelysäännöistä suorittaman konkreettisen tutkinnan pohjalta voidaan osoittaa, että kyseisten menettelysääntöjen mukaan yksityinen ei saa nostaa kannetta, jolla se voisi riitauttaa riidanalaisen unionin toimen pätevyyden. Tällainen järjestelmä edellyttää näet sitä, että unionin tuomioistuimet tutkivat ja tulkitsevat kansallista prosessioikeutta, mikä ylittää niiden toimivallan unionin toimielinten toimien laillisuutta koskevan valvonnan yhteydessä. Yksityinen ei missään tapauksessa voi komission mukaan nostaa kumoamiskannetta unionin tuomioistuimissa, vaikka osoittautuisikin, että yksityinen voi kansallisten menettelysääntöjen mukaan kyseenalaistaa riidanalaisen unionin toimen pätevyyden vasta rikottuaan sitä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

56 Alustavasti on huomautettava, että unioni on oikeusunioni, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimien yhteensoveltuvuus etenkin perussopimusten, yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien kanssa (em. asia Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 91 kohta).

57 Kuten SEU 19 artiklan 1 kohdasta ilmenee, unionin tuomioistuin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet varmistavat unionin oikeusjärjestyksen kunnioittamista koskevan tuomioistuinvalvonnan. Tätä varten EUT-sopimuksella eli yhtäältä SEUT 263 ja SEUT 277 artiklalla sekä toisaalta SEUT 267 artiklalla on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa unionin toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta antamalla se unionin tuomioistuimien tehtäväksi (em. asia Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 90 ja 92 kohta).

58 Kuten tämän tuomion 34–36 kohdasta ilmenee, riidanalainen päätös edellyttää Telefónican osalta kyseessä olevassa jäsenvaltiossa toteutettavia täytäntöönpanotoimenpiteitä.

59 Vaikka Telefónica ei näin ollen voikaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi riitauttaa riidanalaista päätöstä suoraan unionin tuomioistuimissa, se voi kuitenkin vedota kyseisen päätöksen pätemättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa ja saada nämä esittämään SEUT 267 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä etenkin saattamalla kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi hallinnollisen toimen, jolla siltä on evätty kyseessä olevaan järjestelmään kuuluva poisto.

60 Tästä seuraa, että Telefónican valituksensa tueksi vetoama ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

61 Koska yksikään Telefónican valituksensa tueksi vetoamista kolmesta valitusperusteesta ei voi menestyä, valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

62 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

63 Koska komissio on vaatinut, että Telefónica velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, Telefónica on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Telefónica SA velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset