JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
23 päivänä toukokuuta 1996 *

A — Johdanto

1. Alankomaiden Raad van State on saattanut vireille esillä olevan ennakkoratkaisumenettelyn. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetään kysymyksiä yhteisön säädösten merkityksestä yhtäältä yhteisön kalastuspolitiikalle ja toisaalta laivanrakennusteollisuudelle myönnettäville tuille EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan valtion tukia koskevassa järjestelmässä.

2. Pääasian kantaja (IJssel-Vliet Combinatie BV) oli esittänyt 28.11.1988 kalastusaluksen (troolari/kalankuljetusalus) rakentamiselle myönnettävää tukea koskevan hakemuksen, jonka Minister van Economische Zaken (talousministeriö, jäljempänä ministeriö), pääasian vastaaja, hylkäsi 1.12.1989.

3. Kyseisen jäsenvaltion tukimenettelyn perustana on *Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw 1988* [1] (vuoden 1988 asetus laivanrakennukselle myönnettävästä yleisestä tuesta, jäljempänä asetus). Kyseisen asetuksen mukaan 31.12.1987 ja 1.1.1991 välisenä aikana tehdyille tilauksille voidaan myöntää tukea. Asetuksen 12 pykälän 1 momentin f kohdan mukaan hakemusta ei hyväksytä, jos tuen myöntäminen olisi vastoin jäsenvaltion Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia velvoitteita. Asetuksen 28 pykälän mukaan asetuksen nojalla tehdyt päätökset ovat riippuvaisia komission asetukselle antamasta hyväksynnästä, joka annettiin 22.12.1988 päivätyssä kirjeessä.

4. Riidanalainen tukihakemus hylättiin sillä perusteella, että komission näkemyksen, jota kansalliset viranomaiset pitivät itseään velvoittavana, mukaan kalastuslaivaston kapasiteetin vähenemisen huomioon ottaen kalastusaluksen rakentamiselle voidaan myöntää tukea vain silloin, jos tuen myöntäminen perustuu monivuotiseen suuntautumisohjelmaan, josta on säädetty yhteisön toimista kalastus- ja vesiviljelyalan rakenteiden parantamiseksi ja mukauttamiseksi 18 päivänä joulukuuta 1986 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4028/86 (jäljempänä kalastusasetus), [2] mistä ei ole kysymys esillä olevassa asiassa [3]. Hylkäämispäätöksen

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Stert. 1988, s. 215.

2 — EYVL L 376, s. 7.

3 — Alankomaiden, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaisesti, esittämää, kalastuslaivastoa koskevaa monivuotista suuntautumisohjelmaa (1987—1991) koskeva 11.12.1987 tehty komission päätös (EYVL L 62, 8.3.1988, s. 28).

perusteluissa kansalliset viranomaiset nojautuvat komission 22.12.1988 päiväämään kirjeeseen, jossa komissio hyväksyi vuoden 1988 asetuksen laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta muistuttaen, että kalastusalusten rakentamiselle myönnettävien tukien on noudatettava "kalastuksen alalla myönnettävien kansallisten tukien seurannasta annettuja toimintaohjeita" [4] samoin kuin kaikkia niitä määräyksiä, jotka sisältyivät 26.5.1988 päivättyyn komission kiertokirjeeseen kalastuksen alalle ja laivanrakennukselle myönnettävistä valtion tuista. [5]

5. *Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin* toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että harjoittaessaan perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaista toimivaltaansa komissio arvioi sitä, onko kansallinen tukitoimenpide sellaisen kalastusaluksen rakentamiselle, jota on tarkoitettu käytettäväksi kalastukseen yhteisön jäsenvaltioiden tuomiovaltaan kuuluvilla vesillä, yhteisön oikeuden mukainen, se tukeutuu "sekä kilpailupolitiikan että yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluviin arviointiperusteisiin". Komissio täsmensi kyseisiä arviointiperusteita toimintaohjeissaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin arvioi siten tarpeelliseksi selvittää komission toimivaltaperustan näiden toimintaohjeiden antamiselle ja kyseisten toimintaohjeiden oikeusvaikutukset.

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tutkii väitteitä, jotka puoltavat komission toimivaltaa oikeudellisesti velvoittavien tulkintasääntöjen antamiseen kansallisten tukitoimenpiteiden arvioimiseksi, ja väitteitä tätä vastaan. Tämän toimivallan vastainen on se seikka, että neuvosto ei ole nimenomaisesti valtuuttanut komissiota arvioimaan valtion tukien yhteensoveltuvuutta yhteisön säädösten kanssa siten, ettei komissio rajoitu pelkästään kilpailupolitiikan alaan kuuluviin perusteisiin vaan ottaa huomioon myös yhteisen kalastuspolitiikan alaan liittyviä perusteita. Perustamissopimuksen 42 artiklan mukaan kalastuspolitiikka kuuluu neuvoston yksinomaiseen toimivaltaan.

Sitä vastoin komission toimivaltaa puoltaa se seikka, ettei ole poissuljettua, että tukien myöntämistä yhteisön laivastoon tarkoitetun kalastusaluksen rakentamiselle voitaisiin pitää ETY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisena tukitoimenpiteenä, jonka tarkoituksena on edistää tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä ja jonka komissio voi katsoa yhteismarkkinoille soveltuvaksi tietyissä olosuhteissa. On ajateltavissa, että vaikka komissiolla ei ole nimenomaista valtuutusta, se voi tällaisessa asiayhteydessä ottaa huomioon yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluvia perusteita sekä yksittäistapauksen arvioinnissa että laatiessaan yleisiä toimintaohjeita.

Jos voidaan katsoa, että komissio on toimivaltainen toimintaohjeiden antamiseen, on lisäksi selvitettävä, onko jäsenvaltion noudatettava näitä toimintaohjeita ja millä perusteella, kun se tekee ratkaisuaan tukihakemuksesta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin arvioi, että perustamissopimuksen 5 artikla on tässä suhteessa asianmukainen oikeudellinen perusta. Se

4 — EYVL C 313, 8.12.1988, s. 21.

5 — Komission kiertokirje nro SG(88) D/6181.

esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kun otetaan huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 42 artikla ja yhteisön toimista kalastus- ja vesiviljelyalan rakenteiden parantamiseksi ja mukauttamiseksi 18 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 49 artikla yhdessä, *voiko* Euroopan yhteisöjen *komissio harjoittaessaan* Euroopan yhteisön *perustamissopimuksen 93 artiklan perusteella sille annettua toimivaltaa* seurata jäsenvaltioissa voimassaolevia tukijärjestelmiä, *edellä mainitun asetuksen* (ETY) N:o 4028/86 ja laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 26 päivänä tammikuuta 1987 annetun neuvoston *direktiivin 87/167/ETY yhteensovittamiseksi laatia, julkaista ja käyttää periaatteinaan kansallisten tukiohjelmien arvioinnissa kalastuksen alalla myönnettävien kansallisten tukien seurannasta annettuja toimintaohjeita (88/C 313/09), joissa sovelletaan yksinomaan kilpailupolitiikkaan kuuluvien arviointiperusteiden ohella yhteisen kalastuspolitiikan arviointiperusteita, jos* Euroopan yhteisöjen neuvosto *ei ole nimenomaisesti valtuuttanut komissiota tähän*? [6]

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko jäsenvaltioiden sovellettava edellä mainittuja toimintaohjeita tehdessään päätöstä kalastusaluksen rakentamista koskevasta tukihakemuksesta? Mikäli vastaus on myönteinen, mihin tällainen velvoite perustuu?

Onko tällainen velvoite olemassa ainoastaan silloin, kun kyseinen alus on tarkoitettu kokonaan tai osittain kalastukseen sellaisilla vesillä, jotka kuuluvat Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden suvereniteetin piiriin tai niiden tuomiovaltaan, tai vesillä, joita koskee ulkoinen kalastuspolitiikka?"

6. Pääasian kantaja, Alankomaiden ja Ranskan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet huomautuksia. Käsittelen niitä asian oikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

B — Kannanotto

7. Ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamiseksi on aluksi tutkittava ensimmäisen kysymyksen yhteydessä, oliko komissiolla toimivalta antaa toimintaohjeet kalastuksen alalla myönnettävien kansallisten tukien seurannasta, ja sen jälkeen sitä, ovatko nämä toimintaohjeet yhteisön oikeuden mukaisia, ennen kuin toisen kysymyksen yhteydessä

6 — Kursivointi kirjoittajan.

otetaan kantaa niiden mahdollisiin velvoittaviin vaikutuksiin ja ulottuvuuteen.

8. Ensin on tutkittava väite, jonka kantaja esitti suullisen käsittelyn aikana ja joka koskee sitä, että riidanalainen tuki on todellisuudessa tukea, jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi kalastuksen alalla, vaan että se on ainoastaan tukea telakalle. Tuen päämääränä ja tarkoituksena on tehdä eurooppalainen telakka eli kantaja kansainvälisesti kilpailukykyiseksi. Tilaussopimusta tehtäessä kyseinen telakka kilpaili todellisuudessa norjalaisen telakan kanssa. Tuki ei kantajan mukaan myöskään koitunut tilaajan eduksi — esimerkiksi hintojen alennuksen seurauksena. Tilaaja ei siten hyötyisi ollenkaan mahdollisesta tuesta.

9. Laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annetun direktiivin samoin kuin alankomaalaisesta laivanrakennukselle myönnettävästä tuesta annetun asetuksen mukaan tukien tarkoituksena on kiistämättä tukea Euroopan telakkateollisuutta ja tehdä se kilpailukykyiseksi kansainvälisillä markkinoilla. [7] Epäilen kuitenkin, etteikö mahdollinen tilaaja hyötyisi millään tavalla telakalle mahdollisesti myönnettävästä tuesta. Vaikka mitään hinnanalennusta ei olisi taattu tai sovittu, tuen seuraukset telakan taloudelliseen lähtökohtaan vaikuttaisivat erittäin todennäköisesti sopimusehtoihin. Jos lähdetään ensiksi siitä ajatuksesta, että tuki saattaa telakan kilpailukykyiseen asemaan lähtökohtaisesti, tämä merkitsee sitä, että telakka voi tarjota uuden aluksen rakentamista mahdollista tilaajaa taloudellisesti kiinnostavilla ehdoilla, jotka ovat todennäköisesti ratkaisevia tilauksen kannalta. Vaikka tuki ei heijastu välittömästi tilaajaan, katson että voidaan kuitenkin olettaa, että tuki tulee hänelle joka tapauksessa välillisesti, koska telakka on voinut tehdä hänelle taloudellisesti kiinnostavimman tarjouksen. Valtion tuen edunsaajaa ei voida etsiä vain kääntymällä sen puoleen, joka on saanut tuen suoraan, vaan on otettava huomioon myös ne seuraukset, joita tuella on edellä mainitun suhteen ulkopuolella. [8]

10. Jos ei oteta huomioon sitä konkreettista määrää, jolla tuen arvioidaan koituvan mahdollisen tilaajan eduksi, tukea voidaan tarkastella sen perustana olevaan säädökseen sisältyvän arvioinnin nojalla "kalastusaluksen" rakentamisen tukitoimenpiteenä. Tämä arviointi lähtee siitä ajatuksesta, että on olemassa erilaisia tukia. [9] Yhteisön lainsäätäjä on asettanut direktiivissä 87/167/ETY tuotantotuet

7 — Ks. laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 26 päivänä tammikuuta 1987 annetun neuvoston direktiivin 87/167/ETY toinen perustelukappale (EYVL L 69, s. 55); jäljempänä myös kuudes direktiivi.

8 — Ks. asiassa 102/87, Ranska v. komissio, 7.6.1988 antamani ratkaisuehdotus (Kok. 1988, s. 4067— 4075, 22 kohta) samoin kuin julkisasiamies Jacobsin asiassa C-241/94, Ranska v. komissio, 7.5.1996 antama ratkaisuehdotus (51 kohta ja sitä seuraavat kohdat, Kok. 1996, s. I-4551, s. I-4553).

9 — Vrt. direktiivin 87/167/ETY seitsemäs perustelukappale ja 4— 8 artikla.

etusijalle. [10] Kyseisen direktiivin mukaan sopimuskohtaisia tuotantotukia ei voida myöntää minkä tahansa aluksen rakentamiselle, vaan vain direktiivin 1 artiklan a kohdassa lueteltujen alusten rakentamiselle, joiden joukkoon kuuluvat bruttovetoisuudeltaan vähintään 100 tonnia olevat kalastusalukset. [11] Tästä luokittelusta käy ilmi erittäin selvä arviointi tuettavista toiminnoista. Katson, että siitä voidaan myös päätellä, että sopimuskohtaisten tuotantotukien osalta valmistettava tuote saa tukea. Suoraan telakalle myönnetyn tuen lisäksi tuetaan tietyn konkreettisen aluksen rakentamista, ja alus voi saada tukea vain, jos se täyttää määrätyt ennakolta laaditut arviointiperusteet.

11. Siten kantajan sitä väitettä ei voida hyväksyä, jonka mukaan riidanalainen tuki hyödyttää loppujen lopuksi tukea hakenutta telakkaa ja ettei tukea voitaisi mitenkään pitää kalastuksen alalle myönnettävänä tukena.

I — *Ensimmäinen kysymys*

Asianosaiset ovat päätyneet eri näkökantoihin esitettyihin oikeudellisiin kysymyksiin annettavan vastauksen suhteen.

12. *Kantaja* arvioi, että ensimmäisessä kysymyksessä pyritään selvittämään se, voiko komissio, arvioidessaan kalastusaluksen rakentamiselle myönnettävän tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, poiketa kuudennen direktiivin [12] arviointiperusteista nojautuen toimintaohjeita soveltamalla kalastuspolitiikan alaan liittyviin perusteisiin. Kantajan mukaan tällainen kysymys edellyttää kielteistä vastausta.

Kantaja arvioi, että komissio ei voi alistaa tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille muihin arviointiperusteisiin kuin niihin, joista on säädetty kuudennessa neuvoston direktiivissä laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta. Kantajan mukaan kuudennessa direktiivissä säädetään, että tukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, jos se täyttää direktiivissä säädetyt edellytykset (1 artiklan d kohdan toinen alakohta). Tukea voidaan myöntää laivanrakennusteollisuudelle, jos direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaista ylintä kattoa ei ylitetä. Kantaja lisää, ettei direktiivissä viitata mitenkään kalastuspolitiikkaan.

Kantaja vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-356/90 ja C-180/91, Belgia vastaan komissio [13] antamaan tuomioon arvioiden kyseisen tuomion perusteluista vastakohtaispäättelyllä, että laivanrakennusteollisuudelle myönnettävä tuki, joka

10 — Vrt. direktiivin 87/167/ETY seitsemäs perustelukappale ja 4 artikla.

11 — Aluksen tilavuuden yksikön, bruttorekisteritonnin, kirjainlyhenne on brt.

12 — Ks. direktiivi 87/167/ETY.

13 — Yhdistetyt asiat C-356/90 ja C-180/91, Belgia v. komissio, tuomio 18.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2323, 30—33 kohta).

ei ylitä ylintä kattoa, olisi sellaisenaan yhteismarkkinoille soveltuva. Kantajan mukaan kuudennessa direktiivissä, toisin kuin sitä edeltävissä direktiiveissä, ei anneta komissiolle toimivaltaa ulottaa tutkimustaan pidemmälle.

Jos komissiolla olisi vastoin kantajan näkemystä säilynyt tiettyä harkintavaltaa, mitään kalastuspolitiikan alaan perustuvaa arviointia ei kuitenkaan voitaisi ottaa huomioon tässä harkinnassa. Koska kalastusasetuksen [14] 49 artiklassa viitataan yhtenäisesti perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltumiseen, tämä tarkoittaa sitä, että ainoastaan kilpailupolitiikan alaan liittyvät perusteet voidaan ottaa huomioon kyseisen säännöksen nojalla tehtävässä arvioinnissa. Neuvosto on täsmentänyt ETY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti kuudennessa direktiivissä tämän kilpailupolitiikan perusteella tehtävän arvioinnin. Sitä paitsi komissio ei voi saattaa 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tehtävään uuteen tutkimukseen sellaista tukea, joka on kuudennen direktiivin mukainen; kyseinen direktiivi puolestaan perustuu 92 artiklan 3 kohdan d alakohtaan (nykyisin EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan e alakohta). Kantaja katsoo siten, että komissio on ylittänyt toimivaltansa perustaessaan arviointinsa toimintaohjeisiin.

13. *Alankomaiden hallitus* katsoo, että komissio oli täysin toimivaltainen antamaan toimintaohjeet. Tämä toimivalta perustuu yhtäältä komission erittäin laajaan toimivaltaan kilpailun alalla, ja toisaalta niiden toimintaohjeiden luonteeseen, joilla halutaan osoittaa jäsenvaltiolle komission politiikka kalastuksen alan tukien osalta. Alankomaiden hallituksen mukaan on tärkeää voida katsoa, että myös toimintaohjeiden sisältö oli kalastusasetuksen ja laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annetun kuudennen direktiivin mukainen.

Alankomaiden hallitus ottaa erittäin yksityiskohtaisesti kantaa toimintaohjeiden tarkoitukseen ja hyötyihin; toimintaohjeet eivät ole sinänsä velvoittavia, mutta niillä voi kuitenkin olla oikeudellisesti velvoittavia vaikutuksia kulloisessakin asiayhteydessä. Komission toimivallan osalta Alankomaiden hallitus toteaa, että komission tehtävänä on valvoa yleisesti yhteisön politiikan yhtenäisyyttä. Siten Alankomaiden hallitus katsoo, että komission on tukipolitiikassaan mukauduttava asiaa koskevaan asetukseen ja direktiiviin. Alankomaiden hallitus tekee sen johtopäätöksen, ettei komission toimivallasta toimintaohjeiden antamiseen ole epäilystä.

14. *Ranskan hallitus* kiinnittää huomionsa erityisesti toimintaohjeiden tai vastaavanlaisten komission toimenpiteiden soveltamisalaan ja oikeusvaikutukseen, mikä ylittää kysymyksenä esillä olevan asian puitteet. Ranskan hallitus arvioi, että toimintaohjeet, yhteisön puiteohjelmat, tiedonannot tai

14 — Asetus (ETY) N:o 4028/86.

jäsenvaltioille osoitetut kirjeet ovat keino tiedottaa jäsenvaltioille, miten komissio aikoo käyttää erittäin laajaa valtion tukiin liittyvää harkintavaltaansa. Ranskan hallitus katsoo, että hyvään hallintotapaan kuuluu se, että jäsenvaltioille annetaan tiedoksi tuet, jotka voidaan katsoa yhteismarkkinoille soveltuviksi.

Ranskan hallituksen mukaan komissio voi siten turvautua tämänkaltaisiin toimenpiteisiin tulkitakseen valtion tukia koskevia säännöksiä tai ehdottaakseen jäsenvaltiolle "yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisia toimenpiteitä". Sitä vastoin koska näillä toimenpiteillä ei ole täsmällisempää oikeudellista perustaa kuin perustamissopimuksen 92—94 artikla, ne eivät voi missään tapauksessa olla velvoittavia. Kun komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän, yhteisön puiteohjelman hyväksyminen ei siten voi saattaa kyseenalaiseksi yleisen tukijärjestelmän mukaisten tukien sääntöjenmukaisuutta sillä seurauksella, että toimenpiteitä pidettäisiin tietyissä tilanteissa uusina tukina. Jos jäsenvaltio ei mukaudu ehdotettuun toimenpiteeseen, komissio voi tarpeen vaatiessa aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn yleisen tukijärjestelmän osalta.

Ranskan hallitus katsoo, että esillä ratkaistavana olevassa asiassa komissio on ylittänyt tulkintavaltansa, koska kahdella 30.3. ja 26.5.1988 päivätyllä komission kirjeellä muutetaan neuvoston laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta antamaa säädöstä. Itse asiassa kuudennessa direktiivissä hyväksytään senlaatuinen tuki kuin mistä esillä olevassa asiassa on kyse, eikä kalastusasetuksessa suljeta pois tällaista tukea.

Sitä paitsi laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annettu direktiivi on säädetty kalastusasetuksen jälkeen. Laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 21 päivänä joulukuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/684/ETY (EYVL L 380, s. 27, jäljempänä seitsemäs direktiivi) koskee myös, kuten aikaisemminkin, kalastusaluksia. Jos komissio olisi arvioinut, että käsiteltävänä olevat neuvoston kaksi säädöstä eivät olisi yhteensopivia, sen olisi pitänyt antaa neuvostolle direktiivin muutosehdotus. Joka tapauksessa komissio ei olisi voinut antaa toimintaohjeita, joiden sisältö eroaisi direktiivin sisällöstä.

15. *Komissio* korostaa, että sen perustamissopimuksen 92—94 artiklan, joita muuten sovelletaan kalastusalan eri rakenteisiin liittyvissä asetuksissa [15], mukainen toimivalta mahdollistaa sen, että komissio ottaa huomioon yhteisen kalastuspolitiikan alaan liittyviä arviointiperusteita myös ilman nimenomaista valtuutusta.

15 — 4.10.1983 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2908/83 (EYVL L 290, s. 1); 21.12.1993 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 3699/93 (EYVL L 346, s. 1).

Komissio perustaa tämän oikeutuksen ensiksikin perustamissopimuksen 39 ja 42 artiklan ja 92—94 artiklan suhteeseen. Siltä osin kuin kilpailusäännöt on katsottu soveltuviksi maatalouspolitiikan alan yhdellä sektorilla, 39 artiklan päämäärät voidaan ottaa huomioon myös kilpailumääräyksiä tutkittaessa. Komission mukaan tällainen arviointi saa tukea yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, [16] jossa on tunnustettu yhteisen maatalouspolitiikan päämäärien ensisijaisuus suhteessa kilpailupolitiikan päämääriin.

Sitä paitsi komissio perustaa toimivaltansa ottaa huomioon yhteisen maatalouspolitiikan päämääriä tukia tarkastellessaan suoraan perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklaan. Komission mukaan sillä on laaja harkintavalta, kun se tutkii valtion tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Se on antanut toimintaohjeet tämän harkintavaltansa nojalla. Antaessaan kalastusasetuksen neuvosto täsmensi 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan "yhteisen edun" käsitettä. Vuodesta 1988 lähtien komissio on käyttänyt harkintavaltaansa siten, että se on katsonut yhteismarkkinoille soveltuviksi vain sellaiset kalastusalusten rakentamiselle myönnettävät tuet, jotka kuuluvat kalastusasetuksen mukaiseen monivuotiseen suuntautumisohjelmaan. Vaikka tällaiset tuet muodostuisivat vain yhden jäsenvaltion rahoituksesta, komissio on kuitenkin soveltanut myös näihin tukiin yhteisön tukia koskevaa ylintä kattoa. Harkintavaltaansa käyttäessään se on voinut arvioida asetuksen N:o 4028/86 ja direktiivin 87/167/ETY välistä suhdetta. Kalastusalusten rakentamiselle myönnettävien tukien ala on sitä paitsi hyvin rajoittunut toimintaohjeissa, jotka koskevat myös muita kalastusalan valtion tukia. Komissio katsoo, että kalastusalusten rakentamiselle myönnettävien valtion tukien osalta asetus N:o 4028/86 on erityissäädös verrattuna direktiiviin 87/167/ETY.

Perusteltuaan edellä mainitulla tavalla sitä, että se ottaa tukien arvioinnissa huomioon kalastuspolitiikan tavoitteita, komissio ottaa ensimmäiseen kysymykseen annettavan vastauksen yhteydessä erikseen kantaa toimintaohjeiden antamiseen liittyvään toimivaltaansa. Toimintaohjeilla on komission mukaan kaksi päämäärää. Ne ovat ensiksi perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisia "aiheellisia toimenpiteitä", ja toiseksi ne ovat siten seurausta komission perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan mukaisen harkintavallan konkreettisesta käyttämisestä. Komissio arvioi, että sen toimivalta tällaisten toimintaohjeiden antamiseen hyväksytään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. [17]

16. Näiden tukien seurannassa komissiolla on periaatteessa laaja harkintavalta. Tämä käy erityisen selvästi ilmi silloin, kun komissio arvioi tukia, joita *voidaan* pitää yhteismarkkinoille soveltuvina 92 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kyseisen 92 artiklan 3 kohdan

16 — Asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973) ja asia 177/78, Pigs and Bacon v. komissio, tuomio 26.6.1979 (Kok. 1979, s. 2161).

17 — Asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 901) ja asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1125).

c alakohdasta käy tässä suhteessa ilmi tärkein tilanne, jossa hyväksyntä voidaan antaa, ja se koskee tukia, jotka on tarkoitettu tietyn toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Siten sekä olemassaolevien tukien seuranta 93 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla samoin kuin uusien tukien seuranta 93 artiklan 3 kohdan nojalla tapahtuu laajaa harkintavaltaa käytettäessä. Laajan harkintavallan rinnakkaisseurauksena on laaja valta päättää jäsenvaltioiden tukisuunnitelmien hyväksymisestä tai kieltämisestä. Esimerkiksi 93 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen mukaisesti jäsenvaltio ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin komissio on tehnyt lopullisen päätöksen.

17. Siten hyvän hallintotavan periaatteen mukaista on se, että komissio antaa ja julkaisee toimintaohjeet, joissa se selvittää tavan, jolla se aikoo käyttää harkintavaltaansa tukia seuratessaan. Toimintaohjeiden laatiminen liittyy myös jäsenvaltioiden ymmärrettävään etuun, koska jäsenvaltiot voivat siten ottaa huomioon komission kannan tukipolitiikassaan ja torjua tällä tavoin ennakolta mahdolliset ristiriidat. Yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmin hyväksynyt toimintaohjeita ja yhteisön puiteohjelmia, joilla on edellä kuvattu sisältö ja päämäärä. [18]

18. Toimintaohjeiden sisältöä on tarkasteltava niiden lainsäädännöllisessä asiayhteydessä. Toimintaohjeita on pidettävä periaatteessa hyväksyttävinä, kun ne eivät ole perustamissopimuksen tai yhteisön toimielinten antamien velvoittavien säädösten vastaisia. Esillä olevassa asiassa riidanalaisten toimintaohjeiden otsikkona on "kalastuksen alalla myönnettävien kansallisten tukien seurannasta annetut toimintaohjeet". Päätöksen tekohetken kannalta keskeisin yhteisön säädös oli kalastuksen alalla myönnettävästä tuesta 18.12.1986 annettu neuvoston asetus N:o 4028/86. Tämä kalastusasetus mainitaan nimenomaisesti toimintaohjeiden johdantoosassa. Asetuksessa hyväksyttyjen tukien olennaisena erityispiirteenä oli se, että tukien on kuuluttava "monivuotiseen suuntautumisohjelmaan", [19] joka jäsenvaltioiden on laadittava ja joka komission on hyväksyttävä.

19. Vain vähän aikaa tämän jälkeen laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 26 päivänä tammikuuta 1987 annettu neuvoston direktiivi 87/167/ETY [20] säädettiin perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan d alakohdan [21] ja 113 artiklan perusteella. Direktiivissä tarkoitetut tuet kuuluvat siten luokkaan "muut tuet, joista neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta" [22] ja joita *voidaan* pitää yhteismarkkinoille soveltuvina. Direktiivin tarkoituksena on siten saattaa tietty ryhmä valtion tukia mahdollisesti hyväksyttävien tukien jouk-

18 — Vrt. alaviitteessä 17 mainittu asia Deufil v. komissio, "tukikoodi"; alaviitteessä 17 mainittu asia CIRFS ym. v. komissio, "tukijärjestelmä"; asia C-135/93, Espanja v. komissio, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1651), "valtion tukia koskevat yhteisön puiteohjelmat".

19 — Vrt. asetuksen 2 artiklan 2 kohta.

20 — Direktiivi 87/167/ETY, joka annettiin 22.12.1986; vrt. Euroopan yhteisöjen tiedotuksia nro 12, 1986, s. 72 ja 153.

21 — Nykyisin e alakohta.

22 — Vrt. perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan d tai e alakohta.

koon. Sitä vastoin direktiivillä ei ole *suoraa* vaikutusta tiettyjen valtion tukien hyväksyttävyyteen, koska niiden hyväksyttävyys riippuu jäsenvaltioiden jatkotoimenpiteistä ja niiden yhteisön oikeuden mukaisesta hyväksynnästä. [23]

20. Yhtäältä kalastusasetuksen soveltamisala ja päämäärä sekä toisaalta laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annetun direktiivin soveltamisala ja päämäärä ovat erillisiä. Kuitenkin sääntelyn kohteet ovat tietyllä tapaa päällekkäisiä niiden tukien osalta, joita myönnetään sellaisten kalastusalusten rakentamiselle [24], jotka on tarkoitettu yhteisön laivastoon. [25] Siten näiden säännösten päällekkäisyys on tarpeen selvittää sekä aineelliselta että taloudellisten seurausten kannalta.

21. On lähdettävä siitä seikasta, että laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annettu direktiivi on annettu kalastusasetuksen *jälkeen*, mitä kantaja on nimenomaisesti korostanut. Katson kuitenkin, ettei kyseisten säädösten antamisjärjestyksestä voida johtaa perustetta, jonka nojalla toinen näistä säädöksistäolisi alisteinen toiselle; tällainen vaikuttaa epätodennäköiseltä myös sen vuoksi, että säädökset on annettu ajallisesti lähellä toisiaan. Neuvosto antoi kalastusasetuksen 18.12.1986, ja se antoi kuudennen direktiivin laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta vain neljä päivää myöhemmin eli 22.12.1986. [26] Sen lisäksi direktiivin perustelukappaleista tai sen säädösosasta ei voida päätellä, että direktiivillä olisi pyritty kumoamaan tiettyjä kalastusasetuksen säännöksiä.

22. Jos asetusta ja direktiiviä tarkastellaan mahdollisen niiden luonteeseen perustuvan arvojärjestyksen osalta, havaitaan, että perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisesti asetus pätee yleisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, kun taas direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta se on periaatteessa pantava täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä, jotta sillä olisi laajoja oikeusvaikutuksia. Tästä yleisestä huomiosta käy ilmi, että oikeusvaikutusten osalta asetusta sovelletaan yli direktiivin. Koska esillä olevassa asiassa kalastusasetuksessa ei sallita tukien myöntämistä, elleivät tuet kuulu jäsenvaltion monivuotiseen suuntautumisohjelmaan, kyseinen asetus on laadittu siten, että sen vaikutukset valtion tukiin lähenevät direktiivin vastaavia vaikutuksia.

23. Sekä jäsenvaltioille 26.5.1988 osoittamassaan kiertokirjeessä että esillä olevassa asiassa komissio on korostanut, että kalastusasetus oli erityissäädös suhteessa laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annettuun

23 — Ks. direktiivin 87/167/ETY 10 artikla.

24 — Ks. direktiivin 1 artiklan a kohdan toinen luetelmakohta.

25 — Ks. asetuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohta.

26 — Ks. Euroopan yhteisöjen tiedotuksia nro 12, 1986, s. 72 ja 153.

direktiiviin. Koska säädösten sisältö on lähtökohtaisesti erilainen, tällaista erityissuhdetta on vaikeaa määritellä säädösten välille. Jos sitä vastoin rajoitutaan tarkastelemaan päällekkäisesti säänneltyjä asioita, näyttää siltä, että kalastusasetuksen nojalla myönnettävät tuet, joko pelkästään jäsenvaltion rahoittamat tai myös yhteisön osin rahoittamat tuet, voivat olla määrällisesti suurempia kuin laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annetun direktiivin nojalla myönnettävät tuet. Kyseisten tukien parempi kohtelu puoltaa sitä, että kalastusasetuksen asian kannalta merkittäviä säännöksiä olisi pidettävä erityissäännöksinä. Tältä osin ei voida kuitenkaan jättää huomioimatta sitä, että nimenomaisesti esillä olevassa asiassa viranomaiset ovat *kieltäytyneet* hyväksymästä kalastusasetuksen nojalla tukia, jotka periaatteessa voitaisiin hyväksyä pelkästään direktiivin 87/167/ETY perusteella.

24. Katson, että arvioitaessa asetuksen N:o 4028/86 ja direktiivin 87/167/ETY asian kannalta merkittäviä päällekkäisiä säännöksiä, lähtökohtana on pidettävä kalastusasetusta. Tämä ei johdu siitä, että kyseinen säädös on annettu aikaisemmin, vaan koska se on yhteisen maatalouspolitiikan alan erityistoimenpide ja jakaa siten periaatteessa perustamissopimuksen yhteisen maatalouspolitiikan alaa koskevien määräysten kanssa sen ensisijaisuuden, joka näillä määräyksillä on perustamissopimusten yleisten määräysten suhteen. [27] Ellei neuvosto ole tehnyt perustamissopimuksen 42 artiklassa tarkoitettua myönteistä päätöstä, tämänlaatuinen maatalouden rakennetoimenpide samoin kuin sen täytäntöönpanon edellyttämät toimet eivät kuulu kilpailusääntöjä koskevaan osastoon.

Kalastusasetuksen 49 artiklassa neuvosto on kuitenkin nimenomaisesti säätänyt, että perustamissopimuksen 92, 93 ja 94 artiklaa on sovellettava asetuksen mukaisiin jäsenvaltioiden myöntämiin tukiin. Siten niihin sovelletaan tukia koskevaa seurantaa, ja niiden sisältöä tarkastellaan 92 artiklan arviointiperusteiden nojalla. Jos tämänlaatuiset valtion tuet eivät ole jo 92 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvia, komission on tutkittava 92 artiklan 3 kohdan nojalla, voidaanko tällaisia tukia pitää yhteismarkkinoille soveltuvina. Kyseisen artiklan c alakohdassa määrätään tämän tutkinnan perustana pidettävistä seikoista seuraavaa: "Tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla."

Voidaan katsoa, että kalastusasetukseen sisältyvät arvioinnit ovat tässä yhteydessä "yhteisen edun" ilmausta. Jotta jäsenvaltioiden asetuksen nojalla laatimat "monivuotiset suuntautumisohjelmat" olisivat velvoittavia yhteisön oikeuden perusteella, komission on hyväksyttävä nämä ohjelmat. [28] Jo tässä

27 — Vrt. edellä alaviitteessä 16 mainittu tuomio Pigs and Bacon v. komissio, 9 kohta ja sitä seuraavat kohdat; alaviitteessä 16 mainittu tuomio Saksa v. neuvosto, 61 kohta.

28 — Vrt. asetuksen N:o 4028/86 4 artiklan 3 kohta ja alaviitteessä 3 mainittu komission 11.12.1987 tekemä päätös.

menettelyssä komissio arvioi mahdollisesti tuettavia ohjelmia, koska kyseiset ohjelmat voivat ainakin "muodostaa kehyksen yhteisön rahoitusavulle". [29]

25. Tässä asiayhteydessä komission omaksuma ja julkaisema kanta, [30] jonka mukaan se voisi periaatteessa hyväksyä monivuotiseen suuntautumisohjelmaan kuuluvat valtion tuet ja katsoa tällaisen ohjelman ulkopuolella olevat tuet yhteismarkkinoille soveltumattomiksi, ei aiheuta oikeudellista vastalausetta.

26. Kysymys koskee sen selvittämistä, että otettaessa huomioon laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annettu kuudes direktiivi, onko kalastusasetuksen nojalla tehtyä arviointia tarkasteltava uudelleen. Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan d alakohtaan perustuva direktiivi 87/167/ETY on loppujen lopuksi ainoastaan seikka, jonka perusteella myönnetty tuki voidaan mahdollisesti hyväksyä 92 artiklan 3 kohdan nojalla. [31] Kuten kaikkien muiden 92 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvien tukien osalta, on tutkittava, onko suunniteltu järjestelmä tai tuki yhteismarkkinoille soveltuva. Direktiivin antaessaan neuvosto ei ole ottanut komissiolta pois tätä tarkastelua. [32] Itsessään direktiivi ei ole perusta minkäänlaisen tuen vaatimiselle. Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille ainoastaan valtuus tukea laivanrakennusteollisuutta direktiivin mukaisia vähimmäisvaatimuksia noudattaen.

27. Siten kantaja korostaa virheellisesti, että laivanrakennusteollisuudelle myönnetty valtion tuki, joka ei ylitä direktiivin 87/167/ETY 4 artiklassa tarkoitettua ylintä kattoa, olisi lähtökohtaisesti luvallinen. Tämä arviointi ei voi perustua myöskään vastakohtaispäättelyyn yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-356/90 ja C-180/91 antamasta tuomiosta. [33] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa, että ylimmän katon ylittävät tuet ovat lähtökohtaisesti sääntöjenvastaisia. Tämä arviointi ei ole yhteensovittamaton tässä esittämäni arvioinnin kanssa, koska jos ylintä kattoa ei noudateta, tämä merkitsee sitä, ettei ole otettu huomioon niitä vähimmäisvaatimuksia, jotka direktiivin mukaan ovat tuen mahdollisen hyväksymisen edellytyksenä. Ylimmän katon noudattaminen on sitä vastoin vain *yksi* niistä edellytyksistä, joka tuen on täytettävä, jotta sitä voitaisiin pitää yhteismarkkinoille soveltuvana.

28. Kuitenkin kun on jo nimenomaisesti todettu, että tuki on katsottu yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, koska se on

29 — Vrt. asetuksen N:o 4028/86 4 artiklan 2 kohta. Yhteisen markkinajärjestelyn säännösten ensisijaisuudesta perustamissopimuksen 92— 94 artiklaan nähden: vrt. edellä alaviitteessä 16 mainittu tuomio Pigs and Bacon v. komissio, 11 kohta.

30 — Toimintaohjeiden II kohta, B, 3, i), ensimmäinen ja toinen kohta yhdessä asetuksen N:o 4028/86 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 6 artiklan 2 kohdan kanssa, samoin kuin 26.5.1988 päivätty kiertokirje, SG(88) D/6181, viides alakohta.

31 — Ks. myös direktiivin 87/167/ETY 4 artiklan 1 kohta, jonka mukaan "laivanrakennuksen — — tukia *voidaan* pitää yhteismarkkinoille soveltuvina".
Direktiiviä 87/167/ETY seuranneen seitsemännen direktiivin (laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 21 päivänä joulukuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/684/ETY, EYVL L 380, s. 27) vastaavan arvioinnin osalta vertaa asia C-400/92, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4701, 13 kohta).

32 — Ks. direktiivin 87/167/ETY 10 artiklan 1 kohta.

33 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

"yhteisen edun" vastainen, tätä ratkaisua ei voida tehdä tyhjäksi sillä perusteella, että tuki ei olisi ristiriidassa mahdollisten muiden hyväksymisedellytysten kanssa. Tämä arviointi vaikuttaa yhteisön oikeuden yhdenmukaiseen tulkintaan. Vaatimus, että kalastusasetusta on sovellettava yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa, on ilmaistu nimenomaisesti asetuksen perusteluissa. [34]

29. Koska esillä olevan asian perustana olevien säädösten päällekkäisyys on ratkaistavissa yhteisön oikeuden mukaisella tulkinnalla, katson, ettei kalastusasetuksen ja laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annetun kuudennen direktiivin välillä ole "ristiriitaa". Yhteisön toimielinten on ratkaistava säännösten väliset ristiriidat, ja tämä tehtävä on yhteisön oikeusjärjestykselle sekä jokaiselle kansalliselle oikeusjärjestykselle ominainen. Mikäli asia ei olisi näin, yhteisön oikeusjärjestys ei olisi rationaalinen, vaan säädösten sekasotku. [35]

30. Komission toimintaohjeista ilmenevä oikeudellinen arviointi heijastaa siten täysin toimintaohjeiden antamisajankohdan oikeudellista tilannetta. Siten toimintaohjeita vastaan ei voida esittää arvostelua esillä olevan asian kannalta merkityksellisten seikkojen nojalla. Yhteisön laivastoon tarkoitettujen kalastusalusten rakentamiselle myönnettyjen tiettyjen tukien sääntöjenvastaisuus johtuu välttämättä edellä yhteisön oikeuden mukaiseksi todetusta kalastusasetuksen tulkinnasta ja jäsenvaltioiden sen perusteella toteuttamista toimenpiteistä.

31. Esillä olevan, laivanrakennusteollisuudelle myönnettävän tuen soveltumattomuutta yhteismarkkinoille voidaan tarkastella yhteisen kalastuspolitiikan alaan kuuluvilla perusteilla. Jos laivanrakennusteollisuuden kansallista tukijärjestelmää tarkastellaan ottaen huomioon kalastuksen alan rakennepolitiikkaan kuuluvia seikkoja, ei tässä ole huomattavissa mitään arviointivirhettä.

32. Kantaja katsoo virheellisesti, että komission toimintaohjeissaan tekemä asetuksen N:o 4028/86 ja direktiivin 87/167/ETY välisiä suhteita koskeva arviointi tekisi tyhjäksi osan direktiivin sisällöstä. Laivanrakennusteollisuudelle, joka kattaa erityisesti vähintään bruttovetoisuudeltaan 100 tonnia olevien kalastusalusten rakentamisen yhteisössä, [36] myönnettäviin tilauskohtaisiin tuotantotukiin [37] ei sovelleta yleistä kieltoa. Tuki

34 — Kalastusasetuksen kuudennen perustelukappaleen mukaan rakenteellisia toimenpiteitä on mahdollisuuksien mukaan kehitettävä monivuotisten suuntautumisohjelmien puitteissa, jotka takaavat jokaiselle jäsenvaltiolle sen, että yhteisön toimenpiteet ovat *yhdenmukaisia* kansallisten toimenpiteiden kanssa ja että kansalliset toimenpiteet ovat yhteisen politiikan mukaisia — —. (Kursivointi kirjoittajan)

35 — Ovid, *Metamorphosen*, 1. kirja, 3 ja 5 rivi, Artemis-Verlag München/Zürich 1988.

36 — Ks. direktiivin 87/167/ETY 4 artiklan 1 kohta.

37 — Ks. direktiivin 87/167/ETY 1 artiklan a kohta.

voidaan myöntää yhtäältä, jos alukset on tarkoitettu käytettäviksi yhteisön laivastossa ja jos suunnitelmat kuuluvat monivuotiseen suuntautumisohjelmaan, ja toisaalta jos alukset on tarkoitettu käytettäviksi kolmannen maan kalastuslaivastossa. Näihin kahteen tukiryhmään ei sovelleta eri perusteilla sitä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista arviointia, joka koskee yhteismarkkinoille soveltumista.

33. Siten tässä vaiheessa ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että antaessaan toimintaohjeet "kalastuksen alalla myönnettävien kansallisten tukien seurannasta" komissio on toiminut perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan, asetuksen N:o 4028/86 ja direktiivin 87/167/ETY mukaisen toimivaltansa puitteissa ja että toimintaohjeet ovat myös sisällöltään edellä mainittujen säädösten ja määräysten mukaiset.

II — *Toinen kysymys*

1. Toimintaohjeiden velvoittavuus jäsenvaltioiden osalta

34. *Kantaja* on esittänyt huomautuksia toiseen kysymykseen annettavasta vastauksesta vain toissijaisesti, koska sen ensimmäiseen kysymykseen ehdottaman vastauksen vuoksi toinen kysymys olisi vailla kohdetta. Kantaja katsoo, että jäsenvaltioiden ei tarvitse noudattaa toimintaohjeita, koska niillä ei ole velvoittavaa vaikutusta. Kantajan mukaan asiassa CIRFS ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin tosin piti velvoittavana tukijärjestelmää, jonka jäsenvaltiot olivat nimenomaisesti hyväksyneet. Kantaja arvioi kuitenkin, että esillä olevassa asiassa toimintaohjeet eivät ole verrannollisia, koska ne ovat komission toteuttama yksipuolinen toimenpide.

Kantaja lisää, että vaikka toimintaohjeille haluttaisiin myöntää velvoittava vaikutus, tämä voisi koskea vain olemassaolevia tukia, koska toimintaohjeet on annettu perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan nojalla. Esillä olevassa asiassa on sitä vastoin kantajan mukaan kysymys uudesta tuesta, jonka osalta ei voida esittää oikeudellista perustaa velvoittavien toimintaohjeiden antamiseen.

35. *Alankomaiden hallitus* korostaa, että toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava siten, että toimintaohjeille tunnustetaan loppujen lopuksi velvoittava vaikutus. Vaikka toimintaohjeista sellaisinaan ei ilmene kyseisiä oikeusvaikutuksia, niillä on kuitenkin joka tapauksessa tässä asiayhteydessä oikeusvaikutuksia, koska ne on otettu komission 22.12.1988 tekemään päätökseen.

36. *Komission* mukaan toimintaohjeet velvoittavat Alankomaita esillä olevassa asiassa. Komissio hyväksyi 22.12.1988 päivätyssä

kirjeessään alankomaalaisen tukijärjestelmän vain sillä edellytyksellä, että suunniteltu tuki olisi toimintaohjeiden ja 26.5.1988 päivätyn kiertokirjeen mukainen. Kun otetaan huomioon perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohta, Alankomaiden hallitus saattoi myöntää vain toimintaohjeiden mukaista tukea.

Lisäksi komissio arvioi, että toimintaohjeet oli esitetty Alankomaille perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisina aiheellisina toimenpiteinä, mikä ei tosin sellaisenaan aiheuta velvoittavaa vaikutusta. Komission mukaan jäsenvaltioiden ei tarvitse antaa suostumustaan. Kuitenkin jos tukea olisi mahdollisesti myönnetty toimintaohjeiden vastaisesti, komissio olisi voinut vaatia tuen muuttamista 93 artiklan 2 kohdan mukaisella päätöksellä.

Jos jäsenvaltio on kuitenkin hyväksynyt toimintaohjeet kuten Alankomaiden hallitus on tehnyt esillä olevassa asiassa 31.1.1989 päiväämällään kirjeellä toimintaohjeiden vastainen tuki rinnastuu asiassa CIRFS ym. vastaan komissio annetun tuomion mukaisesti uuteen tukeen, jota ei voida toteuttaa ennen komission 93 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitettua suostumusta.

Lopuksi on todettava, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on jo todennut, perustamissopimuksen 5 artiklasta seuraa se, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia perustamissopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Siten toimintaohjeet sitovat jäsenvaltioita sen jälkeen, kun ne ovat hyväksyneet toimintaohjeet.

37. Toimintaohjeet, jotka viranomainen antaa ja julkaisee tiedottaakseen siitä tavasta, jolla se aikoo käyttää harkintavaltaansa, edistävät oikeusturvaa ja lisäävät luottamusta siitä, että viranomainen toimii ilmoittamallaan tavalla. Tältä osin toimielin rajoittaa ensisijaisesti omaa toimintavapauttaan.

38. Perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltaminen 93 artiklasta johtuvien valvontatehtävien nojalla sisältää harkintavaltaa, joka komission on konkretisoitava. Toimintaohjeiden johdanto-osassa komissio viittaa siten nimenomaisesti 92 artiklan 2 ja 3 kohtaan.[38] Sitä paitsi komissio nojautuu perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohtaan[39], mistä voidaan päätellä, että komissio pyrkii käsittämään toimintaohjeet kyseisen määräyksen mukaisina "ehdotuksina aiheellisiksi toimenpiteiksi".

38 — Ks. toimintaohjeiden kolmas alakohta.
39 — Ks. toimintaohjeiden viides alakohta.

39. Kummastakin näkökulmasta tarkasteltuna eli siitä, että ne ovat perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen harkintavallan konkretisoimista tai siitä että ne ovat ehdotuksia aiheellisiksi toimenpiteiksi, toimintaohjeilla sellaisinaan ei voi mielestäni pelkästään yksipuolisena toimenpiteenä olla velvoittavaa vaikutusta jäsenvaltioiden viranomaisten suhteen.

40. Esillä olevassa asiassa jäsenvaltiot on kuitenkin liitetty toimintaohjeiden luomiseen jo ennen niiden julkaisemista [40] *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.* [41] Tältä osin kantaja lähtee siitä virheellisestä ajatuksesta, että komission ja Alankomaiden hallituksen välillä ei missään tapauksessa ole ollut yhteisymmärrystä.

41. Komissio hyväksyi 29.3.1988 tekemällään päätöksellä *ehdotuksen* vuodesta 1985 lähtien voimassa olleiden toimintaohjeiden muuttamiseksi. [42] Alankomaiden hallitusta pyydettiin 30.3. ja 6.5.1988 päivätyillä kirjeillä ottamaan kantaa kyseiseen asiakirjaan. Vastaanotettuaan jäsenvaltioiden huomautukset ja tutkittuaan ne komissio hyväksyi toimintaohjeiden lopullisen version, jonka se antoi Alankomaiden hallitukselle tiedoksi 30.11.1988 päivätyllä kirjeellä [43] ja jonka se julkaisi 8.12.1988 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.* [44]

42. Katson, että kyseisessä yhteistoimintamenettelyssä, jossa jäsenvaltiot ovat voineet sekä saada tietoonsa komission aikomukset konkreettisen suunnitelman suhteen että esittää oman näkökantansa, on jo voinut syntyä yhteisymmärrys, jonka tarkoituksena on aikaansaada jäsenvaltioita velvoittavia vaikutuksia.

43. Asiassa CIRFS ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa [45] yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi tukijärjestelmälle, joka oli "seurausta jäsenvaltioiden ja komission välisestä sopimuksesta", [46] objektiivisen merkityksen ja *velvoittavan vaikutuksen.* Tämä arviointi, jota voidaan soveltaa esillä olevaan asiaan, ei tule kyseenalaiseksi asiassa Deufil v. komissio annetun tuomion [47] johdosta, jossa kysymys oli sen selvittämisestä, voidaanko tukijärjestelmässä tehokkaasti poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, mitä yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi hyväksymästä.

44. Esillä olevassa asiassa pidemmälle menevät tosiseikat viittaavat "sopimuksen" syntymiseen. Edellä mainitussa 30.11.1988

40 — Komission 30.11.1988 päivätty kirje, asiakirja SG(88) D/13965; komission huomautusten liite 5.

41 — EYVL C 313, 8.12.1988, s. 21.

42 — EYVL C 268, 19.10.1985.

43 — Vrt. komission 30.11.1988 päiväämä kirje, asiakirja SG(88) D/13965; komission huomautusten liite 5.

44 — EYVL C 313, s. 21.

45 — Mainittu edellä alaviitteessä 17.

46 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia CIRFS ym. v. komissio, tuomion 36 kohta.

47 — Mainittu edellä alaviitteessä 17.

päivätyssä, Alankomaiden hallitukselle osoitetussa kirjeessä, jolla toimintaohjeet saatettiin sen tietoon, hallitusta pyydettiin antamaan asetetussa määräajassa tahdonilmaus siitä, että toimintaohjeita tultaisiin noudattamaan. Alankomaiden kuningaskunnan pysyvän edustuston 31.1.1989 päivätyllä kirjeellä [48] Alankomaiden hallitus ilmoitti olevansa muodollisesti valmis noudattamaan toimintaohjeita. [49] Katson, että viimeistään tällä ilmoituksellaan Alankomaat tuli oikeudellisesti sidotuksi.

45. Jäsenvaltion antamaan hyväksyntään liittyvä velvoittava vaikutus ei myöskään mielestäni estä sitä, että jäsenvaltio olisi valmis yhteistyöhön. Jäsenvaltio, joka ei ole antanut hyväksyntäänsä, ei voi tietenkään olla sidottu samalla tavalla kuin se jäsenvaltio, joka on sitoutunut toimintaohjeisiin. Jäsenvaltio, joka ei ole myötävaikuttanut yhteisymmärryksen syntymiseen, ei saa tästä mitään etua tukipolitiikkansa toteuttamisessa, koska tukia seuratessaan komissio soveltaa laatimiansa toimintaohjeita, joita kyseisen jäsenvaltion on siten noudatettava jälkikäteen. Lisäksi jäsenvaltio, joka kieltäytyy yhteistoiminnasta, luopuu etukäteen mahdollisuudestaan vaikuttaa toimintaohjeiden sisältöön.

46. Siten Alankomaiden viranomaiset, joiden oli tehtävä ratkaisunsa tukihakemuksesta, katsoivat aivan oikein toimintaohjeiden velvoittavan itseään.

47. Velvoittava vaikutus perustuu esillä olevassa asiassa paitsi Alankomaiden hallituksen antamaan suostumukseen, myös toiseen seikkaan, joka johtuu suoraan direktiivistä 87/167/ETY. Direktiivin 10 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti jäsenvaltiot eivät ryhdy toteuttamaan ilman komission lupaa mitään tässä direktiivissä tarkoitettua tukiohjelmaa, olipa kyse uudesta tai jo olemassa olevasta tukiohjelmasta tai jo olemassa olevan tukiohjelman muutoksesta, ja jäsenvaltiot ilmoittavat ennakolta komissiolle tällaiset tukiohjelmat ja niiden muutokset.

48. Alankomaiden hallitus teki tällaisen velvoittavan ilmoituksen antamalla komissiolle tiedoksi vuoden 1988 asetuksen laivanrakennukselle myönnettävästä tuesta. [50] Komissio antoi hyväksyntänsä 22.12.1988 päivätyssä kirjeessä, ja ilman tätä hyväksyntää tukea ei

48 — Vrt. asiakirja nro 639, joka on liitetty komission huomautusten liitteeseen 7.

49 — "Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering meedelen dat de huidige nationaale steunmaatregeln voldoen aan de richtsnoeren. Zij wil er op wijzen dat de Europese Comissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93 lid 2 onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoringsbepalingen van VO 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast".
"Le gouvernement néerlandais peut [— —] confirmer que les aides nationales octroyées actuellement satisfont aux lignes directrices. Il signale que la Commission européenne a été mise au courant des mesures prises à l'échelon national par le biais des informations données dans le cadre de l'examen des aides néerlandaises effectué conformément à l'article 93 paragraphe 2, par le biais de la notification des nouvelles aides et de celle des modalités d'application néerlandaises du réglement 4028/86. Les mesures prises à l'avenir seront notifiées et appliquées conformément aux dispositions du traité CEE."
Suomennettuna tämä tarkoittaa: Alankomaiden hallitus voi vakuuttaa, että nykyisin myönnettävät kansalliset tuet ovat toimintaohjeiden mukaisia. Alankomaiden hallitus toteaa, että Euroopan yhteisöjen komissio on tietoinen kansallisista toimenpiteistä 93 artiklan 2 kohdan perusteella toteutetun alankomaalaisten tukien seurannan nojalla toimitettujen tietojen, uusien tukien ilmoittamisen ja asetuksen N:o 4028/86 soveltamista koskevien kansallisten täytäntöönpanosäännösten ilmoittamisen seurauksena. Tulevaisuudessa toteutettavat toimenpiteet ilmoitetaan ja niitä sovelletaan ETY:n perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

50 — Komission 22.12.1998 päivätyn hyväksymiskirjeen mukaan (asiakirja SG(88) D/15402, komission huomautusten liite 1) hyväksyttäviksi esitetyt muutokset annettiin tiedoksi 26.10.1988 päivätyssä kirjeessä.

olisi tehokkaasti voitu myöntää. Hyväksyntä annettiin sillä edellytyksellä, että tukien myöntämisessä noudatettaisiin toimintaohjeita. Tällä tavalla toimintaohjeisiin liitettiin velvoittava vaikutus niiden tukien osalta, jotka myönnettäisiin laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta annetun kuudennen direktiivin nojalla.

49. Kantaja korostaa, että jos toimintaohjeilla mahdollisesti on velvoittava vaikutus, se voisi korkeintaan koskea jo olemassa olevia tukia, eikä niillä sitä vastoin missään tapauksessa voi olla velvoittavaa vaikutusta uusien tukien suhteen; kantaja on kuitenkin väärässä, sillä sekä Alankomaiden hallituksen suostumus toimintaohjeiden noudattamiseen että myös komission tukijärjestelmän hyväksyntä annettiin sillä varauksella, että toimintaohjeita noudatettaisiin, mikä tarkoittaa toimintaohjeiden noudattamista myös tulevaisuudessa.

50. Ranskan hallitus katsoo, että toimintaohjeet eivät voi missään tapauksessa antaa voimassaoleville tuille uusien tukien luonnetta tästä johtuvine oikeusvaikutuksineen, mutta tämä huomautus ei ole esillä olevan asian kannalta merkityksellinen, eikä sitä sen vuoksi tarvitse tutkia.

51. Koska komission 26.5.1988 päivätyn kiertokirjeen sisältö [51] oli otettu 22.12.1988 päivättyyn hyväksymiskirjeeseen, kiertokirjeen sisältöön liittyi velvoittava vaikutus, joka oli verrattavissa toimintaohjeiden velvoittavaan vaikutukseen. Katson kuitenkin, että kiertokirje pelkästään yksipuolisena toimena ei voinut aiheuttaa tällaisia vaikutuksia. Koska kiertokirje oli kuitenkin perustana direktiivin 87/167/ETY 10 artiklan 2 kohdan mukaiselle hyväksynnälle, kiertokirjeen sisältö muodostui oikeudellisesti velvoittavaksi.

52. Siten toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että komission toimintaohjeet sitoivat jäsenvaltioiden viranomaisia.

2. Toimintaohjeiden ulottuvuus

53. Lopuksi on tarkasteltava toisen kysymyksen toista osaa, jossa pyritään selvittämään velvoittavan vaikutuksen ulottuvuutta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, ovatko asiat eri tavalla, jos alusta ei käytetä kalastukseen pelkästään jäsenvaltioiden suvereniteetin piiriin tai tuomiovaltaan kuuluvilla vesillä, vaan myös vesillä, joihin sovelletaan yhteisön ulkoista kalastuspolitiikkaa.

51 — Asiakirja SG(88) D/6181, komission huomautusten liite 8.

54. *Kantaja* katsoo, että alus, jonka rakentamiseen tukea haettiin, oli tarkoitettu kalastukseen yhteisön vesien ulkopuolella ja että tällä hetkellä alusta käytetään kalastukseen todellisesti amerikkalaisilla aluevesillä. Vaikka komissiolla olisi ollut toimivalta antaa toimintaohjeet, joita jäsenvaltioiden olisi pitänyt noudattaa, toimintaohjeet soveltuisivat kuitenkin kantajan mukaan vain aluksiin, joita käytettäisiin kalastukseen Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden suvereniteetin piiriin tai tuomiovaltaan kuuluvilla vesillä. Jos kielto laivanrakennusteollisuudelle myönnettävistä tuista ulotettaisiin sellaisiin aluksiin, joita käytetään kalastukseen kolmansien valtioiden suvereniteettiin tai niiden tuomiovaltaan kuuluvilla vesillä, kielto ylittäisi yhtäältä komission toimivallan ja se olisi toisaalta täysin perusteeton. Tämänlaisella tuella ei olisi vähäisintäkään vaikutusta yhteisen kalastuspolitiikan päämäärään kalakantojen ylläpitämisestä yhteisön vesillä.

55. *Alankomaiden hallitus* katsoo, että erottelu, jonka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on tehnyt kalastusvesien osalta, ei perustu yhteisön säädöksiin. Alankomaiden hallituksen mukaan on pelkästään selvitettävä, oliko alus tarkoitettu yhteisön laivastoon.

56. Myös *komissio* katsoo, että asian kannalta merkityksellisten säädösten soveltamiseksi ei ole tarpeellista niinkään selvittää sitä, missä alusta käytetään kalastukseen, vaan se, kuuluuko alus yhteisön laivastoon.

57. Alankomaiden hallituksen ja komission kanta on hyväksyttävä siltä osin kuin ne toteavat, että tukiin sovellettavista yhteisön säädöksistä ei seuraa, että kalastusaluksiin sovellettaisiin eri järjestelmää alusten sijainnin perusteella, vaan että yhteisön säädösten soveltamiseksi on riittävää selvittää, kuuluuko alus yhteisön laivastoon. Tämä yhteisön laivastoon kuuluminen on voitava määritellä objektiivisten arviointiperusteiden nojalla. Kuten komissio on esittänyt vakuuttavasti suullisessa käsittelyssä, on ainoastaan selvitettävä, minkä lipun alla alus purjehtii.

58. Sitä paitsi myös muut perusteet puoltavat sitä, että ainoa kriteeri on yhteisön laivastoon kuuluminen. Jotta yhteisen kalastuspolitiikan päämäärät voidaan tehokkaasti saavuttaa, on kaikkiin kalastusaluksiin, jotka purjehtivat jäsenvaltion lipun alla, sovellettava yhteisön säädöksiä, ilman että alus voisi jäädä niiden soveltamisalan ulkopuolelle vain sen vuoksi, että sitä käytetään kalastukseen muualla. Yhteisen kalastuspolitiikan tarkoituksena on erityisesti jakaa tasaveroisesti kalastusoikeudet yhteisön kalastusalueilla. [52] Tässä suhteessa annetut säännöt eivät rajoitu

52 — Usea kalastuskiintiöihin ja niiden jakamiseen liittyvä yhteisön säädös ilmentää tätä tavoitetta.

yhteisön vesiin, vaan ne kattavat myös kalastusalueet, joihin yhteisöllä on pääsy kansainvälisten sopimusten nojalla.

59. Vaikka kantajan tapaan katsottaisiin, että yhteisen kalastuspolitiikan ensisijaisena päämääränä on kalakantojen ylläpitäminen, tämä ei tarkoita sitä, että yhteisön toimivalta päättyisi yhteisön vesien ulkorajoille, sillä yhteisöä velvoittavat myös sen tekemät kansainväliset sitoumukset kalakantojen ylläpitämisestä. [53]

60. Siten yhteisön säädösten sovellettavuus määräytyy sen perusteella, kuuluuko alus yhteisön laivastoon, ja tämä määritellään sen lipun nojalla, jonka alla alus purjehtii.

C — Ratkaisuehdotus

61. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava seuraavasti:

1) Euroopan yhteisöjen komissio on toiminut Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan mukaisen toimivaltansa puitteissa, kun se on sekä antanut toimintaohjeet kalastuksen alalla myönnettävien kansallisten tukien seurannasta, jotka sisältävät yhtäältä yhteisön toimista kalastus- ja vesiviljelyalan rakenteiden parantamiseksi ja mukauttamiseksi 18 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 ja toisaalta laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 26 päivänä tammikuuta 1987 annetun neuvoston direktiivin 87/167/ETY mukaisia arviointiperusteita, että julkaissut ne ja käyttänyt niitä perustana kansallisen tukijärjestelmän seurannassa.

2) Siltä osin kuin jäsenvaltio on muodollisesti sitoutunut noudattamaan edellä mainittuja toimintaohjeita, sen on sovellettava niitä tehdessään päätöstä tuen

53 — Ks. asia C-258/89, komissio v. Espanja, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3977, 9 kohta).

myöntämisestä kalastusaluksen rakentamiselle. Toimintaohjeet sitovat jäsenvaltiota myös siksi, että komissio on liittänyt ne laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 26 päivänä tammikuuta 1987 annetun neuvoston direktiivin 87/167/ETY 10 artiklan 2 kohdan mukaisen kansallisen tukijärjestelmän hyväksymistä koskevaan päätökseen.

Tämä velvoite koskee kaikkia yhteisön laivastoon kuuluvia kalastusaluksia, ja tämä ominaisuus määritellään sen lipun nojalla, jonka alla alus purjehtii.