JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
10 päivänä syyskuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Nyt esillä oleva Espanjan kuningaskunnan nostama kumoamiskanne koskee hyötyajoneuvojen ostojen tukijärjestelmästä, jonka Espanja on pannut täytäntöön Espanjan teollisuus- ja energiaministeriön ja Instituto de Crédito Oficialin 26 päivänä helmikuuta 1997 tekemän yhteistyösopimuksen perusteella, 26 päivänä heinäkuuta 2000 tehtyä komission päätöstä 2001/605/EY (jäljempänä sopimus). [2] Komissio on katsonut vanhojen ajoneuvojen liikenteestä poistamiseen liittyvän tuen laajalti lainvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi sekä määrännyt sen perittäväksi takaisin.

2. Plan Renove Industrial -tukijärjestelmällä elokuun 1994 ja joulukuun 1996 väliseksi ajaksi käyttöönotettuja tukia jatketaan sopimuksella 1.1.1997 lähtien pääasiallisesti muuttumattomina. Plan Renove Industrial -järjestelmän tukisäännöksiä tarkastellaan komission 1.7.1998 tekemässä päätöksessä 98/693/EY. [3] Tätä päätöstä vastaan nostettu Espanjan kanne on vireillä asiassa C-351/98. Tämä asia on ensimmäistä kanneperustetta lukuun ottamatta pitkälti yhteneväinen nyt esillä olevan asian kanssa, ja siinä on annettu ratkaisuehdotus 7.5.2002. [4] Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi samoin päätöstä 98/693/EY vastaan nostetun Confederación Española de Transporte de Mercancíasin (CETM) kanteen 29.9.2000 antamassaan tuomiossa. [5]

II Tosiseikat ja riidanalainen päätös

3. Sopimuksessa, joka on tehty 26.2.1997, määrätään, että luonnolliset henkilöt sekä pienet ja keskisuuret yritykset (jäljempänä pk-yritykset) voivat saada korkotukea lainoille, joilla rahoitetaan hyötyajoneuvojen hankinta tai hyötyajoneuvojen vuokraus ostotarkoituksessa. Laina-aika on neljä vuotta, ja lainat voivat olla enintään 70 prosenttia uuden ajoneuvon kokonaisarvosta. Korkotuen enimmäismäärä on 85 000 Espanjan pesetaa (ESP) (511 euroa) kutakin miljoonaa lainattua pesetaa (6 01 euroa) kohti.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL 2001, L 212, s. 34.

3 — Espanjan hyötyajoneuvojen ostojen tukijärjestelmästä Plan Renove Industrialista (elokuu 1994—joulukuu 1996) 1 päivänä heinäkuuta 1998 tehty komission päätös 98/693/EY (EYVL L 329, s. 23).

4 — Julkisasiamies Alberin 7.5.2002 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-351/98 (tuomio 26.9.2002, Kok. 2002, s. I-8031, s. I-8036).

5 — Asia T-55/99, CETM v. komissio (Kok. 2000, s. II-3207).

4. Sopimuksen mukaan Instituto de Crédito Oficial (jäljempänä ICO) järjestää 35 miljardin ESP:n (210 miljoonan euron) suuruisen puiteluoton. ICO saa teollisuus- ja energiaministeriöltä enintään 4,5 prosenttiyksikön suuruisen korvauksen tukijärjestelmän yhteydessä perittävien korkojen ja tavanomaisten markkinakorkojen erosta. Tuen kokonaismääräksi arvioidaan 3 miljardia pesetaa (18 miljoonaa euroa).

5. Korkotukea myönnettiin seuraavien kuuden ajoneuvoluokan rahoittamiseen: yli 30 tonnin painoiset vetoautot ja kuormaautot (luokka A), 12—30 tonnin painoiset hyötyajoneuvot (luokka B), 3,5—12 tonnin painoiset hyötyajoneuvot (luokka C), enintään 3,5 tonnin painoiset henkilöautoon perustuvat ajoneuvot, pakettiautot ja hyötyajoneuvot (luokka D), linja-autot (luokka E) sekä täys- ja puoliperävaunut (luokka F).

6. Korkotuen saaminen uuden ajoneuvon hankinnan yhteydessä edellyttää, että samaan aikaan liikenteestä poistetaan lopullisesti Espanjassa rekisteröity samaan tai ylempään luokkaan kuuluva ajoneuvo, joka on ollut rekisteröitynä yli kymmenen vuotta (seitsemän vuotta vetoautojen osalta).

7. Espanjan hallitus ilmoitti sopimuksesta komissiolle 26.2.1997 päivätyllä kirjeellään, samana päivänä, jona sopimus tuli voimaan taannehtivasti 1.1.1997 alkaen. Komissio pyysi Espanjan hallitukselta 3.4.1997 päivätyllä kirjeellään lisätietoja. Sen jälkeen kun Espanjan viranomaiset olivat pyytäneet määräajan pidennystä viisi kertaa 30.4.1997 ja 9.10.1997 välisenä aikana ja kun komissio ei ollut edelleenkään saanut vaatimiaan tietoja 10.11.1997 mennessä, komissio aloitti toimenpiteen tutkimisen käytettävissä olevien tietojen pohjalta.

8. Komissio antoi 20.11.1997 päivätyllä kirjeellään Espanjan hallitukselle tiedoksi, että se aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen virallisen menettelyn. [6] Espanjan hallitus esitti 22.2.1999 päivätyllä kirjeellään huomautuksensa menettelyn aloittamisesta.

9. Komissio teki 26.7.2000 riidanalaisen päätöksen, joka sisältää muun muassa seuraavat säännökset:

"*1 artikla*

Rahoitustuki, joka on myönnetty 26 päivänä helmikuuta 1997 tehdyn yhteis-

6 — Päätös julkaistiin EYVL:ssä, 4.2.1999, C 29, s. 14.

työsopimuksen perusteella kyseisen sopimuksen luokkaan D kuuluvien ajoneuvojen hankintaa varten Espanjan verojärjestelmässä taloudellisen toiminnan harjoittajiksi rekisteröidyille kansalaisille ja pk-yrityksille, jotka harjoittavat muuta kuin liikenteeseen liittyvää liiketoimintaa ainoastaan paikallisella tai alueellisella tasolla, ei ole perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Kaikki muu tuki, joka on myönnetty 26 päivänä helmikuuta 1997 tehdyn yhteistyösopimuksen perusteella Espanjan verojärjestelmässä taloudellisen toiminnan harjoittajiksi rekisteröidyille kansalaisille tai pk-yrityksille, ei sovellu yhteismarkkinoille.

— —

4 artikla

1. Espanjan on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 2 artiklassa tarkoitetun ja tuensaajille säännöstenvastaisesti maksetun tuen perimiseksi takaisin.

— — ”

III Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

10. Espanjan kuningaskunta on nostanut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen rekisteriin 10.11.2000 merkityllä kirjelmällä EY 230 artiklan mukaisen kanteen ja vaatinut, että yhteisöjen tuomioistuin

1. kumoaa 26.7.2000 tehdyn komission päätöksen ja

2. velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1. hylkää kanteen ja

2. velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. Asianosaisten väitteet esitetään johdonmukaisuussyistä erikseen yksittäisten kanneperusteiden oikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

IV Oikeudellinen arviointi

13. Espanjan kuningaskunta esittää kanteensa tueksi seuraavat viisi kanneperustetta:

— riidanalaisen päätöksen epätäsmällisyys,

— toimenpiteen valikoimattomuus,

— syrjimättömyys,

— kilpailun vääristymisen puuttuminen ja

— EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan (tietyn taloudellisen toiminnan edistämiseen tarkoitetun tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille) rikkominen.

14. Komissio on esittänyt kaksi oikeudenkäyntiväitettä ensimmäisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamista vastaan. Nämä oikeudenkäyntiväitteet eivät kuitenkaan tosiasiallisesti koske pelkästään tätä kanneperustetta, vaan kanteen tutkittavaksi ottamista sinänsä.

15. Komissio nimittäin väittää ensinnäkin, että Espanjan omien etujen vastaista on riitauttaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklaan sisältyvä Espanjalle suotuisa sääntely. Komissio kyseenalaistaa siten varsinaisesti Espanjan oikeussuojan tarpeen siltä osin kuin kanne on nostettu säännöksestä, joka ei ole Espanjalle vastainen. Komission logiikan mukaisesti Espanjan hallituksen olisi pitänyt poistaa riidanalaisen päätöksen 1 artikla päätöksen kumoamista koskevasta vaatimuksestaan.

16. Toiseksi komissio katsoo, että Espanjalta puuttuu tällä hetkellä intressi päätöksen riitauttamiseen, koska se ei ole toistaiseksi ryhtynyt mihinkään toimiin päätöksen täytäntöönpanemiseksi, siis tuen perimiseksi takaisin. Myös tämä oikeudenkäyntiväite koskee koko kannetta.

17. Näillä perusteluilla komissio vastaa riidanalaisen päätöksen epätäsmällisyyttä

koskevaan väitteeseen. Nämä perustelut on mahdollista ymmärtää vasta, kun on tutustunut Espanjan tätä kanneperustetta koskeviin väitteisiin. Tutkimatta jättämistä koskevia oikeudenkäyntiväitteitä tutkitaan siksi vasta seuraavaksi esitettävien asianosaisten ensimmäistä kanneperustetta koskevien toteamusten jälkeen.

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen ja ensimmäinen kanneperuste: riidanalaisen päätöksen epätäsmällisyys*

1) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

a) Espanjan kuningaskunta

18. Espanjan hallitus katsoo, että rahoitustuen — joka ei ole riidanalaisen päätöksen 1 artiklan nojalla valtiontukea — ja muun komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsoman tuen välinen erottelu on epätäsmällinen.

19. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa otetaan huomioon kolme kriteeriä: tuensaajan paikalliselle ja alueelliselle tasolle rajoittunut toiminta, muun kuin liikenteeseen liittyvän liiketoiminnan harjoittaminen ja luokkaan D (sallittu enimmäispaino enintään 3,5 tonnia) kuuluvan ajoneuvon hankinta. Espanjan oikeusjärjestyksessä ajoneuvojen lupamenettelyssä erotetaan kuitenkin ainoastaan kevyet hyötyajoneuvot (sallittu kokonaispaino 2—6 tonnia tai hyötykuorma enintään 3,5 tonnia) ja raskaat hyötyajoneuvot. Kaikki paikalliset ja alueelliset luvat, jotka myönnetään yksityisten kuljettajien kevyillä hyötyajoneuvoilla harjoittamaa liikennettä varten, on muutettu 2.1.1998 lähtien automaattisesti kansallisiksi luviksi.

20. Epätäsmällisyyden vuoksi päätöksellä ei ole Espanjan hallituksen mukaan täyttä vaikutusta.[7] Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa tarkoitetun tuensaajien ryhmän epätäsmällisestä määrittelemisestä seuraa loogisesti myös 2 artiklan epätäsmällisyys.

21. Espanjan hallitus selvittää seikkaperäisesti kansallisia lupasäännöksiä, jotka koskevat ammattimaista liikennettä (transportes públicos) eli henkilöiden ja tavaroiden kuljettamista toisten lukuun ja yksityisliikennettä (transportes privados) eli yksityishenkilöiden omaan lukuun harjoittamaa liikennettä ja sellaisten yritysten harjoittamaa liikennettä, joille liikenteenharjoittaminen ei ole ensisijainen toimiala (transportes privados complementarios). Nämä säännökset osoittavat Espanjan hallituksen mukaan, että luokkaan D kuuluvilla ajoneuvoilla omaan lukuun harjoitettavaa liikennettä koskee aina kansallinen lupa, joten 1 artiklassa

7 — Espanjan hallitus viittaa asiaan 70/72, komissio v. Saksa, tuomio 12.7.1973 (Kok. 1973, s. 813, Kok. Ep. II, s. 117, 20 ja 23 kohta).

mainitut yksinomaan paikallisen ja alueellisen toiminnan harjoittamista sekä omaan lukuun harjoitettavaa liikennettä koskevat tunnusmerkit eivät täyty koskaan samanaikaisesti.

22. Espanjan viranomaiset väittävät huomauttaneensa tästä seikasta komissiolle 29.1.1999 osoittamassa kirjeessään. Kun komissio ei ole perehtynyt mitenkään tässä kirjeessä esitettyihin väitteisiin, se on loukannut Espanjan oikeutta tulla kuulluksi. Espanjan hallitus on huomauttanut komissiolle myös päätöksen tekemisen jälkeen 6.11.2000 päivätyssä kirjeessään niistä vaikeuksista, jotka liittyvät 1 tai 2 artiklassa tarkoitettujen tuensaajien ryhmien määrittelemiseen.

23. Espanjan kuningaskunta huomauttaa, että 1 artiklan sääntelyssä ei ole kyse Espanjan hyväksi tehtävästä poikkeuksesta tai jonkinlaisesta etuuskohtelusta, vaan EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisesta, joka kuuluu täyden tuomioistuinvalvonnan piiriin. [8] Kanteen tarkoituksena ei ole Espanjan mukaan riitauttaa toteamusta siitä, että 1 artiklassa mainitulle tuensaajien ryhmälle myönnettävä rahoitustuki ei ole valtiontukea. Kaikkien päätöksen soveltamisalaan kuuluvien tapausten osalta tulisi pikemminkin todeta, etteivät ne ole valtiontukea. Toissijaisesti pitäisi ainakin määritellä asianmukaisesti valtiontuki ja muu tuki.

24. Vastauskirjelmässään Espanjan hallitus esittää vielä perustelujen puutteellisuutta koskevan väitteen. Päätöksen perusteluissa, joihin komissio viittaa määrittelyn havainnollistamiseksi, ei käsitellä Espanjan hallituksen mukaan sitä, että 1 artiklassa tarkoitettua tuensaajien ryhmää ei voida määritellä lupien avulla.

b) Komissio

25. Komission mukaan tätä kanneperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi. On kantajan omien etujen vastaista riitauttaa riidanalaisen päätöksen 1 artikla, johon sisältyy kantajan hyväksi tehtävä poikkeus. Jos säännöksessä mainittua ryhmää ei tosiasiallisesti ole olemassa, tämä johtaa komission mukaan siihen, että riidanalaisen päätöksen muiden säännösten perusteella kaikkien tuensaajien pitäisi maksaa rahoitustuki takaisin.

26. Espanja ei ole esittänyt tällaista väitettä päätöksen 98/693/EY tältä osin samansisältöisestä säännöksestä. Komissio on myös keskustellut poikkeuksesta Espanjan kanssa. Tässä yhteydessä Espanja halusi

8 — Espanjan hallitus viittaa tältä osin erityisesti asiaan C-83/98 P, Ladbroke Racing v. komissio, tuomio 16.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3271, 25 kohta).

komission mukaan laajentaa poikkeuksen soveltamisalaa koskemaan myös luokkaan C kuuluvilla ajoneuvoilla ja kansallisella luvalla harjoitettavaa yksityistä liikennettä, minkä komissio kuitenkin torjui.

27. Toissijaisesti komissio väittää, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa ei oteta huomioon tietyn alueellisesti rajatun luvan olemassaoloa, vaan se seikka, rajoittuuko tosiasiallinen toiminta paikalliselle tai alueelliselle tasolle. Pelkästään se tosiseikka, että vuodesta 1998 lähtien on myönnetty ainoastaan kansallisia lupia, osoittaa komission mukaan, että lupa on epätarkoituksenmukainen arviointiperuste. Komission mukaan yleinen käsitys on nimittäin se, etteivät kaikki espanjalaiset pk-yritykset harjoita liikennettä tosiasiallisesti maanlaajuisesti.

28. Kanneperustetta ei lisäksi voida komission mukaan ottaa tutkittavaksi vielä toisestakaan syystä. Espanjan väitteellä pyritään nimittäin perustelemaan, että tuen takaisin perimistä koskevaa määräystä ei voida noudattaa väitetyn epätäsmällisyyden vuoksi. Jos jäsenvaltio kuitenkin törmää tällaisiin vaikeuksiin, sen olisi oikeuskäytännön[9] mukaan etsittävä ratkaisua lojaalissa yhteistyössä komission kanssa eikä saisi yksinkertaisesti keskeyttää päätöksen täytäntöönpanoa. Tuensaajien suuri määrä ei kuitenkaan tee takaisin perimisestä mahdotonta.[10] Koska kantaja ei toistaiseksi ole edes yrittänyt panna päätöstä täytäntöön, siltä puuttuu tällä hetkellä intressi päätöksen riitauttamiseen.

29. Espanja tukeutuu komission mukaan näennäiseen ongelmaan. Päätöksen perusteluista voidaan päätellä, ettei komissio ole ottanut määrittelemisessä huomioon tiettyjen lupien olemassaoloa, vaan tuensaajien tosiasiallisen toiminnan. Kun Espanja oli saanut tiedon riidanalaisesta päätöksestä, se olisi voinut kääntyä komission puoleen keskustellakseen lupien merkityksestä takaisin perimisen kohteena olevien tuensaajien määrittelemiselle.[11] Niiden tuensaajien yksilöimiseksi, jotka todella kuuluvat poikkeuksen piiriin, olisi voitu turvautua rahoituslaitosten tietoihin tai tuensaajien itsensä ilmoittamiin tietoihin. Osoitukseksi olisi voitu valita myös täysin paikallisen tai alueellisen luvan olemassaolo, koska nämä luvat muutettiin kansallisiksi luviksi vasta vuonna 1998, siis tukiajanjakson päätyttyä.

30. Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan Espanja on yrittänyt 6.11.2000 päivätyllä kirjeellään poistaa lojaalissa yhteistyössä komission kanssa riidanalaisen päätöksen ymmärtämiseen tai täytäntöönpanoon liittyvät vaikeudet. Espanjan hallitus on komission mukaan pikemmin pitä-

9 — Komissio viittaa asiaan 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 175, 9 kohta) ja asiaan C-348/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995 (Kok. 1995, s. I-673, 16 kohta).

10 — Komissio viittaa asiaan C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3671, 86 ja 90 kohta) — ns. Maribel-tapaus.

11 — Komissio viittaa tältä osin asiaan C-404/97, komissio v. Portugali, tuomio 27.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4897, 43 kohta).

nyt tässä kirjeessään ainoastaan päättäväisesti kiinni kansallisen lupajärjestelmänsä huomioon ottamisesta.

2) Kanteen tutkittavaksi ottaminen

31. Kuten jo todettiin, komission oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan Espanjalta puuttuu intressi riidanalaisen päätöksen 1 artiklaan sisältyvän sille suotuisan sääntelyn riitauttamiseen, koskee varsinaisesti Espanjan oikeussuojan tarvetta edellytyksenä kanteen tutkittavaksi ottamiselle.

32. Tähänastisesta oikeuskäytännöstä ei voida täydellä varmuudella päätellä, missä määrin jäsenvaltioiden, jotka ovat EY 230 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja etuoikeutetussa asemassa olevia kantajia, on ylipäätään todistettava oikeussuojan tarve edellytyksenä väitteen tutkittavaksi ottamiselle. Yhteisöjen tuomioistuin on myös korostanut, "että perustamissopimuksen 173 artiklassa tehdään selvä ero toisistaan toisaalta yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden ja toisaalta luonnollisten ja oikeushenkilöiden kanneoikeuden välillä. Tämän artiklan ensimmäisessä kohdassa annetaan muun muassa jäsenvaltioille oikeus riitauttaa kumoamiskanteella neuvoston direktiivien lainmukaisuus ilman, että tämän oikeuden käyttäminen olisi riippuvainen oikeussuojan tarpeen osoittamisesta". [12]

33. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-242/00 äskettäin antamassaan tuomiossa, että kanne, joka on nostettu päätöksestä, joka ei sellaisenaan ole kantajana olevalle jäsenvaltiolle epäsuotuisa eikä siis ole sille vastainen, on jätettävä tutkimatta. [13] Tämä asia oli kuitenkin sillä tavalla erityinen, että komission riidanalaisella päätöksellä hyväksyttiin kantajana olevan jäsenvaltion vaatimus.

34. Nyt esillä olevan asian ratkaisun kannalta merkityksellinen on abstrakti kysymys siitä, missä määrin jäsenvaltion on todistettava oikeussuojan tarve. Tämä kysymys edellyttää tyhjentävää vastausta kuitenkin ainoastaan jos riidanalaisen päätöksen 1 artiklaan sisältyvää Espanjalle suotuisaa sääntelyä voidaan ylipäätään arvioida erillään päätöksen muusta sääntelystä.

35. Päätöksen 2 artiklan sääntelyä, jossa asetetaan Espanjalle velvoitteita, sovelletaan "kaikkeen muuhun tukeen", siis tukeen, joka ei kuulu 1 artiklan soveltamisalan piiriin. Päätöksen 2 artiklan nojalla kielletty tuki voidaan siten määritellä vasta, kun on ensin määritelty 1 artiklan soveltamisalaan kuuluva tuki. Mikäli 1 artikla olisi todellakin ristiriidassa täsmällisyyden periaatteen kanssa, tämä oikeudellinen

12 — Asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905, 6 kohta); ks. myös asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 3 kohta).

13 — Asia C-242/00, Saksa v. komissio, tuomio 18.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5603, 46 kohta).

virhe vaikuttaisi myös 2 artiklaan. Molempia säännöksiä ei siten voida erottaa toisistaan. Näin ollen kantajalla on oikeussuojan tarve riitauttaa koko päätös.

36. Kannetta ei voida jättää tutkimatta myöskään siksi, että Espanjan hallitus vetoaa todellisuudessa päätöksen täytäntöönpanon mahdottomuuteen, vaikka se ei ole ensin edes yrittänyt panna päätöstä täytäntöön eikä poistaa siinä yhteydessä mahdollisesti ilmeneviä vaikeuksia lojaalissa yhteistyössä komission kanssa. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella sitä, miten Espanjan hallituksen ja komission tätä ongelmaa koskevaa mielipiteenvaihtoa on arvioitava.

37. Ratkaisevaa on pikemminkin se, että Espanjan hallitus vetoaa ensisijaisesti täsmällisyyden periaatteen loukkaamiseen. Jos tällainen oikeudellinen virhe on olemassa, päätös olisi kumottava, eikä Espanjan hallituksella olisi velvollisuutta aloittaa neuvotteluja komission kanssa ennen kumoamiskanteen nostamista. Kun otetaan huomioon EY 230 artiklan viidennessä kohdassa määrätty kanteen vireille panemista koskeva kahden kuukauden määräaika, kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi ei voida asettaa, että päätös yritetään ensin panna täytäntöön ja komission kanssa neuvotellaan siinä tapauksessa, että sen täytäntöönpanossa ilmenee vaikeuksia.

38. Ei kanteen nostaminen sinänsä eikä kanteen yhteydessä esitetty väite, jonka mukaan päätös on liian epätäsmällinen, kuitenkaan vapauta Espanjan kuningaskuntaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta velvoitteesta. EY 242 artiklan ensimmäisen virkkeen nojalla kanteilla ei nimittäin ole lykkäävää vaikutusta. Olisi lisäksi ristiriidassa EY 87 ja EY 88 artiklassa tarkoitetun "tehokkaan oikeusvaikutuksen" kanssa, jos jäsenvaltio vapautuisi päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta velvoitteesta pelkästään komission päätöksen epätäsmällisyyttä koskevan väitteensä perusteella ja jos kilpailunvastainen tilanne jatkuisi tämän seurauksena yhteisöjen tuomioistuimen antamaan tuomioon saakka.

3) Ensimmäisen kanneperusteen arviointi

39. Aluksi on todettava, ettei ole mitään estettä sille, että Espanjan hallitus esittää riidanalaisen päätöksen epätäsmällisyyttä koskevan väitteen nyt esillä olevassa asiassa, vaikkei se olekaan esittänyt tätä oikeudenkäyntiväitettä myös päätöksen 98/693/EY osalta. Molemmat kanteet muodostavat erilliset menettelyt, joissa käsitellään eri päätöksiä. Kantaja ei ole velvollinen esittämään molemmissa menettelyissä samoja perusteita samansisältöisistä päätöksistä.

40. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluva oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että hallintoviranomaisen jokaisen sellaisen säädöksen ja päätöksen osalta,

jolla on oikeusvaikutuksia, voidaan varmuudella yksilöidä sen tekijä ja sisältö. [14] Sen jolle säädös on osoitettu, on oltava selvillä siitä, mitä velvoitteita säädöksessä hänelle asetetaan. Säädöksen riittävää täsmällisyyttä ei pidä tässä yhteydessä tutkia pelkästään päätösosan avulla, vaan on otettava huomioon myös perustelut, joita ei voida tarkastella erillisinä päätösosasta. [15]

41. Riidanalainen päätös on riittävän täsmällinen. Päätöksen 1 artiklassa määritellään useampien tosiasiallisten tunnusmerkkien avulla, mikä rahoitustuki ei ole valtiontukea. Tuensaajat saavat harjoittaa liikennettä ainoastaan omaan lukuun paikallisella ja alueellisella tasolla, ja sallittua on ainoastaan luokkaan D (hyötyajoneuvot, joiden enimmäispaino on enintään 3,5 tonnia) kuuluvan ajoneuvon hankinnan tukeminen. Komissio perustelee tätä määrittelyä tarkemmin päätöksen 29 kohdassa.

42. Näiden kriteerien perusteella Espanjan kuningaskunta voi määritellä kyseessä olevien tuensaajien ryhmän. Riidanalaisen päätöksen 4 artiklan ja 2 artiklan nojalla tuki on perittävä takaisin kaikilta muilta tuensaajilta.

43. Komissio ei ole ottanut riidanalaisessa päätöksessä huomioon tuensaajien liikennöintilupien laajuutta. Sillä ei ole ylipäänsä merkitystä, kun tukea arvioidaan kilpailun ja jäsenvaltioiden välisen kaupan kannalta. Merkityksellisiä ovat tässä yhteydessä pikemminkin kuljetusmarkkinoiden tosiasialliset olosuhteet. Liikennettä omaan lukuun alueellisella tasolla harjoittaville pk-yrityksille myönnettävä tuki ei vaikuta merkittävästi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan riippumatta siitä, ovatko näiden yritysten luvat ainoastaan alueellisia vai kansallisia.

44. Espanjan hallituksen väite, jonka mukaan ei ole olemassa tuensaajia, jotka harjoittaisivat liikennettä omaan lukuun luokkaan D kuuluvilla ajoneuvoilla ja joilla olisi samaan aikaan alueellisesti rajattu lupa, on siten asian kannalta merkityksetön. Perustelujen puutteellisuutta ei merkitse myöskään se, ettei komissio ole nimenomaisesti torjunut tätä väitettä riidanalaisessa päätöksessä. Päätöksen perusteluista ilmenee selvästi, että komissio on ottanut huomioon tosiasialliset olosuhteet eikä tuensaajien lupia. Komissio on siten selittänyt päätöstään riittävästi.

45. Myöskään kuulemisperiaatetta ei ole loukattu. Komissiolla ei ollut velvollisuutta noudattaa Espanjan ehdotusta siitä, että määrittely tehtäisiin Espanjan lupajärjes-

14 — Yhdistetyt asiat C-287/95 P ja C-288/95 P, komissio v. Solvay, tuomio 6.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2391, 49 kohta).

15 — Asia C-355/95 P, TWD v. komissio, tuomio 15.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2549, 21 kohta).

telmään kuuluvien ajoneuvoluokkien perusteella. Kuulemisperiaatteessa edellytetään nimittäin ainoastaan, että asianomaiselle annetaan tilaisuus esittää huomautuksensa, mutta siinä ei edellytetä, että komission on myös hyväksyttävä näissä huomautuksissa tehdyt muutosehdotukset. Lisäksi on todettava, että komissio on noudattanut Espanjan viranomaisten sopimuksessa tekemää jakoa, kun se on viitannut päätöksen 1 artiklassa luokkaan D kuuluviin ajoneuvoihin.

46. Käytännössä saattaa tosin olla vaikeaa määritellä niitä konkreettisia tuensaajia, jotka kuuluvat riidanalaisen päätöksen 1 artiklan tai 2 artiklan soveltamisalaan. Tämä ei kuitenkaan liity kussakin tapauksessa tarkoitetun tuen oikeudellisen määritelmän (epä)täsmällisyyteen. Nämä vaikeudet johtuvat pikemminkin siitä, että kyse on useista tuensaajista ja että tuen arvioiminen edellyttää jokaisessa yksittäistapauksessa tosiseikkojen ja erityisesti kulloisenkin tuensaajan toimialan määrittelemistä. Nämä ovat kuitenkin riidanalaisen päätöksen 4 artiklan täytäntöönpanoon liittyviä käytännön vaikeuksia, jotka Espanjan viranomaisten on ratkaistava — tarvittaessa yhteistyössä komission kanssa. [16] Jos Espanjan viranomaiset olisivat odottaneet komission päätöstä ennen tuen myöntämistä, kuten EY 88 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä määrätään, näitä ongelmia ei olisi syntynyt.

16 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-404/97, tuomion 40 kohta.

47. Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on perusteeton.

B *Toinen kanneperuste: toimenpiteen valikoimattomuus*

1) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

a) Espanjan kuningaskunta

48. Vaikka tukea saa ainoastaan yritykset, jotka käyttävät toiminnassaan hyötyajoneuvoa, toimenpiteellä ei Espanjan hallituksen mukaan suosita EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja. Sopimus ei koske tiettyä ennalta määrättyä tuensaajien ryhmää. Kyse on pikemminkin horisontaalisesta toimenpiteestä, josta hyötyvät kaikki samankaltaisessa tilanteessa olevat yritykset. Myös se seikka, että toimenpiteellä tuetaan ainoastaan pk-yrityksiä, on Espanjan hallituksen mukaan yleinen horisontaalinen kriteeri.

49. Jos toimenpide koskee, kuten nyt esillä olevassa asiassa, abstraktia tuensaajien ryhmää eikä sen ulkopuolelle jätetä tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja, toimenpide ei ole valikoiva eikä siten myöskään valtion-

tukea.[17] Yhteisöjen tuomioistuin ei siten ole katsonut toimenpidettä valikoivaksi pelkästään sillä perusteella, että sillä suositaan yrityksiä, jotka työllistävät ruumiillisen työn tekijöitä.[18]

50. Espanjan hallitus viittaa lisäksi siihen, että tukia ja tasoitustulleja koskevan sopimuksen (WTO—GATT 1994)[19] 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan määräysten nojalla tukea ei katsota erityiseksi, jos se perustuu neutraaleihin ja horisontaalisesti sovellettaviin edellytyksiin eikä viranomaisille anneta harkintavaltaa tuen myöntämisessä, kuten on nyt esillä olevan sopimuksen kohdalla. Espanjan hallituksen mukaan myös julkisasiamies Darmon on viitannut asiassa Sloman Neptun esittämässään ratkaisuehdotuksessa GATT:n tuen käsitteeseen.[20]

51. Nämä kriteerit vastaavat Espanjan hallituksen mukaan yhteisön oikeuden säännöstä, jonka mukaan toimenpide ei ole valikoiva, jos avustus on seurausta sen taustalla olevan järjestelmän luonteesta tai sitä koskevista taloudellisista syistä.[21] Sopimuksen piiriin kuuluvat kaikki pk-yritykset, joiden on määrä hyötyä siitä ympäristönsuojelua ja liikenneturvallisuuden parantamista koskevien järjestelmään erottamattomasti kuuluvien syiden perusteella, ja sopimuksen ulkopuolelle jäävät järjestelmän tavoitteiden mukaisesti ainoastaan suuryritykset.

b) Komissio

52. Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan sopimus ei ole valtiontukea vain siitä syystä, että se koskee abstraktia mahdollisten tuensaajien ryhmää. Näin on jokaisen tukiohjelman kohdalla.

53. Toisin kuin kantajan mainitsemassa asiassa annetussa tuomiossa, joka koski ruumiillisen työn tekijöiden työllistämisen tukemista, nyt esillä olevassa asiassa tuen ulkopuolelle on komission mukaan jätetty ennalta määrättyjä aloja, nimittäin ne palveluja tarjoavat yritykset, jotka eivät tarvitse hyötyajoneuvoja. Kyse on tosiasiallisesti maantieliikenteen hyväksi toteutettavasta alakohtaisesta toimenpiteestä. Toinen kriteeri tuensaajien ryhmän määrittelemiseksi on komission mukaan yrityskoko.

54. Komissio vastustaa toimenpiteen rinnastamista sosiaaliturvan ja verotuksen monimutkaisiin järjestelmiin. Toimenpiteen valtiontuen luonnetta ei voida kiistää eikä siitä voida tehdä yleistä järjestelmää pelkästään sillä perusteella, että tuki on

17 — Espanjan hallitus viittaa tässä yhteydessä komission tiedonantoon "Valtion tukien valvonta ja työkustannusten alentaminen" (EYVL 1997, C 1, s. 10).

18 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu Maribel-tapaus, tuomion 28 ja 30 kohta.

19 — Uruguayn kierroksen monenväliset kauppaneuvottelut (1986—1994) — Liite 1A — EYVL L 336, s. 156.

20 — Julkisasiamiehen 17.3.1992 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-72/91 ja C-73/91 (Kok. 1993, s. I-887, s. 903, Kok. Ep. XIV, s. I-47, ratkaisuehdotuksen 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 46 kohta).

21 — Espanjan hallitus viittaa tältä osin saksalaisille lentoyhtiöille poistoina myönnettävästä verotustuesta 13 päivänä maaliskuuta 1996 tehtyyn komission päätökseen 96/369/EY (EYVL L 146, s. 42 ja s. 46).

sidottu tiettyihin kriteereihin ja että sillä pyritään tiettyihin tavoitteisiin.

55. Valikoivuutta ei estä myöskään se tosiseikka, ettei viranomaisille ole myönnetty harkintavaltaa toimenpiteen täytäntöönpanossa. Harkintavaltaa harjoitetaan pikemminkin korkeammalla tasolla tuen kriteerien määrittelemisen yhteydessä. Valtiontuen valvonta ei lisäksi perustu kantajan mainitsemaan WTO-sopimukseen, vaan yhteisön oikeuteen, jonka tavoitteet ovat laajemmat kuin WTO-oikeuden tavoitteet.

58. Espanjan hallituksen logiikan mukaisesti lainsäädännölliset tukisäännökset tai tukiohjelmat eivät koskaan täyttäisi valtiontuen edellytystä, koska niille on juuri tunnusomaista se, että niissä asetetaan ainoastaan abstrakteja kriteerejä tuensaajien ryhmän määrittelemiseksi. Päin vastoin, vain tällaisten yleisten säännösten nojalla myönnetty tuki voidaan tutkia EY 87 artiklan perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin käsitellyt toistuvasti tukiohjelmia ja lainsäädännöllisiä tukisäännöksiä ilman, että se on esittänyt epäilyksiä niiden valikoivuudesta sillä perusteella, että mahdolliset tuensaajat oli määritetty ainoastaan abstraktien kriteerien avulla eikä heitä ollut nimetty konkreettisesti. [22]

2) Asian arviointi

56. Toimenpiteen katsominen valtiontueksi edellyttää EY 87 artiklan 1 kohdan nojalla, että sillä suositaan tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja.

57. Tässä yhteydessä ei edellytetä, että konkreettiset tuensaajat on määritetty jo alusta alkaen. EY 87 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella myös jonkin tuotannonalan tukeminen riittää siihen, että tuki katsotaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Tästä seuraa, että mahdollisten tuensaajien ryhmän abstrakti määritteleminen on riittävä peruste sille, että toimenpide katsotaan valikoivaksi.

59. Sillä seikalla, ettei toimenpide ole tukia ja tasoitustulleja koskevassa WTO-sopimuksessa tarkoitettua tukea, ei ole merkitystä arvioitaessa, onko toimenpide EY 87 artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Julkisasiamies Darmon on tosin viitannut asiassa Sloman Neptun tekemiensä vertailevien päätelmien yhteydessä myös GATT:n vientitukikoodin mukaiseen tuen käsitteeseen, [23] mutta ei ole kuitenkaan johtanut siitä pakottavia seurauksia yhteisön oikeuden kannalta. Yhteisö voi joka

22 — Ks. esimerkiksi asia C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8365), joka koski Itävallan energiaverolain säännöstä; asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857), joka koski Saksan tuloverolain säännöstä, ja edellä alaviitteessä 10 mainitussa Maribel-tapauksessa annettu tuomio.

23 — Edellä alaviitteessä 20 mainitut yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, ratkaisuehdotuksen 46 kohta sekä 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

tapauksessa lainsäädännön sitä rajoittamatta katsoa valtiontueksi toimenpiteen, joka ei ole WTO-sopimuksen perusteella tukea, ja asettaa sisäisessä oikeusjärjestyksessään siltä osin tiukemmat kriteerit kuin kansainvälisessä yhteydessä on tehty.

60. Sopimuksen mukainen tuki ei olisi EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valikoitua tukea ainoastaan siinä tapauksessa, että se hyödyttäisi erotuksetta kaikkia kyseisen valtion alueella sijaitsevia yrityksiä. [24]

61. Kuten komissio perustellusti korostaa, tukea voivat hyödyntää ainoastaan sellaiset yritykset, jotka tarvitsevat hyötyajoneuvoa taloudellisessa toiminnassaan. Siten tietyt talouden alat, esimerkiksi vapaat ammatit, jäävät käytännössä yleensä kokonaan tuen ulkopuolelle.

62. Sopimus johtaa lisäksi siihen, että tuen suuruus vaihtelee eri aloilla. Koska tuettavien ajoneuvojen määrää ei ole rajattu mitenkään tuenhakijaa kohti, yritykset voivat hyötyä ohjelmasta eri tavalla siitä riippuen, miten tärkeä kuljetuspalvelu on niiden toimialalla. Sopimuksen erottaa sallitusta yleisestä toimenpiteestä myös se seikka, että tukea voivat vaatia yksinomaan luonnolliset henkilöt ja pk-yritykset.

63. On pohdittava, voidaanko näitä eroavaisuuksia perustella sen yleisen järjestelmän luonteella tai rakenteella, jossa toimenpidettä sovelletaan. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut tätä näkökohtaa ensimmäistä kertaa asiassa Italia vastaan komissio antamassaan tuomiossa. [25] Sen jälkeen tätä perustelua on käsitelty usein, erityisesti veron alennusten tai sosiaaliturvamaksujen yhteydessä. [26]

64. Nyt esillä olevan asian tosiseikat eroavat mainittujen asioiden taustalla olevista tilanteista siten, ettei tukeminen merkitse vapautusta yleisestä rasitteesta, vaan yksinkertaisesti tiettyjen yritysten ympäristö- ja liikennepoliittisista syistä tapahtuvaa suosimista.

65. Se seikka, että Espanjan hallitus pyrkii saavuttamaan sopimuksella tiettyjä poliittisia tavoitteita, ei tee toimenpiteestä yleistä järjestelmää, jonka sisällä tehdään tietty

24 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 35 kohta.

25 — Asia 173/73, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 33 ja 35 kohta).

26 — Ks. esimerkiksi edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomion 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä edellä alaviitteessä 10 mainittu Maribel-tapaus, tuomion 34 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

järjestelmästä johtuva erottelu.[27] Yleisestä järjestelmästä, joita ovat esimerkiksi verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmät, voi olla kyse vain, jos sen piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki kyseisen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneet yritykset. Sopimus ei koske kuitenkaan niitä yrityksiä, jotka eivät ole pk-yrityksiä tai eivät tarvitse hyötyajoneuvoa.

66. Koska Espanja ei lisäksi ole myöskään esittänyt mitään väitteitä sen puolesta, että sopimus kuuluisi johonkin laajempaan järjestelmään, toimenpiteen perusteleminen järjestelmästä johtuvana erotteluna ei voi tulla kysymykseen.

67. Tästä seuraa, että myös toinen kanneperuste on hylättävä.

C *Kolmas kanneperuste: syrjimättömyys*

68. Kolmannesta kanneperusteesta on todettava, ettei komissio ole väittänyt riidanalaisessa päätöksessä mitenkään, että tuensaajia syrjittäisiin kansalaisuuden perusteella. Espanjan hallituksen kanteessa lainaama kohta ei sisälly riidanalaiseen päätökseen, vaan päätökseen 98/693/EY. Tätä kanneperustetta ei näin ollen tarvitse tutkia erikseen. Eri jäsenvaltioiden kansalaisten välisen syrjinnän olemassaololla tai sen puuttumisella voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa sitä, vaikuttaako toimenpide jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä näkökohta on siten otettava tarvittaessa huomioon neljännen ja viidennen kanneperusteen tutkimisen yhteydessä.

D *Neljäs kanneperuste: kilpailun vääristymisen puuttuminen*

1) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

a) Espanjan kuningaskunta

69. Espanjan hallitus kiistää riidanalaiseen päätökseen sisältyvän toteamuksen siitä, että tuet uhkaavat vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska niillä vapautetaan tavanomaisista menoista (ammattimaista ja yksityistä) liikennettä harjoittavat yritykset, jotka kilpailevat muista jäsenvaltioista olevien kilpailijoiden kanssa.

27 — Ks. myös edellä alaviitteessä 5 mainittu asia CETM v. komissio, tuomion 53 kohta.

70. Espanjan hallitus pikemminkin katsoo, että samoin kuin ei sellaisille yrityksille myönnettävä tuki, jotka harjoittavat liikennettä omaan lukuun alueellisella tasolla pienillä ajoneuvoilla, ei myöskään kaikille muille sopimuksen tuensaajille myönnettävä tuki vääristä kilpailua vähäisen määränsä vuoksi. Tämä ilmenee Espanjan hallituksen mukaan pienten ja keskisuurten yritysten valtion tukia koskevista yhteisön suuntaviivoista (jäljempänä pk-yrityksiä koskevat suuntaviivat).[28] Vaikka näitä suuntaviivoja ei sovellettaisi kuljetusalalla, vähämerkityksistä tukea koskeva sääntö on yleisenä periaatteena kuitenkin merkityksellinen nyt esillä olevan asian kannalta.

71. Suullisessa käsittelyssä Espanjan hallitus viittasi asiassa C-351/98 annettuun ratkaisuehdotukseen ja väitti, että vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä on sovellettava kun toimenpiteellä tuetaan yrityksiä, jotka harjoittavat liikennettä ainoastaan omaan lukuun. Nämä yritykset eivät sen mukaan kilpaile yritysten kanssa, jotka harjoittavat liikennettä toisten lukuun.

b) Komissio

72. Komissio pysyy väitteessään, jonka mukaan vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä ei sovelleta kuljetusalalla, johon kuuluu myös omaan lukuun harjoitettava liikenne. Koska tämä ala on hyvin pirstoutunut ja sille on tunnusomaista ylikapasiteetti, vähäinenkin tuki voi vääristää kilpailua.[29] Tuensaajat saavat komission mukaan etua sellaisiin yrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet toisiin jäsenvaltioihin, ja suuryrityksiin nähden, jotka ovat niiden tosiasiallisia tai mahdollisia kilpailijoita.

73. Komissio moitti Espanjan hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämiä väitteitä siitä, että ne esitettiin liian myöhään, ja torjui nämä väitteet. Myös omaan lukuun harjoitettava liikenne on komission mukaan osa kuljetusmarkkinoita, koska se voidaan korvata ammattimaista liikennettä toisten lukuun harjoittavien yritysten palveluilla.

2) Asian arviointi

74. EY 87 artiklan 1 kohdassa kielletään jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

28 — Espanjan hallitus lainaa 20.5.1992 annettuja pienten ja keskisuurten yritysten valtion tukia koskevia yhteisön suuntaviivoja (EYVL C 213, s. 2), sellaisena kuin ne on muutettuna vähämerkityksisestä tuesta annetulla tiedonannolla (EYVL 1996, C 68, s. 9), joka on sittemmin korvattu pk-yrityksiä koskevilla vuonna 1996 annetuilla yhteisön suuntaviivoilla (EYVL C 213, s. 4).

29 — Komissio viittaa tältä osin erityisesti edellä alaviitteessä 5 mainittuun asiaan CETM v. komissio, tuomion 90, 92 ja 93 kohta.

75. Kun tutkitaan komission näiden edellytysten osalta riidanalaisessa päätöksessään tekemää arviota, on otettava huomioon, että komissiolla on EY 87 artiklaa sovellettaessa paljon harkintavaltaa. Yhteisöjen tuomioistuimet eivät siten voi korvata komission arviointia omallaan, vaan niiden on ainoastaan tutkittava, rasittaako tätä arviointia ilmeinen virhe tai onko harkintavaltaa käytetty väärin. [30]

76. Komissio voi EY 87 artiklaa soveltaessaan tukeutua suuntaviivoihin ja tiedonantoihin. Kun otetaan huomioon sopimuksessa määrättyjen tukien suuruus, komissio olisi mahdollisesti [31] voinut soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa tiedonantoa ja katsoa toimenpiteet tämän perusteella yhteismarkkinoille soveltuviksi. Komissio kuitenkin torjui tämän, koska kyse on sen mukaan kuljetusalalla toteutettavasta toimenpiteestä, johon tiedonantoa ei komission mukaan sovelleta.

77. Sopimuksen edunsaajat ovat kuitenkin ainoastaan osittain yrityksiä, jotka harjoittavat liikennettä toisten lukuun, siis kuljetusyrityksiä sanan suppeassa merkityksessä. Toimenpiteestä hyötyvät myös yritykset, joiden taloudellisen toiminnan painopiste on muilla aloilla ja jotka käyttävät tässä yhteydessä omia hyötyajoneuvoja omaan lukuun harjoitettavassa liikenteessä.

78. Espanjan hallitus esitti suullisessa käsittelyssä väitteen, jonka mukaan komissio on pitänyt toimenpidettä kuljetusalaan liittyvänä myös silloin, kun sillä tuetaan yrityksiä, jotka harjoittavat liikennettä omaan lukuun, eikä ole näin ollen soveltanut vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä. Toisin kuin mitä komissio esittää, tätä väitettä ei pidä hylätä liian myöhään esitettynä. Espanjan hallitus on nimittäin esittänyt vastaavan toteamuksen jo kannekirjelmässä. Kyse ei siten ole uudesta perusteesta, vaan ainoastaan jo esitetyn kanneperusteen täydentämisestä.

79. Jotta voidaan määrittää täsmällisesti, mitä omaan lukuun harjoitettavalla liikenteellä on ymmärrettävä, on viitattava yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä liikennettä (maanteiden tavaraliikenne toisen lukuun) 23 päivänä heinäkuuta 1962 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin, [32] sellaisena kuin se on

30 — Asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135, 34 kohta); asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8237, 26 kohta) ja asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2289, 46 kohta).

31 — Tähän liittyy kuitenkin tarkemmin katsottuna tiettyjä epäilyjä. Vaikka tuen määrä on vähäinen ajoneuvoa kohti, hakijakohtaista tuen määrää ei sopimuksen perusteella ilmeisesti ole rajattu koskemaan tiettyä ajoneuvojen määrää. Näin ollen olisi teoreettisesti mahdollista, että tuki ylittää yksittäistapauksissa vähämerkityksiselle tuelle asetetun rajan, joka on 100 000 ecua kolmen vuoden ajanjaksolla. Lisäksi on pohdittava, missä määrin sopimus estää — kuten vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossa edellytetään — useampien tukien päällekkäisyyden.

32 — EYVL L 70, s. 2005.

muutettuna jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen yhteisön markkinoille pääsystä 26 päivänä maaliskuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 881/92,[33] liitteessä I olevan 4 kohdan määritelmään.[34]

a) Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön soveltamatta jättäminen (neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa)

i) Suuntaviivojen merkitys

80. Komissio on vahvistanut vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossa, johon viitataan vuonna 1996 annetuissa pk-yrityksiä koskevissa suuntaviivoissa,[35] EY 87 artiklan 1 kohtaa koskevan tulkintasäännön. Siinä säädetään yksinkertaistaen seuraavaa: niillä tuilla, joiden kokonaismäärä ei ylitä 100 000 ecua kolmen vuoden ajanjaksolla, ei oleteta olevan merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. EY 87 artiklan 1 kohtaa ei siten sovelleta määrään, joka on tätä enimmäismäärää pienempi.[36]

81. Yhteisöjen tuomioistuin on ottanut useaan otteeseen kantaa suuntaviivojen merkitykseen valtiontuen valvonnan alalla ja todennut erityisesti, "että komissio voi hyväksyä harkintavaltansa käyttämiseksi toimintaohjeita suuntaviivojen kaltaisten säännösten muodossa, jos nämä säännökset sisältävät ohjeellisia sääntöjä kyseisen toimielimen toimintaa varten eivätkä ne ole perustamissopimuksen vastaisia".[37]

82. Asiassa CIRFS annetusta tuomiosta ilmenee, että komission on myös noudatettava antamiaan suuntaviivoja.[38] Tämä tapaus koski kuitenkin niin sanottuja synteettikuitualan tukia koskevia toiminta-

33 — EYVL L 95, s. 1.

34 — Mainitun määritelmän sanamuoto on seuraava:
"4. Tavaroiden kuljetukset moottoriajoneuvolla [on vapautettu liikennelupamenettelystä ja kuljetusluvasta] seuraavin edellytyksin:
a) kuljetettavien tavaroiden on kuuluttava kyseiselle yritykselle tai yrityksen on pitänyt myydä, ostaa, antaa, vuokrata, tuottaa, louhia tai erottaa, jalostaa tai korjata ne;
b) kuljetuksen tarkoituksena tulee olla tavaroiden kuljettaminen yritykseen tai yrityksestä taikka niiden siirtäminen joko yrityksen sisällä tai yrityksen omia tarpeita varten sen ulkopuolella;
c) kuljetuksessa käytettävien moottoriajoneuvojen on oltava yrityksen oman henkilöstön ajamia;
d) kuljetuksessa käytettävien ajoneuvojen on kuuluttava yritykselle tai niiden on oltava yrityksen osamaksulla ostamia tai vuokraamia — — ;
e) kuljetustoiminnan osuuden tulee olla toisarvoinen yrityksen kokonaistoiminnassa."

35 — Ks. edellä alaviitteessä 28 mainitut viittaukset.

36 — Julkisasiamies Léger viittaa siihen, että vähämerkityksistä tukea koskevan tiedonannon ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön välillä, jonka mukaan myös vähäisinkin tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. tältä osin alla mainittu asia, ratkaisuehdotuksen 115 ja 116 kohta), näyttäisi olevan tietty ristiriita. Julkisasiamies Léger'n 14.3.2002 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-382/99, Alankomaat v. komissio (tuomio 13.6.2002, Kok. 2002, s. I-5163, ratkaisuehdotuksen 45 kohta).

37 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-310/99, tuomion 52 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-288/96, tuomion 62 kohta.

38 — Asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 34 ja 36 kohta); ks. myös asia C-311/94, Ijssel-Vliet, tuomio 15.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5023, 42 kohta).

ohjeita, jotka oli annettu jäsenvaltioiden suostumuksella EY 88 artiklan 1 kohtaan perustuvina aiheellisina toimenpiteinä.[39] Tätä toteamusta sovelletaan kuitenkin vastaavasti niihin suuntaviivoihin, jotka komissio on antanut vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossa.[40]

83. Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön vahvistaminen palvelee ensinnäkin hallinnon yksinkertaistamista, ja toiseksi se luo avoimuutta ja oikeusvarmuutta.[41] Komissio selventää jäsenvaltioille erityisesti, missä tapauksissa toimenpiteestä ei tarvitse antaa tietoa komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tähän tavoitteeseen päästään vain, jos sääntö sitoo myös komissiota. Tästä seuraa, ettei komissio voi käyttää harkintavaltaa sen suhteen, soveltaako se sääntöä vai ei. Sen on lisäksi otettava huomioon näiden suuntaviivojen soveltamisala, joka on määritetty vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossa.

ii) Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön soveltamatta jättäminen kuljetusalalla myönnettävään tukeen

84. Vähämerkityksistä tukea koskevan tiedonannon sanamuodon perusteella sääntöä ei sovelleta muun muassa kuljetusalalla. Komissio on tulkinnut kuljetusalan käsitettä laajasti. Tämän tulkinnan mukaan kuljetusalalle kuuluu kaikki liikenteenharjoittaminen riippumatta siitä, harjoittaako kuljetusyritys liikennettä toisten lukuun vai harjoittaako liikennettä toisella alalla toimiva yritys omaan lukuun.

85. Espanjan hallitus näyttää sitä vastoin puoltavan suppeampaa tulkintaa. Vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä olisi sovellettava tämän tulkinnan mukaan ainoastaan liikenteenharjoittajille myönnettävään tukeen, toisin sanoen yrityksille, joiden taloudellinen toiminta keskittyy toisten lukuun harjoitettavaan liikenteeseen.

86. Kuljetusalan jättämistä vähämerkityksistä tukea koskevan säännön soveltamisalan ulkopuolelle sitä käsittelevässä tiedonannossa on tulkittava yhdessä tämän säännöksen merkityksen ja tavoitteen kanssa. Ratkaisua ei kuitenkaan löydy suoraan itse tiedonannosta. Vuoden 1992 pk-yrityksiä koskevissa suuntaviivoissa, joihin vähämerkityksistä tukea koskeva sääntö alun perin sisältyi, todetaan säännön soveltamisalan täsmentämisestä ainoastaan, ettei suuntaviivoja sovelleta aloilla, joilla on annettu erityisiä oikeussääntöjä.

87. Komissio on perustellut kuljetusalaa koskevaa poikkeusta riidanalaisessa päätöksessä ja asian käsittelyssä yhteisöjen

39 — Ks. suullista käsittelyä varten laadittu kertomus asiassa C-313/90 (Kok. 1993, s. I-1127 ja sitä seuraavat sivut).

40 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus asiassa C-382/99, ratkaisuehdotuksen 50 kohta.

41 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-310/99, tuomion 52 kohta.

tuomioistuimessa sillä, että jo verrattain vähäinen tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan tällä alalla, jolla toimii suuri määrä pieniä yrityksiä. Näin ollen säännön soveltamatta jättämisellä otetaan siis huomioon kuljetusmarkkinoilla vallitsevat erityiset olosuhteet.

88. On pohdittava sitä, mitä palveluja nämä kuljetusmarkkinat kattavat. Palvelujen on katsottava kuuluvan samoille markkinoille silloin, kun ne soveltuvat palvelemaan samaa tarvetta, ja tällöin ominaisuuksiltaan erilaiset palvelut muodostavat markkinat ainoastaan siinä tapauksessa, että ne ovat vaihdettavissa keskenään huomattavassa määrin. [42]

89. Komissio on todennut riidanalaisen päätöksen 28 kohdassa, että järjestelmä on tosiasiallisesti suunnattu yrityksille, jotka harjoittavat liikennettä joko omaan tai toisten lukuun. Komissio ei ole perustellut tarkemmin sitä, missä määrin nämä molemmat liikenteenharjoittamisen muodot ovat vaihdettavissa ja siten osa samoja markkinoita.

90. Komissio kuitenkin myöntää riidanalaisen päätöksen 29 kohdassa, että sopimuksen tekeminen liikenteenharjoittajan kanssa näiden palvelujen suorittamisesta ei olisi taloudellisesti kannattavaa yrityksille, jotka harjoittavat liikennettä omaan lukuun paikallisella ja alueellisella tasolla ajoneuvoilla, joiden sallittu enimmäispaino on enintään 3,5 tonnia. Siten näiden tuensaajien hyväksi toteutettavia toimenpiteitä ei katsota riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi.

91. Komissio ei ole kuitenkaan ottanut huomioon, että myös yrityksille, jotka käyttävät suurempia hyötyajoneuvoja ja joiden liikennöimät matkat ovat pitempiä, voi olla edullisempaa käyttää omia ajoneuvoja kuin tehdä sopimus liikenteen harjoittamisesta kolmansien kanssa. Ajoneuvon omistaja voi esimerkiksi päättää aina itse oman ajoneuvonsa käytöstä eikä ole riippuvainen kolmannen tuottamien vastaavien palvelujen saatavuudesta. Liikennettä omaan lukuun harjoittavassa yrityksessä tavaroiden ja henkilöiden kuljettaminen liittyy lisäksi usein muiden palvelujen tuottamiseen tämän yrityksen päätoimialalla, esimerkiksi kuljetettujen tavaroiden kokoamiseen ja asentamiseen. Tavaroiden kuljetettavaksi antaminen ei vaikuta tällaisissa olosuhteissa kovinkaan tarkoituksenmukaiselta myöskään muissa kuin komission myöntämissä tapauksissa.

92. Pk-yritys, joka harjoittaa jo liikennettä omaan lukuun omalla ajoneuvolla, on kerran lähtökohtaisesti valinnut tämän

42 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen EY 82 artiklaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön osalta asia C-7/97, Bronner, tuomio 26.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7791, 33 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

yhtiömuodon ottamalla erityiset tarpeensa huomioon ja investoinut ajoneuvoon. Tarkoituksena on myös käyttää tätä ajoneuvoa, jotta investointi olisi kannattava ja juoksevat kulut voitaisiin kattaa. Kuljetusten antaminen kolmansien tehtäväksi tulisi kysymykseen vain, jos toimintaedellytykset olisivat muuttuneet siten, että kerran tehdyn, oman ajoneuvon käyttöä koskevan päätöksen muuttaminen vaikuttaa kannattavalta. Tähän päätökseen voi tuskin vaikuttaa ratkaisevasti niin vähäinen uuden ajoneuvon hankintaan myönnettävä tuki, josta on määrätty sopimuksessa.

93. Komissio on jättänyt huomiotta, että yksittäistapauksissa tehdään mahdollisesti pitkällä aikavälillä vastaavaa liikenteenharjoittamisen uudelleenorganisointia. Se on katsonut virheellisesti, että molemmat liikenteenharjoittamisen muodot ovat vaihdettavissa siten, että niiden voidaan katsoa kilpailevan keskenään ja muodostavan siten yhtenäiset markkinat.

94. Omaan lukuun harjoitettavan liikenteen erillistä tarkastelua puoltaa kuitenkin se seikka, että myös yhteisössä maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevissa johdetun oikeuden säännöksissä erotetaan toisten lukuun harjoitettava liikenne ja omaan lukuun harjoitettava liikenne. Jälkimmäiset vapautetaan liikennelupamenettelystä ja kuljetusluvasta, joita pääsy jäsenvaltioiden väliseen maanteiden tavaraliikenteeseen muutoin edellyttää.[43]

95. Kun vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä tulkitaan tarkoituksenmukaisesti, tätä sääntöä ei olisi pitänyt soveltaa ainoastaan siinä tapauksessa, että tukia myönnetään liikenteenharjoittajille, jotka harjoittavat ammattimaista liikennettä toisten lukuun. Ainoastaan nämä yritykset toimivat kuljetuspalvelujen markkinoilla, joille on tunnusomaista yritysten suuri määrä ja joilla jo vähäinenkin tuki voi johtaa kilpailun vääristymiseen.

96. Muita yrityksiä, jotka harjoittavat liikennettä mutta omaan lukuun, ei pidä tarkastella kuljetusmarkkinoilla toimivina toimijoina, vaan näihin yrityksiin on sovellettava sääntöjä, joita sovelletaan niiden päätoimialalla. Jos nämä yritykset eivät kuulu muille poikkeusaloille ja jos muut vähämerkityksistä tukea koskevan säännön edellytykset täyttyvät, näille yrityksille sopimuksen perusteella myönnettävä tuki ei ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

43 — Yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä liikennettä (maanteiden tavaraliikenne toisen lukuun) 23 päivänä heinäkuuta 1962 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin (EYVL L 70, s. 2005), sellaisena kuin se on muutettuna jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen yhteisön markkinoille pääsystä 26 päivänä maaliskuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 881/92 (EYVL L 95, s. 1), liitteen I 4 kohta.

iii) Välipäätelmä

97. Komission vähämerkityksistä tukea koskevan säännön virheellinen soveltaminen johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen kokonaisuudessaan.

98. Yhteisöjen tuomioistuimen ei olisi mahdollista kumota päätöstä osittain sen päätöksen osan vuoksi, joka koskee sellaisille yrityksille myönnettävää tukea, jotka harjoittavat liikennettä omaan lukuun. Kumotessaan päätöksen osittain yhteisöjen tuomioistuin määrittäisi markkinat uudelleen asianmukaisesti ja harkitsisi siten asiaa komission puolesta. Komission tehtävä on arvioida toimenpidettä kokonaan uudelleen soveltamalla vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä asianmukaisesti. Tässä yhteydessä on tutkittava, täyttääkö liikennettä omaan lukuun harjoittavien yritysten tukeminen vähämerkityksistä tukea koskevan säännön edellytykset ja erityisesti sitä, onko tuen arvon rajaa noudatettu ja päällekkäisyys muiden tukien kanssa estetty.

99. Toissijaisesti seuraavaksi on tutkittava perusteellisesti kaikki kanneperusteet ja niiden osat siinä tapauksessa, jos yhteisöjen tuomioistuin ei yhdy tässä ratkaisuehdotuksessa esitettyyn käsitykseen.

b) EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (neljännen kanneperusteen toinen osa)

100. Jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa komission katsoneen perustellusti, ettei vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä voida soveltaa, olisi varmistettava, ettei komissio ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä todetessaan, että sopimuksen perusteella myönnettävä tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY 87 artiklan 1 kohdan nojalla.

101. Jotta voidaan arvioida, miten toimenpiteet vaikuttavat kilpailuun, on ensinnäkin määritettävä ne markkinat, joita tuki koskee.

i) Relevanttien markkinoiden määritteleminen

102. Komissio on rinnastanut riidanalaisessa päätöksessä omaan ja toisten lukuun harjoitettavan liikenteen eikä ole tarkastellut seikkaperäisesti relevanttien markkinoiden määrittelemistä.

103. Markkinoiden määrittelemiseen EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisen yhteydessä sovelletaan vastaavasti niitä toteamuksia, jotka koskevat vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossa tarkoitetun kuljetusalan käsitteen määrittelemistä. Yrityksen omilla ajoneuvoilla omaan lukuun harjoitettavaa liikennettä ei voida suoraan korvata toisen lukuun harjoitettavalla liikenteellä. Nämä molemmat liikenteenharjoittamisen muodot eivät siten muodosta yhtenäisiä markkinoita.

104. Komissio ei ennen kaikkea ole esittänyt, miksi tähän asti omilla ajoneuvoilla toisen pääasiallisen toiminnan sivutoimena harjoitettava liikenne voidaan tosiasiallisesti vaihtaa kolmansien tuottamiin palveluihin. Vaihdettavuutta vastaan puhuu nimenomaan se tosiseikka, että sopimuksessa tarkoitettu tuensaajien ryhmä on toistaiseksi käyttänyt omia ajoneuvojaan tässä tarkoituksessa.

105. Riidanalainen päätös olisi siis kumottava myös relevanttien markkinoiden virheellisen määrittelyn vuoksi.

ii) Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan

106. Jos tarkastellaan pelkästään markkinoita, joilla harjoitetaan ammattimaista liikennettä toisten lukuun, ei voida kiistää komission riidanalaisessa päätöksessä esittämiä toteamuksia, jotka koskevat kilpailun vääristymistä ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista.

107. Kuten komissio on riidanalaisen päätöksen 25 kohdassa perustellusti todennut, yhteisön sisäiset liikennemarkkinat on kabotaasiliikenteen markkinat mukaan lukien vapautettu nyttemmin kokonaan, joten espanjalaiset yritykset kilpailevat muista jäsenvaltioista olevien yritysten kanssa.

108. Sopimus antaa Espanjaan sijoittautuneille liikennealalla toimiville pk-yrityksille edun sellaisiin suuryrityksiin ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yrityksiin nähden, jotka voivat hyödyntää tukea käytännössä ainoastaan teoreettisesti samoilla edellytyksillä kuin espanjalaiset yritykset. Näistä poiketen muista jäsenvaltioista olevilla yrityksillä ei nimittäin ole yleensä käytössään Espanjassa rekisteröityjä hyötyajoneuvoja, jotka voidaan poistaa liikenteestä ja korvata uusilla tukea saavilla ajoneuvoilla.

109. Espanjan hallitus on tosin väittänyt kolmannen kanneperusteen yhteydessä, ettei sopimuksella syrjitä muista jäsenvaltiosta peräisin olevia yrityksiä. Koska liikenteestä poistetun ajoneuvon ei tarvitse olla tuensaajan omistuksessa, muista jäsenvaltioista olevat yritykset voisivat sopia Espanjassa rekisteröidyn ajoneuvon omistajan kanssa tämän ajoneuvon poistamisesta liikenteestä. Espanjan hallituksen mukaan on myös mahdollista viedä hyötyajoneuvo Espanjaan, rekisteröidä se siellä ja poistaa ajoneuvo sen jälkeen liikenteestä. Näihin Espanjan hallituksen osoittamiin tapoihin, joilla muista jäsenvaltioista olevat yritykset voivat täyttää tuen edellytykset, liittyy kuitenkin lisäkustannuksia, jotka ovat suhteettomia myönnetyn tuen määrään nähden. Tästä seuraa, että sopimuksessa asetetaan muista jäsenvaltioista olevat yritykset ainakin välillisesti epäedullisempaan asemaan.

110. Vaikka rahoitustuella tuetaan hankintaa, tuki on katsottava toimintatueksi. Koska uuden ajoneuvon hankintaan myönnettävän tuen tarkoituksena on korvata vähintään 10 vuotta vanha hyötyajoneuvo, tuensaajat vapautetaan menoista, joista ne olisivat tavallisesti joka tapauksessa vastanneet tavanomaisen yritystoimintansa yhteydessä. Hankintaan ei liity yrityksen toiminnan uudelleen suuntaamista tai yrityksen laajentamista, joka aiheuttaisi poikkeuksellisen rahoitustarpeen. Toimintatuki katsotaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti kilpailua vääristäväksi, koska sillä parannetaan tuettujen yritysten taloudellista tilannetta ja toimintamahdollisuuksia tuen ulkopuolelle jääviin yrityksiin nähden. [44]

111. Jos valtion varoista myönnettävä kilpailua vääristävä tuki vahvistaa sellaisten kotimaisten yritysten asemaa, jotka kilpailevat muista jäsenvaltioista olevien yritysten kanssa, tuki vaikuttaa myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [45]

112. Espanjan hallitus katsoo, että vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä voidaan soveltaa kuljetusalalla, vaikkei se kuulukaan pk-yrityksiä koskevien suuntaviivojen soveltamisalan piiriin.

113. Tältä osin on ensinnäkin todettava, ettei kuljetusalaa ole jätetty soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan vuosina 1992 ja 1996 annetuissa pk-yrityksiä koskevissa suuntaviivoissa. Myöskään vähämerkityksistä tukea koskevaa tiedonantoa, johon vuonna 1996 annetuissa pk-yrityksiä koskevissa suuntaviivoissa viitataan, ei sovelleta sen yksiselitteisen sanamuodon perusteella tällä alalla.

44 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomion 89 ja 90 kohta ja asia T-459/93, Siemens v. komissio, tuomio 8.6.1995 (Kok. 1995, s. II-1675, 48 kohta), vahvistettu asiassa C-278/95 P, Siemens v. komissio, 15.5.1997 annetussa tuomiossa (Kok. 1997, s. I-2507, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

45 — Asia 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, tuomio 17.9.1980 (Kok. 1980, s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 11 kohta) ja edellä alaviitteessä 22 mainittu asia C-156/98, tuomion 33 kohta.

114. Espanjan hallituksen päättely näyttää kuitenkin perustuvan siihen olettamukseen, että vähämerkityksistä tukea koskeva sääntö on yhteisön valtiontukia koskevan oikeuden yleinen periaate, jota sovelletaan komission vastaavista tiedonannoista riippumatta.

115. Yhteisöjen tuomioistuin ei omaksunut tätä käsitystä asiassa C-156/98 antamassaan tuomiossa, vaan viittasi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä, jossa todetaan, että tuen suhteellisen vähäinen merkitys ja tukea saavan yrityksen suhteellisen pieni koko eivät merkitse sitä, ettei tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [46] Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut, että verrattain vähäinenkin tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos sillä alalla, jolla tuensaajayritys toimii, on kova kilpailu. [47]

116. Yhteisöjen tuomioistuimen varovaiset ilmaisut (*eivät merkitse sitä, ettei tuki voi* vaikuttaa kauppaan ja vähäinenkin tuki *voi* vaikuttaa kauppaan) viittaavat kuitenkin siihen, että kaikki vielä näin vähäinen tuki ei välttämättä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä siten kuulu EY 87 artiklan 1 kohdan kiellon piiriin. Jos asian laita olisi näin, vähämerkityksistä tukea koskeva tiedonanto olisi ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa. Vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossa perustellaan EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamatta jättämistä nimittäin juuri sillä, ettei määrältään vähäisellä tuella ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä kilpailuun.

117. Kun otetaan huomioon niiden kuljetusmarkkinoiden erityispiirteet, joiden rakenne on — kuten komissio on todennut, eikä kukaan ole sitä kiistänyt — erittäin pirstoutunut ja joille on tunnusomaista ylikapasiteetti, ilmeinen arviointivirhe ei kuitenkaan ole se, että komissio on katsonut sopimuksessa määrätyn tuen vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Myös tuki, joka ei ylitä vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossa määritettyä kynnystä, voi antaa tuensaajalle merkittävän edun muissa jäsenvaltioissa toimiviin kilpaileviin liikenteenharjoittajiin nähden sellaisilla markkinoilla, joilla kilpailu on kovaa. Kuten todettiin, tämä koskee kuitenkin ainoastaan ammattimaista liikenteenharjoittamista.

3) Päätelmä

118. Koska komissio on kuitenkin perusteettomasti jättänyt soveltamatta vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä sellaisille yrityksille myönnettävään tukeen, jotka harjoittavat liikennettä ainoastaan omaan lukuun, neljäs kanneperuste on hyväksyttävä. Markkinoiden virheellinen määritteleminen johtaisi päätöksen kumoamiseen myös siinä toissijaisesti tutkitussa tapauksessa, ettei vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä voitu soveltaa.

46 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 38 kohta ja 39 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö. Ks. myös edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-310/99, tuomion 86 kohta.

47 — Asia 259/85, Ranska v. komissio, tuomio 11.11.1987 (Kok. 1987, s. 4393, 24 kohta) ja asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 27 kohta).

E *Viides kanneperuste: EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan rikkominen (tietyn taloudellisen toiminnan edistämiseen tarkoitetun tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille)*

1) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

a) Espanjan kuningaskunta

119. Espanjan hallitus katsoo, että kun komissio on tutkinut poikkeusta valtiontukia koskevasta kiellosta, se on tukeutunut perusteettomasti pelkästään ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskeviin komission suuntaviivoihin.[48] Tämänkaltaiset suuntaviivat toimivat Espanjan hallituksen mukaan ainoastaan suuntaa-antavina, mutta eivät rajoita komission valtuuksia soveltaa sen lisäksi EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa suoraan.

120. Sopimus johtaa Espanjan hallituksen mukaan ajoneuvokaluston ennenaikaiseen uusiutumiseen ja siten päästöjen vähenemiseen sekä liikenneturvallisuuden lisääntymiseen ilman, että se lisäisi liikenteen kapasiteettia. Koska tukea ei lisäksi voida katsoa toimintatueksi vaan investointitueksi, se olisi Espanjan hallituksen mukaan voitu hyväksyä EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

121. Oikeuskäytännöstä ja komission noudattamasta käytännöstä ilmenee Espanjan hallituksen mukaan, ettei toimintatukikaan ole kaikissa tapauksissa yhteismarkkinoille soveltumatonta. Komissio ei ole Espanjan hallituksen mukaan kuitenkaan tutkinut, onko kyseessä toimintatuki, joka voidaan hyväksyä. Komissio on myös arvioinut toimenpidettä ainoastaan sen ympäristönsuojelua koskevien näkökohtien mutta ei liikenneturvallisuuden lisääntymisen kannalta.

b) Komissio

122. Komissio korostaa, että sitä sitovat sen itsensä antamat suuntaviivat. Koska toimenpide ei johda nykyisten ympäristönormien ylittämiseen eikä sillä tueta pelkästään ympäristönsuojelusta aiheutuvia lisäkustannuksia, ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskevissa komission suuntaviivoissa määritettyä poikkeusta ei ole olemassa. Tätä sovelletaan myös analogisesti niihin myönteisiin vaikutuksiin, joita toimenpiteellä on liikenneturvallisuuteen.

123. Komissio selventää, että sääntöjenmukaiseksi voidaan katsoa ainoastaan tuki, jolla on sellainen vaikutus, jota myös yri-

48 — EYVL 1994, C 72, s. 3.

tyksen tavanomaisella markkinakäyttäytymisellä ei olisi ollut. Tuensaajat vapautetaan kuitenkin ainoastaan menoista, joista niiden on joka tapauksessa vastattava vanhentuneen ajoneuvon vaihtamisen yhteydessä. Koska kyse on komission mukaan siten toimintatuesta eikä tuen ja ympäristölle aiheutuvan lisäarvon välillä ole yhteyttä, toimenpiteeseen ei voida EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla soveltaa poikkeusta valtiontukia koskevasta kiellosta.

2) Asian arviointi

124. EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tässä yhteydessä tukisäännöksillä voi olla tiettyjä, yhteisön politiikan kanssa yhdenmukaisia tavoitteita, kuten ympäristönsuojelun ja liikenneturvallisuuden parantaminen.

125. Sovellettaessa tätä poikkeussäännöstä komissiolla on laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointia, joka kuuluu ainoastaan rajoitetusti yhteisöjen tuomioistuimen laillisuusvalvontaan.[49] Komission esittämien näkemysten on oltava erityisesti johdonmukaisia,[50] eikä niitä saa rasittaa ilmeinen arviointivirhe tai harkintavallan väärinkäyttö.[51]

126. Kuten jo todettiin, komissio voi sitoutua noudattamaan harkintavaltaa käyttäessään antamiaan suuntaviivoja, mikäli nämä suuntaviivat ovat yhteisön oikeuden mukaisia.[52] Komissio on käyttänyt tätä mahdollisuutta antamalla ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskevat suuntaviivat.

127. Komissio on katsonut sopimuksen EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaiseksi toimenpiteeksi. Se on kuitenkin torjunut sen, että toimenpiteeseen sovellettaisiin poikkeusta valtiontukia koskevasta kiellosta ottamalla huomioon ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskevat komission suuntaviivat. On tutkittava, ettei komission sopimusta koskevaa arviointia rasita ilmeinen arviointivirhe.

49 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Maribel, tuomion 55 kohta, ja edellä alaviitteessä 47 mainittu asia C-303/88, tuomion 34 kohta.

50 — Yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4103, 51 kohta).

51 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-310/99, tuomion 46 kohta; asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135, 34 kohta) ja edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-288/96, tuomion 26 kohta.

52 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta.

128. Komissiota ei voida arvostella siitä, että se on pitäytynyt EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa soveltaessaan suuntaviivoissa eikä ole harkinnut poikkeuksen soveltamista näiden suuntaviivojen ulkopuolella. Suuntaviivojen tarkoituksena on juuri asettaa harkintavallan käyttämiselle yhtenäiset kriteerit, jotka sitovat komissiota. Ainoastaan siten varmistetaan, että kaikkia tuensaajia kohdellaan samalla tavalla ja että taataan päätösten avoimuus ja ennakoitavuus.

129. Komissio on myös soveltanut oikein suuntaviivoissa säädettyjä kriteerejä, kun se on ottanut huomioon, ettei tuki koske ympäristönsuojelusta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamista eikä siinä edellytetä myöskään lainsäädännöllisten ympäristönormien ylittämistä, kuten suuntaviivojen 3.2.3 kohdan A ja B alakohdassa todetaan. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että komission suuntaviivoja sovelletaan sen poikkeussäännöksen konkretisoimiseksi, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan valtiontukia koskevaa kieltoa, ja näitä suuntaviivoja on näin ollen tulkittava suppeasti. [53]

130. Sopimus tarjoaa tosin taloudellisen kannustimen siihen, että vähintään kymmenen vuotta vanhat ajoneuvot korvataan uusilla. Vaikka tämänikäiset ajoneuvot olisi joka tapauksessa pitänyt vaihtaa lähitulevaisuudessa, tietty todennäköisyys puoltaa sitä, että ainakin osa yrityksistä on käyttänyt juuri tukea romuttaakseen ajoneuvon varhaisemmassa vaiheessa. Yleinen kokemus on lisäksi osoittanut, että kun otetaan huomioon ajoneuvojen valmistuksessa käytettävän tekniikan kehityksen edistyminen, korvaavien ajoneuvojen turvallisuutta, polttoaineenkulutusta ja pakokaasupäästöjä koskevat ominaisuudet ovat paremmat kuin vähintään kymmenen vuotta vanhemmissa ja nyt liikenteestä poistetuissa ajoneuvoissa. Toimenpiteen myönteistä vaikutusta ympäristöön ja liikenneturvallisuuteen ei siten voida täysin kiistää.

131. Poikkeuksen soveltamisen perusteeksi ei kuitenkaan vielä riitä pelkästään se, että tuella on vastaavia myönteisiä vaikutuksia. Suhteellisuusperiaate edellyttää pikemminkin, ettei tuki ole suurempi kuin mitä ympäristönsuojelua koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää. Ainoastaan silloin jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan puuttuminen on perusteltua. Tuen suuruus määräytyi nyt esillä olevassa asiassa kuitenkin pelkästään ostohinnan perusteella, eikä se liittynyt mitenkään uuden hyötyajoneuvon hankintaan liittyviin ympäristönsuojelusta aiheutuviin lisäkustannuksiin tai nykyisten ympäristönormien ylittämisestä aiheutuviin erityiskustannuksiin. Komissio on siten perustellusti torjunut poikkeuksen soveltamisen.

53 — Ks. EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisten poikkeusten osalta edellä alaviitteessä 22 mainittu asia C-156/98, tuomion 49 kohta.

132. Ei ole totta, että komissio on ottanut huomioon pelkästään ympäristöpoliittiset näkökohdat, mutta ei toimenpiteen vaikutusta liikenneturvallisuuteen. Komission riidanalaisessa päätöksessä esittämät huomautukset koskevat pikemminkin nimenomaisesti molempia aloja. Ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskevien komission suuntaviivojen säännöksiä ei kuitenkaan voida soveltaa siltä osin kuin tuen tarkoituksena on parantaa liikenneturvallisuutta. Kyseessä ei ole kuitenkaan harkintavirhe, koska perustana on syytä käyttää samoja suuntaviivoissa vahvistettuja kriteerejä, jotka viime kädessä ilmentävät suhteellisuusperiaatetta.

133. Tuki on tähänastisen oikeuskäytännön perusteella katsottava toimintatueksi, koska sillä tuettiin joka tapauksessa tarvittavia kaluston uusimisinvestointeja,[54] vaikka hankintoja onkin tuen vuoksi mahdollisesti hieman aikaistettu. Toimintatuen osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei siihen yleensä voida soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta.[55] Komissio on siten väittänyt riidanalaisessa päätöksessään perustellusti, että tuki on ristiriidassa yhteisen edun kanssa.

134. Myös toimintatuki voi tietyin edellytyksin olla yhteismarkkinoille soveltuvaa, kuten ilmenee ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukea koskevista komission suuntaviivoista.[56] Sopimuksen perusteella myönnetty tuki ei kuitenkaan ilmeisesti ole rinnastettavissa niihin tapauksiin, joissa komissio katsoo toimintatuen suuntaviivojen perusteella poikkeuksellisesti yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Espanjan hallitus ei ole lisäksi myöskään esittänyt mitään seikkoja, joilla voitaisiin perustella poikkeuksen soveltaminen toimintatukeen nyt esillä olevassa asiassa. Koska nyt esillä olevassa asiassa käsiteltävää investointitukea ei kuitenkaan voida katsoa sääntöjenmukaiseksi niiden Espanjan mainitsemien myönteisten vaikutusten perusteella, joita toimenpiteellä on ympäristöön ja liikenneturvallisuuteen, toimintatuen hyväksyminen ei tule kuitenkaan kysymykseen etenkään sen erityisen haitallisen vaikutuksen vuoksi, joka sillä on kilpailuun.

135. Päätöksessä 98/693/EY tarkastellusta tukiohjelmasta poiketen sopimuksen perusteella liikenteestä poistettuja ajoneuvoja ei voida korvata kapasiteetiltaan suuremmilla ajoneuvoilla. Vaikka tuki ei lisäisikään kokonaiskapasiteettia, vaan säilyttäisi ainoastaan vallitsevan tilanteen, se voi silti olla ristiriidassa yhteisen edun kanssa sellaisilla markkinoilla, joilla on ylikapasiteettia, kuten komissio on perustellusti todennut. Toimenpiteen seurauk-

54 — Edellä alaviitteessä 44 mainittu oikeuskäytäntö.

55 — Asia C-86/89, Italia v. komissio, tuomio 6.11.1990 (Kok. 1990, s. I-3891, 18 kohta); asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 50 kohta) ja erityisesti edellä alaviitteessä 30 mainittu asia C-288/96, tuomion 89 ja 90 kohta.

56 — On tiettyjä epäilyksiä siitä, ovatko komission suuntaviivat tältä osin yhdenmukaisia EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja sitä koskevan, yhteisöjen tuomioistuimen toimintatukia koskevan tulkinnan kanssa. Tätä kysymystä ei kuitenkaan tarvitse tutkia tässä yhteydessä tarkemmin, koska edellytyksiä sille, että toimenpiteeseen sovellettaisiin toimintatukea koskevaa poikkeusta, ei joka tapauksessa ole.

sena epätoivottavat kilpailuedellytykset säilyvät nimittäin jatkossakin.

136. Koska komission ei siten voida katsoa tehneen ilmeistä arviointivirhettä eikä käyttäneen harkintavaltaa väärin, kun se on päättänyt olla soveltamatta EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista poikkeusta, viides kanneperuste on hylättävä.

V Oikeudenkäyntikulut

137. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

138. Koska neljäs kanneperuste on katsottu perustelluksi eikä yhteisöjen tuomioistuin voi määritellä markkinoita, joilla harjoitetaan ammattimaista ja yksityistä liikennettä, riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan.

139. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Hyötyajoneuvojen ostojen tukijärjestelmästä, jonka Espanja on pannut täytäntöön Espanjan teollisuus- ja energiaministeriön ja Instituto de Crédito Oficialin 26 päivänä helmikuuta 1997 tekemän yhteistyösopimuksen perusteella, 26 päivänä heinäkuuta 2000 tehty komission päätös 2001/305/EY kumotaan.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.