JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

1 päivänä helmikuuta 2005 [1]

Johdanto

A *Asian tausta*

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut Kreikan Olympic Airways -yhtiölle myöntämästä tuesta 11 päivänä joulukuuta 2002 tehdyn komission päätöksen 2003/372/EY (jäljempänä päätös) [2] 3 ja 4 artiklan eikä EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole tuon päätöksen 3 artiklan mukaisesti säädetyssä määräajassa toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä lainvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsotun tuen takaisinperimiseksi (lukuun ottamatta IKA:lle maksettavia sosiaaliturvamaksuja) tai ei ole ainakaan ilmoittanut komissiolle tuon päätöksen 4 artiklan nojalla toteutettuja toimenpiteitä.

2. Asian tausta selvitetään tyhjentävästi komission edellä mainitussa päätöksessä. Rajoitun tässä käsittelemään niitä tosiseikkoja ja menettelyyn liittyviä seikkoja, joilla on merkitystä tässä oikeudenkäynnissä, jonka kohteena on ainoastaan se, että Kreikka on jättänyt noudattamatta kyseisen päätöksen 3 ja 4 artiklaan perustuvat velvoitteet.

3. Komissio pani vuonna 1996 tätä valtiota vastaan vireille EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn, jossa oli kyse Olympic Airways -nimiselle yritykselle myönnetystä tuesta ja joka johti siihen, että komissio teki 14.8.1998 päätöksen 1999/332/EY, [3] joka koskee lainavakuuksia, vuonna 1994 hyväksyttyjen velkojen vähentämistä ja kuittaamista osakkeita vastaan sekä muita lainavakuuksia ja pääomansijoituksia, joiden kokonaismäärä oli 40,8 miljardia Kreikan drakmaa (GRD) ja jotka oli tarkoitus maksaa kolmessa 19 miljardin, 14 miljardin ja 7,8 miljardin GRD:n suuruisessa erässä. Tähän tukeen liittyi vuosia 1998–2002 kos-

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 132, s. 1.

3 — EYVL L 128, s. 1.

keva tarkistettu rakenneuudistussuunnitelma, ja sille oli asetettu erityisehtoja.

4. Komissio aloitti 6.3.2002 tehdyllä päätöksellä EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn siitä syystä, että tuota rakenneuudistussuunnitelmaa ei ollut sovellettu ja että hyväksymispäätöksessä määrättyjä tiettyjä ehtoja ei ollut noudatettu. Menettelyn aloittamispäätökseen oli liitetty määräys antaa asetuksen (EY) N:o 659/1999 [4] 10 artiklassa tarkoitetut tiedot.

5. Komissio antoi 9.8.2002 Kreikalle tietojen antamista koskevan uuden määräyksen ja vaati muun muassa taseita ja valtiolle maksettuja toimintakustannuksia koskevia numerotietoja. Komissio piti Kreikan viranomaisten näiltä osin antamia vastauksia riittämättöminä.

6. Komissio hyväksyi 11.12.2002 päätöksen, joka on nyt vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteena. Päätös tukeutuu erityisesti toteamukseen, ettei suurinta osaa rakenneuudistussuunnitelman tavoitteista ollut saavutettu ja että päätökseen 1999/332 liitettyjä ehtoja oli noudatettu vain osittain. Komissio toteaa siinä myös, että tukien hyväksymispäätöstä oli sovellettu virheellisesti. Se ottaa siinä lisäksi huomioon sellaisten uusien toimintatukien olemassaolon, joiden keskeisenä muotona on se, että Kreikan valtio on ollut puuttumatta siihen, ettei vuoden 2001 loka–joulukuulta kannettavia sosiaaliturvamaksuja, polttoaineista ja varaosista kannettavaa arvonlisäveroa, 2,46 miljoonan euron suuruisia, vuosilta 1998–2001 maksettavia lentokenttävuokria, 33,9 miljoonan euron suuruisia lentokenttämaksuja eikä 61 miljoonan euron suuruista spatosimo-nimistä veroa (vero, joka matkustajan on maksettava lähtiessään miltä tahansa Kreikan lentokentältä ja joka kannetaan Kreikan lentokenttien kehittämiseksi) makseta tai että niiden erääntymisajankohtaa siirretään.

7. Komission päätöksen päätösosa kuuluu seuraavasti:

"1 artikla

Todetaan, että perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaisesti rakenneuudistustuki, jonka Kreikka on myöntänyt Olympic Airways -lentoyhtiölle seuraavissa muodoissa, ei sovellu yhteismarkkinoille:

a) lainavakuudet, jotka OA:lle myönnettiin 7 päivään lokakuuta 1994 asti 26 päivänä kesäkuuta 1975 annetun Kreikan lain N:o 96/75 6 artiklan mukaisesti,

4 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus.

b) yhteensä 378 miljoonan Yhdysvaltain dollarin lainavakuudet, jotka piti käyttää ennen 31 päivää maaliskuuta 2001 lainoihin uusien ilma-alusten ostamiseksi ja investointeihin Olympic Airwaysin toimintojen siirtämiseksi uudelle Spatan lentokentälle,

c) OA:n lainataakan pienentäminen 427 miljardilla drakmalla,

d) OA:n velkojen muuntaminen pääomaksi 64 miljardin drakman edestä,

e) pääoman lisääminen 54 miljardilla drakmalla, joka pieneni 40,8 miljardiin drakmaan, kolmessa erässä (19 mrd vuonna 1995, 14 mrd vuonna 1998 ja 7,8 mrd vuonna 1999),

a) rakenneuudistusohjelman täysimääräinen täytäntöönpano, jonka avulla yhtiön oli määrä tulla kannattavaksi pitkällä aikavälillä,

b) 24 erityisen sitoumuksen noudattaminen, jotka liittyivät tuen myöntämiseen, ja

c) rakenneuudistustukien täytäntöönpanon säännöllinen seuranta.

2 artikla

Valtiontuki, jonka Kreikka on pannut täytäntöön olemalla puuttumatta sosiaaliturvamaksujen jatkuvaan laiminlyöntiin ja joka on koskenut myös polttoaineiden ja varaosien alv:tä, jonka Olympic Airways on jättänyt maksamatta, eri lentoasemille maksettavia vuokria, Ateenan kansainväliselle lentoasemalle ja muille lentoasemille maksettavia lentokenttäveroja sekä ns. Spatosimo-veroa, ei sovellu yhteismarkkinoille.

3 artikla

koska seuraavia ehtoja, joilla tuki alun perin myönnettiin, ei ole noudatettu:

1. Kreikan on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta edunsaajalta voidaan periä takaisin perustamissopimuksen vastainen

1 artiklassa tarkoitettu 14 miljardin drakman (41 miljoonan euron) tuki sekä 2 artiklassa tarkoitettu tuki, joka annettiin edunsaajan käyttöön lainvastaisesti.

2. Takaisinperinnän on tapahduttava viipymättä kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti, mikäli lainsäädäntö mahdollistaa päätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon. Takaisinperittävän tuen on sisällettävä korot siitä päivästä, kun tuki asetettiin edunsaajan käytettäväksi, takaisinperintäpäivään saakka. Korot lasketaan sen peruskoron mukaan, jota käytetään vastaavansuuruisten aluetukien laskentaan.

4 artikla

Kreikan on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

— —"

8. Kreikan hallitus ilmoitti 11.2.2003 komissiolle antaneensa riippumattoman henkilön tehtäväksi tarkistaa, oliko Olympic Airwaysilla maksamattomia velkoja valtiolle ja oliko yritys saanut suosituimmuuskohtelua. Kreikan hallitus totesi saatujen tietojen perusteella, ettei se soveltaisi kyseisen päätöksen 3 ja 4 artiklaa.

9. Komissio ilmoitti 6.3.2003 Kreikan hallitukselle, että sillä oli velvollisuus noudattaa päätöstä. Komissio osoitti sille 12.5.2003 tiedonannon, joka sisälsi uusien tukien määrän määrittämistä koskevia lisäselityksiä, ja pyysi yksityiskohtaiset tiedot 41 miljoonan euron palauttamisen toteuttamisesta ja todisteet siitä, että päätöksen 2 artiklassa tarkoitetut Olympic Airwaysin velat oli maksettu takaisin.

10. Kreikan viranomaiset vastasivat 26.6.2003 päivätyllä kirjeellä. Ne totesivat 41 miljoonan euron suuruisen pääoman lisäyksen toisen erän takaisinmaksun osalta haluavansa tehdä tätä tukea koskevan palauttamispäätöksen ennen vuoden 2003 elokuun päättymistä, kun päätöksen oikeusvaikutukset ja noudatettava menettely olisi selvitetty. Ne totesivat myös, että Olympic Airways maksaisi lentokenttävuokrista syntyneen 2,46 miljoonan suuruisen velan.

11. IKA:lle (sosiaaliviranomaiset) olevan 27,4 miljoonan euron suuruisen velan osalta Kreikan viranomaiset viittasivat tehtyyn sopimukseen ja siihen, että 5,28 miljoonaa euroa oli maksettu, joten enää ei voinut olla kyse siitä, että velkaan olisi oltu puuttumatta.

12. Kreikan viranomaiset vetosivat 33,9 miljoonan euron suuruisten Spatan lentokentälle maksamatta olevien lentokenttämaksujen osalta toimivaltansa puuttumiseen, joka johtui tuon lentokentän hallintotavasta. Ne totesivat kuitenkin, että 4,83 miljoonaa euroa on maksettu tästä tehdyn sopimuksen perusteella, ja esittivät maksutositteen tästä määrästä. Kyseisen sopimuksen mukaan velka maksetaan 12:ssa neljännesvuosittain erääntyvässä erässä. Kyseiset viranomaiset ovat todenneet, että velan koko määrä tulee maksetuksi huhtikuussa 2005.

13. Spatosimo-nimiseen veroon perustuvasta, 61 miljoonan euron suuruisesta velasta Kreikan viranomaiset totesivat, että siitä oli maksettu 22,8 miljoonaa euroa tästä tehdyn sopimuksen perusteella. Ne ovat esittäneet maksutositteet tästä määrästä kuten myös muista maksuista. Ministeriöille ja julkisille toimielimille olevan 28,9 miljoonan euron suuruisen velan osalta kyseiset viranomaiset ovat vedonneet siihen, että kyseisten velvoitteiden määrät eivät ole täsmällisiä, koska tietoja työntekijöille annetuista lentolipuista ei ole.

14. Koska komissio ei tyytynyt näihin ilmoituksiin, se nosti nyt esillä olevan kanteen, jossa se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Helleenien tasavalta ei ole noudattanut päätöksen 3 ja 4 artiklan eikä EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole tuon päätöksen 3 artiklan mukaisesti säädetyssä määräajassa toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä lainvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsotun tuen takaisinperimiseksi (lukuun ottamatta IKA:lle maksettavia sosiaaliturvamaksuja) tai ei ole ainakaan ilmoittanut komissiolle tuon päätöksen 4 artiklan nojalla toteutettuja toimenpiteitä

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Kreikan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

II Asian arviointi

A *Alustavia huomioita*

16. Asiakirjoista ilmenee, että komission ja Helleenien tasavallan väliset keskustelut koskevat seuraavaa kolmea erillistä aihetta:

— 41 miljoonan euron suuruisen summan takaisinperintää. Kyse on rakenneuudistustuen toisesta erästä, jota tarkoitetaan päätöksen 1 artiklassa ja joka on maksettu Olympic Airwaysille syyskuussa 1998. Tämä määrä mainitaan nimenomaisesti päätöksen 3 artiklan 1 kohdassa

— päätöksen 2 artiklassa tarkoitetun "uuden tuen" takaisinperintää. Sen määrää ei ole nimenomaisesti mainittu itse päätöksessä. Tämän tuen eri osat ja sen summat on kuvattu päätöksen 200–209 perustelukappaleessa

— lain 3185/2003 (jäljempänä Kreikan laki) vaikutuksia sovellettaessa päätöstä kansallisessa oikeusjärjestyksessä. [5]

17. Aion aloittaa tutkimisen kolmannesta aiheesta, koska tämä seikka saattaa estää päätöksen täytäntöönpanon kansallisessa oikeusjärjestyksessä tekemällä tukien takaisinperinnän oikeudellisesti mahdottomaksi niistä varoista, jotka Olympic Airwaysilla vielä tätä päätöstä tehtäessä oli. Lisäksi oletettaessa, että Kreikan laki saattaisi vaikeuttaa päätöksen asianmukaista täytäntöönpanoa tai jopa tehdä sen mahdottomaksi, herää kysymys, jätetäänkö yhteisön oikeudessa asetetut velvoitteet noudattamatta jo tämän lain antamisella.

18. Kuten olen jo tämän ratkaisuehdotuksen 2 kohdassa maininnut, tämän asian kohteena on vain päätökseen perustuvien velvoitteiden noudattamatta jättäminen. Näin ollen väitteitä, jotka perustuvat tämän päätöksen perustana olevien tosiseikkojen ja asianhaarojen arvioinnin virheellisyyteen tai paikkansapitämättömyyteen, ei voida ottaa tutkittaviksi tässä oikeudenkäynnissä. [6]

5 — FEK A' 229/26.9.2003.

6 — Ks. mm. asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3611, 11 kohta); asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1990 (Kok. 1990, s. I-5437, 10 kohta) ja asia C-401/97, komissio v. Portugali, tuomio 27.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4897, 57 kohta).

B *Kreikan laki*

19. Komissio mainitsee Kreikan lain ensimmäisen kerran vasta vastauksessaan. Se ei selvästi ole voinut ottaa huomioon tuon lain antamista. Kannekirjelmä on kirjattu yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamossa 25.9.2003, kun taas tuo laki on julkaistu Helleenien tasavallan virallisessa lehdessä 26.9.2003.

20. Komissio toteaa, että Kreikan lain 27 §:ssä luodaan tarpeelliset kehykset Olympic-yhtymän rakennemuutokselle. Tällä toimenpiteellä edeltäjän Olympic Airways -yrityksen varat — toisin sanoen ilma-alukset ja niihin liittyvät valtion lainavakuudet, lentotoimintaan liittyvät, yleensä "slotseiksi" kutsut oikeudet, toiminimi, markkinaosuus, sopimussuhteet ja erilaiset terveellä pohjalla olevat saatavat — siirrettiin henkilöstön ohella Olympic Airlines -nimiselle uudelle yhtiölle vapaina kaikista veloista, eikä edeltäjäyrityksen velkoja ollut mahdollista periä uudelta yhtiöltä. Viimeksi mainittu yhtiö, jolle ei siirretty Olympic Airwaysin velkoja, asetettiin näin edeltäjäyrityksen velkojiin nähden erityisen suojattuun asemaan. Olympic Airwaysin muita toiminta-aloja aiottiin komission mukaan kohdella samalla tavoin.

21. Komission mukaan kansalliset viranomaiset ovat estäneet päätökseen perustuvan tuen takaisinperinnän asettamalla uuden yhtiön, eli Olympic Airlinesin, varat velkojiin nähden erityisen suojattuun asemaan. Samaan aikaan pääosa veloista jäi Olympicille eikä sillä ollut sellaisia varoja, joilla vastaavia velkoja olisi voitu olennaisesti lyhentää. Tästä seurannut tukien tosiasiallisen palauttamisen estyminen oli siis suunniteltu lainsäädäntötasolla, ja se oli suurimmaksi osaksi jo toteutunut.

22. Komissio katsoo lisäksi, että nyt esillä olevassa asiassa tuensaajayritys ei ollut perustanut tytäryhtiötä vaan että siinä on tapahtunut siirto yhtiöryhmän toiselle yhtiölle. Näin Kreikan valtio, joka on kyseisten yhtiöiden yksinomainen tai pääasiallinen osakkeenomistaja, oli varmistanut taloudellisen toiminnan jatkuvuuden Olympic Airwaysin ja Olympic Airlinesin välillä sellaisella muuntotoimenpiteellä, jolla uudelle yhtiölle annettiin edeltäjän Olympic Airways -yrityksen tuottavimmat varat ilman mitään vastiketta. Uutta yhtiötä suojataan Kreikan lailla edeltäjäyrityksen velkojilta. Näin melkein vuosi päätöksen tekemisen jälkeen Kreikan valtio oli toteuttanut sellaisia lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla kansallisessa oikeudessa estetään tukien tosiasiallinen palauttaminen. Yrittäessään näin poistaa tehokkaan vaikutuksen komission päätökseltä tuo valtio oli toiminut täsmälleen päinvastoin kuin sen olisi kyseisen päätöksen mukaan pitänyt.

23. Vastauksessaan Kreikan hallitus ei vastaa suoraan niihin aineellisiin väitteisiin, jotka

koskevat Kreikan lain tavoitteita ja sen taloudellisia ja oikeudellisia seurauksia.

24. Se väittää aluksi, ettei komission lausumia voida ottaa tutkittaviksi, koska kun oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta ei ole, sen pitää pysyä nyt vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteen, joka on se, että Kreikan tasavalta täytäntöönpanee päätöksen, rajoissa. Tässä yhteydessä se kiinnittää huomiota Olympic Airwaysille oletettavasti myönnetyistä uusista valtiontuista 16.3.2004 EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla tehdyllä komission päätöksellä aloitettuun tutkintamenettelyyn. Yksi tämän menettelyn pääasiallisista aiheista on juuri Kreikan laki ja tähän lakiin perustuvat Olympic Airwaysin muutokset. Ei ole sallittua, että komissio uusia tukia koskevan EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuvan hallinnollisen tutkintamenettelyn ollessa vielä vireillä vetoaa perusteluihin ja perusteisiin, jotka ovat tuon menettelyn kohteina. Muutoin se vaikuttaisi ennalta tuon menettelyn lopputulokseen ennenaikaisilla väitteillään.

25. Tämän jälkeen Kreikan hallitus käsittelee lyhyesti Kreikan lain perustana olevia syitä. Tämä laki on oikeudellinen perusta Olympic Airwaysin rakennemuutostoimenpiteelle, jolla pyritään luovuttamaan mahdollisimman nopeasti tämän yhtiön lentotoiminnot ja helpottamaan sen muiden toiminta-alojen yksityistämistä. Näin Kreikan valtiolle oli annettu mahdollisuus periä takaisin suurin mahdollinen osa kaikista niistä investoinneista, joita se oli toteuttanut Olympic Airwaysin hyväksi vuodesta 1994. Viimeksi mainittu oli pitänyt komission ajan tasalla näiden hankkeiden alusta lähtien.

26. Kreikan hallitus väittää lopuksi, ettei Kreikan laki estä päätöksessä tarkoitetun valtiontuen takaisinperintää. Takaisinperintämenettely oli jo itsenäisesti alkanut ja seuraisi omaa kulkuaan Kreikan oikeuden säännösten mukaisesti.

27. En voi hyväksyä Kreikan hallituksen väitettä siitä, ettei Kreikan lakia koskevia komission lausumia voida ottaa tutkittaviksi. Tässä suhteessa on erotettava toisistaan yhtäältä sen tutkiminen, ovatko tällä lailla säädetyt toimenpiteet yhteensoveltuvia EY 88 artiklan 1 kohdan kanssa, ja toisaalta niiden oikeudellisten ja taloudellisten seurausten arviointi, joita tällä lailla on päätöksen, joka on sitä paitsi tehty ennen lain antamista, täytäntöönpanolle.

28. Nyt vireillä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa on selvitettävä yksinomaan se, aiheutuuko Kreikan laista oikeudellisia tai taloudellisia esteitä päätöksen tosiasialliselle toimeenpanolle.

29. Päätöksestä ilmenee, että sillä pyritään perimään takaisin ne tuet, joilla Kreikan valtio on lainvastaisesti tukenut Olympic Airwaysin taloudellisia toimintoja ja liiketoimintaa ja näin vääristänyt kilpailua siviili-ilmailun alalla. Tämän tavoitteen toteutumisen edellytyksenä on se, että takaisinperinnän taloudelliset seuraukset kärsii se yritys, joka tosiasiallisesti on niin liiketaloudellisesti kuin rahoituksellisestikin vastuussa riidanalaisella tuella tuetusta liiketoiminnasta.

30. Komission meille toimittamista, Kreikan lakia koskevista tiedoista, joita Kreikan hallitus lisäksi ei ole kiistänyt, ilmenee, että tuon lain soveltamisesta on aiheutunut se, että kaikkien ilmakuljetustoimintojen hoito on siirretty Olympic Airwaysilta uudelle Olympic Airlines -yhtiölle. Tällä toimenpiteellä siirrettiin kaikki sille kuuluvat varat "vapaina kaikista veloista", eikä edeltäjän Olympic Airwaysin velkoja ole kansallisen oikeuden mukaan mahdollista periä uudelta yhtiöltä, jolle osa omaisuudesta on siirretty.

31. Jos oletetaan, että komission meille toimittamat tiedot pitävät paikkansa, tuon lain soveltamisella saatetaan estää päätöksen tosiasiallinen toimeenpano. Ensinnäkään niillä toimenpiteillä, jotka on jo aloitettu tuen perimiseksi takaisin Olympic Airwaysilta, ei enää voida saavuttaa haluttua tulosta, koska tämän yhtiön varat eivät enää riitä kyseisten määrien maksamiseen. Toiseksi päätöksen tavoite, joka on vääristymättömän kilpailutilanteen palauttaminen ilmailualalle, tehtäisiin tyhjäksi, sillä mahdollisesta takaisinmaksusta aiheutuvat taloudelliset rasitukset eivät enää kohdistuisi niihin liiketoimiin ja kaupallisiin toimiin, joita kyseisillä tuilla lainvastaisesti tuettiin. Jopa siinä epätodennäköisessä tilanteessa, jossa Olympic Airwaysin varat vielä riittäisivät tukien palauttamiseen, uusi Olympic Airlines -yhtiö säilyttäisi kaikki lainvastaisesta tuesta seuranneet kilpailuedut.

32. Tässä suhteessa erityistä merkitystä on, kuten komissio aivan oikein huomauttaa, yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Italia ja SIM 2 Multimedia vastaan komissio antamalla tuomiolla.[7] Näissä asioissa oli kyse erään vaikeuksissa olleen yrityksen varojen siirrosta.

33. Tuon tuomion 76, 77 ja 78 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "taloudellisissa vaikeuksissa olevan yhtiön mahdollisuutta toteuttaa tervehdyttämistoimenpiteitä ei pitäisi lähtökohtaisesti sulkea pois niiden vaatimusten perusteella, jotka liittyvät yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen takaisin perimiseen". Jos tällainen yritys kuitenkin saisi sitä erikseen koskevia tukia koskevan muodollisen tutkintamenettelyn kuluessa perustaa tytäryhtiön, jolle se sitten

7 — Yhdistetyt asiat C-328/99 ja C-399/00, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4035).

ennen tutkintamenettelyn päättymistä siirtäisi kannattavimmat liiketoimintansa, kaikille yhtiöille annettaisiin mahdollisuus ottaa nämä varat emoyrityksen omaisuudesta tukien takaisinperinnän yhteydessä, mikä voisi vaarantaa kokonaan tai osittain näiden tukien takaisin perimisen vaikutukset. Jotta voitaisiin välttää tukien takaisin perimistä koskevan päätöksen vaikutuksen mitätöityminen ja vääristyneen markkinatilanteen jatkuminen, komissio voi joutua vaatimaan, ettei takaisinperintä koske ainoastaan alkuperäistä yritystä vaan myös yritystä, joka mahdollisesti jatkaa alkuperäisen yrityksen toimintaa haltuunsa siirrettyjä tuotantovälineitä käyttäen, edellyttäen että tiettyjen siirtoon liittyvien ominaisuuksien perusteella voidaan todeta taloudellisen toiminnan jatkuvuus näiden yritysten välillä.

34. Tuensaajayhtiö ei ole nyt esillä olevassa asiassa perustanut tytäryhtiötä, vaan se on lainsäädäntötoimen nojalla siirtänyt toiselle yhtiölle edeltäjä Olympicin pääasialliset varat olennaisen osan veloista jäädessä viimeksi mainitulle. Näyttää siltä, että Kreikan valtio, joka on kyseisten yhtiöiden yksinomainen tai pääasiallinen osakkeenomistaja, on halunnut tällä lainsäätäjän toimenpiteellä varmistaa taloudellisen toiminnan jatkuvuuden Olympic Airwaysin ja Olympic Airlinesin välillä edellä mainituin edellytyksin. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisella oikeudella estetään tukien tosiasiallinen palauttaminen, ja näin ollen sitä, että kilpailun vääristyminen jatkuu.

35. Edellä lausutusta seuraa, että Kreikan laista aiheutuvat seuraukset ovat päätöksen vastaisia ja että Kreikan hallitus jättää näin ollen niillä noudattamatta periaatetta, jonka mukaan sen on lojaalisti toimeenpantava sille tämän päätöksen nojalla kuuluvat velvoitteet. Lisäksi minun on todettava, että Kreikan hallituksella on päätöksen tavoitteen mukainen velvollisuus poistaa kaikki tuosta laista päätöksen täytäntöönpanolle aiheutuvat esteet ja että tätä velvollisuutta on noudatettava siten, että tuella aiheutettu kilpailun vääristyminen poistetaan.

36. Lisään tämän viimeksi mainitun edellytyksen korostaakseni sitä, että sellaisella mahdollisella tuen palauttamisella, joka ei kohdistuisi tuen kohteena tosiasiallisesti olleeseen liiketoimintaan, ei voida katsoa asianmukaisesti toimeenpantavan päätöstä. Toisin sanoen takaisinmaksulla pitää olla päätöksessä halutut vaikutukset kilpailuolosuhteisiin.

C *41 miljoonan euron suuruisen tuen palauttaminen*

37. Kreikan oli päätöksen 4 artiklan mukaan ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

38. Päätöksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan sen 1 ja 2 artiklassa tarkoitetun tuen takaisinperinnän on tapahduttava viipymättä kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti, mikäli lainsäädäntö mahdollistaa päätöksen välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon.

39. Päätöksen 1 artiklassa tarkoitetun 41 miljoonan euron suuruisen määrän, josta ei ollut minkäänlaista epävarmuutta, takaisinperinnästä Kreikan hallitus ilmoitti komissiolle vain 26.6.2003 päivätyllä kirjeellä, että se aikoi tehdä tämän tuen takaisinperintää koskevan päätöksen "ennen vuoden 2003 elokuun loppua". Toimivaltaiset viranomaiset toteuttivat 25.9.2003 toimenpiteen, jolla todettiin Olympic Airwaysin olevan velkaa Kreikan valtiolle 41 miljoonaa euroa korkoineen. Kreikan hallituksen mukaan tämä toimenpide on takaisinperinnässä tarvittava peruste.

40. Velan toteamista koskevan asiakirjan täytäntöönpanemiseksi annettiin 1.10.2003 lakiin perustuva määräys velan maksamiseksi. Olympic Airways esitti 23.10.2003 kansallisen oikeuden säännösten mukaisen oikaisuvaatimuksen tästä määräyksestä toimivaltaiseen hallintotuomioistuimeen ja esitti samaan aikaan kyseisen määräyksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan vaatimuksen. Vaadittu lykkäys myönnettiin 26.1.2004 annetulla määräyksellä.

41. Kreikan hallitus on istunnossa perustellut 41 miljoonan euron takaisinperinnän viivästymistä viittaamalla niihin vaikeuksiin, joita sillä oli ollut, kun se oli määritellyt päätöksen 2 artiklassa tarkoitetun tuen ja sen määrän. Sen lausumien mukaan se olisi halunnut ratkaista nämä ongelmat yhdessä komission kanssa ennen koko tuen takaisinperintää. Tämän jälkeen hallitus oli menetellyt niiden kansallisten hallinto-oikeudellisten sääntöjen mukaan, jotka koskevat rahasummien takaisinperintää yksityishenkilöiltä.

42. On syytä todeta, että päätöksen tiedoksiantamisesta lähtien ei ollut enää minkäänlaista epävarmuutta siitä, millaisia velvollisuuksia sillä asetettiin Kreikan viranomaisille. Päätöksen tekstissä tehdään lisäksi selvä ja tarkka ero 41 miljoonan euron suuruisen tuen ja niiden muiden tukien välillä, joita asia koskee. Näin ollen ei enää ollut minkäänlaista oikeudellista tai käytännöllistä estettä sille, että Kreikan hallitus perisi takaisin nuo 41 miljoonaa euroa päätöksessä asetetussa määräajassa. Tästä seuraa, että Kreikan hallitus ei ole noudattanut sille päätöksessä asetettuja velvollisuuksia viivyttäessään kyseisen tuen takaisinperintää.

43. On käynyt ilmi, että kyseisen hallituksen — myöhässä — toteuttaman ensimmäisen toimenpiteen jälkeen 41 miljoonan euron takaisinperinnässä ei ole mitenkään edistytty. Tällaista toimimattomuutta ei voida perustella pelkästään vetoamalla kansallisen oikeuden säännöksiin. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on

todettu, että lainvastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperimistä koskevien yhteisön säännösten puuttuessa tukien takaisinperiminen on toteutettava lähtökohtaisesti asiaan sovellettavien kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti ja että näitä säännöksiä on kuitenkin sovellettava siten, ettei yhteisön oikeudessa edellytetty takaisinperiminen tule käytännössä mahdottomaksi ja että yhteisön etu otetaan täysin huomioon. [8]

44. Yhteisön intressi siihen, että lainvastaisten tukien takaisinperintää koskevat päätökset pannaan asianmukaisesti täytäntöön, käsittää myös sen, että nämä päätökset täytäntöönpannaan ripeästi. Kuten olen jo aiemmissa yhteyksissä todennut, se aika, jossa vääristyneet kilpailuolosuhteet on saatettava ennalleen, ei tietenkään ole taloudelliselta kannalta tarkasteltuna merkityksetön. [9] Lainvastaista valtiontukea saaneet yritykset voivat joskus vääristää kilpailuolosuhteita jopa niin, että kilpailutilanne muuttuu pysyvästi. Tästä syystä velvollisuus noudattaa lainvastaiseksi todetun tuen takaisinperinnälle asetettua määräaikaa palvelee myös EY 87 artiklalla suojattua intressiä välttää se, ettei kilpailu yhteisössä vääristy. Päättelen tästä, että ne ankarat edellytykset, jotka yhteisöjen tuomioistuin on asettanut sille, että voidaan oikeuttaa se, ettei takaisinperintävelvollisuutta ole noudatettu tai että sitä ei ole noudatettu asianmukaisesti, ovat sovellettavissa myös tilanteessa, jossa täytäntöönpano ei ole tapahtunut asetetussa määräajassa. Myös tällaisessa tapauksessa sovelletaan "ehdottomaan mahdottomuuteen" liittyvää perustetta.

45. Yhdestäkään tässä asiassa esitetystä asiakirjasta ei ilmene, että Kreikan hallitus olisi uutterasti täytäntöönpannut päätöksen määräajan kuluessa tai sen päättymisen jälkeen. Kuten esittämästäni Kreikan lakia koskevasta analyysistä ilmenee, tuo hallitus on tällä lailla päinvastoin aiheuttanut sen, että päätöksen asianmukainen täytäntöönpano on käynyt jos ei mahdottomaksi, niin ainakin monitahoisemmaksi kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Päättelen tästä, että tuo hallitus on myös jättänyt noudattamatta velvollisuutensa jatkaa huolellisesti päätöksen täytäntöönpanoa, joka jo aloitettiinkin myöhässä.

D *Päätöksen 2 artiklassa mainitun tuen palauttaminen*

46. Päätöksen 2 artiklassa mainituille tuille on yhteistä se, että ne on annettu erilaisina taloudellisina suoritteina, joista Olympic Airwaysin olisi lain tai sopimuksen mukaan pitänyt vastata mutta joiden maksamatta jättämiseen tai eräpäivien siirtämiseen Kreikan valtio on ollut puuttumatta.

8 — Em. asia komissio v. Portugali, tuomion 55 kohta.

9 — Ks. asia C-404/00, komissio v. Espanja, ratkaisuehdotuksen 18 kohta (tuomio 26.6.2003, Kok. 2003, s. I-6695).

47. Määrät maksujen, korvausten, sopimuksiin perustuvien velvoitteiden ja verojen eri luokkien osalta on kuvattu päätöksen 205–209 perustelukappaleessa.

48. Komissio ja Kreikan hallitus ovat nyt vireillä olevassa oikeudenkäynnissä keskustelleet päätöksen niistä osista, joissa nämä toimenpiteet leimataan tueksi, joissa tuen määrät määritetään ja joissa käsitellään niiden takaisinperintätapoja.

49. Keskustelut keskittyvät seuraavaan kolmeen aiheeseen:

— ensinnäkin eri velkojen jatkuvan laiminlyönnin leimaamiseen valtiontueksi

— toiseksi eri tapauksissa kyseessä olevien määrien määrittämiseen

— kolmanneksi järjestelyihin, joista on sovittu mainittujen määrien takaisinperimiseksi.

50. Kreikan hallituksen mielestä päätöksen 2 artiklassa tarkoitettu tuki ei täysin vastaa siinä mainittuja määriä, vaan pikemminkin "etua", joka on saatu siitä, ettei näiden velkojen maksamatta jättämiseen ole puututtu. Tältä osin on sen mukaan otettava huomioon, että Kreikan hallituksen kärsivällisyys jatkuvaa maksamatta jättämistä kohtaan on erotettava siitä, miten kärsivällinen yksityinen sijoittaja olisi.

51. Viittaan aluksi huomautukseeni, jonka mukaan oikeudenkäynnissä, jonka kohteena on yhteisön toimenpiteen täytäntöönpanon laiminlyönti, ei ole sallittua kokonaan tai osittain riitauttaa tuon toimenpiteen laillisuutta. Jos Kreikan hallitus olisi halunnut riitauttaa eri velkojen jatkuvan laiminlyönnin leimaamisen valtiontueksi, sen olisi pitänyt nostaa kumoamiskanne. [10]

52. Lisään, että tuen käsite on yleisluonteisempi kuin avustuksen käsite sen vuoksi, että tuella ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia. [11]

10 — Ks. alaviitteessä 6 mainitut tuomiot.

11 — Asia C-387/92, Banco Exterior d'España, tuomio 15.3.1994 (Kok. 1994, s. I-877, 13 kohta).

53. Juuri tällaisella tuella saatetaan vääristää kilpailua siitä syystä, että sillä alennetaan erityisesti yrityksen toimintakustannuksia sellaisten yritysten vahingoksi, jotka suorittavat säännöllisesti vero- ja sopimusvelvoitteensa.

54. Tästä aiheutuvat kilpailun vääristymät voidaan poistaa ainoastaan siten, että erääntyneet velat maksetaan ripeästi ja kokonaisuudessaan korkoineen ja viivästyskorkoineen. Jo suotuisilla maksuehdoilla voidaan antaa velalliselle huomattavia etuja, erityisesti silloin kun se on taloudellisissa vaikeuksissa, sillä se voi niiden avulla säännöllisesti välttää taloudellisia velvoitteitaan yleisesti käytössä olevan liiketavan vastaisesti.

55. Väite, jonka mukaan yksityinen velkoja olisi vastaavassa tilanteessa toiminut samalla tavoin kuin veroviranomaiset ja Kreikan lentokentät, on kestämätön. Tilanteessa, jossa velallisen konkurssin vaara on todellinen, velkoja olisi päinvastoin yrittänyt mahdollisimman nopeasti ja kaikkia oikeussuojakeinoja käyttäen saada erääntyneet määrät maksetuiksi.

56. Olympic Airwaysin palautettavaksi määrätyn tuen määrittelyn osalta Kreikan hallitus väittää, että päätöksen 2 artiklassa tarkoitetut määrät on päätöksen 205–209 perustelukappaleessa määritelty vain likimääräisesti. Näin ollen kanneperuste, joka koskee kyseisessä artiklassa mainittuja summia, on epämääräisenä hylättävä.

57. Voidaan kysyä, onko lainvastaisen tuen takaisinperintää koskevissa komission päätöksissä aina tarkasti määritettävä palautettavat määrät.

58. Tältä osin minun on todettava, ettei oikeuskäytännössä eikä missään yhteisön oikeuden säännöksessä vaadita, että komission pitäisi määrittää palautettavan tuen määrä, kun se määrää yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsotun tuen palautettavaksi. Komissio voi täysin perustellusti rajoittautua yleisesti toteamaan, että tuensaajalla on velvollisuus palauttaa kyseinen tuki ja jättää kansallisten viranomaisten tehtäväksi laskea palautettavan tuen tarkka määrä. Tämä tehtävä on osa sellaista laajempaa lojaalia yhteistyövelvollisuutta, joka sitoo komissiota ja jäsenvaltioita molemminpuolisesti EY 88 artiklan täytäntöönpanossa.

59. Palautettavat määrät voidaan nyt esillä olevassa asiassa päätellä helposti tarkastelemalla päätöksen 2 artiklaa yhdessä sen 205–209 perustelukappaleessa kanssa. Jos epätarkkuutta esiintyisi vielä tällaisen tarkastelun jälkeen, tämä epätarkkuus on selvitettävä yhteistyössä.

60. Komission ja Kreikan hallituksen vuoden 2003 helmikuun ja syyskuun välisenä aikana käymästä kirjeenvaihdosta ilmenee, että viimeksi mainittu kiisti päätöksen 2 artiklassa olevan tuen käsitteen ja palautettavat määrät. Tämän jälkeen tämä hallitus on vedonnut erilaisiin oikeudellisiin vaikeuksiin, jotka aiheuttavat sen, että 2 artiklaa on mahdotonta panna täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä, sekä siihen, ettei se ole toimivaltainen määräämään Spatan lentokenttää perimään erääntyneet lentokenttämaksut takaisin Olympic Airwaysilta.

61. On kuitenkin ilmennyt, että kyseinen hallitus on aloittanut 2 artiklan osittaisen täytäntöönpanon, vaikkakaan ei kovin ripeästi eikä vakuuttavasti, seuraavasti:

a) lentokentille maksettavat, määrältään 2,46 miljoonan euron suuruiset vuokrat olivat virallisen toteamismenettelyn kohteena, jotta takaisinperintäaika voisi alkaa

b) Olympic Aviationille myytyjen varaosien ja polttoaineen hintaan liittyvä arvonlisävero piti maksaa ja siihen oli sovellettava laillisia korotuksia sekä sakkoja vuodelta 2003 annettavassa arvonlisäveroilmoituksessa

c) Olympic Airways oli 2.4.2002 tehnyt velkojen maksamista koskevan sopimuksen Spatan lentokentälle maksettavista, määrältään 33,9 miljoonan euron suuruisista maksuista luovuttamalla yleishyödyllisten palvelujen suorittamisesta saamansa tulot

d) Kreikan hallitus on osoittanut, että spatosimo-nimistä, 61 miljoonan euron suuruista veroa on muutamia kertoja maksettu ja tämä on todistettu noin 22,8 miljoonan euron suuruisen määrän osalta maksutositteen. Hallitus ilmoittaa lopuksi toimittaneensa komissiolle jäljennöksen kyseisestä velkojen maksamista koskevasta sopimuksesta, jossa määrättiin Olympic Airways maksamaan spatosimo-veroa noin 58,3 miljoonan euron suuruisella määrällä 48 kuukausierässä. Tämä sopimus korvattiin 31.3.2004 toisella sopimuksella, joka sekin on voimassa neljä vuotta. Komissio väittää, että tätä viimeksi mainittua sopimusta ei ole noudatettu

e) Kreikan hallituksen mukaan ministeriöille ja viranomaisille olevat 28,9 miljoonan euron suuruiset velat kuitataan Olympic Airwaysin saatavilla, joten niiden maksaminen ei ole tarpeen. Kirjanpitotositteiden puuttuessa komissio ei ole kuitenkaan vielä todennut näiden saatavien olemassaoloa.

62. Edellä esitetyn nojalla totean, että Kreikan hallitus ei ole noudattanut päätöksen 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Näiden velvoitteiden täytäntöönpano on, niiltä osin kuin se on tapahtunut, aloitettu myöhässä ja siinä on ollut suuria puutteita, eikä tuo hallitus voi perustella menettelyään ehdottomalla mahdottomuudella.

63. Nämä toteamukset olisivat voineet riittää, jos Kreikan lakia ei olisi annettu. Tämän lain soveltamisen seuraukset, joita olen kuvannut edellä tämän ratkaisuehdotuksen 19–22 kohdassa, voivat aiheuttaa sen, että Olympic Airwaysin tekemien maksusopimusten täytäntöönpano käy kokonaan tai osittain mahdottomaksi riittävien varojen puuttuessa. Lisäksi Olympic Airwaysin melkein kaikkien varojen siirtämisellä Olympic Airlinesille estetään kansallisella tasolla tuen takaisinperintä yhtiöltä, joka on ottanut hoitaakseen tätä tukea saaneet liiketoiminnot. Jo pelkästään tämä päätöksen täytäntöönpanon este oikeuttaa päättelemään, että Kreikan hallitus ei selvästikään ole noudattanut päätöksen 2 ja 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

III Ratkaisuehdotus

64. Edellä lausutun perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy kanteen ja toteaa seuraavaa:

1) Helleenien tasavalta ei ole noudattanut Kreikan Olympic Airways -yhtiölle myöntämästä tuesta 11 päivänä joulukuuta 2002 tehdyn komission päätöksen 2003/372/EY eikä EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole tuon päätöksen 3 artiklan mukaisesti säädetyssä määräajassa toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä lainvastaiseksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsotun tuen takaisinperimiseksi (lukuun ottamatta IKA:lle maksettavia sosiaaliturvamaksuja).

2) Helleenien tasavallan on korvattava oikeudenkäyntikulut tässä oikeusasteessa.