YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
19 päivänä syyskuuta 2002 *

Asiassa C-114/00,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään D. Triantafyllou, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan maatalousalan käyttöpääoman rahoittamista Extremadurassa koskevasta tukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut, 22 päivänä joulukuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 2000/240/EY (EYVL 2000, L 76, s. 16),

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet ja C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 27.3.2000 jättämällään kanteella vaatinut EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan maatalousalan käyttöpääoman rahoittamista Extremadurassa koskevasta tukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut, 22 päivänä joulukuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 2000/240/EY (EYVL 2000, L 76, s. 16; jäljempänä riidanalainen päätös).

Sovellettava yhteisön lainsäädäntö

EY:n perustamissopimus

2 EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

3 EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma,

— —

c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla".

4 EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä."

5 EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätään vihdoin seuraavaa:

"Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös."

Maataloudelle myönnettyjä tuettuja lyhytaikaisia lainoja ("käyttöluotot") koskeva tiedonanto

6 Pannakseen täytäntöön EY:n perustamissopimuksessa olevat valtiontukia koskevat määräykset komissio antoi tiedonannon 96/C 44/02 maataloudelle myön-

netyistä tuetuista lyhytaikaisista lainoista ("käyttöluotot"); tiedonanto julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 16.2.1996 (EYVL C 44, s. 2; jäljempänä käyttöluottoja koskeva tiedonanto). Tällä tiedonannolla pyritään täsmentämään ne olosuhteet, joissa tukia voidaan myöntää sellaiselle alalle — maataloudelle —, joka komission kyseisen tiedonannon A kohdassa esittämin tavoin voi olla epäedullisessa asemassa muiden talouselämän alojen toimijoihin verrattuna niiden lyhytaikaisten lainojen tarpeen ja rahoitusmahdollisuuksien kannalta.

7 Käyttöluottoja koskevan tiedonannon B kohdasta ilmenee, että tuki on myönnettävä kaikille maatalousalan toimijoille ketään syrjimättä, tarvitsipa toimija lyhytaikaista lainaa mihin tahansa maataloustoimintaan tai -toimintoihin. Komissio tarkentaa kuitenkin hyväksyvänsä tällaisiin lainoihin myönnetyn kansallisen tuen, joka kyseisen jäsenvaltion harkinnan mukaisesti sulkee pois tietyn toiminnan ja/tai tietyt toimijat, jos jäsenvaltio pystyy todistamaan, että tällaiset poissulkemistapaukset ovat perusteltuja, koska ulkopuolelle jääneiden kohtaamat lyhytaikaisten lainojen hankintaongelmat ovat olennaisesti merkityksettömämpiä kuin muut maatalouselinkeinon ongelmat.

8 Saman tiedonannon C kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee sitten, että minkä tahansa järjestelmän mukaista tukiosaa on rajoitettava siten, että se riittää ainoastaan maatalousalan tappioiden korvaamiseen ja että jäsenvaltion, joka haluaa hakea tuettuja lainoja, on ilmaistava tappio määrällisenä käyttämällä sopivaksi katsomaansa menetelmää pysytellen kuitenkin tyypilliselle maatalousalan toimijalle myönnettävän koron ja muualla kyseisen jäsenvaltion talouden alalla samansuuruisesta ja investointeihin liittymättömästä lyhytaikaisesta lainasta maksettavan koron välisen eron rajoissa.

9 Kyseisen tiedonannon C kohdan toisessa alakohdassa todetaan lopuksi, että tietylle tuensaajalle myönnettyjen tuettujen lainojen määrä ei voi ylittää käteispääoman tarvetta, joka aiheutuu siitä, että tuotantokustannukset on maksettava

ennen tuotannon myynnistä saatavien tulojen toteutumista. Vaikka komissio myöntääkin, että tämä määrä voidaan määrittää kiinteästi, se lisää, ettei tuki missään tapauksessa saa olla sidoksissa erityisiin markkinointi- tai tuotantotoimiin.

10 Käyttöluottoja koskevan tiedonannon, joka oli sovellettavissa 1.1.1996 lähtien, soveltaminen keskeytettiin heinäkuun 1997 ja kesäkuun 1998 väliseksi ajaksi, sillä ilmeni, että tietyillä jäsenvaltioilla oli sen C kohtaan liittyviä tulkintavaikeuksia. Komissio ilmoitti 19.12.1997 päivätyllä kirjeellä jäsenvaltioille, että tästä tiedonannosta ilmenevä järjestelmä olisi sovellettavissa jälleen 30.6.1998 lähtien.

Kansallinen lainsäädäntö

11 Junta de Extremadura (Extremaduran aluehallitus) antoi 13.4.1993 maatalousalan käyttöpääoman rahoittamista Extremadurassa koskevan asetuksen nro 35/1993 (Diario Oficial de Extremadura nro 45, 15.4.1993, s. 1027) täytäntöönpannakseen Extremaduran maatalousalan rahoittamisesta 26.11.1992 annetun lain nro 4/1992, jonka pääasiallisena tarkoituksena on tukea tätä alaa yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta aiheutuvien vaikutusten lievittämiseksi.

12 Asetuksella nro 35/1993 pyritään sen 1 §:n mukaan antamaan yleiset ja suositeltavat rahoitusta koskevat suuntaviivat yhden markkinointivuoden pääomatarpeiden kattamiseksi maataloustoiminnan ja maatalouden elintarviketoiminnan kehittämiseksi Extremadurassa.

13 Asetuksen nro 35/1993 2 §:n mukaan tuensaajina ovat Extremaduran maatilojen haltijat (2 §:n 1 momentti), maatalousosuuskunnat ja muut tuottajien yhteenliittymät (2 §:n 2 momentti) sekä Extremaduran maatalousteollisuus, joka on merkitty maatalousyritysrekisteriin ja joka on tehnyt Extremaduran viljely- ja karjankasvatustilojen kanssa maatalousministeriön hyväksymät, jalostettavia raaka-aineita koskevat hankintasopimukset (2 §:n 3 momentti).

14 Asetuksen nro 35/1993 3 §:n mukaan tukea myönnetään vuotta lyhyempiaikaisten lainojen korkotukena, ja korkotuen määrä vaihtelee 0,5 ja 5,0 prosenttiyksikön välillä edunsaajien mukaan.

15 Asetuksen nro 35/1993 3 §:n 1 momentissa säädetään ensinnäkin maatilojen haltijoiden osalta, että korkotuki voi olla enintään viisi prosenttiyksikköä päätoimisille maanviljelijöille ja enintään neljä prosenttiyksikköä muille, ja täsmennetään, että jos toimintaan on saatu yhteisön tai valtion osarahoitus, edunsaajan on maksettava joko neljän tai kuuden prosentin vähimmäiskorko siitä riippuen, onko edunsaaja päätoiminen maanviljelijä.

16 Asetuksen nro 35/1993 3 §:n 2 momentissa säädetään sitten, että osuuskunnille ja muille tuottajien yhteenliittymille korkotuki voi olla enintään yksi prosenttiyksikkö hyödykkeiden hankkimista varten (siihen voidaan lisätä 0,5 prosenttiyksikköä sertifioitujen taimien ja siementen hankintaan ja 0,5 prosenttiyksikköä tavanomaisten lannoitteiden hankintaan) ja viisi prosenttiyksikköä, jos kyse on käyttöpääomaksi myönnetyistä lainoista, joilla maksetaan jäsenille tarkoitetut markkinointivuosimaksut.

17 Extremaduran maatalousteollisuuden osalta asetuksen nro 35/1993 3 §:n 3 momentissa säädetään lopuksi, että tälle teollisuudelle tarkoitettu korkotuki voi olla enintään viisi prosenttiyksikköä niille lainoille, jotka on tarkoitettu maatilanhaltijan kanssa tehdyn ministeriön hyväksymän raaka-aineiden hankintasopimuksen rahoittamiseen Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremaduran (Extremaduran aluehallituksen maatalouden ja kaupan hallintoneuvosto) määräyksellä vuosittain vahvistetuilla aloilla (3 §:n 3 momentin a kohta) tai jos kyse on käyttöpääoman yleiseen rahoittamiseen tarkoitetuista lainoista saman viranomaisen määräyksellä vuosittain vahvistetuilla aloilla (3 §:n 3 momentin b kohta).

18 Lisäksi on todettava, että asetuksen nro 35/1993 4 §:ssä säädetään käyttöön otettavia tukia koskevista enimmäismääristä. Tuen enimmäismäärät vastaavat extremaduralaisten maanviljelijöiden osalta hehtaari- ja tuotekohtaisia sekä eläinten lukumäärään perustuvia enimmäismääriä (4 §:n 1 momentti), osuuskuntien ja muiden tuottajien yhteenliittymien osalta kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana tehtyjen tuotantopanoshankintojen keskiarvon, lisättynä 10 prosentilla, mukaan (4 §:n 2 momentti), ja Extremaduran maatalousteollisuuden osalta lainan määrän mukaan ja suhteessa ministeriön hyväksymien sopimusten toimeenpanoasteeseen (4 §:n 3 momentti).

19 Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura antoi 29.9.1998 määräyksen, jossa annettiin asetuksen nro 35/1993 täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt markkinointivuotta 1997/1998 varten (Diario Oficial de Extremadura nro 114, 6.10.1998, s. 7412; jäljempänä vuonna 1998 annettu määräys). Siinä luetellaan ne tuotteet, joille Extremaduran maatalousteollisuudella on oikeus saada asetuksella nro 35/1993 säädettyä korkotukea, kun ne hankkivat ne jalostettaviksi.

20 Vuonna 1998 annetun määräyksen 1 §:n 1 momentin mukaan asetuksen nro 35/1993 3 §:n 3 momentin a kohdassa säädettyjä tukia voivat saada ne extremaduralaiset maatalousteollisuusyritykset, jotka hankkivat jalostettaviksi

seuraavia tuotteita: kuivatut viikunat ja viikunatahna, paprikajauheen valmistamiseen tarkoitetut paprikat, Iberian sianliha, oliiviöljyn valmistamiseen tarkoitetut oliivit ja kuivattaviksi ja tomaattijauheen valmistamiseen tarkoitetut tomaatit.

21 Vuonna 1998 annetun määräyksen 2 §:ssä täsmennetään, että korkotuki voi olla enintään viisi prosenttiyksikköä, kuitenkin siten, että tätä korkotukea sovelletaan vain Extremaduran maatalousteollisuudelle myönnettyjen lainojen määriin suhteessa ministeriön hyväksymien sopimusten toimeenpanoasteeseen.

22 Vuonna 1998 annetun määräyksen 3 §:n 1 momentin mukaan korkotuen saantioikeuden perustana olevien lainojen laina-aika ei saa ylittää yhtä vuotta.

Riidan taustalla olevat tosiseikat ja riidanalainen päätös

23 Vuoden 1998 määräyksen antamisen jälkeen komissio, joka ei ollut saanut EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) mukaista ilmoitusta asetuksella nro 35/1993 ja tällä määräyksellä käyttöön otetusta tukiohjelmasta, lähetti 8.2.1999 Espanjan viranomaisille kirjeen, jossa niitä pyydettiin vahvistamaan kyseisen tuen olemassaolo ja sen voimaantulo.

24 Espanjan pysyvä edustusto Euroopan unionissa toimitti pyydetyt tiedot komissiolle 26.2.1999 päivätyllä kirjeellä. Tähän kirjeeseen oli liitetty muun muassa asetus nro 35/1993 ja vuonna 1998 annettu määräys sekä tekniset ohjeet, jossa kuvattiin käyttöön otetun tukiohjelman olennaiset piirteet. Näistä ohjeista

ilmenee muun muassa, että tällä ohjelmalla pyrittiin lujittamaan maataloustuotteiden tuottajien ja jalostajien välisiä suhteita. Kyseisen ohjelman, jonka voimassaoloaikaa ei ollut rajoitettu, vuosibudjetti oli 107 miljoonaa Espanjan pesetaa (ESP).

25 Koska komissio nämä tiedot saatuaan yhä edelleen epäili tämän tukiohjelman yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen ja erityisesti EY 28, EY 29 ja EY 87 artiklan kanssa, se ilmoitti 14.6.1999 päivätyllä kirjeellä Espanjan kuningaskunnalle päätöksestään aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn. Näin ollen se kehotti tämän jäsenvaltion ohella myös niitä muita, joita asia koskee, esittämään tätä ohjelmaa koskevat mahdolliset huomautuksensa, jotka jäsenvaltion oli toimitettava sille kuukauden kuluessa 4.6.1999 päivätyn kirjeen vastaanottamisesta ja muiden kuukauden kuluessa tämän kirjeen julkaisemisesta Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

26 Ainoastaan Espanjan kuningaskunta esitti huomautuksensa kyseisestä tukiohjelmasta 19.7.1999 päivätyllä kirjeellä.

27 Se totesi, että asetuksella nro 35/1993 käyttöön otettu tukiohjelma muodostaa yleiset puitteet sellaisille tuettuina lyhytaikaisina lainoina myönnettäville tuille, jotka eivät ole syrjiviä ja joita sovelletaan koko maatalousalaan Extremadurassa. Tämä ohjelma otetaan vuosittain käyttöön määräyksellä, jossa määrätään toisiin aloihin nähden epäedullisessa asemassa olevat alat ja jossa tuen myöntämisedellytykseksi asetetaan, että myyjän ja ostajan välillä on tehty maatalousministeriön hyväksymä sopimus, jolla tuottajille taataan markkinahinnan ylittävä vähimmäishinta ja jolla varmistetaan, että jalostusteollisuudelle toimitetaan vähimmäislaatuvaatimukset täyttävät raaka-aineet.

28 Espanjan hallitus väitti lisäksi, että nyt esillä olevassa asiassa etuoikeutetut alat vastaavat tuotteita, joilla on oma paikallinen tai alueellinen identiteetti tai joilla on erityyppisiä ominaispiirteitä tuotanto- ja valmistusmuotonsa vuoksi, ja ettei tuki tästä syystä voi vaikuttaa muiden tuotteiden vapaaseen kilpailuun yhteisön sisäisessä kaupassa, ottaen huomioon, että toimenpidettä sovelletaan alueellisesti.

29 Espanjan hallitus totesi kuitenkin, että asetuksen nro 35/1993 soveltaminen on keskeytetty odoteltaessa sen kumoamista ja korvaamista asetuksella, joka paremmin vastaisi käyttöluottoja koskevaa tiedonantoa.

30 Nämä Espanjan hallituksen antamat selitykset eivät vakuuttaneet komissiota. Se nimittäin katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että koska asetuksessa nro 35/1993 ja vuonna 1998 annetussa määräyksessä säädetyistä tuista ei ollut ilmoitettu EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätyin tavoin, ne oli myönnetty lainvastaisesti, ja että ne eivät lisäksi soveltuneet yhteismarkkinoille lukuun ottamatta yhtäältä niitä tukia, jotka oli myönnetty ennen 30.6.1998 Extremaduran maanviljelijöille ja maatalousosuuskunnille sekä muille tuottajien yhteenliittymille, ja toisaalta muille kuin tärkkelyksen valmistamiseen tarkoitetuille perunoille, hevosenlihalle, hunajalle, kahville, viininvalmistuksesta peräisin olevalle alkoholille, viinietikalle ja luonnonkorkille myönnettyjä tukia, jotka koskivat EY:n perustamissopimuksen liitteessä I mainittuja tuotteita, jotka eivät kuulu yhteisiin markkinajärjestelyihin.

31 Komissio toteaa tältä osin riidanalaisen päätöksen perusteluosan 21—27 kohdassa, että koska Espanjan ja muiden jäsenvaltioiden välisen kaupan volyymi ja arvo ovat merkittäviä, kyseiset tuet voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen maataloustuotteiden kauppaan, koska jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaa valtiontuki, joka suosii tietyn jäsenvaltion aktiivisia toimijoita muiden toimijoiden kustannuksella. Komissio totesi muun muassa, että kyseiset toi-

menpiteet vaikuttavat suoraan ja välittömästi maataloustuotteiden tuotanto- ja jalostusyritysten tuotantokustannuksiin Espanjassa ja että näin ollen niistä koituu taloudellista hyötyä näille yrityksille, kun niitä verrataan maatiloihin, jotka eivät saa vastaavaa tukea muissa jäsenvaltioissa. Näin ollen se katsoi, että kyseinen tukiohjelma kuului EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

32 Lisäksi komissio katsoo riidanalaisen päätöksen perusteluosan 30—54 kohdassa, ettei kyseiseen tukiohjelmaan voida soveltaa yhtäkään EY 87 artiklan 3 kohdassa määrätyistä poikkeuksista. Se vetosi tältä osin kolmeen eri perusteeseen.

33 Riidanalaisen päätöksen perusteluosan 31—50 kohdassa komissio toteaa ensinnäkin, ettei kyseistä tukea myönnetty alueellisena tukena uusien investointien tekemistä tai työpaikkojen luomista varten eikä sitä varten, että kaikki alueen yritykset voisivat sen avulla laaja-alaisesti selvitä infrastruktuuriin liittyvistä epäkohdista, vaan maatalousalalle tarkoitettuna toimintatukena, joka ei soveltunut yhteismarkkinoille ensinnäkään sen vuoksi, että tällaisella tuella ei ole kestävää vaikutusta kyseisen alan kehitykseen, sillä sen välitön vaikutus päättyy toimenpiteen soveltamisen päättyessä, eikä toiseksi senkään vuoksi, että tuen välittömänä vaikutuksena on, että kyseisten toimijoiden tuotantomahdollisuudet ja tuotteiden myyntimahdollisuudet paranevat verrattuna niihin toimijoihin, jotka eivät saa vastaavaa tukea kyseisessä jäsenvaltiossa ja muissa jäsenvaltioissa.

34 Riidanalaisen päätöksen perusteluosan 40 ja 41 kohdassa komissio on kuitenkin täsmentänyt, että Extremaduran maatilojen haltijoille ja maatalousosuuskunnille sekä muille tuottajien yhteenliittymille ennen 30.6.1998 myönnetyt tuet voivat epäilemättä kuulua EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan, koska ne olivat komission tämän tyyppisiin tukiin soveltamien arviointiperusteiden mukaisia.

35 Tämä ei sitä vastoin missään tapauksessa koske 30.6.1998 jälkeistä aikaa, koska kyseiset tuet eivät ole käyttöluottoja koskevassa tiedonannossa esitettyjen arviointiperusteiden mukaisia (riidanalaisen päätöksen perusteluosan 43—49 kohta).

36 Komissio on näet ensinnäkin katsonut, ettei tukia ollut myönnetty kaikille maatalousalan toimijoille ketään syrjimättä, sillä kyseinen tukiohjelma vahvistetaan vuosittain määräyksellä, jossa määrätään ne epäsuotuisassa asemassa olevat maatalouden alat, jotka voivat saada tukea.

37 Toiseksi komissio on todennut, että tuki ei rajoitu Extremaduran maatalouden haittojen korvaamiseksi ehdottoman välttämättömään, sillä asetuksella nro 35/1993 lyhytaikaisten lainojen korkohyvitykseksi vahvistettu 0,5—5 prosenttia on harkinnanvarainen ja vahvistetaan edunsaajakohtaisesti.

38 Kolmanneksi komissio on korostanut sitä, että tukiohjelmassa ei ole määräystä sen varmistamiseksi, ettei edunsaajalle myönnettyjen tuettujen lainojen määrä ylitä käteispääoman tarvetta, joka aiheutuu siitä, että tuotantokustannukset on maksettava ennen tuotannon myynnistä saatavien tulojen toteutumista.

39 Riidanalaisen päätöksen perusteluosan 51 kohdassa komissio muistuttaa sitten, että asetuksessa nro 35/1993 ja vuonna 1998 annetussa määräyksessä säädetyt tuet — lukuun ottamatta tämän tuomion 30 kohdassa mainituille tuotteille myönnettyjä tukia — koskivat yhteiseen markkinajärjestelyyn kuuluvia tuotteita

ja että jäsenvaltioiden toimivaltaa puuttua tällaisen järjestelyn toimintaan on selvästi rajoitettu, sillä yhteisiä markkinajärjestelyjä on pidettävä täydellisinä ja tyhjentävinä järjestelminä, joilla estetään jäsenvaltioita toteuttamasta niistä poikkeavia tai niitä vaarantavia toimenpiteitä.

40 Riidanalaisen päätöksen perusteluosan 42, 48 ja 52 kohdassa komissio on lopuksi katsonut, että Extremaduran jalostusteollisuudelle myönnetyillä tuilla rajoitetaan joka tapauksessa tavaroiden vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä, sillä näitä tukia saadakseen kyseisen teollisuuden oli pakko tehdä ministeriön hyväksymät raaka-aineiden hankintasopimukset extremaduralaisten tuottajien ja kasvattajien kanssa. Komission mukaan tällä vaatimuksella rajoitetaan näiden tuotteiden vientiä muihin jäsenvaltioihin, mikä on EY 28 artiklan vastaista.

41 Näin ollen komissio on päättänyt, että Espanjan kuningaskunnan on kumottava kyseinen tukiohjelma, lukuun ottamatta niitä tukia, jotka oli myönnetty ennen 30.6.1998 Extremaduran maanviljelijöille ja maatalousosuuskunnille sekä muille tuottajien yhteenliittymille, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet laittomasti myönnettyjen tukien takaisinperimiseksi niiden saajilta.

Kanne

42 Espanjan kuningaskunta esittää riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteensa tueksi neljä kanneperustetta. Ensimmäinen niistä perustuu siihen, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen siihen liittyen, että osaa sen sovel-

tumattomiksi katsomista tuista ei ollut maksettu, toinen EY 87 artiklan 1 kohdan ja EY 253 artiklan rikkomiseen, kolmas EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan ja EY 253 artiklan rikkomiseen ja neljäs EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkomiseen.

Toinen kanneperuste

43 Toisessa kanneperusteessaan, joka on tutkittava ensin, Espanjan hallitus väittää pääasiallisesti, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan EY 87 artiklan 1 kohtaa ja EY 253 artiklaa, koska yhtäältä kyseiset tuet eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja koska toisaalta komissio ei ole riittävästi perustellut väitettään kaupalle aiheutuvista vaikutuksista.

Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan tuilla ei vaikuteta valtioiden väliseen kauppaan

44 Toisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa Espanjan hallitus väittää, ettei kyseisellä tukiohjelmalla vaikuteta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ensinnäkään, koska tukien kokonaismäärä, joka kaiken lisäksi on jaettu useiden maanviljelijöiden kesken, oli vähäinen, eikä toiseksi senkään vuoksi, että kyseiset tuet olivat vain välillisesti maanviljelijöille myönnettyjä tukia, sillä asetuksella nro 35/1993 ja vuonna 1998 annetulla määräyksellä ei pyritty niinkään rohkaisemaan vihannesten tuotantoa, vaan takaamaan tuottajien ja jalostajien välisten suhteiden tasapaino, eikä lopuksi senkään vuoksi, että yksikään valtio, yritys tai ammattijärjestö Espanjan kuningaskuntaa itseään lukuun ottamatta ei ollut esittänyt riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuja tukia koskevia huomautuksia siinä menettelyssä, jonka komissio oli aloittanut niitä vastaan.

45 Espanjan hallitus vetoaa tältä osin erityisesti siihen, että tuista aiheutunut kokonaiskustannus on ollut 83 miljoonaa ESP ja että tuensaajia on ollut alle 50. Se päättelee näistä luvuista, ettei kyseisillä tuilla ole suoraa vaikutusta niiden kohteena olevan alan tuotantokustannuksiin, kun niitä verrataan yhteisön de minimis -ehdoista ilmenevien ilmoitusvelvollisuudesta vapautettujen tukien määriin, ja muun muassa vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakennemuutoksiin myönnettäviä valtiontukia koskevista yhteisön suuntaviivoista annetusta komission tiedonannosta 94/C 368/05, joka on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 23.12.1994 (EYVL C 368, s. 12; jäljempänä suuntaviivat), ilmenevään määrään.

46 Espanjan hallituksen esittämän sen väitteen osalta, jonka mukaan kyseiset tuet ovat määrältään vähäisiä ja jakautuvat useiden tuensaajien kesken siten, että kukin saa kansalliselta tai yhteisön kannalta katsottuna mitättömän pienen osan tuesta, on ensinnäkin muistutettava siitä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan se, että tuen määrä on suhteellisen vähäinen tai että tuensaajayritys on suhteellisen pieni, ei automaattisesti tarkoita, ettei tuki voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. mm. asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, Kok. Ep. X, s. I-387, 43 kohta, ns. Tubemeuse-tapaus; yhdistetyt asiat C-278/92—C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I-4103, 42 kohta ja asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I-2289, 86 kohta). Muilla seikoilla, kuten muun muassa tuen kumulatiivisuudella tai sillä, että tuensaajayritykset toimivat erityisen kilpaillulla alalla, voi näet olla ratkaiseva merkitys arvioitaessa tuen vaikutusta kauppaan.

47 On todettava, että maatalousala kuuluu viimeksi mainittuun luokkaan ja että jäsenvaltioiden niiden tuottajien kesken, joiden tuotteita myydään yhteisön sisäisessä kaupassa, käydään kovaa kilpailua tällä alalla. Espanjalaiset tuottajat osallistuvat täysimääräisesti tähän kilpailuun vieden merkittäviä määriä vihanneksia muihin jäsenvaltioihin.

48 Lisäksi on syytä muistuttaa, että neuvosto on antanut useimpien perustamissopimuksen liitteessä I mainittujen tuotteiden osalta asetukset yhteisestä markkinajärjestelystä. Näillä asetuksilla pyritään luomaan puitteet tämän alan kilpailulle ja edistämään yhteisön sisäisen kaupan vilpittömyyttä ja markkinoiden avoimuutta.

49 Näin ollen tukien myöntämisellä, vaikka kyse olisikin vain vähäisistä määristä, vaikutetaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

50 Kuten komissio itsekin on myöntänyt muun muassa suuntaviivoissa ja vähämerkityksisistä tuista annetussa, *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 6.3.1996 julkaistussa tiedonannossaan 96/C 68/06 (EYVL 1996, C 68, s. 9; jäljempänä *de minimis* -tukia koskeva tiedonanto), joka oli sovellettavissa riidan taustalla olevien tosiseikkojen tapahtuessa, tietyt määrältään erittäin vähäiset tuet voivat tietysti olla sellaisia, ettei niillä ole huomattavaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaa eikä kilpailuun, joten niistä ei tarvitse ennalta ilmoittaa komissiolle.

51 Sekä suuntaviivojen 2.3 kohdasta että de minimis -tukia koskevan tiedonannon neljännestä kohdasta ilmenee kuitenkin, että de minimis -sääntöä ei voida soveltaa aloilla, joiden osalta on annettu valtiontukia koskevia yhteisön erityissääntöjä, eikä varsinkaan maatalous- eikä kalastusalalla. Espanjan hallitus ei siis voi perustellusti vedota siihen nyt esillä olevassa asiassa.

52 Nämä seikat huomioon ottaen Espanjan hallituksen väite, jonka mukaan kyseiset tuet ovat mitättömän pieniä, on perusteettomana hylättävä.

53 Espanjan hallituksen väitettä, jonka mukaan kyseiset tuet ovat vain välillisesti maataloustuotantoon tai tämän tuotannon jalostamiseen tarkoitettuja tukia, ei voida hyväksyä senkään vuoksi, että kyseisillä tuilla aiheutetaan joka tapauksessa extramaduralaisten tilanomistajien ja jalostusteollisuuden tuotantokustannusten pieneneminen, sillä viimeksi mainitut tekevät ministeriön hyväksymät raaka-aineiden ostosopimukset näiden tilanomistajien kanssa, joten ne voivat vaikuttaa tämän tyyppisten tuotteiden kauppaan.

54 Espanjan hallituksen siitä väitteestä, jonka mukaan ulkopuoliset eivät ole esittäneet huomautuksia yhteismarkkinoille soveltumattomiksi katsotuista tuista, on lopuksi syytä todeta, että tämä seikka ei vaikuta riidanalaisen päätöksen pätevyyteen.

55 Vaikka EY 88 artiklan 2 kohdassa asetetaankin komissiolle velvollisuus ennen päätöksen tekemistä vaatia niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, siinä ei kielletä tätä toimielintä pitämästä tätä tukea yhteismarkkinoille soveltumattomana, jos tällaisia huomautuksia ei esitetä. Tämä seikka ei sellaisenaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että tämä tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

56 Edellä esitetty huomioon ottaen toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä kokonaisuudessaan.

Toisen kanneperusteen toinen osa, jonka mukaan toteamusta siitä, että tuet vaikuttavat valtioiden väliseen kauppaan, ei ole perusteltu

57 Espanjan hallitus väittää toisen kanneperusteen toisessa osassa pääasiallisesti, että vaikka oletettaisiinkin kyseisten tukien vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, riidanalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan tältä osin esitetä edes alkeellisia perusteluja. Tämän hallituksen mukaan ainoa perustelu, jolla komissio yrittää näyttää toteen tällaisen vaikutuksen tähän kauppaan, on riidanalaisen päätöksen perusteluosan 25 kohdassa, jossa komissio esittää Espanjan ja muiden jäsenvaltioiden välillä käydyn kaupan volyymiä ja rahallista arvoa koskevia lukuja. Tällaiset perustelut ovat selvästi riittämättömiä, koska komissio ei ole täsmentänyt, minkä tuotteiden kaupasta on kyse, eikä se ole määritellyt niitä markkinoita, joihin kyseiset tuet muka vaikuttavat.

58 Espanjan hallituksen mukaan jos oletetaan, että komission esittämät luvut liittyvät maataloustuotteisiin yleensä, komissio ei ole määrittänyt asianmukaisesti niitä markkinoita, joihin kyseisten tukien on väitetty vaikuttavan, sillä Extremaduran jalostusteollisuuden tuet koskevat ainoastaan tiettyjä ministeriön päätöksellä, joka markkinointivuoden 1997/1998 osalta on vuonna 1998 annettu määräys, vuosittain määrättäviä maataloustuotteita.

59 Sitten Espanjan hallitus väittää, ettei komissio ole riidanalaisessa päätöksessä maininnut, mitä osaa koko kotimaisista markkinoista ja yhteisön markkinoista Extremaduran tuotanto edustaa, ja että se on virheellisesti katsonut, että Espanja kokonaisuudessaan muodostaa relevantit maantieteelliset markkinat.

60 Espanjan hallituksen mukaan ei ole epäilystäkään siitä, että komissio on näin ollen halunnut peitellä kyseisen tukiohjelman mitättömiä vaikutuksia yhteisössä valitessaan relevanteiksi markkinoiksi kyseisten tuotteiden markkinoita laajemmat markkinat ja että se on menetellyt näin vain voidakseen perustella EY 87 artiklan 1 kohdan soveltumista nyt esillä olevaan asiaan.

61 Espanjan hallitus toteaa lopuksi tältä osin, että joka tapauksessa pelkkä viittaus siihen, että jokin jäsenvaltio tuo ja vie tukikelpoisia tuotteita, ei riitä osoittamaan, että tästä aiheutuu vaikutuksia jäsenvaltioiden väliselle kaupalle. Nyt esillä olevassa asiassa tämä perustelu on sitäkin riittämättömämpi, koska Extremaduran maanviljelijöiden ja jalostusteollisuuden tuki on vain välillistä: asetuksella nro 35/1993 ja vuonna 1998 annetulla määräyksellä ei tässä tapauksessa niinkään pyritä rohkaisemaan vihannestuotantoa, vaan pikemminkin tuottajien ja jalostajien välisten suhteiden tasapainoa varmistamalla jalostusteollisuuden toimitukset.

62 Tältä osin on syytä aluksi muistuttaa, että EY 253 artiklassa määrätty perusteluvelvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä, koska viimeksi mainittu liittyy riidanalaisen päätöksen aineelliseen lainmukaisuuteen. EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niissä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimielimen toimenpiteen päättely siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta (ks. mm. asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, Kok. 2001, s. I-2481, 35 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomion 48 kohta).

63 Tätä vaatimusta on arvioitava ottaen huomioon kunkin yksittäistapauksen asianhaarat, kuten muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se intressi, joka toimenpiteen adressaateilla tai muilla sellaisilla henkilöillä, joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla selitysten saamiseen. Perus-

teluissa ei tarvitse esittää kaikkia asian kannalta merkityksellisiä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, koska sitä, ovatko päätöksen perustelut EY 253 artiklan mukaisia, on tutkittava, paitsi päätöksen sanamuodon, myös sen asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen valossa (ks. em. asiat Ranska v. komissio, tuomion 36 kohta ja Italia v. komissio, tuomion 48 kohta).

64 Tämä oikeuskäytäntö huomioon ottaen on jäänyt selvittämättä, että komissio olisi nyt esillä olevassa asiassa jättänyt noudattamatta velvollisuuttaan perustella riittävästi riidanalainen päätös sen toteamuksen osalta, jonka mukaan kyseiset tuet vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

65 Aivan ensiksi riidanalaisen päätöksen perusteluosan 25 kohdassa komissio esittää numerotietoja Espanjan ja muiden jäsenvaltioiden välillä toteutuneen kaupan volyymistä ja sen rahallisesta arvosta. Näistä tiedoista ilmenee selvästi, että merkittävä osa espanjalaisista maataloustuotteista on viety muihin jäsenvaltioihin. Vaikka onkin totta, ettei komissio ole esittänyt yksityiskohtaisia numerotietoja niiden mainittujen tuotteiden viennistä, jotka ovat olleet kyseisten tukien kohteina — eikä etenkään vuonna 1998 annetun määräyksen liitteessä I tarkoitettujen tuotteiden viennistä —, se on kuitenkin korostanut, että tämä ohjelma on otettu käyttöön sellaisessa tilanteessa, jolle kokonaisuutena ottaen on ominaista jäsenvaltioiden välinen vilkas maataloustuotteiden kauppa.

66 Riidanalaisen päätöksen perusteluosan 26 kohdassa komissio toteaa sitten, että kyseiset tukitoimenpiteet vaikuttavat suoraan ja välittömästi maataloustuotteiden tuotanto- ja jalostusyritysten tuotantokustannuksiin Espanjassa ja että niistä koituu taloudellista hyötyä näille yrityksille verrattuna maatiloihin, jotka eivät saa vastaavaa tukea muissa jäsenvaltioissa.

67 Komissio viittaa riidanalaisen päätöksen perusteluosan 21—23 kohdassa lisäksi nimenomaisesti EY 36 artiklaan ja siihen, että suurin osa perustamissopimuksen liitteessä I mainituista maataloustuotteista kuului yhteisiin markkinajärjestelyihin. Espanjan hallitus ei siis ole voinut olla tietämättä, että komission oli tukia koskevassa arvioinnissaan välttämättä pitänyt ottaa huomioon sekä ne säännöt, joilla pyritään edistämään näihin yhteisiin markkinajärjestelyihin kuuluvien tuotteiden kauppaa, että näiden tuotteiden tosiasiallisen kilpailun kehittäminen ja ylläpito yhteisössä.

68 Lopuksi on syytä muistuttaa, että vaikka onkin totta, että komissiolla on päätöksensä perusteluissa velvollisuus tuoda esille ainakin ne olosuhteet, joissa tuki on myönnetty, jos niiden perusteella on mahdollista osoittaa, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987, Kok. 1987, s. 4013, 18 kohta), sillä ei ole velvollisuutta esittää jo myönnettyjen tukien todellista vaikutusta. Jos näin olisi, tällä vaatimuksella päädyttäisiin suosimaan niitä jäsenvaltioita, jotka maksavat tukia jättäen noudattamatta EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyä ilmoittamisvelvollisuutta, niiden vahingoksi, jotka ilmoittavat tuista niiden valmisteluvaiheessa (ks. mm. vastaavasti asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. I-319, tuomion 33 kohta, ns. Boussac-tapaus).

69 Näin ollen myös toisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

70 Tästä seuraa, ettei Espanjan hallituksen ensimmäistä kanneperustetta voida hyväksyä.

Kolmas ja neljäs kanneperuste

71 Kolmannessa kanneperusteessaan, joka on syytä tutkia seuraavaksi, Espanjan hallitus väittää, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaa ja EY 253 artiklaa.

72 Se väittää, että komissio on jättänyt huomiotta sen tosiseikan, että kyseisiin tukiin voitiin soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrättyä poikkeusta, koska ne oli tarkoitettu nimenomaan taloudellisen kehityksen edistämiseen alueella — Extremadurassa —, jolla elintaso on poikkeuksellisen alhainen ja jolla vajaatyöllisyys on vakava ongelma. Nämä seikat ovat Espanjan hallituksen mukaan kaikin puolin riittävä peruste siihen, että komissio olisi voinut pitää kyseisiä tukia yhteensoveltuvina perustamissopimuksen kanssa, sillä, toisin kuin EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätyn poikkeuksen osalta, tällaisessa tilanteessa ei vaadita, etteivät tuet muuta kaupan edellytyksiä yhteisen edun vastaisella tavalla. Näin ollen Espanjan hallitus moittii komissiota etenkin siitä, että se kieltäytyi soveltamasta EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrättyä poikkeusta sillä perusteella, että kyseiset tuet olivat maatalousalan toimintatukia, vaikka tällaiset tuet ja varsinkin markkinointituet on nimenomaisesti hyväksytty EY [87] artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan soveltamismenettelystä alueellisiin tukiin annetussa komission tiedonannossa 88/C 212/02, joka on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 12.8.1988 (EYVL C 212, s. 2; jäljempänä alueellisia tukia koskeva tiedonanto).

73 Espanjan hallitus moittii komissiota lisäksi siitä, että se on jättänyt noudattamatta EY 253 artiklassa määrätyn velvollisuutensa jättäessään perustelematta päätöksensä kieltäytyä hyväksymästä kyseisiä tukia EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla, vaikka näillä tuilla — varsinkin Extremaduran maataloustuotannon tuilla — oli ilmiselvä yhteiskunnallinen päämäärä, joka ilmenee sekä asetuksesta nro 35/1993 että vuonna 1998 annetusta määräyksestä.

74 Neljännessä toissijaisessa kanneperusteessaan Espanjan hallitus väittää EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa rikotun, koska komissio on jättänyt ottamatta huomioon sen tosiseikan, että jos EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaa ei voitaisi soveltaa, kyseiset tuet voisivat kuitenkin kuulua saman määräyksen c alakohdan soveltamisalaan. Se toteaa tältä osin että, toisin kuin komissio riidanalaisessa päätöksessään väittää, hallinnollisista määrärahoista annetussa tiedonannossa asetetut edellytykset täyttyvät täysin nyt esillä olevassa asiassa.

75 Koska komissio on käyttänyt samoja perusteluja kieltäytyessään soveltamasta kyseisiin tukiin niin EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa kuin saman määräyksen c alakohdassakin määrättyä poikkeusta, Espanjan hallituksen kolmas ja neljäs kanneperuste on syytä tutkia yhdessä.

76 Sen Espanjan hallituksen esittämän väitteen osalta, jonka mukaan komissio on jättänyt huomiotta kyseisen tukiohjelman yhteiskunnalliset päämäärät eikä ole perustellut päätöstään kieltäytyä soveltamasta EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrättyä poikkeusta, on riittävää ensinnäkin todeta, että komissio on riidanalaisen päätöksen perusteluosan 30—54 kohdassa esittänyt yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi tuohon ohjelmaan ei voitu soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa eikä EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta.

77 Kolmannen kanneperusteen tämä osa on siis perusteettomana hylättävä.

78 Niiden Espanjan hallituksen väitteiden osalta, joiden mukaan kyseiseen tukiohjelmaan oli mahdollista soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tai ainakin saman määräyksen c alakohdassa määrättyä poikkeusta, on aluksi

todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo useaan otteeseen todennut, että alueellinen tukiohjelma voi tietyissä olosuhteissa kuulua jonkin EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan.

79 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin täsmentänyt sen, että EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa käytetään poikkeuksesta määrättäessä ilmaisuja "poikkeuksellinen" ja "vakava", osoittavan, että mainittu alakohta koskee vain sellaisia alueita, joilla taloudellinen tilanne on äärimmäisen epäsuotuisa, kun sitä verrataan koko yhteisöön. Saman määräyksen c alakohdassa mainitulla poikkeuksella on sitä vastoin laajempi soveltamisala, sillä siinä sallitaan jäsenvaltion sellaisten alueiden kehittäminen, jotka ovat epäsuotuisassa asemassa kansalliseen keskiarvoon nähden, eikä tätä rajoiteta a alakohdassa määrätyillä taloudellisilla perusteilla, kuitenkin edellyttäen, että tähän tarkoitukseen suunnattu tuki "ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun vastaisella tavalla" (ks. mm. em. asia Saksa v. komissio, tuomion 19 kohta; asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-135, 15 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomion 77 kohta).

80 Toisin sanottuna siitä, että tätä viimeksi mainittua edellytystä ei mainita kyseisen a alakohdan poikkeusmääräyksessä, seuraa se, että tukia voidaan myöntää vapaammin niille yrityksille, jotka sijaitsevat tässä poikkeusmääräyksessä määritellyt edellytykset tosiasiallisesti täyttävillä alueilla (ks. em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, 16 kohta).

81 EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohtien erilaisen sanamuodon perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että komission ei pitäisi EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaa soveltaessaan millään tavalla ottaa huomioon yhteisön etua, vaan että sen pitäisi vain tarkistaa tutkittavina olevien toimenpiteiden alueellinen soveltuvuus arvioimatta niiden vaikutuksia koko yhteisön relevanttien markkinoiden kannalta. Sen lisäksi, että komissiolla on tällaisessa tilanteessa velvollisuus tarkistaa, että näillä toimenpiteillä tosiasiallisesti edistetään kyseisten

alueiden taloudellista kehitystä, sen on myöskin arvioitava näiden tukien vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja muun muassa arvioitava niitä alakohtaisia seurauksia, joita nämä tuet saattavat aiheuttaa yhteisössä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, komissiolle annetaan EY 87 artiklan 3 kohdalla harkintavalta, jota käyttäessään sen on arvioitava taloudellisia ja sosiaalisia seikkoja yhteisön kannalta katsoen (ks. mm. asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok. 1980, s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 24 kohta; asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok. 1987, s. 901, 18 kohta ja em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, 18 kohta).

82 Nyt esillä olevassa asiassa on jäänyt selvittämättä, että komissio olisi ylittänyt tämän harkintavallan rajat katsoessaan, ettei kyseinen tukiohjelma kuulu minkään EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan.

83 Näin ollen kun komissio on todennut, ettei kyseistä tukea myönnetty alueellisena tukena uusien investointien tekemistä tai työpaikkojen luomista varten eikä sitä varten, että kaikki alueen yritykset voisivat sen avulla laaja-alaisesti selvitä infrastruktuuriin liittyvistä epäkohdista, vaan maatalousalalle tarkoitettuna toimintatukena, se ei ole luonnehtinut virheellisesti näitä tukia. Näillä tuilla, jotka myönnettiin suhteessa Extremaduran jalostusteollisuuden tämän alueen maanviljelijöiltä ostamien maataloustuotteiden määrään ja joiden tarkoituksena oli mahdollistaa niiden jalostaminen siellä, aiheutettiin sekä tämän alueen maanviljelijöiden että jalostusteollisuuden tuotantokustannusten alentuminen ja mahdollistettiin näin ollen se, että nämä voivat vapautua sellaisista menoista, joista niiden olisi normaalisti pitänyt vastata juoksevassa hallinnossaan.

84 Koska Espanjan hallitus ei ole esittänyt minkäänlaisia todisteita siitä, että kyseisillä tuilla voitiin niiden luonteen vuoksi tosiasiallisesti ja pysyvästi myötävaikuttaa Extremaduran taloudelliseen kehitykseen, komissio ei ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja katsoessaan tällä perusteella, että kyseiset tuet eivät

sovellu yhteismarkkinoille. Tältä osin on erityisesti todettava, että Italian viininviljelyalan tukiohjelmaa koskevaa asiaa käsitellessään yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut komission näyttäneen toteen tuossa asiassa, että kyseistä tukea, joka oli myönnetty ilman erityisiä edellytyksiä ja yksinomaan suhteessa käytettyihin määriin, oli pidettävä kyseisille yrityksille myönnettynä toimintatukena ja että sillä sellaisena muutettiin kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun vastaisella tavalla (asia C-86/89, Italia v. komissio, tuomio 6.11.1990, Kok. 1990, s. I-3891, 18 kohta).

85 Kuten Espanjan hallitus on kanteessaan perustellusti todennut, toimintatuet voidaan tietenkin hyväksyä tietyissä tarkoin määritellyissä olosuhteissa ja muun muassa alueellisista tuista annetun tiedonannon perusteella haluttaessa yhteisön köyhimmillä alueilla tukea sellaisia erittäin pieniä yrityksiä, jotka toimivat perinteisillä aloilla ja jotka eivät menesty ilman ulkopuolista apua.

86 On kuitenkin todettava, ettei kyseinen tiedonanto ollut enää voimassa vuoden 1998 määräystä annettaessa, sillä tämä tiedonanto oli korvattu 10.3.1998 annetulla komission tiedonannolla 98/C 74/06, joka on otsikoitu "Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat", joka on 10.3.1998 julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL C 74, s. 9) ja jonka 2 kohdassa maatalousala jätetään nimenomaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle. Espanjan hallitus ei siis voi vedota alueellisista tuista annetussa tiedonannossa määrättyyn toimintatukia koskevaan poikkeukseen kiistääkseen arvioinnin, jonka mukaan 30.6.1998 jälkeen myönnetyt tuet eivät soveltuneet yhteismarkkinoille.

87 Ennen tuota päivämäärää Extremaduran jalostusteollisuudelle myönnettyjen tukien osalta on syytä muistuttaa, että näiden tukien on katsottu olevan yhteismarkkinoille soveltumattomia vain siitä syystä, että ne olivat jäsenvaltioiden välisen kaupan este, koska niitä myönnettiin yksinomaan sellaiselle Extremadu-

ran jalostusteollisuudelle, joka oli tehnyt jalostettavaksi tarkoitettuja raaka-aineita koskevat ministeriön hyväksymät hankintasopimukset Extremaduran maatilojen ja karjankasvatustilojen kanssa. Alueellisista tuista annetun tiedonannon mahdollista sovellettavuutta näihin tukiin ei siis näin ollen ole syytä tutkia.

88 Tämän jälkeen on syytä muistuttaa, että täsmentämällä riidanalaisen päätöksensä perusteluosan 22, 23 ja 51 kohdassa, että asetuksessa nro 35/1993 ja vuonna 1998 annetussa määräyksessä säädetyt tuet, muille kuin tärkkelyksen valmistamiseen tarkoitetuille perunoille, hevosenlihalle, hunajalle, kahville, viininvalmistuksesta peräisin olevalle alkoholille, viinietikalle ja luonnonkorkille myönnettyjä tukia lukuun ottamatta, koskivat yhteiseen markkinajärjestelyyn kuuluvia tuotteita, komissio on selkeästi korostanut näiden tukien kuuluvan tällaisen järjestelyn alaisuuteen ja sitä, että jäsenvaltioiden toimivaltaa puuttua tällaisen järjestelyn toimintaan on tässä suhteessa rajoitettu.

89 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin kun yhteisö on EY 34 artiklan nojalla toteuttanut toimenpiteen, jolla otetaan käyttöön tiettyä alaa koskeva yhteinen markkinajärjestely, jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimenpiteistä, joilla tästä järjestelystä poikettaisiin tai joilla sitä vaarannettaisiin (ks. mm. vastaavasti asia 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978, Kok. 1978, s. 2347, Kok. Ep. IV, s. 265, 56 kohta ja asia 177/78, McCarren, tuomio 26.6.1979, Kok. 1979, s. 2161, Kok. Ep. IV, s. 497, 14 kohta).

90 Kuten tämän tuomion 48 kohdassa on todettu, neuvosto on 28.10.1996 antanut asetuksen N:o 2200/96 hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä. Koska tällä asetuksella on luotu kattavat lainsäädännölliset puitteet, joissa jo säädetään kyseistä alaa koskevista taloudellisista tukitoimista, jäsenvaltio ei saa yksipuolisesti myöntää tuotantoon liittyviä tukia, vaikka ne olisikin varattu vain muutamille määrätyille tuotteille, jotka on tarkoitettu jalostukseen, ja

vaikka niiden määrälle olisikin asetettu yläraja. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin juuri yhteisön tehtäviin kuuluu etsiä ratkaisut niihin ongelmiin, joita yhteisessä maatalouspolitiikassa saattaa syntyä silloin kun, kuten nyt esillä olevassa asiassa, yhteisö on ottanut käyttöön määrättyä alaa koskevan yhteisen markkinajärjestelyn (ks. mm. vastaavasti asia 90/86, Zoni, tuomio 14.7.1988, Kok. 1988, s. 4285 ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 6.11.1990, 19 kohta).

91 On totta, että jäsenvaltioiden on tietyissä olosuhteissa mahdollista myöntää maataloustukia käyttöluottoja koskevan tiedonannon perusteella.

92 Espanjan hallitus väittää käyttöluottoja koskevassa tiedonannossa asetetun sen edellytyksen osalta, jonka mukaan tuki on myönnettävä kaikille maatalousalan toimijoille ketään syrjimättä, että tukikelpoiset tuotteet on määritetty ainoastaan niiden tukien osalta, jotka myönnetään raaka-aineiden jalostussopimuksia tekevälle teollisuudelle, ja ettei tässä tapauksessa ole tapahtunut minkäänlaista syrjintää, sillä tukien ehdoton saantiedellytys ei ole tietyllä alalla toimiminen vaan se, että yhden alan toimijat ovat sopineet tekevänsä sopimuksen. Jokainen ala, jolla on tehty ministeriön hyväksymä alueellinen sopimus, voisi siis vaatia tukien myöntämistä.

93 Espanjan hallitus toteaa käyttöluottoja koskevassa tiedonannossa mainituista muista edellytyksistä, joista ensimmäisen mukaan tukea on rajoitettava siten, että se riittää ainoastaan maatalousalan tappioiden korvaamiseen, ja joista toisen mukaan tietylle tuensaajalle myönnettyjen tuettujen lainojen määrä ei voi ylittää käteispääoman tarvetta, joka aiheutuu siitä, että tuotantokustannukset on maksettava ennen tuotannon myynnistä saatavien tulojen toteutumista, että juuri näin onkin menetelty nyt sillä olevassa asiassa, koska sen mukaan asetuksessa nro 35/1993 säädetään, että tuensaajan on maksettava tietty vähimmäiskorko, ja asetetaan katto tuen määrälle. Korkotukea myönnetään yksinomaan ministeriön hyväksymien sopimusten nojalla tehtyihin maataloustuotteiden ostoihin.

94 Tältä osin on todettava, että Espanjan hallitus ei ole näyttänyt toteen, että käyttöluottoja koskevan tiedonannon soveltamisedellytykset täyttyisivät nyt esillä olevassa asiassa.

95 Ensiksi on nimittäin Extremaduran maatalousteollisuuden osalta todettava, ettei kyseistä tukea myönnetä ketään syrjimättä, sillä vain ministeriön määräyksellä vuosittain valituilla aloilla on oikeus saada korkotukea.

96 Kuten komissiokin on riidanalaisen päätöksensä perusteluosan 35 kohdassa todennut, käyttöluottoja koskevalla tiedonannolla ei tietenkään suljeta pois sitä mahdollisuutta, että tietyille toiminnoille ja/tai tietyille toimijoille voitaisiin olla myöntämättä korkotukea, edellyttäen kuitenkin, että jäsenvaltio pystyy todistamaan, että ulkopuolelle jääneiden kohtaamat lyhytaikaisten lainojen saantia koskevat ongelmat ovat olennaisesti vähäisempiä kuin muiden maatalouselinkeinon harjoittajien vastaavat ongelmat.

97 Koska tätä seikkaa ei ole näytetty toteen tässä asiassa, on pakko todeta, ettei kyseisen tiedonannon ensimmäinen soveltamisedellytys täyty.

98 Toiseksi on syytä todeta, että vaikka onkin totta, että asetuksessa nro 35/1993 säädetään, että tuensaajan on maksettava tietty vähimmäiskorko, ja vaikka siinä lisäksi asetetaan katto korkotuen määrälle, siinä ei säädetä niistä keinoista, joilla voitaisiin taata, että tukea rajoitetaan siten, että se riittää ainoastaan maatalousalan tappioiden korvaamiseen. Asetuksessa nro 35/1993 ja vuonna 1998 annetussa määräyksessä ei siis kummassakaan säädetä keinoista, joiden avulla

voitaisiin tarkistaa, että myönnetty korkotuki pysyy tyypilliselle maatalousalan toimijalle Espanjassa myönnettävän koron ja muualla kyseisen jäsenvaltion talouden alalla samansuuruisesta ja investointeihin liittymättömästä lyhytaikaisesta lainasta maksettavan koron välisen eron rajoissa.

99 Kolmanneksi on syytä todeta, ettei Espanjan hallitus ole näyttänyt toteen, että kyseinen tukiohjelma sisältäisi keinon varmistaa, ettei tietylle tuensaajalle myönnettyjen tuettujen lainojen määrä ylitä sitä käteispääoman tarvetta, joka aiheutuu siitä, että tuotantokustannukset on yleensä maksettava ennen tuotteiden myynnistä saatavan tulon toteutumista.

100 Näin ollen Espanjan hallitus ei voi vedota käyttöluottoja koskevaan tiedonantoon.

101 Lopuksi on myöskin jäänyt selvittämättä, että komissio olisi tehnyt virheen katsoessaan, että kyseisellä tukiohjelmalla rajoitetaan tosiasiallisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja että sillä rikotaan myös EY 28 artiklaa.

102 Vaikka Extremaduran maanviljelijöillä onkin tosiasiallisesti mahdollisuus myydä vihanneksiaan muiden maiden tai alueiden jalostusteollisuudelle tai markkinoida niitä tuoreina käytettäviksi — samoin kuin yhteisön muiden alueiden maanviljelijöiden on mahdollista myydä tuotteitaan Extremaduran jalostusteollisuudelle —, vuonna 1998 annetussa määräyksessä ei kuitenkaan säädetä, että tukia on myönnettävä tuollaisissakin tilanteissa.

103 Kyseinen tukiohjelma on näin ollen taloudellinen kannuste siihen, että raaka-aineet hankittaisiin Extremaduran alueen viljely- ja karjankasvatustiloilta. Näin ollen sitä on pidettävä perustamissopimuksessa kiellettynä tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä (ks. vastaavasti tuonnin määrällisistä rajoituksista asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982, Kok. 1982, s. 4005, Kok. Ep. VI, s. 589, 20—30 kohta).

104 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on syytä todeta, että komissio ei ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja katsoessaan, ettei kyseinen tukiohjelma voi kuulua minkään EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätyn poikkeuksen soveltamisalaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio ei voi pitää valtiontukea, joka on joiltain osin muiden perustamissopimuksen määräysten vastainen, yhteismarkkinoille soveltuvana (ks. mm. asia C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, tuomio 20.3.1990, Kok. 1990, s. I-889, Kok. Ep. X, s. I-377, 20 kohta; asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 78 kohta ja asia C-204/97, Portugali v. komissio, tuomio 3.5.2001, Kok. 2001, s. I-3175, 41 kohta).

105 Tästä seuraa, ettei Espanjan hallituksen kolmatta ja neljättä kanneperustetta voida miltään osin hyväksyä.

Ensimmäinen kanneperuste

106 Ensimmäisessä kanneperusteessaan, joka on syytä tutkia viimeiseksi, Espanjan hallitus väittää vihdoin, että vaatimalla 30.6.1998 jälkeen maksettujen tukien palauttamista komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen, josta aiheutuu, että riidanalainen päätös on pätemätön, koska yhtäkään tukea ei ole maksettu tämän päivämäärän jälkeen. Se perustelee väitettään tältä osin asetuksella nro 35/1993 käyttöön otetun ohjelman erityispiirteillä, joihin kuuluu muun muassa vaatimus

siitä, että maatalousministeriön on hyväksyttävä sopimukset, ja päättelee tästä, että vuonna 1998 annetussa määräyksessä viitataan tietysti vuonna 1997, eli ennen komission riidanalaisessa päätöksessä vahvistettua määräpäivää, syntyneisiin oikeuksiin. Se väittää lisäksi, että Junta de Extremadura on automaattisesti keskeyttänyt niiden tukien maksamisen, joiden perustana olevat, vuonna 1998 tehtyjä sopimuksia vastaavat oikeudet olivat syntyneet markkinointivuonna 1998/1999.

107 Tältä osin on syytä aluksi muistuttaa, että lainvastaisen tuen poistaminen siten, että tuki palautetaan, on johdonmukainen seuraus siitä, että tuki on todettu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Jäsenvaltio ei voi vedota tällaisen toimenpiteen suhteettomuuteen perustamissopimuksessa oleviin valtiontukia koskeviin määräyksiin nähden eikä tuensaajayritysten perusteltuun luottamukseen välttyäkseen komission sen päätöksen täytäntöönpanolta, jolla se on velvoitettu perimään tuki takaisin. Tällaisen mahdollisuuden myöntäminen aiheuttaisi näet sen, että EY 87 ja EY 88 artiklan määräysten tehokas vaikutus estyisi, sillä kansalliset viranomaiset voisivat näin oman lainvastaisen menettelynsä perusteella tehdä tyhjäksi niiden päätösten vaikutukset, jotka komissio on tehnyt perustamissopimuksen määräysten perusteella (ks.mm. vastaavasti em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, 47 ja 48 kohta).

108 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että komission valtiontukialalla tekemän päätöksen laillisuutta on arvioitava suhteessa niihin tietoihin, jotka komissiolla oli käytettävissään päätöksentekohetkellä (ks. mm. asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986, Kok. 1986, s. I-2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, 16 kohta).

109 Nyt esillä olevaan asiaan liittyvistä asiakirjoista ei millään tavoin ilmene, että komissiolla oli riidanalaisen päätöksen tekohetkellä käytettävissään tietoja, joista olisi ilmennyt, ettei mitään tukia ollut maksettu 30.6.1998 jälkeen. Vuonna 1998 annettu määräys, jolla annetaan yksityiskohtaiset soveltamissäännökset asetuk-

sen nro 35/1993 soveltamisesta markkinointivuonna 1997/1998, annettiin sekin vasta 29.9.1998, eli kolme kuukautta sen päivän jälkeen, jonka komissio oli määrännyt käyttöluottoja koskevan tiedonannon soveltamisen uudelleenaloittamisajankohdaksi, kun taas Espanjan hallitus on vastineessaan myöntänyt, että asetus nro 35/1993 oli yhä voimassa 4.6.1999, jolloin päätös EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamisesta tehtiin.

110 Näin ollen komissiota ei voida moittia siitä, että se olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen vaatiessaan 30.6.1998 jälkeen maksettujen tukien palauttamista, sillä ei ollut mahdotonta, että tukia oli edellä mainittujen kansallisten säännösten nojalla myönnetty tämän päivän jälkeenkin.

111 Espanjan hallitus on EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamisen jälkeen esittämissään huomautuksissa kylläkin vedonnut siihen, että asetuksen nro 35/1993 soveltaminen oli keskeytetty odoteltaessa, että se kumottaisiin ja että se korvattaisiin toisella, käyttöluottoa koskevaa tiedonantoa paremmin vastaavalla asetuksella. Kuten komissio on perustellusti todennut vastineessaan, Espanjan hallitus ei kuitenkaan ole huomautuksissaan täsmentänyt, mistä päivästä lukien tämä keskeyttäminen tuli voimaan. Näin ollen komissio ei voinut riidanalaista päätöstä tehdessään varmuudella tietää, oliko tukia myönnetty 30.6.1998 jälkeen.

112 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen myös Espanjan hallituksen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

113 Koska Espanjan hallitus on hävinnyt kaikki kanneperusteensa, kanne on katsottava perusteettomaksi.

Oikeudenkäyntikulut

114 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

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

Jann Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä syyskuuta 2002.

R. Grass P. Jann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja