Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
23 päivänä tammikuuta 2014 [1]

Asia C-184/11

Euroopan komissio
vastaan

Espanjan kuningaskunta

Komission päätökset, joissa valtiontuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi — Päätösten täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet — Unionin tuomioistuimen tuomio, jossa todetaan, ettei jäsenvaltio ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan — Tuomiota ei ole pantu täytäntöön kohtuullisessa ajassa — Rahamääräinen seuraamus

1. Komissio teki vuonna 2001 kuusi päätöstä, joissa se totesi Comunidad Autónoma del País Vascon (jäljempänä Baskimaa) tiettyjen verotoimenpiteiden olevan yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea ja vaati Espanjan kuningaskuntaa perimään kyseisen tuen takaisin. Yhteisöjen tuomioistuin antoi vuonna 2006 komission hyväksi tuomion, jossa se totesi, ettei Espanja ollut pannut täytäntöön kyseisiä päätöksiä. Nyt komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Espanja ole pannut ajoissa täytäntöön viimeksi mainittua tuomiota, ja velvoittamaan sen maksamaan kiinteämääräisen seuraamuksen täytäntöönpanon laiminlyönnin ajalta.

2. Espanja väittää, että komissio on yliarvioinut takaisin perittävät summat ja että seuraamusmaksun olisi joka tapauksessa oltava komission vaatimaa pienempi.

Tausta

Tuki ja vuoden 2001 päätökset

3. Baskimaan kolme maakuntaa – Álava, Vizcaya ja Guipúzcoa [2] – ottivat kaudella 1994–1997 käyttöön kahden tyyppisiä verotoimenpiteitä, jotka olivat voimassa vuoteen 1999 tai 2000 saakka: yrityksille myönnettävä veronhyvitys, joka oli 45 prosenttia investoinnista, ja uusille yrityksille myönnettävä veron perusteen nelivuotinen degressiivinen alentaminen, joihin molempiin liittyi ehtoja.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Käytän ratkaisuehdotuksessani yhdenmukaisuuden vuoksi menettelyn aiemmissa vaiheissa käytettyä espanjankielistä kirjoitusmuotoa, vaikka se eroaa baskin kielen kirjoitusmuodosta, joka otetaan nykyisin huomioon virallisessa espanjankielisessä kirjoitusmuodossa.

4. Näitä toimenpiteitä ei ilmoitettu komissiolle. Kun komissio kuuli toimenpiteistä, se päätti aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn.[3] Se teki 11.7.2001 kuusi päätöstä.[4]

5. Kussakin tapauksessa komissio totesi toimenpiteen olevan valtiontukijärjestelmä. Varsinaiset tuensaajat eivät olleet tiedossa, mutta komission mielestä oli riittävää, että mahdolliset tuensaajat saattoivat saada tukea, joka ei ollut yhdenmukainen sovellettavien direktiivien, suuntaviivojen ja puitteiden kanssa.[5] Ennen kuin komissio päätteli, että tukijärjestelmät oli otettu käyttöön sääntöjenvastaisesti ja että ne eivät soveltuneet yhteismarkkinoille, se huomautti, etteivät päätökset estäneet ”sitä, että yksittäisten tukien katsotaan ominaisuuksiensa perusteella olevan kokonaan tai osittain yhteismarkkinoille soveltuvia joko komission jälkikäteen tekemän päätöksen tai poikkeusasetusten nojalla”.[6] Missään päätöksessä ei siis määritelty *tietyn tuen* olevan yhteismarkkinoille soveltumaton eikä suljettu pois sitä, että jokin tuista saattaisi soveltua yhteismarkkinoille. Kaikki *tukijärjestelmät* kuitenkin todettiin yhteismarkkinoille soveltumattomiksi.

Yhteismarkkinoille soveltuvuuden arviointi

– 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmät

6. Arviointi on pääosin sama kaikissa kolmessa päätöksessä.[7] Tukea voitiin pitää alueellisia valtiontukia koskevissa vuoden 1998 suuntaviivoissa[8] tarkoitettuna investointitukena edellyttäen, että sen perustana oli kyseiselle alueelle tehty investointi ja sille oli määrätty yläraja, joka ilmaistiin prosentteina kyseisestä investoinnista. Alueen BKT asukasta kohden oli kuitenkin liian suuri, jotta EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettua alueellista poikkeusta olisi voitu soveltaa, ja EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan näkökulmasta asiaankuuluvaa nettoavustusekvivalentin enimmäismäärää ei ollut noudatettu. Suuntaviivojen mukaan hyväksyttäviä olivat ainoastaan alkuinvestoinnit, kun taas kyseisiä järjestelmiä voitiin soveltaa myös muihin menoihin. Muidenkin edellytysten oli täytyttävä.[9] Tuki, joka ei täyttänyt sovellettavia perusteita, oli luokiteltava investointituen sijasta toimintatueksi. Toimintatuen on kuitenkin täytettävä vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen 4.15–4.17 kohdassa tarkoitetut perusteet, mutta näin ei ollut, sillä Baskimaan alueet eivät olleet syrjäisimpiä alueita tai harvaanasuttuja alueita. Tukijärjestelmät eivät siis olleet aluetukea koskevien sääntöjen mukaisia. Kyseisen alueen ulkopuolelle tehtyjä investointeja koskevaa tukea ei myöskään voitu pitää alueellisena tukena, minkä lisäksi pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettävää tukea koskevaa poikkeusta ei voitu soveltaa, sillä tukea ei ollut rajattu joko 7,5 tai 15 prosentin bruttoavustusekvivalenttiin. Tietyt alat oli joka tapauksessa jätetty vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen ulkopuolelle, muttei kyseisten tukijärjestelmien ulkopuolelle.

3 — Ks. EYVL 1999, C 351, s. 29, EYVL 2000, C 55, s. 2 ja EYVL 2000, C 71, s. 8.

4 — Tukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut myöntämällä Álavassa sijaitsevien yritysten tekemille investoinneille 45 prosentin verohyvityksen, 11.7.2001 tehty päätös 2002/820/EY (EYVL 2002, L 296, s. 1); valtiontukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut uusien yritysten hyväksi Álavassa, 11.7.2001 tehty päätös 2002/892/EY (EYVL 2002, L 314, s. 1); tukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut myöntämällä Biskajassa sijaitsevien yritysten tekemille investoinneille 45 prosentin verohyvityksen, 11.7.2001 tehty päätös 2003/27/EY (EYVL 2003, L 17, s. 1); valtiontukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut uusien yritysten hyväksi Biskajassa (Espanjassa), 11.7.2001 tehty päätös 2002/806/EY (EYVL 2002, L 279, s. 35); valtiontukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut myöntämällä Guipúzcoan yritysten investoinneille 45 prosentin verohyvityksen, 11.7.2001 tehty päätös 2002/894/EY (EYVL 2002, L 314, s. 26) ja valtiontukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut uusien yritysten hyväksi Guipúzcoassa (Espanjassa), 11.7.2001 tehty päätös 2002/540/EY (EYVL 2002, L 174, s. 31) (jäljempänä yhdessä vuoden 2001 päätökset).

5 — Päätöksen 2002/820 76 kohta, päätösten 2002/892, 2002/806 ja 2002/540 78 kohta sekä päätösten 2003/27 ja 2002/894 83 kohta.

6 — Päätöksen 2002/820 98 kohta, päätösten 2002/892, 2002/806 ja 2002/540 90 kohta, päätöksen 2003/27 105 kohta ja päätöksen 2002/894 107 kohta.

7 — Päätöksen 2002/820 76–94 kohta sekä päätösten 2002/894 ja 2003/27 83–100 kohta.

8 — EYVL 1998, C 74, s. 9, sellaisena kuin se on muutettuna EYVL 2000, C 258, s. 5 (jäljempänä vuoden 1998 aluetuen suuntaviivat).

9 — Päätöksen 2002/820 83 kohta sekä päätösten 2002/894 ja 2003/27 89 kohta.

– Veron perusteen alentamisjärjestelmät

7. Arviointi on jälleen pääosin sama kaikissa kolmessa päätöksessä [10] ja muistuttaa 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmistä tehtyä arviointia. BKT asukasta kohti oli liian korkea, jotta EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaa olisi voitu soveltaa. Vaikka alueelliseen kehitykseen myönnetty tuki saattaa soveltua yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, veron perusteen alentamisjärjestelmiä on pidettävä toimintatukena eikä investointi- tai työllisyystukena. Samalla tavoin ja samasta syystä kuin 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmät nekään eivät noudattaneet aluetukea koskevia sääntöjä. Tukea ei voitu pitää yhteismarkkinoille soveltuvana myöskään siksi, että sitä voitiin myöntää tuensaajille alakohtaisten sääntöjen nojalla, ja erityisesti siksi, ettei se ollut uuden tuotantokapasiteetin edistämistä koskevan kiellon mukainen. Muitakaan EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdan poikkeuksia ei voitu soveltaa.

8. Komissio teki päätöksensä kummastakin verojärjestelmätyypistä kokonaisuudessaan sen mukaan, missä olosuhteissa niitä *olisi voitu* soveltaa, sen sijaan, että se olisi perustanut päätöksensä olosuhteisiin, joissa niitä *tosiasiassa* sovellettiin.

Vuoden 2001 päätösten päätösosat

9. Kunkin päätöksen 1 artiklassa todettiin, että kyseinen tukijärjestelmä oli otettu käyttöön sääntöjenvastaisesti, eikä se soveltunut yhteismarkkinoille. Niiden 2 artiklassa Espanjaa vaadittiin poistamaan tukijärjestelmä käytöstä. Päätösten 3 artiklan 1 kohdan nojalla Espanjan oli ”toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitetun ja tuensaajille sääntöjenvastaisesti maksetun tuen perimiseksi takaisin” ja peruutettava maksamatta olevan tuen maksaminen. Saman artiklan 2 kohdan nojalla tuki oli perittävä takaisin viipymättä kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen, päätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistavien kansallisten menettelyjen mukaisesti, ja määriin oli sisällytettävä korko.

Kumoamiskanteet, valitukset ja rikkomismenettelyt

10. Baskimaan maakuntien viranomaiset nostivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteet kyseisten kuuden päätöksen kumoamiseksi.

11. Koska kumoamiskanteella ei ole lykkäävää vaikutusta, komissio muistutti Espanjan viranomaisia velvollisuudesta periä takaisin tuet, jotka oli todettu sääntöjenvastaisiksi vuoden 2001 päätöksissä. Noin kahden vuoden tuloksettoman yhteydenpidon jälkeen komissio nosti marraskuussa 2003 Espanjan kuningaskuntaa vastaan kuusi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta.

12. Yhteisöjen tuomioistuin totesi 14.12.2006 antamassaan tuomiossa, [11] että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut kyseisten kuuden päätöksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut toteuttanut säädetyssä määräajassa kaikkia kyseisten päätösten 2 ja 3 artiklan säännösten noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Espanja ei etenkään ollut toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä periäkseen takaisin tuet, jotka oli jo asetettu tuensaajien käyttöön. [12] Kyseistä tukea ei kuitenkaan yksilöity vuoden 2006 tuomiossa, eikä sen yksilöintiä käsitelty myöskään oikeudenkäynnissä.

10 — Päätösten 2002/540, 2002/806 ja 2002/892 78–90 kohta.

11 — Yhdistetyt asiat C-485/03-C-490/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.12.2006 (Kok., s. I-11887, jäljempänä vuoden 2006 tuomio).

12 — Vuoden 2006 tuomion 81 kohta.

13. Yhteydenpito joulukuun 2006 ja marraskuun 2010 välisenä aikana osoitti, että takaisin perittävistä määristä oli erimielisyyttä. Espanja peri tuolla ajanjaksolla takaisin osan tuesta. Komission mielestä Espanja ei antanut riittävästi tietoa. Se lähetti 11.7.2007 EY 228 artiklan 2 kohdan nojalla virallisen huomautuksen ja 26.6.2008 perustellun lausunnon, ja se vaati Espanjaa panemaan vuoden 2006 tuomion asianmukaisesti täytäntöön kahden kuukauden kuluessa eli 26.8.2008 mennessä.

14. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi edellä mainitut kumoamiskanteet 9.9.2009.[13] Baskimaan maakuntien viranomaisten tekemät valitukset hylättiin 28.7.2011.[14]

15. Unionin tuomioistuin muistutti 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmiä koskevassa tuomiossaan, että kun komissio tekee yleisin ja abstraktein sanamuodoin päätöksen valtiontukijärjestelmästä, sen ei tarvitse analysoida yksittäisiä tukia. Jäsenvaltion on vasta tuen takaisinperintävaiheessa tarkistettava kunkin yrityksen yksilöllinen tilanne erityisesti sen suhteen, saattoiko myönnetty etu edunsaajansa osalta vääristää kilpailua ja vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan.[15]

Komission vaatimukset

16. Tällä välin komissio nosti käsiteltävän kanteen 18.4.2011. Se muutti vaatimuksiaan 30.10.2013. Nyt se vaatii unionin tuomioistuinta

— toteamaan, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut vuoden 2001 päätösten ja SEUT 260 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se ei ole pannut vuoden 2006 tuomiota täytäntöön,

— velvoittamaan Espanjan maksamaan 64 543 000 euron kiinteämääräisen hyvityksen (päiväkohtainen 25 817,40 euron määrä kerrottuna 2 500 päivällä, jotka kuluivat vuoden 2006 tuomion antamisesta 15.10.2013 saakka, jolloin vuoden 2001 päätöksissä sääntöjenvastaiseksi todettu tuki oli peritty takaisin kokonaisuudessaan), sekä

— velvoittamaan Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudenkäyntimenettely

17. Asianosaisten lausumat jo myönnetyn tuen määristä, jotka oli perittävä takaisin, jotka oli jo peritty takaisin tai jotka oli vielä perittävä takaisin, erosivat toisistaan huomattavasti vielä kirjallisen käsittelyn päättymisen jälkeen. Unionin tuomioistuin kehotti tästä syystä asianosaisia esittämään taulukon luvuista, jotka liittyvät kuhunkin vuoden 2001 päätökseen, kuhunkin esille tulleeseen oikeudelliseen kysymykseen ja kuhunkin kyseessä olevaan yritykseen. Asianosaisia pyydettiin myös ilmoittamaan unionin tuomioistuimelle toimitettujen asiakirjojen niiden kohtien sivunumerot, joihin ne vetosivat lukujensa tueksi, sillä näyttöä, jota ei ole selvästi täsmennetty, ei välttämättä otettaisi huomioon. Asianosaisten vastaukset saapuivat maaliskuussa 2013 (jäljempänä vuoden 2013 taulukot). Luvuissa oli edelleen ristiriitaisuuksia ja epäselvyyttä, joten unionin tuomioistuin esitti täydentäviä kysymyksiä, joihin vastattiin kirjallisesti, mutta kaikkea epäselvyyttä ei saatu hälvenemään.

13 — Ks. 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmästä yhdistetyt asiat T-227/01-T-229/01, T-265/01, T-266/01 ja T-270/01, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 9.9.2009 (Kok., s. II-3029) ja veron perusteen alentamisesta yhdistetyt asiat T-230/01-T-232/01 ja T-267/01-T-269/01, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 9.9.2009 (Kok., s. II-139*).

14 — Ks. 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmästä yhdistetyt asiat C-471/09 P-C-473/09 P, Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, tuomio 28.7.2011 (Kok., s. I-111*) ja veron perusteen alentamisesta yhdistetyt asiat C-474/09 P-C-476/09 P, Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, tuomio 28.7.2011 (Kok., s. I-113*).

15 — Edellä alaviitteessä 14 mainitut yhdistetyt asiat C-471/09 P–C-473/09 P, tuomion 98, 99 ja 102 kohta, joissa viitataan yhdistetyissä asioissa C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, Comitato 'Venezia vuole vivere' ym. v. komissio, 9.6.2011 annettuun tuomioon (Kok., s. I-4727, 63, 64, 115 ja 130 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18. Asianosaisia pyydettiin 10.9.2013 pidetyssä istunnossa keskittymään Espanjan kuningaskunnan vastauskirjelmässään esille ottamiin seikkoihin, joihin komissiolla ei ollut ollut täysimääräistä mahdollisuutta vastata.

19. Komissio ilmoitti unionin tuomioistuimelle 30.10.2013, että sen mielestä tuki oli nyt peritty takaisin kokonaan ja korkoineen, ja viimeinen maksu oli suoritettu 15.10.2013.

Yhteenveto erimielisyyksistä

20. Komissio väittää, etteivät Espanjan viranomaiset perineet kaikkea kyseessä ollutta tukea takaisin ajoissa. Se väittää, että alun perin

i) Espanjan viranomaiset pitivät tukea yhteismarkkinoille soveltuvana, vaikka se ei täyttänyt vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen edellytyksiä (Espanja väittää, että tuki kuului edeltävien aluetuen suuntaviivojen tai muiden alakohtaisten sääntöjen soveltamisalaan ja että komissio tulkitsi väärin vuoden 1998 suuntaviivoja),

ii) Espanjan viranomaiset sovelsivat enintään 100 000 euron suuruista vähennystä tuensaajaa kohti, vaikka vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä sovelletaan ainoastaan, jos kokonaissumma jää raja-arvon alle (Espanja väittää, että mitään raja-arvoa pienempiä tukisummia ei pidä ottaa huomioon),

iii) Espanjan viranomaiset sovelsivat verovähennyksiä taannehtivasti tarkistamatta, täyttyivätkö niitä koskevat edellytykset (Espanja väittää, että verovähennyksiä sovellettiin asianmukaisesti – edunsaajien, jotka eivät aiemmin olleet oikeutettuja verovähennykseen siksi, että ne olivat saaneet tukea, oli saatava oikeus vähennykseen sen jälkeen, kun tuki oli peruutettu) sekä

iv) kaikkia maksumääräyksiä ei ollut maksettu (Espanja väittää, että summat perittiin aina mahdollisuuksien mukaan ja että viranomaiset valvoivat saataviaan konkurssimenettelyissä).

21. Asianosaiset ovat hyvin erimielisiä niistä tukisummista, jotka oli vielä perittävä takaisin yhtäältä vuoden 2006 tuomion antamisen ja toisaalta kanteen nostamisen ajankohtina, vaikka ne ovat nyt yksimielisiä siitä, että kaikki tukisummat oli peritty takaisin 15.10.2013 mennessä. Vuoden 2006 tuomion antamisen hetkellä komissio katsoi, että perittävä oli vielä 358 miljoonaa euroa sekä 270 miljoonan euron korot, kun taas Espanjan mielestä perittävää oli 120,7 miljoonaa euroa sekä 48,4 miljoonan euron korot. Käsiteltävän kanteen nostamisen hetkellä komissio katsoi, että perittävä oli vielä 321 miljoonaa euroa sekä 248 miljoonan euron korot, kun taas Espanjan mielestä perittävää oli 60 miljoonaa euroa sekä 31 miljoonan euron korot.

22. Espanja myöntää, että merkittävä osa takaisinperinnästä on tapahtunut kanteen nostamisen jälkeen. Se korostaa, että riidanalainen tuki on peritty takaisin, jotta unionin tuomioistuimen mahdollisesti määräämä seuraamus jäisi pieneksi, mutta se ei myönnä, että lain mukaan kyseinen tuki pitäisi periä takaisin.

23. Asianosaisten välillä on kiistaa myös mahdollisesti määrättävän seuraamuksen määrästä. Komissio on noudattanut laskelmassaan EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta antamaansa tiedonantoa.[16] Espanjan mielestä kunkin vuoden 2001 päätöksen johdosta on määrättävä omat seuraamuksensa, minkä lisäksi on otettava huomioon, että Baskimaan osuus Espanjan BKT:stä on ainoastaan 6,24 prosenttia, sekä sovellettava rikkomisen vakavuutta ja kestoa koskevia matalampia kertoimia.

16 — SEC(2005) 1658, 13.12.2005, sellaisena kuin se on päivitettynä asiakirjalla SEC(2010) 923, 20.7.2010.

Yleiset ja alustavat huomautukset

24. Suurin osa käsiteltävään asiaan liittyvistä erimielisyyksistä johtuu siitä, ettei yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todettua tukea määritelty sen paremmin vuoden 2001 päätöksessä kuin vuoden 2006 tuomiossakaan. Käsitellessään vuonna 2011 riidanalaiseen tukeen liittyviä valituksia unionin tuomioistuin vahvisti lisäksi, ettei komissio ollut velvollinen analysoimaan yksittäistapauksissa myönnettyjä tukia; kansallisten viranomaisten oli takaisinperintävaiheessa selvitettävä kunkin tuensaajan tilanne ja se, vääristikö myönnetty tuki kilpailua ja vaikuttiko se kauppaan.[17] Espanjan kuningaskunnan mukaan komissio oli ilmoittanut kantansa Espanjan viranomaisille jo 3.10.2007, mitä komissio ei ole kiistänyt.

25. Toisaalta komissiolle ei ilmoitettu tuen mistään osasta ennen sen täytäntöönpanoa. Se oli siis asetuksessa N:o 659/1999[18] tarkoitettua sääntöjenvastaista tukea. Näin ollen se, ettei tuen mitään osaa peritty takaisin vuoden 2001 päätösten ja vuoden 2006 tuomion mukaisesti, on uusi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, ellei Espanja pysty osoittamaan, että se piti perustellusti tukea yhteismarkkinoille soveltuvana.

26. Unionin tuomioistuimen on näin ollen määriteltävä, kuinka paljon tukea Espanjan oli perittävä takaisin, ja vahvistettava tämän määrän perusteella se mahdollinen rahamääräinen seuraamus, joka on määrättävä takaisinperinnän viivästymisestä, vaikka kyseinen tuki on nyt peritty takaisin kokonaisuudessaan.

27. Toiseksi komissio väittää, että oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä Espanjan viranomaiset joko eivät toimittaneet merkityksellisiä tietoja tai viivyttelivät niiden toimittamisessa, minkä lisäksi ne toimittivat sille suuret määrät merkityksettömiä asiakirjoja. On totta, että unionin tuomioistuimelle on toimitettu (molemmat asianosaiset ovat toimittaneet) useita kymmeniä tuhansia sivuja tietoa, josta suurimman osan merkitys on parhaimmillaankin kyseenalainen. Unionin tuomioistuin on sen sijaan joutunut useaan otteeseen esittämään kysymyksiä asianosaisille saadakseen jonkinlaisen käsityksen niistä ristiriitaisista luvuista, joihin nämä perustavat väitteensä. Mielestäni kumpikaan asianosaisista ei ole asianmukaisesti avustanut unionin tuomioistuinta sen tehtävässä, johon tämänkaltaisessa oikeudenkäynnissä kuuluu sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen selvittäminen. Näin ollen on lähes väistämätöntä, että unionin tuomioistuin pystyy esittämään ainoastaan likimääräisen arvion summista, jotka se katsoo Espanjan jättäneen sääntöjenvastaisesti perimättä takaisin ja joiden perusteella sen on arvioitava mahdollisen rahamääräisen seuraamuksen määrä.

28. Kolmanneksi Espanjan kuningaskunta on käyttänyt Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettua oikeuttaan pyytää asian käsittelyä suuressa jaostossa. Mielestäni tällainen 15 tuomarista muodostuva suuri jaosto ei kuitenkaan ole oikea taho käsittelemään asiaa, jossa on kyse näin suuresta määrästä yksityiskohtaista tosiseikastoa, ellei toinen asianosainen vaadi aiemman oikeuskäytännön muuttamista. Jäsenvaltioiden olisi siis pidettävä tämä seikka mielessä unionin tuomioistuimen prosessuaalisen tehokkuuden varmistamiseksi, kun ne päättävät kyseisen oikeuden käyttämisestä.

29. Käsittelen seuraavaksi oikeudellisia kysymyksiä. Tarkastelen ensiksi tuen takaisinperintää koskevaan velvollisuuteen liittyviä yleisiä seikkoja (vuoden 1998 aluetuen suuntaviivat, kannustavuuden vaatimus, vähämerkityksistä tukea koskevat säännöt, alakohtaiset ja monialaiset säännöt, taannehtivat verovähennykset) ja sen jälkeen yksityiskohtaisemmin kunkin päätöksen osalta tarvittavien takaisinperintätoimien yksityiskohtia ja mahdollisia laiminlyöntejä saatavien vaatimisessa sekä lopuksi mahdollisen seuraamuksen määrää.

17 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

18 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1).

Tuen takaisinperintää koskevaan velvollisuuteen liittyvät yleiset seikat

Vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen noudattaminen

30. Komissio väittää, etteivät Espanjan viranomaiset noudattaneet vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoihin sisältyvää kannustavuuden vaatimusta (jonka mukaan tukihakemus on jätettävä ennen hankkeen aloittamista) 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmien osalta. Espanja väittää, ettei suuntaviivoja sovellettu järjestelmiin, ja vaihtoehtoisesti, että komissio tulkitsi kannustavuuden vaatimusta liian suppeasti.

Vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen sovellettavuus

– Asianosaisten lausumat

31. Espanja väittää, että koska kyseinen tuki pantiin täytäntöön ennen vuotta 1998, siihen sovelletaan alueellisista tukijärjestelmistä vuonna 1979 annettuun tiedonantoon [19] sisältyviä suuntaviivoja. Se lainaa komission vuoden 2002 ilmoitusta valtiontuen sääntöjenvastaisuuden arvioinnissa sovellettavien sääntöjen määräytymisestä, [20] jossa todettiin, että ”komissio arvioi aina valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille tuen myöntämisajankohtana voimassa olevissa säännöissä asetettujen aineellisten perusteiden pohjalta”. Vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoihin vuonna 2000 tehdyssä muutoksessa vahvistettiin lisäksi, että kaikkea uutta tukea, joka pannaan täytäntöön ilmoittamatta siitä komissiolle, ”arvioidaan tuen myöntämishetken sääntöjen ja suuntaviivojen mukaisesti”. Komissio totesi sekä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta tekemissään päätöksissä että vuoden 2001 päätöksissään, että vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoja sovellettiin ainoastaan 1.1.1999 jälkeiseen aikaan.

32. Komissio vastaa tähän, että vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoissa (6.1 kohta) todetaan seuraavaa: ”Komissio arvioi aluetukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille näiden suuntaviivojen perusteella niiden hyväksymisestä alkaen. Tukihankkeita, jotka on ilmoitettu komissiolle ennen näiden suuntaviivojen tiedoksiantamista jäsenvaltioille ja joista komissio ei ole vielä tehnyt lopullista päätöstä, arvioidaan kuitenkin ilmoitusajankohtana voimassa olleiden perusteiden mukaisesti.” Koska kyseisestä tuesta ei ollut ilmoitettu, siihen sovelletaan vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoja. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi aiheeseen liittyvässä tapauksessa [21] vuonna 2011, että kyseessä ollutta tukea, josta ei ollut ilmoitettu, oli arvioitava vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen valossa.

– Asian tarkastelu

33. En voi hyväksyä Espanjan väitteitä.

19 — EUVL C 31, s. 9.

20 — EYVL C 119, s. 22.

21 — Yhdistetyt asiat C-465/09 P-C-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, tuomio 9.6.2011 (Kok., s. I-83*, 121 ja 122 kohta).

34. On totta, että komission vuoden 2001 päätökset ovat valitettavan epämääräisiä, sillä niissä viitataan välillä vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoihin ja välillä komission aiempien tiedonantojen suuntaviivoihin.[22] Komission yleisemmät tiedonannot ovat nekin epäselviä.[23] Toisin kuin Espanja väittää, komissio on kuitenkin muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen yhteydessä ja vuoden 2001 päätöksissään nimenomaisesti tukeutunut vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoissa tarkoitettuun kannustavuuden vaatimukseen.[24]

35. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että asianomaista tukea, josta ei ole ilmoitettu, on arvioitava vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen valossa.[25] Näiden suuntaviivojen sovellettavuutta ei kiistetty myöskään vuoden 2006 tuomioon johtaneessa oikeudenkäyntimenettelyssä. Espanja päinvastoin vaati sen toteamista, että oli sovellettava vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoja.[26] Se ei voi esittää tällaista vaatimusta ensimmäisen kerran silloin, kun sen väitetään jättäneen panematta vuoden 2006 tuomion täytäntöön. Koska vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen noudattaminen on ollut alusta alkaen nimenomainen peruste, Espanja ei myöskään voi vedota siihen, ettei käsiteltävässä asiassa esitetyssä perustellussa lausunnossa mainittu näitä suuntaviivoja nimenomaisesti.

Vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen tulkinta

– Asianosaisten lausumat

36. Vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen 4.2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan tukihakemus on jätettävä ennen kuin hanketta aletaan toteuttaa.[27] Komissio väittää, etteivät useat 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmän tuensaajat noudattaneet tätä vaatimusta, mutta Espanjan viranomaiset ovat tästä huolimatta katsoneet tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

37. Espanja huomauttaa komission todenneen vuoden 2001 päätöksissä,[28] että 45 prosentin veronhyvityksen saamisen edellytyksenä oli aluetukijärjestelmiä koskevassa vuoden 1979 tiedoksiannossa tarkoitettu ”investointien tekeminen”,[29] mikä viittaa kannustavaan vaikutukseen. Komission näkemys siitä, että *tukea on haettava* ennen hankkeen toteuttamisen aloittamista, on muodollinen. Veromenettelyt ovat toisenlaisia: asetuksen N:o 1628/2006[30] 5 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 800/2008[31] 8 artiklan 4 kohdan b alakohdassa edellytetään ainoastaan, että *verotoimenpide on toteutettu* ennen töiden aloittamista. Tiukemmat kriteerit otettiin käyttöön vasta asetuksessa N:o 1628/2006. Komissio totesi erillisessä päätöksessä,[32] että 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmässä Álavan alueella myönnetty tuki soveltui yhteismarkkinoille edellyttäen, ettei se ylittänyt Baskimaan aluetukien sallittua enimmäismäärää, joka on 25 prosentin nettoavustusekvivalentti. Yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että kaikkia tuensaajia kohdellaan samalla tavalla.

22 — Ks. erityisesti päätöksen 2002/820 alaviite 37, päätöksen 2002/894 alaviite 33 ja päätöksen 2003/27 alaviite 34.

23 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 ja 32 kohta.

24 — EYVL 1999, C 351, s. 33, viimeinen kohta; EYVL 2000, C 71, s. 13, kolmas kohta; päätöksen 2002/820 83 kohta sekä päätösten 2002/894 ja 2003/27 89 kohta.

25 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta ja alaviite 21.

26 — Vuoden 2006 tuomion 12 ja 50 kohta.

27 — Ks. myös asia C-390/06, Nuova Agricast, tuomio 15.4.2008 (Kok., s. I-2577, 69 kohta).

28 — Päätöksen 2002/820 27 kohta sekä päätösten 2002/894 ja 2003/27 23 kohta.

29 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta ja alaviite 19.

30 — Perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta kansalliseen alueelliseen investointitukeen 24.10.2006 annettu komission asetus (EY) N:o 1628/2006 (EUVL L 302, s. 29).

31 — Tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti 6.8.2008 annettu komission asetus (EY) N:o 800/2008 (EUVL L 214, s. 3).

32 — Valtiontuesta, jonka Espanja on myöntänyt Ramondín SA:lle ja Ramondín Cápsulas SA:lle, 22.12.1999 tehdyn komission päätöksen 2000/795/EY (EYVL 2000, L 318, s. 36) johdanto-osan 134 perustelukappale ja 1 artikla.

38. Komissio kiistää liiallisen muodollisuuden; se totesi yhteismarkkinoille soveltuvaksi yhdelle yritykselle myönnetyn tuen siitä huolimatta, että tämä oli aloittanut selvitystyöt ennen hakemuksen tekemistä. Asetuksia N:o 1628/2006 ja N:o 800/2008 ei myöskään sovelleta käsiteltävässä asiassa. Asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 4 kohdan b alakohdassa olevan säännön analoginen soveltaminen estetään asetuksessa itsessään,[33] sillä sitä ei ole tarkoitus soveltaa tapauksissa, joissa tarvitaan yksityiskohtaista arviointia. Sitä paitsi kyseinen sääntö edellyttää automaattista tukikelpoisuutta, kun taas käsiteltävässä asiassa tarvittiin hallinnollinen hyväksyntä. Yhdistetyissä asioissa HGA antamassaan tuomiossa[34] unionin tuomioistuin totesi, että on osoitettava, että suunnitellun tuen puuttuessa investointia ei tehtäisi; muuten tuki ainoastaan parantaa tuensaajan taloudellista tilannetta. Yhdenvertaisen kohtelun osalta komission aikaisempi tulkinta perussopimuksen määräyksestä ei voi vaikuttaa komission tästä määräyksestä kyseisissä päätöksissä tekemän tulkinnan perusteltavuuteen.[35]

39. Espanja vastaa, etteivät 45 prosentin veronhyvitykset olleet hallinnollisen harkinnan varaisia; ne oli myönnettävä kaikille yrityksille, jotka täyttivät lainsäädännössä asetetut edellytykset, joten niillä oli ilmeinen kannustava vaikutus. Oikeuskäytäntö, josta on esimerkkinä yhdistetyissä asioissa Freistaat Sachsen ym. vastaan komissio annettu tuomio,[36] ei voi olla ensisijainen yhtäläisen kohtelun periaatteeseen nähden, joka on unionin oikeuden yleisperiaate.

– Asian tarkastelu

40. Tarkasteltavana on kolme seikkaa. Ensiksi, totesiko komissio vuoden 2001 päätöksissä, että olemassa oli kannustava vaikutus, ja jos totesi, tarkoittaako se, että 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmässä myönnettyä tukea ei ollut tarpeen periä takaisin? Toiseksi, onko kannustavuuden vaatimusta sovellettava toisella tapaa sen vuoksi, että järjestelmä on luonteeltaan fiskaalinen, ja jos on, täyttyykö automaattisen tukikelpoisuuden peruste? Kolmanneksi, vaikuttaako yhdenvertaisen kohtelun periaate asian tarkasteluun?

41. Ensimmäisen seikan osalta komissio totesi nimenomaisesti vuoden 2001 päätöksissä, että kannustava vaikutus oli yksi perusteista, joiden oli täytyttävä, jotta 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmät voitaisiin todeta yhteismarkkinoille soveltuviksi.[37] Se ei kuitenkaan katsonut, ettei peruste täyttynyt. Se päinvastoin totesi, että järjestelmässä tuen saamisen edellytyksenä oli investointien tekeminen ja että järjestelmä oli verotukea.[38] Kannustavuuden vaatimuksen täyttymistä ei otettu esille myöskään vuoden 2006 tuomioon johtaneessa menettelyssä. Komissio totesi vuoden 2001 päätöksissä sen sijaan, että muita vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoissa asetettuja perusteita ei ollut täytetty,[39] minkä vuoksi se katsoi, ettei 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmiä voitu pitää yhteismarkkinoille soveltuvina perussopimuksessa tarkoitetun alueellisen poikkeuksen nojalla, sillä järjestelmät eivät noudattaneet aluetuen sääntöjä.[40]

42. Espanjan väite on tästä näkökulmasta tietyllä tapaa uskottava. Sen paremmin vuoden 2001 päätöksissä kuin vuoden 2006 tuomiossakaan ei todettu, etteivät 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmät täyttäisi kannustavuuden vaatimusta, ja vuoden 2001 päätösten sanamuodon voidaan katsoa viittaavan pikemminkin siihen, että ne täyttivät vaatimuksen.

33 — 1 artikla ja johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

34 — Yhdistetyt asiat C-630/11 P, C-631/11 P, C-632/11 P ja C-633/11 P, HGA ym. v. komissio, tuomio 13.6.2013, 105 kohta.

35 — Yhdistetyt asiat C-57/00 P ja C-61/00 P, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, tuomio 30.9.2003 (Kok., s. I-9975, 52 kohta).

36 — Mainittu edellä alaviitteessä 35.

37 — Päätöksen 2002/820 83 kohta sekä päätösten 2002/894 ja 2003/27 89 kohta.

38 — Päätöksen 2002/820 25, 27, 33, 87, 90 ja 91 kohta; päätösten 2002/894 ja 2003/27 1, 7, 21, 23, 43, 49, 93, 96 ja 97 kohta.

39 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

40 — Päätöksen 2002/820 84–87 kohta sekä päätösten 2002/894 ja 2003/27 90–93 kohta.

43. Mielestäni komissio väittää kuitenkin perustellusti, että koska tukijärjestelmät kokonaisuudessaan olivat sääntöjenvastaisia ja ne oli todettu sisämarkkinoille soveltumattomiksi, jäsenvaltio ei voinut yksittäisiä tapauksia arvioidessaan jättää varmistamatta, että kannustavuuden vaatimusta oli noudatettu.

44. Toisen seikan osalta komissio on myöhemmissä asetuksissa ilmaissut kannustavuuden vaatimuksen aiempaa väljemmin verotoimenpiteiden alalla.[41] Taustalla on selkeä logiikka. Jos yritys päättää investoida hankkeeseen, hakee harkinnanvaraista tukea ja saa sen (mistä se ei voinut olla varma) aloitettuaan jo hankkeen toteuttamisen, tuki ei todennäköisesti ole vaikuttanut sen investointipäätökseen. Jos yritys sen sijaan lykkää investointipäätöstään siihen saakka, kunnes se tietää saavansa hakemansa tuen, päätöksen voidaan katsoa olleen riippuvainen tuen myöntämisestä. Jos verojärjestelmässä myönnetään automaattisesti tuki kaikille tietyt perusteet täyttäville investoinneille, tällä erolla ei ole merkitystä, vaan itse järjestelmää voidaan pitää investointeihin kannustavana.

45. Tätä logiikkaa voidaan mielestäni soveltaa aina, kun kannustavuuden vaatimuksen on täytyttävä. Sitä varten ei ole tarpeen soveltaa analogisesti asetusta N:o 1628/2006 tai asetusta N:o 800/2008 kokonaisuudessaan, jotta tapauksissa, joihin näitä asetuksia ei sovelleta, voitaisiin luopua vaatimuksesta, jonka mukaan tuesta olisi ilmoitettava komissiolle ja sen olisi tutkittava tukea. On ainoastaan todettava, että tiettyjen edellytysten täyttyessä pelkkä järjestelmän olemassaolo on riittävä kannustin investoinneille, jolloin työskentelyn aloittamisen päivämäärän ja tuen hakemisen päivämäärän välinen yhteys menettää merkityksensä. Käsiteltävässä tilanteessa kannustavuuden vaatimuksen on täytyttävä, ja olen samaa mieltä Espanjan kanssa sitä, että vaatimuksen täyttymisen arvioinnissa on otettava huomioon verotoimenpiteiden erityisluonne.

46. Jaan kuitenkin komission käsityksen siitä, että verotoimenpiteen automaattisuus on olennainen osa sen kannustavaa vaikutusta ja että käsiteltävänä olevien kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltion on osoitettava, että kyseinen peruste täyttyy.

47. Asianosaiset ovat erimielisiä siitä, olivatko veronhyvitykset automaattisia, ja viittaavat molemmat asiaa koskevaan maakunnan lainsäädäntöön, jonka sanamuoto on pääosin sama:

”Uuteen aineelliseen käyttöomaisuuteen – – tehdyille yli 2,5 miljardin Espanjan pesetan investoinneille myönnetään – – maakuntaneuvoston hyväksynnän perusteella 45 prosentin veronhyvitys. Hyvitys myönnetään investointisummasta, jonka – – maakuntaneuvosto vahvistaa, ja se lasketaan lopullisen [henkilökohtaisen] veron määrästä.

– –

[Mainitussa päätöksessä] vahvistetaan kussakin tapauksessa sovellettavat määräajat ja rajoitukset.”[42]

48. Komissio korostaa, että maakuntaneuvoston on tehtävä asiasta päätös, ja huomauttaa, että vuoden 2006 tuomiossa todettiin vuoden 2001 päätöksistä, että tuen myöntäminen edellytti hallinnollista päätöstä.[43] Espanja korostaa, että verbimuodon ”gozarán” (myönnetään) käyttö vie maakuntaneuvostolta päätäntävallan tuen myöntämisessä.

49. Viimeksi mainittu väite vaikuttaa uskottavalta (vaikkei unionin tuomioistuin luonnollisesti ole toimivaltainen tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä). Sillä ei kuitenkaan ole pohjaa siksi, että vaikka maakuntaneuvoston on lain nojalla tehtävä tuen myöntämisestä päätös, sen on myös määriteltävä tukikelpoisten investointien määrä ja vahvistettava määräajat ja rajoitukset. Nämä tekijät tuovat ensi

41 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta ja alaviitteet 30 ja 31.

42 — 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmää koskevien päätösten 8 kohta.

43 — Vuoden 2006 tuomion 63 kohta.

näkemältä päätöksentekoon huomattavasti harkintavaltaa, mitä Espanja ei ole käsitellyt väitteessään. Verotoimenpiteiden yhteydessä kannustavan vaikutuksen arviointia koskevan erityisen lähestymistavan taustalla olevan logiikan on suljettava pois tämä lähestymistapa, kun tuen määrä ja ehdot, joiden mukaisesti sitä on tarkoitus käyttää, ovat hallinnollisen harkinnan alaisia.

50. Näin ollen katson, että komissio on perustellusti todennut, ettei tuki, joka on myönnetty töiden jo alettua kyseisessä hankkeessa, täytä vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen 4.2 kohdan kolmannessa kappaleessa tarkoitettua kannustavuuden vaatimusta. Huomautan lisäksi, että Espanja on väittänyt, että ainoastaan neljä Guipúzcoan alueen yritystä tosiasiallisesti haki tukea *ennen* töiden aloittamista, ja että komissio totesi näin olleen niistä kolmen tapauksessa. [44]

51. Käsittelen seuraavaksi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Komissio totesi vuonna 1999 viittaamatta kannustavuuden vaatimukseen, että 45 prosentin verohyvitysjärjestelmässä Álavassa myönnetty tuki on ”yhteismarkkinoille soveltuva siltä osin kuin se ei – – ylitä Baskimaan aluetukien sallittua enimmäismäärää, joka on 25 prosentin nettoavustusekvivalentti”. [45] Espanja väittää, että yhdenvertaisen kohtelun periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, että sen perusteella kaikissa tapauksissa, joissa on kyse 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmissä myönnetyistä tuista, on noudatettava samaa lähestymistapaa ja että asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”komissio ei saa vaatia tuen takaisinperimistä, jos tämä olisi yhteisön lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista”.

52. En voi yhtyä tähän väitteeseen. Edellä esittämäni näkemyksen mukaan komissio on soveltanut virheellisesti vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoja, kun se ei tarkastellut kyseistä tukea kannustavuuden vaatimuksen näkökulmasta vuonna 1999. Espanjan näkemyksen noudattaminen tarkoittaisi, ettei komissio voisi enää soveltaa kyseisiin suuntaviivoihin sisältyvää kannustavuuden vaatimusta sellaisten tukien osalta, jotka on myönnetty jossakin 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmässä tai mahdollisesti jossakin sitä seuraavassa vastaavassa järjestelmässä.

53. Tämä olisi mielestäni ristiriidassa unionin tuomioistuimen sen oikeuskäytännön kanssa, jossa todetaan, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen on mukauduttava laillisuuden noudattamisen asettamiin vaatimuksiin, joiden mukaan kukaan ei voi vedota edukseen jonkin muun hyväksi tapahtuneeseen lainvastaisuuteen. [46] On totta, ettei vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoilla ole normatiivista sitovuutta toisin kuin joillakin myöhemmin toteutetuilla toimenpiteillä, mutta, kuten Espanja totesi, ne kuitenkin sitovat komissiota itseään. Se, ettei komissio ole soveltanut suuntaviivoja asianmukaisesti yhdessä tapauksessa, jota ei ole riitautettu, ei voi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nimissä estää komissiota soveltamasta niitä asianmukaisesti myöhemmissä tapauksissa.

54. Mielestäni on siis hylättävä Espanjan väite siitä, ettei 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmässä myönnettyyn tukeen voida soveltaa vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoja tai että tuki oli näiden suuntaviivojen mukaista. Määriä, joihin väite liittyy, ei näin ollen voida jättää tuen takaisinperintää koskevan velvoitteen ulkopuolelle.

Tiettyjen alakohtaisten tai monialaisten sääntöjen noudattaminen

55. Komissio väittää kannekirjelmässään, että tietyille tuensaajille kolmessa 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmässä myönnettyyn tukeen ei sovellettu vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoja. [47] Sen oli pikemminkin oltava erityisten alakohtaisten tai monialaisten sääntöjen mukaista. Espanja ei kuitenkaan ole perinyt kyseistä tukea takaisin eikä myöskään osoittanut, että sääntöjä olisi noudatettu.

44 — Jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 98 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

45 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta ja alaviite 32.

46 — Esim. yhdistetyt asiat C-259/10-C-260/10, The Rank Group, tuomio 10.11.2011 (Kok., s. I-10947, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 — Vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen 2 kohta ja alaviite 5.

Viiniala

56. Asianosaisten välillä on kiistatonta, että Álavan alueella 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmän tuensaajista 12 toimii maatalousalalla (viinialalla). Komissio mainitsee etenkin Comercializadora de la Rioja Alta SLU:n (jäljempänä Rioja Alta), johon ei sovellettu vuoden 1998 aluetuen suuntaviivoja. Asianosaiset ilmaisevat kirjelmissään eriävän näkemyksensä säännöistä, joita sovelletaan viinialan eri toimintoihin, ja niiden noudattamisesta.

57. Vuoden 2013 taulukoista voidaan kuitenkin päätellä, että lukuun ottamatta pieniä yhteensä noin muutaman tuhannen euron eroavaisuuksia asianosaiset ovat erimielisiä takaisin perittävistä määristä sekä määristä, jotka oli maaliskuuhun 2013 mennessä jo peritty tai vielä perimättä, ainoastaan kahdessa tapauksessa 12:sta. Kyseiset kaksi tapausta ovat Rioja Alta ja Familia Martínez Bujanda SL (jäljempänä Martínez Bujanda).

58. Rioja Altan osalta ei tunnu olevan erimielisyyttä takaisin perittävästä kokonaismäärästä. Ainoa eroavaisuus (n. 4 miljoonaa euroa) liittyy maaliskuuhun 2013 mennessä jo perittyyn määrään.

59. Martínez Bujandan osalta kummankaan asianosaisen esittämiin asiakirjoihin ei sisälly vakuuttavaa näyttöä sovellettavista säännöistä tai suuntaviivoista. Myös komission vuoden 2013 taulukon luvut ovat ristiriitaiset. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hyväksyy Espanjan luvut, jotka ovat johdonmukaisemmat.

60. Todettakoon lopuksi, että asianosaisten välillä ei ole erimielisyyttä, jonka ratkaisemiseksi olisi päätettävä, onko riidanalaista tukea arvioitava vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen vai viinialan erityissääntöjen tai suuntaviivojen valossa.

Teräsala

61. Komissio totesi kannekirjelmässään, että Álavan alueella useat 45 prosentin veronhyvityksen tuensaajista toimivat teräsalalla, joka ei kuulu vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen soveltamisalaan. Espanjan mukaan yksikään niistä ei toiminut asiaankuuluvilla alasektoreilla.[48] Komissio kuitenkin luetteli kuusi sen mielestä asiaan liittyvää yritystä. Espanja vastasi, että kyseisen tuen myöntämisaikaan voimassa olleissa säännöissä edellytettiin, että tuesta ilmoitetaan ainoastaan tietyillä alasektoreilla ja että siitä laaditaan raportti kahdesti vuodessa.[49] Joka tapauksessa mainituista yrityksistä viisi ei joko valmista vuoden 1988 teräsalan puitteisiin kuuluvia terästuotteita tai niihin ei sovelleta ilmoitusvelvollisuutta.

62. Komissio luettelee vuoden 2013 taulukoissa seitsemän teräsalalla toimivaa yritystä, kun taas Espanja mainitsee kuusi asiaan liittyvää yritystä. Komissio ei ollut aiemmin väittänyt, että yritys, jota Espanja ei maininnut, olisi toiminut erityisesti teräsalalla, eikä mikään sen esittämistä todisteista vaikuta liittyvän kyseisen yrityksen toimintaan. Muilta osin asianosaiset ovat kolmessa tapauksessa täysin yksimielisiä kyseessä olevista summista ja päivämääristä, kahdessa tapauksessa hieman erimielisiä takaisinperinnän päivämääristä ja yhdessä tapauksessa[50] täysin eri mieltä perinnän ulkopuolelle jätettävästä summasta, joka on noin 4 miljoonaa euroa. Mistään asianosaisten mainitsemista asiakirjoista ei kuitenkaan käy ilmi, että kiistaa olisi tuensaajan toimialan luonteesta.

48 — Tiettyjä EHTY:n ulkopuolisia terästeollisuuden aloja koskevissa puitteissa (EYVL 1988, C 320, s. 3; jäljempänä vuoden 1988 teräsalan puitteet) määritellyt alasektorit.

49 — Vuoden 1988 teräsalan puitteet, 4 kohta.

50 — Condesa Fabril SA.

63. Komissio luetteli kannekirjelmässään myös kolme 45 prosentin veronhyvityksen saanutta Guipúzcoan alueen tuensaajaa, joiden se katsoi toimivan teräsalalla. Espanja toimitti vastineessaan näiden tuensaajien toiminnasta todisteita, jotka komission oletetaan hyväksyneen, sillä se ei ole ilmoittanut vuoden 2013 taulukossaan teräsalan toimintaa koskevan oikeudellisen kysymyksen koskeneen mitään näistä kolmesta yrityksestä.

64. Päättelen siis, ettei asianosaisten välillä ole enää erimielisyyttä siitä, myönnettiinkö tukea teräsalalla toimiville yrityksille.

Suuret investointihankkeet

65. Komissio väitti kannekirjelmässään, että Espanjan viranomaiset olivat tehneet yhdeltä 45 prosentin veronhyvityksen saaneelta Vizcayan alueen tuensaajalta [51] perittävään määrään suuremman vähennyksen kuin vuoden 1998 monialaisissa puitteissa [52] sallittiin. Vaikka kirjelmistä ilmenee huomattavia eroja, vuoden 2013 taulukoista käy ilmi, että asianosaiset ovat nyt samaa mieltä perittävästä määrästä sen arviointiperustasta huolimatta, ja komissio katsoo, että määrä oli tosiasiassa peritty 20.7.2011.

66. Komissio väitti vastineessaan edelleen, että kaksi 45 prosentin veronhyvityksen tuensaajaa Álavan alueella oli toteuttanut suuria investointihankkeita ilman, että Espanjan viranomaiset olisivat osoittaneet, että vuoden 1998 monialaisten puitteiden edellytykset täyttyivät. Tämä väite ei käy ilmi komission vuoden 2013 taulukosta, joten katson, ettei sitä ole tarkoitus puolustaa unionin tuomioistuimessa.

67. Vuoden 1998 monialaisten puitteiden sovellettavuudesta ei siis ole enää erimielisyyttä.

Vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän alittavan tuen vähennyskelpoisuus

68. Asetuksen N:o 69/2001 [53] 2 artiklan nojalla tukitoimenpiteiden ei katsottu täyttävän kaikkia SEUT 107 artiklan 1 kohdan perusteita eikä niihin sovellettu SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta etenkin, jos yhdelle yritykselle myönnetyn tuen kokonaismäärä ei ylittänyt 100 000:ta euroa bruttona (tai bruttoavustusekvivalenttina) millään kolmen vuoden ajanjaksolla. Asetuksen 3 artiklassa jäsenvaltioiden edellytettiin varmistavan, että tällaisen vähämerkityksisen tuen myöntäminen täytti kyseiset perusteet kussakin tapauksessa, ja säilyttävän tukea koskevat asiakirjat kymmenen vuoden ajan ja toimittavan ne pyynnöstä. Samanlaiset säännöt oli aiemmin asetettu komission vuoden 1996 tiedonannossa [54] vähämerkityksisestä tuesta, vaikka siinä ei edellytettykään asiakirjojen säilyttämistä.

69. Periessään takaisin uusille yrityksille veron perusteen alentamisen muodossa myönnettyä tukea Espanjan viranomaiset olivat alun perin vähentäneet 100 000 euroa kolmea vuotta kohden kultakin tuensaajalta perittävästä määrästä, ja useimmat tuensaajat olivat saaneet tätä enemmän tukea.

51 — Compañía Norteña de Bebidas Gaseosas Norbega SA (jäljempänä Norbega).

52 — Monialaiset puitteet alueellisesta tuesta suurille investointihankkeille (EYVL 1998, C 107, s. 7).

53 — EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 12.1.2001 annettu komission asetus (EY) N:o 69/2001 (EYVL L 10, s. 30). Asetus on korvattu perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 15.12.2006 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1998/2006 (EUVL L 379, s. 5), joka puolestaan on korvattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 18.12.2013 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1407/2013 (EUVL L 352, s. 1).

54 — EUVL L 1996, C 68, s. 9; jäljempänä vuoden 1996 tiedonanto.

Asianosaisten lausumat

70. Komissio väittää, että vähämerkityksistä tukea voi olla ainoastaan tuki, jonka kokonaismäärä kolmen vuoden ajalta on alle 100 000 euroa, eivätkä Espanjan viranomaiset ole esittäneet asiakirjoja, jotka osoittaisivat tuen olleen vähämerkityksistä. Tukea ei voida jakaa vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän alittavaan osaan ja sen ylittävään osaan. Poikkeuksena SEUT 107 artiklan 1 kohtaan vähämerkityksistä tukea koskevaa helpotusta on tulkittava suppeasti, perustuipa se sitten vuoden 1996 tiedonantoon tai asetukseen N:o 69/2001. Kyseisen helpotuksen tavoite, joka koskee menettelyjen yksinkertaistamista, ei täyttyisi, jos helpotusta sovellettaisiin suurempiin määriin, jotka on joka tapauksessa tutkittava. Jos tuensaajat voisivat olla varmoja siitä, että ne saavat pitää enimmäismäärän alittavan tuen määrän, ei kannustettaisi rajoittamaan määriä tai odottamaan komission hyväksyntää ennen tuen käyttämistä.[55] Espanjan esille ottama WAM-päätös[56] ei ole ainoa ennakkotapaus aiheesta.[57]

71. Espanja väittää, että asiassa on sovellettava vuoden 1996 tiedonantoa, jossa ei asetettu velvoitetta säilyttää asiakirjoja, joilla osoitetaan, että kyse on vähämerkityksisestä tuesta kolmen vuoden ajalta. Uusien yritysten tapauksessa aiempaa tukea ei joka tapauksessa ole voinut kertyä. Takaisinperinnän tavoitteena on lisäksi palauttaa ennalleen tilanne, jossa kilpailu ei ole vääristynyt, ja vähämerkityksistä tukea koskevan poikkeuksen perusteena on, että enimmäismäärän alittava tuki ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.[58] Koska kolmivuotiskaudella 100 000 euroa alittavan tuen ei katsota vääristävän kilpailua, on riittävää periä takaisin tämän määrän ylittävä määrä. Olisi suhteetonta, jos 100 000 euron tuesta ei tarvitsisi ilmoittaa, kun taas 100 000,01 euron ilmoittamatta jätetty tuki perittäisiin takaisin kokonaisuudessaan. Komissio määräsi WAM-päätöksessä, että ainoastaan kyseisen enimmäismäärän ylittävä tuki oli perittävä takaisin. Mainittu päätös kumottiin, ei kuitenkaan vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä koskevin perustein. Espanja vetoaa vielä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen. Aiemmassa tapauksessa[59] Espanja oli perinyt takaisin kultakin kolmivuotiskaudelta ainoastaan 100 000 euron ylittävät summat, ja komissio oli ollut tyytyväinen tähän menettelyyn.

55 — Yhdistetyt asiat T-394/08, T-408/08, T-453/08 ja T-454/08, Regione autonoma della Sardegna v. komissio, tuomio 20.9.2011 (Kok., s. II-6255, 299–311 kohta). Tästä tuomiosta tehdyt valitukset (alaviitteessä 34 mainitut yhdistetyt asiat HGA ym. v. komissio) eivät liittyneet vähämerkityksisyyteen.

56 — Valtiontuesta nro C 4/2003 (ex NN 102/2002), jota Italia on myöntänyt WAM S.p.A:lle, 19.5.2004 tehty komission päätös 2006/177/EY (EUVL 2006, L 63, s. 11). Päätös kumottiin yhdistetyissä asioissa T-304/04 ja T-316/04, Italia ja WAM v. komissio, 6.9.2006 annetulla tuomiolla (Kok., s. II-64*) (joka pysytettiin asiassa C-494/06 P, komissio v. Italia ja WAM, 30.4.2009 annetulla tuomiolla, Kok., s. I-3639), mutta siinä ei viitattu vähämerkityksistä tukea koskevaan sääntöön.

57 — Komissio mainitsee päätökset 2000/46/EY (EYVL 2001, L 18, s. 18), 2002/142/EY (EYVL 2002, L 48, s. 20), 2003/643/EY (EUVL 2003, L 227, s. 12) ja 2006/937/EY (EUVL 2006, L 366, s. 1). Omien sanojensa mukaan se ei näissä päätöksissä noudattanut samaa lähestymistapaa kuin WAM-päätöksessään.

58 — Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin 7.5.1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 994/98 (EYVL L 142, s. 1), joka oli asetuksen N:o 69/2001 oikeusperusta; ks. erityisesti asetuksen (EY) N:o 994/98 johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale ja 2 artikla.

59 — Asia C-177/06, komissio v. Espanja, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. I-7689).

Tarkastelu

72. Katson ensinnäkin, että tätä seikkaa on tarkasteltava vuoden 1996 tiedonannon näkökulmasta. Kussakin veron perusteen alentamista koskevassa kolmessa päätöksessä komissio viittasi nimenomaisesti kyseiseen tiedonantoon todetessaan, ettei kyseisissä järjestelmissä maksettu tuki noudattanut vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä.[60] Se totesi myös, että tulos olisi sama asetuksen N:o 69/2001 nojalla[61] mutta että kyseistä asetusta sovellettiin ainoastaan sen voimaantulon eli 2.2.2001 jälkeen myönnettyyn tukeen.[62] Komissio ei ole esittänyt erityisiä vaatimuksia tuesta, joka on myönnetty tuon päivämäärän ja riitautettujen tukijärjestelmien lakkauttamisen välisenä aikana.[63]

73. Asiakirjojen säilyttämistä ja toimittamista koskeva velvoite ei sisältynyt vuoden 1996 tiedonantoon. En kuitenkaan voi hyväksyä sitä, ettei Espanja olisi ollut velvollinen osoittamaan, että tuki, jota ei vähämerkityksistä tukea koskevan säännön nojalla peritty takaisin, jäi kolmen vuoden kumulatiivisen enimmäismäärän alle. Sen oli siis toimitettava asiaa koskevat asiakirjat. Väitteellä siitä, että järjestelmiä sovellettiin ainoastaan uusiin yrityksiin, ei ole merkitystä, koska niitä kaikkia sovellettiin ensimmäisestä verovuodesta, jolloin yritykset ensimmäisen neljän toimintavuotensa aikana saavuttavat positiivisen veroperustan, alkaen neljänä peräkkäisenä verovuonna,[64] joten kyseessä oli yli kolmen vuoden pituiset ajanjaksot. Komissio väittää, ettei asiakirjoja esitetty. Espanja vastaa tähän ainoastaan, että se lähetti komissiolle kyseisten yritysten veroilmoitukset, joista ilmeni, ettei muuta tukea ollut myönnetty. Mielestäni sellaisten asiakirjojen esittäminen, jotka eivät osoita tuen olemassaoloa, ei riitä osoittamaan, ettei tukea ole myönnetty tai että kumulatiivinen tukimäärä ei ylittänyt vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää millään kolmivuotiskaudella.

74. Asetuksen N:o 1998/2006[65] 2 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään mahdollisuudesta jakaa tuki vähämerkityksiseen ja muuhun kuin vähämerkityksiseen tukeen seuraavaa: ”Kun tukitoimenpiteeseen kuuluvien tukien yhteismäärä ylittää tämän enimmäismäärän, tätä asetusta ei voida soveltaa tukeen edes sen osuuden osalta, joka ei ylitä enimmäismäärää.” Oikeudellinen tilanne unionin tuomioistuimessa käytävän oikeudenkäynnin aikana oli ainakin siihen päivämäärään asti, mihin mennessä kaikki riidanalaiset tuet oli peritty takaisin,[66] siis komission esittämän kaltainen, mutta nimenomainen sääntö oli uusi vuonna 2006.

75. Komissio ei myöskään ole aina noudattanut nyt puoltamaansa lähestymistapaa, eikä WAM-päätös ole tästä ainoa esimerkki. Vuonna 2005 se esimerkiksi totesi seuraavaa: ”Tukien takaisinperimisvelvoite ei – – poista sitä mahdollisuutta, että yksittäisille tuensaajille myönnetty tuki on kokonaan *tai osittain* – – komission asetuksen (EY) N:o 69/2001 – – 2 artiklan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvaa.”[67] Asiassa, joka liittyi sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen takaisinperintään siltä osin kuin tuki ei täyttänyt vähämerkityksistä tukea koskevia edellytyksiä, komissio tiedusteli, miksi koko tukimäärää ei voitaisi vaatia perittäväksi takaisin, jolloin tuensaaja voisi osoittaa, että osa siitä tosiasiassa kuuluu vähämerkityksistä tukea koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.[68]

60 — Kolmen päätöksen 20 ja 75 kohdat ja niiden alaviitteet.

61 — Kolmen päätöksen 75 kohtien alaviite.

62 — Kyseisen asetuksen 4 artikla luettuna yhdessä edellä alaviitteessä 53 mainitun asetuksen N:o 1998/2006 4 artiklan kanssa.

63 — Ks. myös vuoden 2006 tuomioon johtaneessa asiassa esitetyn komission kannekirjelmän 23 ja 24 kohta, jossa komissio hyväksyi, ettei lisätukea voitu myöntää 23.10.2001 jälkeen.

64 — Kolmen päätöksen 7 kohdat.

65 — Mainittu edellä alaviitteessä 53.

66 — Tätä samaa nimenomaista sääntöä ei näytä olevan (edellä alaviitteessä 53) mainitussa asetuksessa N:o 1407/2013, vaikka sen 3 artiklan 7 kohdassa säädetäänkin seuraavaa: ”Jos – – asianomainen enimmäismäärä ylittyisi seurauksena uuden vähämerkityksisen tuen myöntämisestä, kyseisen uuden tuen mihinkään osaan ei saa soveltaa tätä asetusta.”

67 — Tukiohjelmasta, jonka Italia on toteuttanut säännellyillä markkinoilla julkisesti noteerattuihin markkina-arvoltaan pieniin ja keskisuuriin yrityksiin erikoistuneiden yhteissijoitusyritysten hyväksi, 6.9.2005 tehty komission päätös 2006/638/EY (EUVL 2006, L 268, s. 1), 60 kohta, kursivointi tässä.

68 — Asia C-214/07, komissio v. Ranska, tuomio 13.11.2008 (Kok., s. I-8357); ks. komission vastauksen 25 kohta.

76. Vaikka on myönteistä, että asetuksella N:o 1998/2006 otettiin käyttöön selkeä sääntö, ei voida olettaa, että säännön sisältöä olisi sovellettu ennen säännön muodollista voimaantuloa. Mitä sääntöä siis tuolloin sovellettiin?

77. Vähämerkityksistä tukea koskevilla säännöillä on kaksi tavoitetta eli määrittää tuki, jolla ei ole havaittavaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun tai kauppaan, ja antaa komission keskittyä enimmäismäärän ylittävään tukeen, ja tämä kahtalaisuus selittää asianosaisten esittämät ristiriitaiset näkemykset, jotka ovat molemmat osaltaan perusteltuja.

78. Mielestäni komissio on kuitenkin oikeassa. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi komission väitteen selkeästi ja yksityiskohtaisesti yhdistetyissä asioissa Regione autonoma della Sardegna vastaan komissio antamassaan tuomiossa,[69] jota on pidettävä asianmukaisena toteamuksena oikeustilasta, sellaisena kuin se oli jopa ennen asetusta N:o 1998/2006. Toteamus koski asetusta N:o 69/2001, jota ei sovelleta käsiteltävässä asiassa, mutta perustui vähämerkityksistä tukea koskevan poikkeuksen taustalla oleviin yleisperiaatteisiin. Se, että kyseistä tuomiota ei ollut annettu vielä sillä hetkellä, jolloin Espanjan oli perittävä takaisin riidanalainen tuki, ei muuta sitä, että edellä esitetty toteamus on asianmukainen toteamus aiemmin vallinneesta oikeustilasta. Espanja ei myöskään voi vedota selviin viitteisiin siitä, ettei oikeustila ennen asetuksen N:o 1998/2006 voimaantuloa ollut sama kuin nyt, vaan se voi vedota ainoastaan tilanteen epäselvyyteen. Tällaisessa tilanteessa se saattoi ainoastaan tehdä yhteistyötä komission kanssa nykyisin SEU 4 artiklan 3 kohtaan sisältyvän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti hälventääkseen mahdolliset epäselvyydet.

79. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitetystä loukkaamisesta on vielä todettava, että Espanja otti sen esille vasta vastauskirjelmässään eikä esittänyt näyttöä siitä, että se oli mainitussa aiemmassa tapauksessa tosiasiassa perinyt kultakin kolmivuotiskaudelta ainoastaan 100 000 euron ylittävät määrät. Tästä syystä tähän perusteluun ei voida vedota.

80. Kun lisäksi muistetaan, että tukijärjestelmät olivat kokonaisuudessaan sääntöjenvastaisia, katson, ettei Espanjan viranomaisilla ollut oikeutta jättää perimättä takaisin sovellettavan vähämerkityksisen tuen 100 000 euron enimmäismäärän alittavia tukimääriä tilanteissa, joissa tuensaajalle myönnetyn tuen kokonaismäärä ylitti kyseisen enimmäismäärän.

Muiden verovähennysten taannehtiva soveltaminen

Asianosaisten lausumat

81. Komissio toteaa 45 prosentin veronhyvitysjärjestelmässä Álavassa ja Guipúzcoassa sekä uusille yrityksille tarkoitetussa veron perusteen alentamisjärjestelmässä Álavassa myönnetystä tuesta, että Espanja on pienentänyt takaisin perittäviä määriä soveltamalla taannehtivasti tiettyjä verovähennyksiä tilanteessa, jossa vähennyksiä ei ollut myönnetty asianmukaisesti tai jossa ei ollut osoitettu, että ne oli myönnetty asianmukaisesti, sovellettavan lainsäädännön eli Álavan maakunnallisen lain 24/1996 37 ja 45 §:n sekä ”käytännössä identtisen” Guipúzcoan maakunnallisen lain 7/1996 37 §:n nojalla.

82. Kummankin maakunnallisen lain 37 §:ssä yrityksille myönnetään tietyin edellytyksin verovähennys, joka vastaa 15:tä prosenttia uuteen käyttöomaisuuteen (maata lukuun ottamatta) taloudellisen toiminnan edistämiseksi tehdyistä investoinneista. Álavan maakunnallisen lain 45 §:n 1 momentissa myönnetään 600 000 Espanjan pesetan (ESP) (3 606 euron) verovähennys kustakin luodusta

69 — Mainittu edellä alaviitteessä 55.

työpaikasta, kunhan työpaikka taataan kahdeksi vuodeksi. Kun henkilöstömäärää on lisätty 10 prosenttia ja työaikaa lyhennetty 10 prosenttia, 45 §:n 2 momentin nojalla tiettyjä 37 §:n edellytyksiä ei enää sovelleta ja kummankin pykälän mukainen verovähennys kasvaa edellyttäen, että veroviranomaiselle esitetään yksityiskohtaiset suunnitelmat.

83. Komissio ei kiistä sitä, että verovähennyksiä on mahdollista soveltaa taannehtivasti. Se väittää kuitenkin, ettei Espanja ole osoittanut useiden säännönvastaiseksi todetun tuen saajien osalta, että verovähennykset myönnettiin sovellettavien edellytysten mukaisesti. Espanja vastaa, että asiaankuuluvat todisteet esitettiin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä, ja se on esittänyt täydentäviä asiakirjoja oikeudenkäynnin aikana. Komission mielestä näyttö ei ole riittävä Álavan osalta, mutta se hyväksyy rikkomisen päättyneen Guipúzcoan osalta vastineen esittämisen hetkellä.

Asian tarkastelu

84. Mielestäni komission väitteet on hylättävä tältä osin. Kyseisten *verovähennysten* ei väitetä kuuluvan niihin *veronhyvitysjärjestelmiin*, jotka oli todettu sääntöjenvastaiseksi valtiontueksi. Niitä ei mainita vuoden 2001 päätöksissä eikä vuoden 2006 tuomiossa, ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen väitetään käsiteltävässä asiassa liittyvän vuoden 2006 tuomion täytäntöönpanon laiminlyöntiin. Se, onko verovähennykset myönnetty (tai onko osoitettu, että ne on myönnetty) asianmukaisesti kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ei siis kuulu käsiteltävään asiaan.

85. Komission aiheesta esittämä vaatimus ei kuitenkaan ole täysin irrallinen vuoden 2001 päätöksissä sääntöjenvastaiseksi todettujen veronhyvitysten muodossa myönnetyn tuen takaisinperinnästä. Se liittyy tukimääriin, jotka on jätetty perimättä sillä perusteella, että tuensaajat olisivat voineet hakea saman verran tukea, jos sääntöjenvastaista tukea ei olisi ollut olemassa, mutta ne eivät voineet hakea sitä, koska ne saivat kyseistä sääntöjenvastaista tukea. Komissio ei kuitenkaan väitä, että kyseiset määrät olisi arvioitu virheellisesti sisämarkkinoille soveltuvaksi tueksi, jota ei näin ollen olisi ollut tarpeen periä takaisin.

86. Komissio pitää lisäksi Espanjan toimintatapaa lähtökohtaisesti perusteltuna. Se ei esimerkiksi väitä, että kaikki sääntöjenvastainen tuki olisi ensiksi pitänyt periä takaisin, minkä jälkeen kyseiset verovähennykset olisi toteutettu erikseen (mikä sekin olisi voinut olla perusteltu toimintatapa). Jos viimeksi mainittua toimintatapaa olisi noudatettu tai jos komissio olisi vaatinut sen noudattamista, on ilmeistä, että olosuhteet, joissa verovähennykset toteutettiin, eivät olisi liittyneet millään tavalla vuoden 2006 tuomion täytäntöönpanoon (vaikka kyseiset verovähennykset itsessään olisivat erikseen arvioituina osoittautuneet sääntöjenvastaiseksi tueksi). Mielestäni arviointi ei voi olla toisenlainen ainoastaan siksi, että yhdenlaiset verohyödyt (verovähennykset) korvattiin toisenlaisilla hyödyillä (veronhyvitykset), jos korvaaminen hyväksytään asiaankuuluvaksi menettelyksi.

Kunkin päätöksen nojalla perittävät määrät

87. Päätelmäni ovat seuraavat: 1) tarvetta periä takaisin riidanalainen tuki on arvioitava vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen näkökulmasta; 2) suuntaviivoihin sisältyvän kannustavuuden vaatimuksen vuoksi vain sellainen tuki voidaan jättää perimättä takaisin, jonka osalta on osoitettu, että hakemus toimitettiin ennen investointihankkeen toteuttamisen aloittamista; 3) asianosaisten välillä ei ole enää oikeudellista erimielisyyttä alakohtaisten tai monialaisten sääntöjen sovellettavuudesta; 4) Espanjan viranomaisilla ei ollut oikeutta jättää perimättä takaisin niitä riidanalaisen tuen määriä, jotka alittivat vähämerkityksisen tuen 100 000 euron enimmäismäärän kolmivuotiskautta kohti; mutta 5) komissio on väärässä väittäessään, että määrät, jotka vastaavat taannehtivasti myönnettyjä verovähennyksiä, joihin tuensaajilla ei ollut oikeutta niin kauan kuin ne saivat riidanalaista tukea, olisi pitänyt periä takaisin.

88. Näiden johtopäätösten perusteella on vielä selvitettävä, kuinka suuri osa tuesta oli lain mukaan perittävä takaisin kunkin vuoden 2001 päätöksen nojalla. Tätä varten on tarkasteltava kummankin asianosaisen vuoden 2013 taulukoissaan esittämiä lukuja ja tarvittaessa mahdollisuuksien mukaan ratkaistava niissä havaittavat eroavaisuudet.

89. Jäljempänä mainitsemani luvut eivät kaikki ole sellaisenaan suoraan asianosaisten toimittamia, vaan ne on joissakin tapauksissa saatu asianosaisten antamien lukujen vertailun tuloksena.

Päätös 2002/820 (45 prosentin veronhyvitys Álavan alueella)

90. Vuoden 2013 taulukoiden perusteella vaikuttaa ensinnäkin siltä, että ainoa alun perin myönnetyn tuen määrään liittyvä erimielisyys koskee 2 048,87 euron osuutta Martínez Bujandalle myönnetystä tuesta. Ehdotan riidan ratkaisemista Espanjan hyväksi.[70] Toiseksi komissio katsoo, että taannehtivien verovähennysten osalta olisi pitänyt periä takaisin 10 683 553,22 euroa. Ehdotan, että summa jätetään huomiotta.[71] Muilta osin (vuoden 1998 aluetuen suuntaviivojen noudattaminen) komissio katsoo, että 207 461 498,01 euron summa olisi perittävä takaisin. Näkemykseni mukaan huomiotta on jätettävä ainoastaan ne määrät, joiden osalta Espanja on osoittanut, että hakemus toimitettiin ennen investointihankkeen toteuttamisen aloittamista.[72] Espanja ei ole väittänyt, että tällaisia tapauksia on olemassa Álavan alueella.

91. Kun Martínez Bujandalle myönnettyä tukea koskeva ero otetaan huomioon, takaisin perittävä määrä oli näin ollen 207 459 449,14 euroa.

92. On kiistatonta, että koko kyseinen summa (korkoineen) oli peritty takaisin 15.10.2013 mennessä. Asianosaisten toimittamista päivämääristä ilmenee, että takaisinperintä tapahtui pääosin maaliskuusta 2012 eteenpäin ja noin 90 prosenttia määrästä oli peritty maaliskuuhun 2013 mennessä.

Päätös 2002/892 (veron perusteen alentaminen Álavan alueella)

93. Verovähennyksistä, joita Espanja alun perin teki vähämerkityksistä tukea koskevien sääntöjen nojalla, asianosaiset ovat vuoden 2013 taulukkojen perusteella yksimielisiä yhteensä 2 316 461,49 euron määrästä, joka perittiin takaisin syyskuun 2011 ja syys- tai joulukuun 2012 välisenä aikana. Taannehtivista verovähennyksistä on jonkin verran erimielisyyttä, mutta ehdotan joka tapauksessa, että nämä määrät jätetään huomiotta.[73]

94. Erimielisyyttä on edelleen 2 586 312,37 euron perimisestä korkoineen selvitystilassa olevalta yritykseltä.[74] Komissio toteaa, että sille ilmoitettiin vasta 21.1.2013, että viranomaiset olivat valvoneet saataviaan asianmukaisesti, kun taas Espanja kertoo ilmoittaneensa siitä komissiolle 28.6.2010. Molemmissa tapauksissa perusteena on Espanjan viranomaisten komissiolle lähettämäksi väitetty kirje, mutta kumpikaan asianosainen ei ole yksilöinyt kirjettä unionin tuomioistuimelle toimitetusta, tuhansia sivuja käsittävästä asiakirja-aineistosta. Tällaisessa tilanteessa ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa huomioon aikaisemman päivämäärän.

70 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta.

71 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 ja 86 kohta.

72 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

73 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 ja 86 kohta.

74 — Gasteiz Desarrollo Industrial e Ingeniería SA (jäljempänä Gasteiz Desarrollo).

Päätös 2003/27 (45 prosentin veronhyvitys Vizcayan alueella)

95. Ainoa tähän päätökseen liittyvä kiistanalaisuus koskee päivämäärää, jona Espanjan viranomaiset totesivat, että 6 194 944,87 euron summa oli asianmukaisesti vähennetty Norbegalta peritystä määrästä.[75] Päättelen kirjelmistä ja vuoden 2013 taulukoista, että tosiasiallisesti takaisin perittävä summa[76] perittiin itse asiassa takaisin marraskuussa 2007, mutta todisteet vähennyksen asianmukaisuudesta toimitettiin vasta heinäkuussa 2012 käsiteltävässä asiassa esitetyn vastineen mukana. Takaisin perittäväksi määräksi on luokiteltava kannustettavuuden vaatimuksen perusteella riitautettu tukimäärä (joka on kummankin asianosaisen mukaan 59 247 555,26 euroa).[77]

96. Asiakirja-aineiston perusteella ehdotan siis, että unionin tuomioistuin toteaa, että päätöksen 2003/27 nojalla oli perittävä 66 664 908,29 euron summa ja että siitä 54 261 801,88 euroa perittiin syys- ja marraskuun 2011 välisenä aikana, 7 417 353,03 euroa heinäkuussa 2012 ja 4 985 753,38 euroa[78] helmikuussa 2013 korkoineen.

Päätös 2002/806 (veron perusteen alentaminen Vizcayan alueella)

97. Tähän päätökseen liittyvä ainoa erimielisyys koskee verovähennyksiä, joita Espanja alun perin teki vähämerkityksistä tukea koskevien sääntöjen nojalla. Asianosaisten mukaan kokonaismäärä on 2 004 658,60 euroa, ja se on peritty kokonaan (korkoineen) takaisin 30.9.–14.11.2011.[79]

Päätös 2002/894 (45 prosentin veronhyvitys Guipúzcoan alueella)

98. Tähän päätökseen liittyy seuraavia erimielisyyksiä: ensiksi kolmen teräsalalla toimivan yrityksen huomiotta jättäminen, minkä komissio on mielestäni jättänyt selvittämättä;[80] toiseksi muut taannehtivat verovähennykset, joiden suuruus on 4 110 495,50 euroa ja jotka on mielestäni jätettävä huomiotta;[81] kolmanneksi kannustavuuden vaatimuksen noudattaminen GKN:lle[82] myönnetyn 5 909 830,30 euron tuen osalta; ja neljänneksi valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen[83] soveltaminen Papresalle[84] myönnettyyn 20 miljoonan euron tukeen.

99. Vuoden 2013 taulukoissa on useita eroja asianosaisten toimittamien lukujen välillä; Espanjan toimittamia lukuja on joissakin tapauksissa vaikea täsmäyttää keskenään, kun taas komission luvut ovat toisinaan Espanjan kannalta suotuisammat. Näin ollen otan perustaksi komission luvut. Sen mukaan takaisin oli perittävä 39 900 773,41 euroa. Mielestäni näin on, mutta asianosaisten kesken on erimielisyyttä GKN:lle myönnetystä 5 909 830,30 euron tuesta ja Papresalle myönnetystä 20 miljoonan euron tuesta.

75 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

76 — Asianosaisten mukaan 7 417 353,03 euroa.

77 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

78 — Industrias de Maderas Aglomeradasille myönnetty tuki.

79 — Komissio väittää yhdestä 200 000 euron määrästä (Ingeniería y Construcción de Matrices), että takaisinperintä tapahtui (tai todisteet siitä esitettiin) vasta 11.7.2012, mutta se ei ole esittänyt unionin tuomioistuimelle näitä todisteita.

80 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

81 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 ja 86 kohta.

82 — GKN Driveline Zumaia SA. Kolmessa muussa tapauksessa komissio hyväksyi, että kannustavuuden vaatimus oli täytetty, ja kahdeksassa muussa tapauksessa Espanja ei ole väittänyt, että tukihakemus olisi toimitettu ennen hankkeen toteuttamisen aloittamista (edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

83 — EYVL 1994, C 368, s. 12, sellaisena kuin ne ovat korvattuina EYVL:ssä 1999, C 288, s. 2 (jäljempänä pelastamista ja rakenneuudistusta koskevat vuoden [1994 tai 1999] suuntaviivat).

84 — Papresa SA. Komission ja Espanjan toimittamien tukimääriä koskevien lukujen välillä on noin 500 000 euron ero.

100. Espanja väittää GKN:stä, että ainoa ennen tukihakemuksen toimittamista syntynyt menoerä oli häviävän pieni ja liittyi toteutettavuustutkimukseen, mutta komissio ei hyväksy esitettyjä todisteita. Espanja viittaa komission kannekirjelmän liitteenä oleviin asiakirjoihin, joita en ole onnistunut paikantamaan sen ohjeiden avulla.[85] Mielestäni Espanja ei näin ollen ole osoittanut, että kannustavuuden vaatimus on täytetty.

101. Espanja väittää Papresasta, että se on La Papelera Española SA:n, jonka komissio vahvisti vuonna 1993 olevan vaikeuksissa oleva yritys,[86] seuraaja. Espanja viittaa päätöksen 2002/894 johdanto-osan 99 perustelukappaleeseen, jossa komissio lainasi pelastamista ja rakenneuudistusta koskevia vuoden 1999 suuntaviivojaan, joiden mukaan sen ”mielestä pelastamis- ja rakenneuudistustuki voi edistää taloudellisen toiminnan kehitystä vaikuttamatta kaupankäyntiin yhteisön edun kanssa ristiriitaisella tavalla, jos näissä suuntaviivoissa määritellyt edellytykset täyttyvät”.

102. Tämä väite esitettiin kuitenkin vasta vastauskirjelmässä, eikä komissiolla ollut tilaisuutta vastata siihen. Espanja jätti lisäksi mainitsematta, että päätöksen 2002/894 johdanto-osan 99 perustelukappale jatkuu seuraavasti: ”Jos edellytykset eivät täyty, nämä tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille, jos ne myönnetään vaikeuksissa oleville yrityksille. Komissio katsoo, että näiden verotukien myöntämistä vaikeuksissa oleville yrityksille ei voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvana tietyn taloudellisen toiminnan edistämistä koskevan perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeuksen nojalla.” Osoittaakseen, että se on täyttänyt pelastamista ja rakenneuudistusta koskevien vuoden 1994 suuntaviivojen edellytykset, Espanja toimitti asiantuntijalausunnon, jossa pyritään osoittamaan, että suuntaviivojen 3.2.2 kohdassa mainittuja yleisiä edellytyksiä on noudatettu. Lausunnon huolellisessa tarkastelussa ilmenee kuitenkin, että kyseisiä edellytyksiä ei ole mainittu kokonaan ja että tiettyjä seikkoja ei ole tutkittu.

103. Tällaisessa tilanteessa Espanja ei mielestäni ole osoittanut, että Papresalle myönnetyn tuen voitaisiin katsoa täyttävän pelastamista ja rakenneuudistusta koskevien suuntaviivojen edellytykset.

104. Päätöksen 2002/894 nojalla oli siis perittävä takaisin 39 900 773,41 euroa. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että Papresalle myönnettyä tukea lukuun ottamatta kyseiset summat perittiin korkoineen marraskuun 2011 ja lokakuun 2012 välisenä aikana. Jäljelle jäänyt Papresalle myönnetty tuki (19 448 623,59 euroa korkoineen) perittiin takaisin maalis- ja syyskuun 2013 välisenä aikana.

Päätös 2002/540 (veron perusteen alentaminen Guipúzcoan alueella)

105. Komissio väittää vuoden 2013 taulukoissaan, että takaisinperinnän ulkopuolelle jätettiin virheellisesti taannehtivina verovähennyksinä myönnetyt 211 159,23 euroa. Ehdotan, että summa jätetään huomiotta.[87]

106. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että vähämerkityksistä tukea koskevien vähennysten suuruus oli 1 344 192,60 euroa, joka oli mielestäni perittävä takaisin. Komission mukaan koko summa perittiin takaisin korkoineen vuonna 2012. Espanja ilmoittaa aiempia päivämääriä, jolloin takaisinperintä saatiin päätökseen, mutta ne liittyvät ilmeisesti muihin kuin vähämerkityksistä tukea koskevina vähennyksinä vähennettyihin määriin. Ehdotan siis, että komission esittämät päivämäärät hyväksytään.

85 — Myönnän, että tietyn asiakirjan paikantamista vaikeuttaa se, että nämä liitteet on toimitettu DVD:inä, jotka sisältävät pakattuja kansioita, jotka puolestaan sisältävät pdf-sivuja, joilla etsi-komento ei toimi, mutta Espanjalle ilmoitettiin, että sen on selvästi yksilöitävä todisteet, joihin se viittaa (edellä tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohta).

86 — Komission tiedonanto C 29/92 (NN 12/92) (EYVL 1993, C 123, s. 7).

87 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 ja 86 kohta.

107. Sitten on vielä 8,74 euron outo summa, jonka osalta maksumääräystä ei komission mukaan ole noudatettu. Ehdotan, että summa jätetään huomiotta, sillä komissio on toisessa taulukossa todennut, että kyseinen summa oli jätettävä takaisinperinnän ulkopuolelle.

Päätelmä takaisin perittävistä määristä

108. Päättelen, että vuoden 2006 tuomion antopäivänä takaisin perittävänä oli pyöristettynä yhteensä 322 miljoonan euron pääoma, mikä on noin 10 prosenttia vähemmän kuin komission esittämä 358 miljoonaa euroa. En pysty laskemaan maksettavien korkojen tarkkaa määrää, mutta ehdotan, että unionin tuomioistuin vahvistaa senkin 10 prosenttia komission esittämiä lukuja pienemmäksi.

109. Komission mukaan noin 13 prosenttia kokonaismäärästä oli peritty takaisin käsiteltävän asian vireillepanon hetkellä. Komissio ei ole pystynyt esittämään selkeää näyttöä Gasteiz Desarrolloa koskevan väitteensä tueksi,[88] joten ehdotan, että oikeaksi prosenttiluvuksi hyväksytään 14 prosenttia. Loput 86 prosenttia perittiin takaisin asian vireillepanon jälkeen syyskuun 2011 ja lokakuun 2013 välisenä aikana.

Rahamääräinen seuraamus (kiinteämääräinen hyvitys)

Asianosaisten lausumat

110. Komissio viittaa voimassa oleviin SEUT 260 artiklan soveltamista koskeviin suuntaviivoihinsa,[89] joiden mukaan se pyytää sekä kiinteämääräistä hyvitystä, joka on seuraamus siitä, että rikkomista oli jatkettu ensimmäisen tuomion antamisen jälkeen toisen tuomion antamiseen asti, että uhkasakkoa kultakin toisen tuomion antamista seuraavalta myöhästymispäivältä. Käsiteltävässä asiassa se peruutti vaatimuksensa uhkasakosta. Komissio laskee kiinteämääräisen hyvityksen vahvistamalla kullekin jäsenvaltiolle vähimmäismäärän sen kertoimen n perusteella[90] tai kertomalla päiväkohtaisen määrän[91] ensimmäisen tuomion antamispäivän ja rikkomisen päättymispäivän väliin jäävien päivien määrällä, jos tämä kertolasku johtaa suurempaan tulokseen.

111. Komissio katsoo käsiteltävässä asiassa, että rikkomisen vakavuuteen perustuvaksi kertoimeksi olisi vahvistettava 9 asteikolla 1–20. Se korostaa valtiontukisääntöjen perustavaa luonnetta ja tarvetta poistaa kilpailun vääristymät, jotka aiheutuivat tuesta, sitä, että tuesta hyötyi yli 100 tuensaajaa, sitä, että tukea oli vielä perimättä käsiteltävän kanteen nostamisen hetkellä (sen laskelmien mukaan 569 miljoonaa euroa), ja sitä, että Espanjan on jo kahdesti todettu jättäneen perimättä takaisin sääntöjenvastaista tukea Baskimaassa.[92]

112. Komissio ehdottaa näin ollen 25 817,40 euron[93] päiväkohtaista kiinteämääräistä hyvitystä vuoden 2006 tuomion antopäivästä siihen saakka, kunnes rikkominen päättyi 15.10.2013. Sen laskujen mukaan päiviä on 2 500 ja kokonaismääräksi tulee siis 64 543 500 euroa.

88 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 94 kohta.

89 — SEC(2005) 1658 (EUVL 2007, C 126, s. 15), sellaisena kuin se on päivitettynä asiakirjalla SEC(2010) 923/3.

90 — Lasketaan geometrisena keskiarvona; kerroin perustuu jäsenvaltion BKT:hen ja jäsenvaltiolle neuvoston äänestyksissä kuuluvaan äänimäärään. Espanjan kerroin n oli käsiteltävän kanteen nostamisen hetkellä 13,66 ja kiinteämääräinen hyvitys vähintään 7 215 000 euroa. Tällä hetkellä kyseiset luvut ovat 13,28 ja 7 036 000 euroa (C(2012) 6106 final, 31.8.2012).

91 — Tällä hetkellä vähintään 210 euroa kerrottuna rikkomisen vakavuuteen perustuvalla kertoimella.

92 — Asia C-499/99, komissio v. Espanja, tuomio 2.7.2002 (Kok., s. I-6031) ja edellä alaviitteessä 59 mainittu asia C-177/06, komissio v. Espanja.

93 — Toisin sanoen 210 euroa kerrottuna rikkomisen vakavuuteen perustuvalla kertoimella 9 ja Espanjan kertoimella n, joka oli 13,66.

113. Espanja väittää, että kolme eri alueellista viranomaista otti käyttöön kuusi eri järjestelmää ja että sen on ohjattava osa seuraamusmaksuista kullekin näistä viranomaisista. Koska tuki koski ainoastaan Baskimaata, jonka osuus Espanjan BKT:stä on 6,24 prosenttia, tämänhetkisestä päiväkohtaisesta määrästä olisi otettava 6,24 prosenttia, jolloin tulokseksi tulee 13 euroa päivältä.

114. Espanja toteaa, että rikkomisen vakavuuden perusteella olisi sovellettava vähimmäiskerrointa, sillä komissio ei ollut koskaan aikaisemmin 40 vuoteen käyttänyt verotoimenpiteiden muodossa myönnettävään valtiontukeen toimivaltaansa. Tämän lisäksi kaikki kyseiset toimenpiteet toteutettiin ennen kuin komissio antoi tiedonantonsa valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen,[94] ja Baskimaan viranomaiset lakkauttivat järjestelmät kuullessaan, että komissio piti niitä valtiontukena.

115. Espanja ehdottaa tällä perusteella, että päiväkohtaisen sakon määräksi asetetaan 177,58 euroa.[95]

116. Komissio ei hyväksy näkemystä siitä, että perusmäärästä olisi otettava 6,24 prosenttia. Kyseiset rahamäärät ovat samat kaikille jäsenvaltioille (ja niiden on oltava riittävän suuria painostamaan niitä),[96] eikä unionin tuomioistuin ole aiemmin mukauttanut seuraamuksia ottaakseen huomioon sen alueen pienuuden, jolla rikkominen on tapahtunut.

117. Rikkomisen vakavuuden osalta komissio kieltää, ettei se olisi aiemmin käyttänyt verotoimenpiteiden muodossa myönnettävään valtiontukeen toimivaltaansa[97] tai että vuoden 1998 tiedonanto olisi muuttanut tilannetta.[98]

118. Espanja viittaa vastauskirjelmässään asiassa komissio vastaan Italia annettuun tuomioon[99] ja korostaa, että ainoastaan unionin tuomioistuin voi päättää seuraamuksen määrästä. Kun tukea on perittävä takaisin usealta tuensaajalta, seuraamus, jossa otetaan huomioon jäsenvaltion edistyminen velvoitteidensa täytäntöönpanossa, voi olla asianmukainen ja siis oikeassa suhteessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen.[100] Rikkomisen vakavuutta ja jäsenvaltion maksukykyä koskevien kriteerien soveltamisessa unionin tuomioistuimen on otettava huomioon seuraukset, joita täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille intresseille, ja se, kuinka kiireellisesti jäsenvaltion on noudatettava velvoitteitaan.[101] Mahdollisesta kiinteämääräisestä hyvityksestä on määrättävä kaikkien niiden seikkojen perusteella, jotka liittyvät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ominaispiirteisiin ja jäsenvaltion omaksumaan asenteeseen, ja unionin tuomioistuimella on tässä yhteydessä laaja harkintavalta.[102] Viranomaiset ovat käsiteltävässä asiassa toimineet huolellisesti. Unionin tuomioistuimen olisi otettava huomioon rikkomiseen liittyvä maantieteellinen alue ja mukautettava mahdollisen seuraamuksen määrää sekä Baskimaan viranomaisten itsemääräämisoikeuden[103] että suhteellisuusperiaatteen perusteella.

94 — EUVL L 1998, C 384, s. 3; jäljempänä vuoden 1998 tiedonanto.

95 — 13 euroa kerrottuna rikkomisen vakavuuteen perustuvalla kertoimella 1 ja Espanjan kertoimella n, joka oli 13,66.

96 — SEK(2005) 1658, 15 kohta.

97 — Se mainitsee Baskimaassa tehtäviin investointeihin myönnettyä verotukea koskevasta järjestelmästä 10.5.1993 tehdyn komission päätöksen 93/337/ETY (EYVL L 134, s. 25).

98 — Yhdistetyt asiat T-30/01-T-32/01 ja T-86/02-T-88/02, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 9.9.2009 (Kok., s. II-2919, 314 ja 315 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 — Asia C-496/09, komissio v. Italia, tuomio 17.11.2011 (Kok., s. I-11483).

100 — Ibid., tuomion 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

101 — Ibid., tuomion 56 ja 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

102 — Ibid., tuomion 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

103 — Espanja mainitsee asian C-88/03, Portugali v. komissio, tuomio 6.9.2006 (Kok., s. I-7115) ja yhdistetyt asiat C-428/06-C-434/06, UGT-Rioja ym., tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6747).

119. Espanja väittää rikkomisen vakavuudesta erityisesti, että tuomio,[104] johon komissio viittasi vuoden 1998 tiedonannon yhteydessä, annettiin täysin toisenlaisissa olosuhteissa ja että vastaavien ennakkotapausten puuttuminen hankaloittaa sekä takaisin perittävien määrien että niistä perittävien korkojen määrien laskentaa ja samalla myös vuoden 2006 tuomion täytäntöönpanoa. Tämän lisäksi kansalliset viranomaiset pyrkivät vilpittömästi soveltamaan oikeina pitämiään kriteereitä, kun ne päättivät tietyn tuen takaisin perimisestä.

Asian tarkastelu

120. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen on määrättävä olosuhteiden perusteella ja sen mukaisesti, minkä verran ennaltaehkäisevyyttä tarvitaan, ne rahamääräiset seuraamukset, jotka ovat asianmukaisia vastaavien rikkomisten toistumisen ehkäisemiseksi. Komission suuntaviivat ja esitykset eivät sido unionin tuomioistuinta, mutta ne voivat tarjota hyödyllisen viitelähtökohdan ja palvella avoimuuden, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden toteutumista komission toiminnassa. Unionin tuomioistuimen on vahvistettava uhkasakko siten, että se on asianmukainen olosuhteiden kannalta ja oikeassa suhteessa sekä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen että jäsenvaltion maksukykyyn. Merkityksellisiä tekijöitä ovat muun muassa rikkomisen vakavuus ja se, miten kauan se jatkui rikkomisen toteavan tuomion antamisen jälkeen.[105]

121. Mielestäni käsiteltävässä asiassa on selvää, että kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen on asianmukainen ehkäisevä toimenpide. Kyseessä olevan sääntöjenvastaisen tuen määrä on suuri ja sen takaisinperintä on viivästynyt huomattavasti, ja asiakirja-aineiston lukuisista asiakirjoista ilmenee, että Espanjan viranomaiset ovat kaikin tavoin pyrkineet minimoimaan takaisin perittävät määrät ja toimineet usein kohtuuttoman pikkutarkasti, mikä on aiheuttanut lisää viivästystä.

122. Komissio pyytää määräämään 64 543 500 euron kiinteämääräisen hyvityksen, joka on laskettu kertomalla 210 euron perusmaksu kertoimella 9 (rikkomisen vakavuuden perusteella), kertoimella n, joka oli 13,66, ja 2 500 päivällä.

123. Komission julkaisemien omien kriteerien puitteissa 210 euron päiväkohtaista perusmaksua ei voida mukauttaa. Se on pysynyt samana kaikissa kriteereissä, jotka on julkaistu käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä ajanjaksona. Unionin tuomioistuin hylkäsi Espanjan ehdotuksen siitä, että perusmaksusta otettaisiin 6,24 prosenttia, asiassa C-610/10 antamassaan tuomiossa.[106]

124. Rikkomisen vakavuuteen perustuvaa kerrointa voitaisiin kuitenkin alentaa suhteellisesti 9:stä 8:aan asteikolla 1–20, jos unionin tuomioistuin hyväksyy arviointini määristä, jotka oli tosiasiassa perittävä.[107] Myös kerrointa n voitaisiin alentaa 13,28:aan komission päivitettyjen lukujen perusteella.[108] Näin kiinteämääräiseksi hyvitykseksi saataisiin 22 310,40 euroa päivässä verrattuna komission alun perin esittämään 25 817,40 euroon.

125. Komission laskelmien mukaan vuoden 2006 tuomion antamisen päivämäärän 14.12.2006 ja kyseessä olevan tuen lopullisen ja täydellisen takaisinperinnän välillä kului 2 500 päivää. Laskelma on mielestäni oikein, kunhan otetaan huomioon koko ajanjakso 18.10.2013 saakka, jolloin komissio katsoi saaneensa varmuuden siitä, että kaikki tuki korkoineen oli peritty takaisin. Tällöin 22 310,40 euron päiväkohtaisella maksulla saadaan tulokseksi 55 776 000 euron kiinteämääräinen kokonaishyvitys.

104 — Mainittu edellä alaviitteessä 98.

105 — Esim. edellä alaviitteessä 99 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 35–37 kohta ja asia C-610/10, komissio v. Espanja, tuomio 11.12.2012, 115 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

106 — Mainittu edellä alaviitteessä 105, tuomion 132 kohta.

107 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 108 ja 109 kohta.

108 — Edellä alaviite 90; asiassa C-533/11, komissio v. Belgia, tuomio 17.10.2013, 35 kohta, komissio itse vetosi lukuihin, jotka oli päivitetty sen kanteen nostamisen jälkeen.

126. Oikeuskäytännöstä käy kuitenkin selvästi ilmi, ettei unionin tuomioistuin ole koskaan noudattanut komission yksityiskohtaisia laskelmia määrittäessään kiinteämääräisen hyvityksen määrää, vaan se on määrittänyt kaikkien asiaankuuluvien seikkojen perusteella sopivan pyöristetyn summan. Tässä yhteydessä se ei yleensä ole täsmentänyt päättelyään yksityiskohtaisesti vaan ainoastaan viitannut huomioon otettuihin raskauttaviin ja lieventäviin seikkoihin (kuten kansallisten viranomaisten viivästystä aiheuttanut menettely tai vilpitön mieli). Tarkasteltaessa tapauksista, joissa komissio on pyytänyt tällaista seuraamusta ja unionin tuomioistuin on sen määrännyt, ilmenee, että unionin tuomioistuimen määräämä määrä on jokaisessa tapauksessa ollut huomattavasti komission pyytämää määrää pienempi, nimittäin 8–62 prosenttia pyydetystä määrästä ja keskimäärin 40 prosenttia siitä.[109] Ehdottamatta millään tavoin, että unionin tuomioistuinta sitoisi sen aiempi päätöskäytäntö tällä alalla,[110] nämä luvut antavat mielestäni hyödyllistä taustatietoa etenkin, kun niitä verrataan rikkomisen vakavuuden ja keston kaltaisiin tekijöihin, jotka unionin tuomioistuin on ottanut huomioon.

127. Tämä on neljäs tapaus, jossa komissio on pyytänyt kiinteämääräisen hyvityksen määräämistä jäsenvaltion maksettavaksi siitä, ettei sääntöjenvastaista valtiontukea ole peritty takaisin (muut tapaukset, joissa komissio on pyytänyt tällaisen seuraamuksen määräämistä, liittyvät lähinnä direktiivien täytäntöönpanon laiminlyöntiin tai kansallisen lainsäädännön ristiriitaisuuteen unionin oikeuden kanssa, joten niitä ei voida täysin verrata käsiteltävään asiaan). Käsiteltävässä asiassa on arviointini mukaan kyse 322 miljoonasta eurosta, ja rikkominen on jatkunut kuuden vuoden ja kymmenen kuukauden ajan.

128. Vertailun vuoksi todettakoon, että asiassa C-369/07, komissio vastaan Kreikka, annetussa tuomiossa[111] noin 23 miljoonan euron perimättä jättäminen yli neljän vuoden ajalta johti 2 miljoonan euron kiinteämääräiseen hyvitykseen (n. 13 % komission pyytämästä määrästä), asiassa C-496/09, komissio vastaan Italia, annetussa tuomiossa[112] 188 miljoonan euron perimättä jättäminen noin seitsemän ja puolen vuoden ajalta johti 30 miljoonan euron seuraamukseen (n. 43 % komission pyytämästä määrästä) ja asiassa C-610/10, komissio vastaan Espanja, annetussa tuomiossa[113] noin 23 miljoonan euron perimättä jättäminen yli kymmenen vuoden ajalta johti 20 miljoonan euron seuraamukseen (n. 38 % komission pyytämästä määrästä).

129. Toisin sanoen kutakin viivästyskuukautta ja miljoonaa euroa kohti perittävät määrät ovat hyvin samanlaiset kahdessa ensimmäisessä tapauksessa (1 730–1 740 euroa), kun taas viimeksi mainitussa tapauksessa määrä on selvästi korkeampi (n. 8 333 euroa). Jos perustaksi otettaisiin ensiksi mainittu luku, tulokseksi saataisiin noin 50 miljoonaa euroa, kun taas viimeksi mainittu luku johtaisi noin 220 miljoonaan euroon.

130. Vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuimen asiassa C-610/10, komissio vastaan Espanja, antamassaan tuomiossa huomioon ottama raskauttava tekijä oli se, ettei ensimmäisen tuomion täytäntöönpanossa ”olisi pitänyt olla suuria vaikeuksia, kun otetaan huomioon se, että kyseisten sääntöjenvastaisten tukien saajien lukumäärä oli vähäinen, että ne oli mainittu nimeltä ja että takaisin perittävät määrät oli täsmennetty kyseisessä päätöksessä”.[114]

109 — Asia C-121/07, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.2008 (Kok., s. I-9159); asia C-109/08, komissio v. Kreikka, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4657); asia C-369/07, komissio v. Kreikka, tuomio 7.7.2009 (Kok., s. I-5703); asia C-568/07, komissio v. Kreikka, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4505); asia C-407/09, komissio v. Kreikka, tuomio 31.3.2011 (Kok., s. I-2467); edellä alaviitteessä 99 mainittu asia C-496/09, komissio v. Italia; edellä alaviitteessä 105 mainittu asia C-610/10, komissio v. Espanja; asia C-279/11, komissio v. Irlanti, tuomio 19.12.2012; asia C-374/11, komissio v. Irlanti, tuomio 19.12.2012; asia C-270/11, komissio v. Ruotsi, tuomio 30.5.2013; asia C-241/11, komissio v. Tšekki, tuomio 25.6.2013; edellä alaviitteessä 108 mainittu asia C-533/11, komissio v. Belgia ja asia C-576/11, komissio v. Luxemburg, tuomio 28.11.2013.

110 — Tai että – SEUT 260 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta tilanteesta poiketen – unionin tuomioistuin ei voisi määrätä komission pyytämää määrää suurempaa määrää.

111 — Mainittu edellä alaviitteessä 109.

112 — Mainittu edellä alaviitteessä 99.

113 — Mainittu edellä alaviitteessä 105.

114 — Ibid., tuomion 145 kohta.

131. Viimeksi mainittu toteamus ei päde käsiteltävään asiaan. Tuensaajia oli useita ja tukimääriä, jotka oli joko perittävä takaisin tai jätettävä takaisinperinnän ulkopuolelle, ei ollut joko täsmennetty tai ne eivät käyneet heti ilmi. Ehdotan siksi, että unionin tuomioistuin noudattaa asiassa C-369/07, komissio vastaan Kreikka, ja asiassa C-496/09, komissio vastaan Italia, käytetyn lähestymistavan kaltaista lähestymistapaa ja ottaa lähtökohdaksi 50 miljoonan euron summan.

132. Mielestäni tämän summan nostamiseen tai laskemiseen ei ole painavaa syytä. Se on merkittävän suuri – suurempi kuin unionin tuomioistuimen aiemmin määräämät kiinteämääräiset hyvitykset – ja sillä on todennäköisesti vahva ehkäisevä vaikutus kaikkiin jäsenvaltioihin, minkä vuoksi sitä ei ole tarpeen nostaa. Rikkominen on joka tapauksessa luonteeltaan vakava, sillä siihen liittyy valtiontuen määriä, jotka ovat suuremmat kuin missään aiemmassa vastaavassa tapauksessa ja jotka ovat vaikuttaneet vakavasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan huomattavan pitkän ajanjakson ajan (laajamittainen takaisinperintä alkoi vasta, kun vuoden 2006 tuomion antamisesta oli kulunut yli neljä vuotta).

Ratkaisuehdotus

133. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— toteaa, ettei Espanjan kuningaskunta ole noudattanut niiden päätösten, joita yhdistetyissä asioissa C-485/03–C-490/03, komissio vastaan Espanja, 14.12.2006 annettu tuomio koski, eikä SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, kun se ei pannut tuomiota täytäntöön ajoissa

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan maksamaan Euroopan komissiolle ”Euroopan unionin omat varat” -tilille 50 miljoonan euron kiinteämääräisen hyvityksen

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.