JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
24 päivänä tammikuuta 2002 [1]

1. Näissä kahdessa asiassa Espanja vaatii kumottavaksi kahta komission päätöstä, jotka koskevat asiassa C-113/00 jalostukseen tarkoitettujen vihannesten tuotantoa Extremadurassa koskevaa tukiohjelmaa [2] ja asiassa C-114/00 tukiohjelmaa maatalousalan käyttöpääoman rahoittamiseksi Extremadurassa. [3]

Asia C-113/00

Taustaa

3. Junta de Extremaduran (Extremaduran aluehallituksen) asetuksella nro 84/1993 [4] perustetaan jalostukseen tarkoitettujen vihannesten tuotantoa koskeva tukijärjestelmä. Asetuksessa säädetään, että tukikelpoiset tuotteet, tuen määrä ja tukikelpoisen tuotannon kokonaismäärä vahvistetaan kunakin markkinointivuonna annettavalla määräyksellä.

2. Koska nämä kaksi asiaa nostavat esiin samanlaisia ongelmia ja koska perustelut ovat suurelta osin yhteneviä, tarkastelen niitä samassa ratkaisuehdotuksessa.

4. Asiassa C-113/00 kanteen kohteena oleva päätös koskee Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremaduran (Extremaduran aluehallituksen maatalouden ja kaupan hallintoneuvoston) 8.7.1998 antamaa määräystä, [5] jolla pannaan täytäntöön asetus nro 84/1993 ja joka

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Komission päätös 2000/237/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 1999, jalostukseen tarkoitettujen vihannesten tuotantoa Extremadurassa markkinointivuonna 1997—1998 koskevasta tukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut, EYVL 2000, L 75, s. 54.

3 — Komission päätös 2000/240/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 1999, maatalousalan käyttöpääoman rahoittamista Extremadurassa koskevasta tukiohjelmasta, jonka Espanja on toteuttanut, EYVL 2000, L 76, s. 16.

4 — Extremaduran virallinen lehti nro 82, 13.7.1993, s. 2071.

5 — Extremaduran virallinen lehti nro 84, 23.7.1998, s. 5807.

koskee tuen myöntämistä jalostukseen tarkoitettujen vihannesten tuotantoon markkinointivuonna 1997—1998.

5. Tuen edunsaajina ovat sellaiset jalostukseen tarkoitettujen vihannesten tuottajat Extremadurassa, jotka ovat tehneet sopimuksen Extremaduran vihannestuotteita markkinointivuonna 1997—1998 jalostavan teollisuuden kanssa.

6. Pääasiallisesti määräyksessä määritellään:

— vihannestuotteet, joista tukea voidaan maksaa (esim. jauhetun paprikan valmistamiseen tarkoitetut paprikat, teolliseen valmistukseen tarkoitetut pikkukurkut, kuivattaviksi tarkoitetut kaalit, jäädytettäviksi tarkoitetut perunat);

— tuen määrä yhdeltä kilogrammalta jalostukseen tarkoitettuja tuotteita [jauhetun paprikan valmistamiseen tarkoitetuista paprikoista (alkuperänimitys Pimentón de la Vera) ja teolliseen valmistukseen tarkoitetuista pikkukurkuista 5 Espanjan pesetaa (jäljempänä ESP) kilogrammalta, muista tuotteista 1,5 ESP kilogrammalta];

— tukikelpoisen tuotannon enimmäismäärät [esim. 9 500 tonnia jauhettavaksi tarkoitettua paprikaa (alkuperänimitys Pimentón de la Vera), 250 tonnia teolliseen valmistukseen tarkoitettuja pikkukurkkuja]; ja

— tuottajakohtainen tuen enimmäismäärä (500 000 ESP).

7. Komissio, joka ei ollut saanut ilmoitusta tuesta, pyysi 8.2.1999 päivätyllä kirjeellä Espanjaa vahvistamaan kyseisen tuen olemassaolon ja sen voimaantulon. Oltuaan kirjeenvaihdossa Espanjan viranomaisten kanssa [6] ja saatuaan huomautuksia Euroopan perunanjalostusteollisuuden liitolta (European Union of the Potato Processing Industries) komissio teki 22.12.1999 kanteen kohteena olevan päätöksen.

8. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä komissio katsoo, että:

— määräys täyttää EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa määrätyt perusteet

6 — EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamista koskeva komission päätös julkaistiin vuonna 1999 EYVL:n C-sarjan numerossa 233, s. 37.

— asiaan ei ilmeisesti voida soveltaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdassa määrättyjä poikkeuksia

— EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan osalta tuki voi muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, joten siihen ei voida soveltaa perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia.

— perunoiden (perustamissopimuksen liitteessä I mainittujen mutta yhteiseen markkinajärjestelyyn kuulumattomien tuotteiden) tuotannolle myönnetyn tuen osalta komissio voi EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan ja muutetun neuvoston asetuksen N:o 26 nojalla [7] ainoastaan suositella Espanjan hallitukselle kyseisen tuen poistamista

9. Komissio päättelee, että tukea ei ole ilmoitettu, että sen myöntäminen oli lainvastaista, että tuki on edellä esitetyn perusteella yhteismarkkinoille soveltumaton (lukuun ottamatta perunoita koskevaa tukea) ja että se on perittävä takaisin edunsaajilta.

— muita tuotteita koskevaa tukea ei myönnetty alueellisena tukena vaan maatalousalalle tarkoitettuna toimintatukena, koska tuen määrä perustuu tuotettuun määrään

10. Tukeakseen 17.3.2000 esittämäänsä vaatimusta kanteen kohteena olevan päätöksen kumoamiseksi Espanjan hallitus esittää kolme oikeudellista perustetta.

— toimenpide on myös ristiriidassa hedelmä- ja vihannesalan yhteisen markkinajärjestelyn kanssa ja rikkoo EY:n perustamissopimuksen 29 artiklaa, ja

Ensimmäinen peruste: yhteisön sisäiseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen puuttuminen ja päätöksen perustelemisvelvollisuuden laiminlyönti

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

11. *Espanjan hallitus* katsoo, että kanteen kohteena oleva päätös rikkoo EY:n perus-

7 — Neuvoston asetus N:o 26/62, annettu 4 päivänä huhtikuuta 1962, tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan, EYVL B 30, 20.4.1962, s. 993, sellaisena kuin se on muutettuna 29 päivänä kesäkuuta 1962 annetulla neuvoston asetuksella N:o 49/62, EYVL B 53, 1.7.1962, s. 1571.

tamissopimuksen 253 artiklaa ja 87 artiklan 1 kohtaa, koska siinä ei perustella riittävällä tavalla, miksi toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Espanjan mielestä tämä johtuu lähinnä siitä, että toimenpide ei tosiasiallisesti vaikuta yhteisön sisäiseen kauppaan. Espanjan hallituksen perustelut voidaan esittää tiivistäen seuraavasti.

12. Ainoastaan kanteen kohteena olevan päätöksen 21 kohdassa perustellaan toimenpiteen oletettuja vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kyseisessä kohdassa kuitenkin todetaan ainoastaan, että vihannesten tuotannon määrä Espanjassa on 115 miljoonaa tonnia ja että vihanneksilla käytävä kauppa yhteisön ja Espanjan välillä on merkittävää. Komissio käyttää esimerkkinä vuotta 1998, jolloin Espanjaan tuotiin muista jäsenvaltioista kolme miljoonaa tonnia vihanneksia ja Espanjasta vietiin muihin jäsenvaltioihin 29 miljoonaa tonnia vihanneksia.

13. Nämä perustelut ovat riittämättömiä, koska ne eivät anna todellista kuvaa kyseisistä markkinoista. Komissio

— viittaa Espanjassa tuotettujen vihannesten kokonaismäärään mainitsematta, mistä vuodesta on kyse

— viittaa tietoihin, jotka koskevat vihanneksia yleensä eivätkä jalostukseen tarkoitettuja vihanneksia tai nimenomaisesti määräyksen soveltamisalaan kuuluvia vihanneksia

— viittaa tietoihin, jotka koskevat koko Espanjaa eivätkä Extremaduraa, ja

— ei suhteuta tietojaan määräyksen mukaiseen tukikelpoisen tuotannon enimmäismäärään.

14. Komission viittaukset Espanjaan tuotujen ja Espanjasta vietyjen vihannesten määriin ovat myös epäyhtenäisiä ja sen vuoksi epäonnistuneita.

15. Lisäksi käsiteltävänä olevassa asiassa ei voida pelkästään tuen myöntämisen olosuhteiden perusteella osoittaa, että tuki saattaa vaikuttaa kauppaan.[8] Tämä käy ensinnäkin ilmi tuen pienestä määrästä ja siitä, että tuki jaettiin runsaslukuisen tuottajajoukon kesken, jolloin tuottajakohtainen tuki oli vähäinen. Toimenpiteen

8 — Asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987 (Kok. 1987, s. 4013, 18 kohta).

kokonaiskustannuksiksi on arvioitu noin 480 000 euroa. Tuottajakohtainen enimmäistuki on noin 3 000 euroa; edunsaajia on alle 1 000. Yli puolet edunsaajista sai alle 300 euroa ja vain 8 prosenttia edunsaajista sai yli 1 500 euroa. Komission oma vähämerkityksistä tukea koskeva politiikka osoittaa, että näin pienet tukimäärät eivät voi vaikuttaa merkittävällä tavalla jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.[9] Toiseksi mikään yritys tai toimialajärjestö, johon toimenpide olisi voinut vaikuttaa, ei ole osoittanut kiinnostusta asiaa kohtaan; ainoastaan Euroopan perunanjalostusteollisuuden liitto esitti huomautuksia. Se esitti kuitenkin huomautuksia perunoita koskevasta tuesta, joka on joka tapauksessa kanteen kohteena olevan päätöksen soveltamisalan ulkopuolella.

16. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön yksityiskohtainen tarkastelu[10] vahvistaa komission perustelut tältä osin riittämättömiksi.

17. Komission näkemyksen mukaan kyseinen toimenpide voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kanteen kohteena olevassa päätöksessä esitetään riittävät perustelut tälle näkemykselle.

18. Ensinnäkin komissio toteaa, että päätöksessä viitataan hedelmä- ja vihannesalan yhteiseen markkinajärjestelyyn.[11] Tällaisesta yhteisestä järjestelystä seuraa, että kyseisten vihannesten markkina-alueena on koko yhteisö ja kyseisten vihannesten tuotantoa ja jalostusta säännellään yhdennetyllä oikeudellisella kehyksellä, jonka nojalla jo nykyisellään myönnetään tukea kyseisten vihannesten tuotantoon ja jalostukseen.

19. Toiseksi edellä mainitusta kanteen kohteena olevan päätöksen 21 kohdasta seuraa, että Espanjassa tuotettujen vihannesten määrä on merkittävä, että neljännes tuotannosta viedään muihin jäsenvaltioihin ja että muista jäsenvaltioista tuodaan Espanjaan ainoastaan suhteellisen pieni määrä vihanneksia. Tuen vaikutukset yhteisön sisäiseen kauppaan ovat erityisen ilmeisiä silloin, kun tuen myöntäneen

9 — Espanjan hallitus viittaa vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja niiden rakenteiden uudistamiseen myönnettäviä valtiontukia koskeviin yhteisön suuntaviivoihin, EYVL 1994 C 368, s. 12.

10 — Espanjan hallitus viittaa seuraaviin asioihin ja tarkastelee niitä yksityiskohtaisesti: asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984 (Kok. 1984, s. 3809, 38 ja 39 kohta; Kok. Ep. VII, s. 667); yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio, tuomio 13.13.1985 (Kok. 1985, s. 809, 22—24 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 107); asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988 (Kok. 1988, s. 2855, 14—16 kohta); asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 901, 9—14 kohta); asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, 32, 35, 43 ja 44 kohta; Kok. Ep. X, s. 319); asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135, 37—38 kohta); asia T-214/95, Vlaams Gewest v. komissio, tuomio 30.4.1998 (Kok. 1998, s. II-717, 63—66 kohta); asia 102/87, komissio v. Ranska, tuomio 13.7.1988 (Kok. 1988, s. 4067, 17—21 kohta).

11 — Neuvoston asetus (EY) N:o 2200/96, annettu 28 päivänä lokakuuta 1996, EYVL 1996, L 297, s. 1.

jäsenvaltion viennin volyymi on huomattavasti tuonnin volyymia suurempi. Näin ollen komissio pystyi perustellusti päättelemään kanteen kohteena olevan päätöksen 22 kohdassa, että kyseinen toimenpide voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen vihannesten kauppaan.

20. Vaikka tuottajakohtainen tuen määrä vaikuttaa vähäiseltä, on otettava huomioon tuen kasautumisen vaikutus varsinkin silloin, kun alalla on olemassa yhteinen markkinajärjestely. Tämä on yksi syistä, joiden vuoksi vähämerkityksistä tukea koskevaa komission sääntöä ei sovelleta maataloustoiminnan menoihin liittyvään tukeen. [12]

21. Lisäksi komission tulisi sallia osoittaa kauppaan kohdistuvat vaikutukset suhteellisen yleisellä tasolla eikä sen tarvitsisi tehdä yksityiskohtaista erittelyä toimenpiteen vaikutuksista yhteisön sisäiseen kauppaan. Tavallisesti komissiolla on käytettävissään ainoastaan yleisiä tilastotietoja muttei yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi vihannestuotannosta tietyllä alueella tai tiettyjen vihannesten tuotannosta tietyssä jäsenvaltiossa, saati sitten tietyn jäsenvaltion tietyllä alueella erityistä käyttö- tai kulutustarkoitusta varten tuotettujen tiettyjen tuotteiden määristä. Jos komission olisi tehtävä yksityiskohtaisempi taloudellinen erittely, sen olisi tukeuduttava kyseisen jäsenvaltion kanssa harjoitettavaan yhteistyöhön. Tämä estäisi valtiontukisääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon, ja vilpittömässä mielessä yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot olisivat epäedullisemmassa asemassa kuin yhteistyöhön osallistumattomat jäsenvaltiot. Asiassa Vlaamse Gewest v. komissio yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti, että komissiolla ei ollut velvollisuutta tehdä yksityiskohtaista taloudellista erittelyä eikä osoittaa ilmoittamatta jätetyn tuen todellisia vaikutuksia. [13]

Arviointi

22. Espanjan hallituksen ensimmäiseen perusteeseen sisältyy tosiasiallisesti kaksi erillistä väitettä: tosiseikkoja koskeva väite, jonka mukaan toimenpide ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja muotoseikkoja koskeva väite, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen perustelut ovat tältä osin riittämättömät.

23. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa tosiseikkoja koskevan

12 — Komissio viittaa vähämerkityksisestä tuesta annetun tiedonannon neljänteen kappaleeseen, EYVL 1996, C 68, s. 9.

13 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia T-214/95, tuomion 67 kohta.

väitteen osalta selvästi, että vaatimus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvasta vaikutuksesta täyttyy helposti. [14] Esimerkiksi se, että tuki on melko vähäistä tai että tuensaajayritys on melko pieni, ei sulje ennalta pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [15] Yhteisöjen tuomioistuin on myös kieltäytynyt määrittelemästä tuen rajaarvoa, jota pienempi tuki ei vaikuttaisi yhteisön sisäiseen kauppaan. [16]

24. Arvioidakseen kyseisen toimenpiteen mahdolliset vaikutukset kauppaan yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt seuraavan perusolettamuksen:

"Kun valtion taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan." [17]

25. Tämän olettamuksen perusteella on selvää, että aloilla, joilla käydään kovaa yhteisön sisäistä kilpailua tai jotka kärsivät tietyistä vaikeuksista, määrältään suhteellisen pienikin tuki todennäköisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [18] Toisin sanottuna on mahdollista, että aloilla, joilla kilpailu yhteisön sisäisessä kaupassa on vähäistä (esim. autonkorjaus-, taksi- ja ravintola-aloilla sekä aloilla, joilla kuljetuskustannukset ovat kohtuuttoman suuria), määrältään suhteellisen pieni tuki lähinnä paikallisilla markkinoilla toimiville pienyrityksille ei vaikuttane jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

26. Käsiteltävänä olevassa asiassa tiedetään yleisesti, että kyseisillä tuotteilla (vihanneksilla, joita voidaan kuljettaa suhteellisen edullisesti) käydään intensiivistä yhteisön sisäistä kauppaa ja kilpailua. Espanja vie muihin jäsenvaltioihin huomattavia vihannesmääriä, ja alalla käytävä kilpailu näyttää ajoittain jopa johtavan voimakkaisiin jännitteisiin eri maiden tuottajien välillä. [19]

27. Kilpailua yhteisön sisäisessä vihanneskaupassa lisää yhteinen markkinajärjestely, jolla luodaan laaja-alainen viitekehys kau-

14 — Ks. ratkaisuehdotukseni yhdistetyissä asioissa C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4103, 33 kohta).

15 — Asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, 43 kohta; Kok. Ep. X, s. 387) ja edellä alaviitteessä 14mainittu asia Espanja v. komissio, 40—42 kohta.

16 — Edellä alaviitteessä 15mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 43 kohta.

17 — Asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980 (Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta; Kok. Ep. V, s. 313).

18 — Ks. asia 259/85, Ranska v. komissio, tuomio 11.11.1987 (Kok. 1987, s. 4393, 24 kohta (tekstiili- ja vaatetusala)); asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1433, 27 kohta; Kok. Ep. XI, s. 127 (tekstiili- ja vaatetusala)); asia C-305/89, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1603, 26 kohta (moottoriajoneuvoala)) ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 41 kohta (tekstiili- ja jalkineala).

19 — Ks. tausta-asiakirjat asiassa C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959), joka koski tuontia Espanjasta Ranskaan.

pan vilpittömyyden ja markkinoiden avoimuuden edistämiseksi yhteisön sisäisessä kaupankäynnissä. [20]

28. On myös syytä muistaa, että komissio ei sovella vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöään menoihin liittyvään tukeen vihannesalan kaltaisilla aloilla, [21] joiden ominaispiirteitä ovat ylikapasiteetti ja pienten toimijoiden suuri lukumäärä. Näillä aloilla sinänsä pienet tukimäärät voivat kasautuessaan vaikuttaa huomattavan haitallisesti kilpailuun ja kauppaan. Edellä mainittujen ominaispiirteiden vuoksi komission päätös olla soveltamatta vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöään maatalousalaan vaikuttaa täysin perustellulta.

29. Espanjan hallitus ei myöskään pysty osoittamaan pätevästi, että toimenpiteellä ei tueta vihannestuotantoa vaan ainoastaan tietyntyyppistä jalostusta. Tuki, joka myönnetään jalostukseen tarkoitettujen tuotteiden määrän perusteella, vähentää tuottajien tuotantokustannuksia toimitettujen tuotteiden osalta. Tällaisen tuen välittömänä seurauksena on tuotanto- ja markkinointimahdollisuuksien paraneminen. Näin ollen toimenpiteellä tuetaan sekä kyseisten vihannesten tuotantoa että tietyntyyppistä jalostusta.

30. Vaikka asianomaisten osapuolten huomautukset voisivat osoittaa toimenpiteen vaikuttaneen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mielestäni ei pidä panna liikaa painoa kyseisten huomautusten puuttumiselle, joka johtunee tähän asiaan liittymättömistä seikoista.

31. Näin ollen katson, että käsiteltävänä olevassa asiassa voidaan pelkästään tuen myöntämisen olosuhteiden perusteella osoittaa, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [22]

32. Espanjan hallituksen muotoseikkoja koskevan väitteen osalta totean, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asioissa, joiden olosuhteet riittävällä tavalla osoittavat tuen voivan vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan, komission on päätöksensä perusteluissa vähintään esitettävä kyseiset olosuhteet. [23]

20 — Ks. alaviitteessä 11 mainitun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2200/96 johdanto-osan 3 kappale.

21 — Alaviitteessä 12 mainittu komission tiedonanto vähämerkityksisestä tuesta; vrt. EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen 12 päivänä tammikuuta 2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 69/2001 1 artiklan a kohta, EYVL 2001, L 10, s. 30.

22 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Kreikka v. komissio, tuomion 15 kohta.

23 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 18 kohta.

33. Ensimmäisenä ongelmana tässä suhteessa on se, että kanteen kohteena olevan päätöksen 21 kohdassa esitetyt numerotiedot vaikuttavat virheellisiltä. Kyseisessä kohdassa todetaan esimerkiksi, että vihannesten kokonaistuotanto Espanjassa vuonna 1998 oli noin 11,5 miljoonaa tonnia (eikä 115 miljoonaa tonnia)[24] ja että ilmoitettujen tuontimäärän (kolme miljoonaa tonnia) ja vientimäärän (29 miljoonaa tonnia) olisi myös pitänyt olla vastaavasti pienempiä.

34. Espanjan hallitus ei ole kuitenkaan puuttunut näihin virheisiin, ja mielestäni yhteisöjen tuomioistuimella ei ole riittäviä perusteita ongelman esiin ottamiseen viran puolesta.[25] Paikkansapitävät numerotiedot olisivat joka tapauksessa ilmaisseet saman asian kuin virheellisetkin tiedot: Espanjan vihannestuotanto on merkittävää, samoin vihannesten vienti Espanjasta.

35. Toiseksi on totta, että ensi näkemällä kanteen kohteena olevan päätöksen 21 kohdassa esitetyt perustelut toimenpiteen vaikutuksista jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavat puutteellisilta.

36. Näkemys kuitenkin muuttuu, jos otetaan huomioon kyseinen päätös kokonaisuudessaan. Päätöksen johdanto-osassa ja 19 kohdassa viitataan hedelmä- ja vihannesalan yhteiseen markkinajärjestelyyn. Päätöksen 21 kohdassa komissio viittaa numerotietoihin, jotka koskevat vihannesten kokonaistuotantoa Espanjassa sekä Espanjasta harjoitettavaa vientiä ja Espanjaan suuntautuvaa tuontia. Komissio toteaa 22 kohdassa, että toimenpide vaikuttaa suoraan ja välittömästi Espanjan hedelmien ja vihannesten tuotanto- ja jalostusyritysten tuotantokustannuksiin, minkä vuoksi niistä koituu taloudellista hyötyä näille yrityksille verrattuna maatiloihin, jotka eivät saa vastaavaa tukea muissa jäsenvaltioissa. Näin ollen päätöksessä tosiasiallisesti mainitaan kaikki olosuhteet, jotka osoittavat toimenpiteen vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleensä pidetään riittävänä, että komissio viittaa yleisiin numerotietoihin kyseisellä tuotteella tai palvelulla käytävästä rajat ylittävästä kaupasta.[26]

37. Koska käsiteltävänä olevassa asiassa toimenpide vaikuttaa selvästi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ottaen huomioon kyseisellä alalla käytävän intensiivisen

24 — Komission kertomus neuvostolle hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä 24 päivänä tammikuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2200/96 täytäntöönpanosta (KOM(2001) 36 lopullinen, s. 6).

25 — Edellytykset, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin voi käsitellä tiettyä kysymystä viran puolesta: ks. ratkaisuehdotukseni asiassa C-210/98 P, Salzgitter, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5843, 140—143 kohta).

26 — Ks. esim. asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2263, 22 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 717); Edellä alaviitteessä 14mainitut yhdistetyt asiat Espanja v. komissio, tuomion 36—39 kohta; vrt. myös yhdistetyt asiat C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5151, 50—53 kohta); ks. lisää viittauksia ja yksityiskohtainen analyysi J.-P. Keppennen teoksessa *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles 1999, 159—169 kohta.

yhteisön sisäisen kilpailun ja yhteisen markkinajärjestelyn olemassaolon), komissiolla ei ollut velvollisuutta tehdä eikä esittää numerotietojen pohjalta yksityiskohtaisempaa taloudellista erittelyä kyseisillä vihanneksilla käydystä kaupasta eikä Extremaduran alueen nimenomaisesta tilanteesta. [27]

38. Näin ollen ensimmäinen peruste on hylättävä.

Toinen ja kolmas peruste: 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan rikkominen ja perustelemisvelvollisuuden laiminlyönti

39. EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa luetellaan useita tukimuotoja, joiden voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohta koskee "tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma". Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohta puolestaan koskee "tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla".

27 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Vlaamse Gewest v. komissio, tuomion 67 kohta.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

40. Espanjan hallitus toteaa ensinnäkin, että kyseinen toimenpide kuuluu perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan ja että päätöksessä ei perustella perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltumattomuutta. Kyseinen tuki on tarkoitettu taloudellisen kehityksen tukemiseen alueella (Extremadura), jolla elintaso on alhainen, jolla työttömyys on erittäin vakava ongelma (29,4 prosenttia vuonna 1998) ja jonka bruttokansantuote on vain 55 prosenttia yhteisön keskiarvosta. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaan ei sisälly 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan kaltaista edellytystä, jonka mukaan tuki ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla; tämän vuoksi kyseisessä määräyksessä kuvatulla tavalla vaikeat olosuhteet ovat komission kannalta riittävä peruste tuen julistamiseksi yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

41. Toiseksi Espanja katsoo, että komissio pitää toimenpidettä virheellisesti maatalousalalle tarkoitettuna toimintatukena eikä perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvana alueellisena tukena. Asetus nro 84/1993, johon toimenpide perustuu, on kuitenkin nimenomaisesti tarkoitettu tuotannon mukauttamiseen markkinoiden vaatimusten mukaisella tavalla, tuotannon monipuolistamiseen ja tuotekehittelyn

edistämiseen, millä on merkittäviä myönteisiä sosiaalisia seurauksia. Tuella on ilmeinen sosiaalinen tarkoitus, koska sen tarkoituksena on sellaisten vakaiden suhteiden luominen tuottajien ja jalostajien välille, joilla taataan säännölliset toimitukset jalostuslaitoksille ja edistetään kyseisten laitosten sijoittautumista tuotantoalueille.

42. Koska tuottajien saamat tukimäärät ovat pieniä, tuen ei voida katsoa vaikuttaneen yhteiseen markkinajärjestelyyn. Tarkastellessaan EY:n perustamissopimuksen 29 artiklaa komissio lisäksi virheellisesti viittaa tuottajien "velvollisuuteen" myydä tuotantonsa Extremaduran alueen teollisuudelle.

43. Lisäksi Espanja toteaa, että komissio ei ole perustellut, miksi se kieltäytyi käsiteltävänä olevassa asiassa antamasta lupaa määrältään vähäiselle tuelle, jonka tarkoituksena oli korjata poikkeuksellisen vakava tilanne yhteisössä. Se on siten rikkonut EY:n perustamissopimuksen 253 artiklaa.

44. *Komissio* katsoo, että kyseistä toimenpidettä ei voida pitää alueellisena tukena vaan maatalousalalle tarkoitettuna toimintatukena, jonka ei periaatteessa katsota soveltuvan yhteismarkkinoille. Toimintatukea on sitäkin suuremmalla syyllä pidettävä yhteismarkkinoille soveltamattomana, mikäli — kuten käsiteltävänä olevassa asiassa — on olemassa yhteinen markkinajärjestely, jonka mukaisesti tuottajat jo saavat taloudellista tukea. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jo kehottaminen kaikkien tuotteiden myymiseen Extremaduraan tai Espanjaan sijoittautuneille jalostajille on EY:n perustamissopimuksen 29 artiklassa kielletty vientiä koskeva rajoitus.

Arviointi

45. Aluksi on syytä muistuttaa siitä, että komissiolle annetaan perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdalla harkintavalta, jota käyttäessään sen on arvioitava taloudellisia ja sosiaalisia seikkoja yhteisön kannalta katsoen. [28]

46. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä komissio ensinnäkin katsoo, että kyseistä tukea ei myönnetty alueellisena tukena vaan maatalousalalle tarkoitettuna toimintatukena, jota on arvioitava erityisesti perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c kohdan perusteella. [29] Lisäksi se toteaa, että "kun otetaan huomioon

28 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 18 kohta.

29 — Kanteen kohteena olevan päätöksen 27 ja 29 kohta.

perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdassa määrätyt poikkeukset — — tuki voi muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla". [30]

47. Ensi näkemältä päätös näyttää siis perustuvan kahteen erilliseen havaintoon (jotka eivät kuitenkaan sulje pois toisiaan). Komission laaja analyysi tuen haitallisista vaikutuksista kaupankäynnin edellytyksiin [31] kuitenkin osoittaa, että itse asiassa toinen havainto tukee komission päätelmää, jonka mukaan tukeen ei voida soveltaa perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia. Tämän vuoksi on ratkaistava, menettelikö komissio lainmukaisesti päättäessään, että tukeen ei voida soveltaa perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohtaa, koska tuki muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

48. On syytä muistaa, että alueelliseen tukeen voidaan soveltaa jotakin EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdassa määrättyä poikkeusta. Tältä osin se, että perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa käytetään poikkeuksesta määrättäessä ilmaisuja "poikkeuksellinen" ja "vakava", osoittaa, että mainittu alakohta koskee vain sellaisia alueita, joilla taloudellinen tilanne on äärimmäisen epäsuotuisa, kun sitä verrataan koko yhteisöön. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa mainitulla poikkeuksella on sitä vastoin laajempi soveltamisala, sillä siinä sallitaan sellaisten jäsenvaltiossa olevien alueiden kehittäminen, jotka ovat epäsuotuisassa asemassa kansalliseen keskiarvoon nähden, eikä tätä rajoiteta perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyillä taloudellisilla perusteilla, edellyttäen, että tähän tarkoitukseen suunnattu tuki "ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla". Toisin sanottuna siitä, että tätä viimeksi mainittua edellytystä ei mainita perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan poikkeusmääräyksessä, seuraa se, että tukia voidaan myöntää vapaammin niille yrityksille, jotka sijaitsevat tässä poikkeusmääräyksessä määritellyt edellytykset täyttävillä alueilla. [32]

49. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että erilaisen sanamuodon perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että komission ei pitäisi perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaa soveltaessaan millään tavalla ottaa huomioon yhteisön etua tai että sen pitäisi vain tarkistaa kyseisten toimenpiteiden alueellinen soveltuvuus arvioimatta näiden toimenpiteiden vaikutuksia koko yhteisön relevanttien markkinoiden kannalta. [33] Tämän vuoksi komission on arvioitava suunnitellun alueellisen tuen alakohtaisia vaikutuksia myös sellaisten alueiden ollessa kyseessä, jotka voivat olla 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja alueita, jotta vältyttäisiin siltä, että tukitoimen vuoksi syntyisi yhteisön laajuinen alakohtainen ongelma, joka olisi

30 — Päätöksen 36 kohta.

31 — Päätöksen 31—35 kohta.

32 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 15 ja 16 kohta.

33 — Edellä alaviitteessä 32 mainitun tuomion 17 kohta.

alkuperäistä alueellista ongelmaa vakavampi.[34] Toisin kuin Espanjan hallitus väittää, EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa kuvatulla tavalla vaikeat olosuhteet eivät ole komission kannalta riittävä peruste tuen julistamiseksi yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Vaikka kyseessä olisi perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettu alue, kaupankäynnin edellytysten muuttumista ei saa jättää huomiotta.

50. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä komissio katsoo tuen muuttavan kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla kolmesta syystä: kyseinen tuki on toimintatukea, se on myönnetty huolimatta yhteisen markkinajärjestelyn olemassaolosta ja siihen sisältyy perustamissopimuksen 29 artiklaa rikkova vaatimus.

51. Ensinnäkin voidaan todeta tuen luonteesta, että oikeuskäytännön mukaan toimintatuet eli tuet, joiden tarkoituksena on vapauttaa yritys sellaisista menoista, joista se olisi normaalisti vastannut juoksevassa hallinnossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, eivät periaatteessa kuulu perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a tai c alakohdan soveltamisalaan. Tämä johtuu siitä, että nämä tuet periaatteessa vääristävät kilpailua aloilla, joilla niitä myönnetään, eikä niiden avulla niiden luonteenkaan perusteella voida saavuttaa poikkeuksille asetettua tavoitetta eli tiettyjen alueiden tai tiettyjen toimintamuotojen *kehittämistä*.

52. Käsiteltävänä olevassa asiassa tuen määrä perustuu tuotettuun ja jalostajille sopimusten mukaisesti toimitettuun määrään. Tällainen toimitussopimuksiin liittyvä tuki on jo luonteensakin perusteella toimintatukea, koska se vähentää suoraan ja välittömästi yksikkökohtaisia tuotantokustannuksia ja siten tuottajien juoksevia kustannuksia.[35]

53. Espanjan hallituksen mukaan tuen rakenteellisina tavoitteina on tuotannon mukauttaminen markkinoiden vaatimusten mukaisella tavalla, tuotannon monipuolistaminen, tuotekehittelyn edistäminen merkittävine myönteisine sosiaalisine seurauksineen ja vakaiden suhteiden luominen tuottajien ja jalostajien välille, mistä on ensinnäkin syytä todeta, että Espanjan hallitus ei ole osoittanut kyseisen toimintatuen edistävän näiden rakenteellisten tavoitteiden saavuttamista eikä se ole osoittanut noudattavansa suhteellisuusperiaatetta tältä osin. Näin ollen tuki ei näytä täyttävän toimintatukea koskevan poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä

34 — Asia T-126/96, BFM v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3437, 101 kohta).

35 — Myös laivanrakennusalaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä sopimuskohtainen tuotantotuki luokitellaan toimintatueksi, ks. laivanrakennusteollisuudelle myönnettävästä tuesta 21 päivänä joulukuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/684/ETY 4 artikla, EYVL 1990, L 380, s. 27.

alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaisesti,[36] vaikka asiaan voitaisiinkin soveltaa kyseisiä suuntaviivoja.

54. Alueellisia valtiontukia koskevia suuntaviivoja ei kuitenkaan sovelleta maatalousalalla.[37] Kyseiselle alalle myönnettäviä toimintatuen tyyppejä, joiden katsotaan poikkeuksellisesti soveltuvan yhteismarkkinoille, säännellään erityisin säännöin,[38] eikä yhdessäkään näistä säännöistä sallita käsiteltävänä olevan asian kaltaista tukea.

55. Toiseksi yhteisen markkinajärjestelyn olemassaolosta voidaan todeta, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä viitataan asianmukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan yhteisiä markkinajärjestelyjä on pidettävä laajoina ja perusteellisina järjestelminä, jotka estävät jäsenvaltioita hyväksymästä niiden kanssa ristiriidassa olevia poikkeuksia tai toimenpiteitä.[39] Näin ollen on selvää, että vihannesalan markkinoita koskeva laaja yhteisön säännöstö, johon kyseinen toimenpide vaikutti (perunoita lukuun ottamatta) ja jossa jo säännellään yhteisön hinta- ja tukijärjestelmää, estää Espanjan viranomaisia myöntämästä lisätukea.[40]

56. EY:n perustamissopimuksen 29 artiklan osalta voidaan todeta, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei — toisin kuin Espanjan hallitus virheellisesti olettaa — viitata tuottajien velvollisuuteen myydä tuotantonsa teollisuudelle. Päätöksessä todetaan ainoastaan, että "tuottajien on tukea saadakseen myytävä tuotantonsa alueen teollisuudelle". Mielestäni tämän olettamuksen ja koko päätöksen perusteella on selvää, että päätöksessä ei viitata oikeudelliseen velvoitteeseen vaan ainoastaan valtiontuen saamisen edellytykseen. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista toimenpidettä, jolla edistetään kotimaisten tuotteiden ostamista, on pidettävä vaikutukseltaan määrällistä tuontirajoitusta vastaavana toimenpiteenä.[41] Toisin sanottuna taloudellisia kannustimia tuotteiden

36 — Ks. tältä osin alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen 4.15—4.17 kohta, EYVL 1998, C 74, s. 9.

37 — Ks. alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen 2 kohta.

38 — Vrt. yhteisön suuntaviivat maatalousalan valtiontuesta, EYVL 2000, C 28, s. 2.

39 — Asia 177/78, Pigs and Bacon Commission v. McCarren, tuomio 26.6.1979 (Kok. 1979, s. 2161, 14 kohta; Kok. Ep. IV, s. 497); ks. myös esim. asia C-35/88, komissio v. Kreikka, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3125, 29 ja 30 kohta).

40 — Asia 169/82, komissio v. Italia, tuomio 27.3.1984 (Kok. 1984, s. 1603, 33 kohta).

41 — Asia 249/81, komissio v. Irlanti, tuomio 24.11.1982 (Kok. 1982, s. 4005, 27—29 kohta; Kok. Ep. VI, s. 589).

myymiseksi kotimaiselle maatalousteollisuudelle voidaan pitää vaikutukseltaan määrällistä vientirajoitusta vastaavana toimenpiteenä, joka kuuluu EY:n perustamissopimuksen 29 artiklan soveltamisalaan.

57. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella voidaan todeta, että perustellessaan päätöksensä mainituilla kolmella kumulatiivisella osatekijällä (toimintatuki, yhteinen markkinajärjestely, EY:n perustamissopimuksen 29 artiklan rikkominen) komissio ei ylittänyt harkintavaltaansa, kun se päätti — riippumatta siitä, oliko tuki määrä arvioida perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a vai c alakohdan perusteella — että tuki saattaa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, joten siihen ei voida soveltaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia.

58. Näin ollen myös Espanjan hallituksen toinen ja kolmas peruste on hylättävä.

Asia C-114/00

Taustaa

59. Asiassa C-114/00 kanteen kohteena oleva päätös koskee Extremaduran aluehallituksen (Junta de Extremadura) 13.4.1993 antamaa asetusta nro 35/1993 maatalousalan käyttöpääoman rahoittamisesta Extremadurassa.[42]

60. Asetuksessa tarkoitetun ohjelman mukaiset kolme edunsaajaryhmää ovat:

— Extremaduran maatilojen haltijat

— Extremaduran maatalousosuuskunnat ja muut yhteenliittymät ja

— Extremaduran maatalousteollisuus, joka on tehnyt sopimuksia Extremaduran viljely- ja karjankasvatustilojen kanssa raaka-aineiden hankkimiseksi jalostusteollisuudelle.

61. Tukea myönnetään vuotta lyhyempiaikaisten lainojen korkotukena. Korkotuen määrä vaihtelee edunsaajasta riippuen 0,5 prosenttiyksiköstä viiteen prosenttiyksikköön.

42 — Extremaduran virallinen lehti nro 45, 15.4.1993, s. 1027.

62. Maatilojen haltijoiden korkotuki voi olla enintään viisi prosenttiyksikköä päätoimisille maanviljelijöille ja enintään neljä prosenttiyksikköä muille; jos toimintaan on saatu yhteisön tai valtion osarahoitus, edunsaajan on maksettava kuuden prosentin vähimmäiskorko (neljän prosentin korko päätoimisille maanviljelijöille).

63. Osuuskunnille ja muille yhteenliittymille tuki voi olla enintään yksi prosenttiyksikköä hyödykkeiden hankkimista varten (siihen voidaan lisätä 0,5 prosenttiyksikköä sertifioitujen taimien ja siementen hankintaan ja 0,5 prosenttiyksikköä tavanomaisten lannoitteiden hankintaan) ja viisi prosenttiyksikköä, jos kyseessä ovat käyttöpääomaan liittyvät lainat, joilla maksetaan jäsenille tarkoitetut markkinointivuosimaksut.

64. Korkotuki maatalousteollisuudelle, joka toimii määräyksellä vuosittain vahvistetuilla aloilla, voi olla enintään viisi prosenttiyksikköä, jos kyseessä ovat maatilanhaltijoiden kanssa tehtyihin sopimuksiin perustuvaan raaka-aineiden hankintaan tarkoitetut lainat, ja enintään viisi prosenttiyksikköä, jos kyseessä ovat käyttöpääoman yleiseen rahoittamiseen tarkoitetut lainat.

65. Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremaduran (Extremaduran aluehallituksen maatalouden ja kaupan hallintoneuvoston) 29.9.1998 antamalla määräyksellä [43] vahvistetaan markkinointivuodelle 1997—1998 seuraavat tuotteet: kuivatut viikunat ja viikunatahna, paprikajauheen valmistamiseen tarkoitetut paprikat, Iberian sianliha, oliiviöljyn valmistamiseen tarkoitetut oliivit sekä kuivattaviksi ja muuhun kuin tomaattijauheen valmistamiseen tarkoitetut tomaatit. Lainojen korkotuki on viisi prosenttiyksikköä ja lainaaika enintään yksi vuosi.

66. Tuen enimmäismäärät ovat maanviljelijöille hehtaari-, tuote- ja eläinyksikkökohtaiset määrät; osuuskunnille ne ovat kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana tehtyjen tuotantopanoshankintojen keskiarvo lisättynä 10 prosentilla, ja teollisuudelle lainan määrä.

67. Tukiohjelman vuosibudjetti on 107 miljoonaa Espanjan pesetaa (noin 640 000 euroa) ja sen kesto on määräämätön.

68. Komissio, joka ei ollut saanut ilmoitusta tuesta, pyysi 8.2.1999 päivätyllä kirjeellä Espanjaa vahvistamaan kyseisen tuen olemassaolon ja sen voimaantulon. Espan-

43 — Extremaduran virallinen lehti nro 114, 6.10.1998, s. 7412.

jan viranomaisten kanssa käydyn kirjeenvaihdon jälkeen[44] komissio teki 22.12.1999 kanteen kohteena olevan päätöksen.

69. Kyseisessä päätöksessä komissio katsoo, että:

— perustamissopimuksen liitteessä I luetelluille mutta yhteiseen markkinajärjestelyyn kuulumattomille maataloustuotteille (muut kuin tärkkelyksen valmistamiseen tarkoitetut perunat, hevosenliha, hunaja, kahvi, viininvalmistuksesta peräisin oleva alkoholi, viinietikka ja luonnonkorkki) myönnetyn tuen osalta komissio voi EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan ja muutetun neuvoston asetuksen N:o 26 nojalla ainoastaan suositella Espanjan hallitukselle kyseisen tuen poistamista

— perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen ja yhteiseen markkinajärjestelyyn kuuluvien maataloustuotteiden osalta toimenpide täyttää perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa määrätyt perusteet ja on siten valtiontukea

— asiaan ei ilmeisesti voida soveltaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdassa määrättyjä poikkeuksia

— tukea ei myönnetty alueellisena tukena vaan maatalousalalle tarkoitettuna toimintatukena

— toimenpidettä arvioitaessa on erotettava toisistaan 30.6.1998 edeltävä ja sen jälkeinen aika, koska kyseisenä päivänä alettiin soveltaa uudelleen valtiontukia koskevaa tiedonantoa: maataloudelle myönnetyt tuetut lyhytaikaiset lainat[45]

— maatilojen haltijoille, maatalousosuuskunnille ja muille yhteenliittymille ennen 30.6.1998 myönnetty tuki noudattaa tällaiseen tukeen kyseisenä ajanjaksona sovellettuja perusteita ja näin ollen siihen voidaan soveltaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia

44 — EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamista koskeva komission päätös julkaistiin vuonna 1999 EYVL:n C-sarjan numerossa 225, s. 6.

45 — EYVL 1996, C 44, s. 2; kanteen kohteena olevan päätöksen alaviitteessä 6 komissio toteaa, että se ilmoitti 4.7.1997 päivätyllä kirjeellä jäsenvaltioille päätöksestään keskeyttää kyseisen tiedonannon soveltaminen ja 19.12.1997 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa uudelleen kyseisen tiedonannon soveltaminen 30.6.1998 alkaen.

— maatalousteollisuudelle ennen 30.6.1998 myönnetty tuki periaatteessa noudattaa tällaiseen tukeen kyseisenä ajanjaksona sovellettuja perusteita mutta rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta EY:n perustamissopimuksen 28 artiklan vastaisella tavalla, koska muista jäsenvaltioista peräisin olevia raaka-aineita käyttävä teollisuus ei saa tätä tukea

— kolmelle edunsaajaryhmälle 30.6.1998 jälkeen myönnetty tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, koska se ei täytä edellä mainitussa tiedonannossa määrättyjä perusteita; lisäksi maatalousteollisuudelle myönnetty tuki rikkoo EY:n perustamissopimuksen 28 artiklaa ja

— näin ollen kyseistä tukijärjestelmää on pidettävä yhteismarkkinoille soveltumattomana toimintatukena ja siihen ei voida soveltaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia, lukuun ottamatta ennen 30.6.1998 maatilojen haltijoille, maatalousosuuskunnille ja muille yhteenliittymille myönnettyä tukea.

70. Komissio päättelee, että tukea ei ole ilmoitettu, että sen myöntäminen oli lainvastaista, että ennen 30.6.1998 maatalousteollisuudelle myönnetty tuki ja 30.6.1998 jälkeen myönnetty tuki (lukuun ottamatta tukea, jota on myönnetty muille kuin tärkkelyksen valmistukseen tarkoitetuille perunoille, hevosenlihalle, hunajalle, kahville, maataloudesta peräisin olevalle alkoholille, viinietikalle ja luonnonkorkille) on yhteismarkkinoille soveltumaton ja että se on perittävä takaisin edunsaajilta.

71. Tukeakseen 17.3.2000 esittämäänsä vaatimusta kanteen kohteena olevan päätöksen kumoamiseksi Espanjan hallitus esittää neljä oikeudellista perustetta.

Ensimmäinen peruste: komission ilmeinen arviointivirhe, koska osaa tuesta ei ole maksettu

72. Espanjan hallitus katsoo, että kanteen kohteena oleva päätös on mitätön siltä osin kuin siinä julistetaan 30.6.1998 jälkeen myönnetty tuki yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja vaaditaan sen takaisin perimistä. Tämä johtuu siitä, että Extremaduran hallitus lykkäsi markkinointivuoden 1998—1999 tukea siten, että 30.6.1998 jälkeen tukea ei myönnetty eikä maksettu. Komissio ei voi väittää, että se ei tiennyt lykkäyksestä, koska sen täytyi olettaa, että Espanjan hallitus noudattaisi perustamissopimuksen mukaista velvolli-

suuttaan lykätä tuen maksamista sen jälkeen, kun EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely oli aloitettu.

73. Kuten komissio asianmukaisesti esittää, päätöksen laillisuus on kuitenkin arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli käytettävissään päätöksen tekemisen ajankohtana.[46] Kyseinen asetuksella perustettu tukiohjelma oli 22.12.1999 edelleen voimassa eivätkä komission käytettävissä olevat tiedot miltään osin viitanneet siihen, että tukea ei olisi myönnetty 30.6.1998 jälkeen. Se, että jokin jäsenvaltio on perustamissopimuksen nojalla velvollinen olemaan myöntämättä tukea, ei merkitse sitä, että komissio voi olettaa kyseisen jäsenvaltion täyttäneen velvollisuuden. Joka tapauksessa en ole varma siitä, voidaanko sanoa, että tukea ei myönnetty 30.6.1998 jälkeen. Markkinointivuoden 1997—1998 tukea koskeva päätös tehtiin ilmeisesti joko 29.9.1998 tai 8.7.1998 (asianosaisten väitteet eivät ole täysin johdonmukaisia täsmällisen päivämäärän osalta) eli se tehtiin 30.6.1998 jälkeen. Tarkasteltaessa velvollisuutta periä takaisin tuki, jota ei oletettavasti ole maksettu, voidaan todeta, että kanteen kohteena olevan päätöksen päätösosan 3 artiklassa viitataan nimenomaisesti ainoastaan sääntöjenvastaisesti *myönnettyyn* tukeen. On ilmeistä, että velvollisuus tuen takaisin perimiseen ei koske tukea, jota ei ole myönnetty.

46 — Edellä alaviitteessä 26mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 16 kohta.

74. Näin ollen Espanjan hallituksen ensimmäinen peruste on hylättävä.

Toinen peruste: yhteisön sisäiseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen puuttuminen ja päätöksen perusteluvelvollisuuden laiminlyönti

75. Espanjan hallitus katsoo, että kanteen kohteena oleva päätös rikkoo EY:n perustamissopimuksen 253 artiklaa ja 87 artiklan 1 kohtaa, koska siinä ei perustella riittävällä tavalla, miksi toimenpiteen päätellään vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja koska toimenpide ei tosiasiallisesti vaikuta yhteisön sisäiseen kauppaan.

76. Tämän perusteen osalta Espanjan hallitus ja komissio esittävät lähes täsmälleen samat perustelut kuin asiassa C-113/00, johon voin siksi viitata. Voin myös viitata edellä esitettyyn kyseisten perustelujen arviointiin.

77. Tämän vuoksi katson, että maatalousalalla, jolla on tiettyjä ongelmia, jolla käydään intensiivistä yhteisön sisäistä kilpailua ja jonka useimmilla osa-alueilla on olemassa yhteinen markkinajärjestely, runsas-

lukuiselle pienten toimijoiden joukolle myönnetyt pienetkin tuet kasautuessaan johtavat todennäköisesti siihen, että tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

78. Perusteluvelvollisuuden osalta on syytä todeta, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä viitataan yhteisten markkinajärjestelyjen olemassaoloon,[47] todetaan maataloustuotteilla käytävän kaupan yhteisön ja Espanjan välillä olevan merkittävää,[48] ilmoitetaan kyseistä kauppaa koskevia numerotietoja,[49] ja katsotaan kyseisten toimenpiteiden vaikuttavan suoraan ja välittömästi Espanjan tuotanto- ja jalostusyritysten tuotantokustannuksiin, jolloin espanjalaisille tuensaajille koituu taloudellista hyötyä verrattuna maatiloihin, jotka eivät saa vastaavaa tukea muissa jäsenvaltioissa.[50] Päätöksessä viitataan siis kaikkiin seikkoihin, jotka osoittavat toimenpiteen vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

79. Näin ollen myös toinen peruste on hylättävä.

47 — 51 kohta.

48 — Kaikkiin maataloustuotteisiin sovellettavaa ohjelmaa koskevasta päätöksestä käy selvästi ilmi, että myös päätöksen 25 kohdassa mainitut numerotiedot koskevat kaikkia maataloustuotteita.

49 — 25 kohta.

50 — 26 kohta.

Kolmas ja neljäs peruste: 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan rikkominen ja perusteluvelvollisuuden laiminlyönti

80. Espanjan hallitus ja komissio esittävät jälleen paljolti samat perustelut kuin asiassa C-113/00. Siltä osin kuin kanteen kohteena olevat päätökset ja esitetyt perustelut ovat samoja, voin viitata edellä esitettyyn arviointiin. Tässä yhteydessä haluan kuitenkin korostaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan[51] Espanjan hallitus ei voi perustellusti väittää, että komissio ei voisi EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetun alueen tapauksessa ottaa huomioon tuen haitallisia vaikutuksia kaupankäynnin edellytyksiin.

81. Kolme perustelua, jotka Espanjan hallitus esittää ainoastaan käsiteltävänä olevassa asiassa (muttei asiassa C-113/00) toistetaan jäljempänä.

82. Ensinnäkin Espanjan hallitus katsoo, että perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan soveltamista alueelliseen tukeen koskevan, Euroopan

51 — Edellä alaviitteessä 10mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 17 kohta.

yhteisöjen virallisessa lehdessä 12.8.1988 julkaistun komission tiedonannon mukaan komissio olisi voinut antaa luvan tämänkaltaisen toimintatuen myöntämiseen perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetulle alueelle [52] ja että komissio ei pystynyt perustelemaan, miksi se ei tehnyt näin.

83. Komissio vastaa, että kyseinen tiedonanto on korvattu 10.3.1998 annetuilla alueellisia valtiontukia koskevilla suuntaviivoilla, [53] että kyseisiä suuntaviivoja on sovellettava ajallisesti, koska ne olivat voimassa olevaa oikeutta 22.12.1999, jolloin kanteen kohteena oleva päätös tehtiin, [54] ja että maatalousalalle myönnetty tuki ei kuulu kyseisten suuntaviivojen soveltamisalaan. [55]

84. Katson — eikä Espanjan hallitus selvästikään kyseenalaista näkemystäni — että kaikkien 30.6.1998 jälkeen myönnettyjen tukien arviointiin oli sovellettava 10.3.1998 annetuilla uusilla suuntaviivoilla käyttöön otettua järjestelmää, joka tuli voimaan ennen kyseisen tuen myöntämistä ja jonka soveltamisalaan maatalousalalle myönnetty tuki ei kuulu.

85. Maatalousteollisuudelle ennen 30.6.1998 myönnetystä tuesta totean olevani samaa mieltä Espanjan hallituksen kanssa siltä osin, että oikeusvarmuuden periaatetta noudattaen tukeen on sovellettava arviointiperusteita, jotka ovat voimassa tuen myöntämisen ajankohtana, eikä arviointiperusteita, jotka ovat voimassa tehtäessä päätös tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

86. Myös vuoden 1998 tiedonannon mukaan toimintatuelle voitiin antaa lupa vain, jos tietyt edellytykset täyttyivät; yhtenä edellytyksenä oli se, että tuki ei saa aiheuttaa alakohtaista ylikapasiteettia yhteisössä, jotta yhteisön tasolla syntynyt alakohtainen ongelma ei muodostuisi vakavammaksi kuin alkuperäinen alueellinen ongelma; tässä yhteydessä vuoden 1988 tiedonanto edellyttää asian alakohtaista tarkastelua ja erityisesti maatalousalaan ja tiettyjen maataloustuotteiden jalostusta harjoittavien teollisuusyritysten huomioon ottamista.

87. Joka tapauksessa on syytä muistaa, että komissio ei todennut jalostuslaitoksille ennen 30.6.1998 myönnettyä tukea yhteismarkkinoille soveltumattomaksi siksi, että se on toimintatukea, vaan lähinnä siksi, että muista jäsenvaltioista peräisin olevia

52 — Ks. tiedonannon I kohdan 6 alakohta, EYVL 1988, C 212, s. 2.

53 — Mainittu alaviitteessä 36.

54 — Komissio viittaa asiaan T-158/96, Acciaierie di Bolzano, tuomio 16.12.1999 (Kok. 1999, s. II-3927, 65 kohta) ja asiaan T-132/96, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, tuomio 15.12.1999 (Kok. 1999, s. II-3663, 192 kohta sekä 203 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

55 — Ks. alaviitteessä 36 mainittujen suuntaviivojen 2 kohta.

raaka-aineita käyttävä teollisuus ei saa tätä tukea.[56] Riippumatta siitä, mitä komission tiedonantoa on sovellettava ajallisesti, katson, että komissio ei ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään, että tämäntyyppinen tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittava tuki saattoi muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, minkä vuoksi siihen ei voitu soveltaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa määrättyjä poikkeuksia.

88. Toiseksi Espanjan hallitus katsoo, että kyseinen ohjelma ei tosiasiallisesti riko EY:n perustamissopimuksen 28 artiklaa, koska siinä ei oikeudellisin keinoin estetä tuontia muista jäsenvaltioista ja koska se ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan merkittävällä tavalla.

89. On totta, että kyseinen ohjelma ei estä jalostukseen tarkoitettujen raaka-aineiden tuontia Extremaduraan. Oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin selvää, että jo toimenpiteitä, joilla pelkästään edistetään kotimaisten tuotteiden ostamista, on pidettävä vaikutukseltaan määrällistä tuontirajoitusta vastaavana toimenpiteenä ja ovat siten EY:n perustamissopimuksen 28 artiklan nojalla kiellettyjä.[57] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 28 artiklaan ei periaatteessa myöskään sovelleta vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä. Käsiteltävänä olevassa asiassa — koska muista jäsenvaltioista peräisin olevia raaka-aineita käyttävä teollisuus ei saa tätä tukea — on epätodennäköistä, että teollisuus ostaisi raaka-aineet Extremadurasta. Komissio esittääkin perustellusti, että Extremadurassa sijaitsevien viljely- ja karjankasvatustilojen kanssa tehtävien sopimusten asettaminen jalostuslaitoksille myönnettävän tuen edellytykseksi rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä ja rikkoo EY:n perustamissopimuksen 28 artiklaa.

90. Kolmanneksi Espanjan hallitus katsoo, että kaikki 30.6.1998 jälkeen myönnetyt tuet täyttävät maataloudelle myönnettyjä tuettuja lyhytaikaisia lainoja koskevassa komission tiedonannossa[58] määritellyt edellytykset, minkä vuoksi niitä on pidettävä yhteismarkkinoille soveltuvina. Sen mielestä tuki on myönnetty ketään syrjimättä, koska tuettavat alat valitaan vuosittain annettavassa määräyksessä objektiivisin arviointiperustein. Lisäksi tukea myönnetään vain toimintaan, joka on ehdottoman välttämätöntä, ja tuettujen lainojen määrä ei ylitä niitä kassavirtavaa-

56 — Ks. kanteen kohteena olevan päätöksen 42 kohta.

57 — Ks. esim. asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759, 24 kohta).

58 — Ks. jäsenvaltioille osoitettu kirje, EYVL 1996, C 44, s. 2.

timuksia, jotka aiheutuvat ennen tuotteiden myynnistä saatavaa tuloa maksuun lankeavista tuotantokustannuksista, koska tuen edunsaajien on maksettava vähimmäiskorkoa ja koska tuelle on asetettu enimmäismäärät.

91. Mielestäni komissio oli oikeassa todetessaan, että maataloudelle myönnettyjä tuettuja lyhytaikaisia lainoja koskevassa komission tiedonannossa määritellyt edellytykset eivät täyty.

92. Kyseisen tiedonannon B kohdan mukaan komissio kieltäytyy myöntämästä lupaa tuelle, jota ei aseteta tuen myöntävän viranomaisen hallinnollisella alueella kaikkien maatalouden toimijoiden, pääasiassa maanviljelijöiden, saataville ketään syrjimättä ja siitä maataloustoiminnasta riippumatta, jota varten toimija tarvitsee lyhytaikaisia lainoja. Komissio hyväksyy kuitenkin tuen, joka sulkee pois tietyn toiminnan, jos jäsenvaltio pystyy todistamaan, että tällaiset poissulkemistapaukset ovat perusteltuja, koska ulkopuolelle jääneiden kohtaamat lyhytaikaisten lainojen hankintaongelmat ovat olennaisesti merkityksettömämpiä kuin muut maatalouselinkeinon ongelmat.

93. Käsiteltävänä olevassa asiassa kyseisen ohjelman mukaisesti tuettavat alat valitaan vuosittain. Valitut alat ovat aloja, joilla tuottajat ja jalostajat ovat tehneet viranomaisten hyväksymiä sopimuksia. Tällainen arviointiperuste voi olla objektiivinen. Se ei kuitenkaan vastaa ainoaa tiedonannon mukaan hyväksyttävää arviointiperustetta, jonka mukaan ainoastaan alat, joilla lyhytaikaisten lainojen hankintaongelmat ovat merkityksettömämpiä, voidaan poikkeuksellisesti sulkea periaatteessa kaikki maatalousalan toimijat käsittävän yleisen ohjelman ulkopuolelle.

94. Tiedonannon C kohdan mukaan ohjelman mukaista tukea myönnetään vain toimintaan, joka on ehdottoman välttämätöntä, eikä tuettujen lainojen määrä tuensaajaa kohden saa ylittää niitä kassavirtavaatimuksia, jotka aiheutuvat ennen tuotteiden myynnistä saatavaa tuloa maksuun lankeavista tuotantokustannuksista. On totta, että Espanjan viranomaisten määrittelemät vähimmäiskorot ja tuen enimmäismäärät rajoittavat tuen määrää jossain määrin. Tiedonannon mukaan jäsenvaltion, joka haluaa myöntää tuettuja lainoja, on kuitenkin aina pysyteltävä tyypilliselle maatalousalan toimijalle myönnettävän koron ja muualla kyseisen jäsenvaltion talouden alalla samansuuruisesta ja investointeihin liittymättömästä lyhytaikaisesta lainasta maksettavan koron välisen eron rajoissa. Mielestäni kyseisessä ohjelmassa ei pyritä millään tavalla varmistamaan, että tätä raja-arvoa noudatetaan.

95. Näin ollen myös Espanjan hallituksen kolmas ja neljäs peruste on hylättävä.

Ratkaisuehdotus

96. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee sekä asian C-113/00 että asian C-114/00 seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Espanjan hallitus velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.