# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
12 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

1. Saksan liittotasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa alueellisen talousrakenteen parantamista Saksassa koskevan liittovaltion ja osavaltion yhteisen tehtävän mukaisten tukialueiden uudelleenrajaamisesta 1 päivänä tammikuuta 2000 alkavalle ja 31 päivänä joulukuuta 2003 päättyvälle kaudelle — Länsi-Saksa ja Berliini — 14 päivänä maaliskuuta 2000 tehdyn numerolla K(2000) 809 lopullinen tiedoksiannetun komission päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös). [2]

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Valtiontukia koskevan EY 87 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma,

— —

c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla,

— — "

3. Komissio antoi julkaistavaksi 10.3.1998 Euroopan yhteisöjen virallisen lehden C-sarjassa [3] asiakirjan, jonka otsikkona on "Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat". Tuon asiakirjan johdannon mukaan se koskee "perusteita, joita komissio noudattaa tutkiessaan alueellisten valtiontukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL 2001, L 97, s. 27.
3 — EYVL C 74, s. 9.

92 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan mukaan". Sen tarkoituksena on "tarkistaa nykyisin noudatettavia perusteita" ja korvata yhdellä tekstillä kahdeksan aikaisempaa komission "tiedonantoa", "mikä sekä lisää tukien käsittelyn avoimuutta että yksinkertaistaa ja ajanmukaistaa sitä".

4. Asiakirjaa ei ole allekirjoitettu eikä päivätty. Tämän ratkaisuehdotuksen kohteena olevan asian käsittelyn kuluessa komissio täsmensi, että tuo teksti on laadittu läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja kollegio on hyväksynyt sen 16.12.1997.

5. Suuntaviivoissa esitetään muun muassa menetelmä, jonka mukaisesti komissio määrittää koko Euroopan yhteisön osalta niiden alueiden väestönosuuden enimmäismäärän, jotka voivat saada alueellisia valtiontukia.

6. Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohta) nojalla yhteisön enimmäiskattavuuteen kuuluvat automaattisesti alueet, jotka vastaavat tilastollisen alueluokitusnimikkeistön (NUTS) II -tason maantieteellistä yksikköä ja joiden bruttokansantuote (BKT) asukasta kohden ostovoimastandardina mitattuna ei ylitä 75 prosenttia yhteisön keskiarvosta.

7. Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen väestön kokonaismäärän määrittäminen ei sitä vastoin ole automaattista. Suuntaviivojen liitteen III mukaan tuo määrä saadaan vähentämällä yhteisön yleisestä enimmäiskattavuudesta tuon artiklan a alakohdassa tarkoitettujen alueiden väestö. Sen jakaminen tämän jälkeen eri jäsenvaltioiden kesken perustuu kunkin jäsenvaltion alueiden sosiaalis-taloudelliseen tilanteeseen arvioituna yhteisön tasolla. Tämä jakaminen toteutetaan kahdessa vaiheessa.

8. Ensiksi jakoperusteen avulla voidaan kunkin NUTS III -tasoisen alueen osalta kahden Euroopan yhteisöjen tilastotoimiston (Eurostatin) toimittaman tilastotiedon — työttömyys ja asukaskohtaisena ostovoimastandardina ilmaistu bruttokansantuote — perusteella kolmen vuoden välein arvioida, mikä on todettu ero yhteisön tason peruskynnykseen nähden (85 BKT:n osalta ja 115 työttömyysasteen osalta). Tällä perusteella huomioon voidaan ottaa alueet, joilla ero on merkittävä näistä peruskynnyksistä vähintään toiseen nähden. Kaikki ne jäsenvaltioiden alueet, joita ei ole otettu huomioon a alakohdan nojalla ja jotka täyttävät tämän edellytyksen, lasketaan yhteen, minkä perusteella voidaan määrittää kunkin jäsenvaltion

suhteellinen osuus kokonaisväestöstä. Jäsenvaltioiden välistä jakoperustetta sovelletaan tämän jälkeen c alakohdan soveltamisalaan kuuluvien alueiden väestön kokonaismäärään, jolloin saadaan määritettyä kunkin jäsenvaltion osuuden absoluuttinen määrä.

9. Toiseksi "näin saatuja tuloksia korjataan tarvittaessa, jotta

— kullekin jäsenvaltiolle voitaisiin taata, että 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeuksen perusteella tuettu väestö vastaa vähintään 15 prosenttia ja enintään 50 prosenttia kyseisen jäsenvaltion väestöstä, joka ei kuulu 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisen poikkeuksen soveltamisalaan,

— kussakin jäsenvaltiossa saavutettaisiin riittävä taso kaikkien 92 artiklan 3 kohdan a alakohtaan perustuvan tukikelpoisuuden menettäneiden alueiden ja alhaisen väestötiheyden alueiden mukaan ottamiseksi,

— jäsenvaltion kokonaiskattavuuden vähentäminen rajoitettaisiin (92 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen kahden alueellisen poikkeuksen mukaisesti) 25 prosenttiin jäsenvaltion aiemmasta kattavuudesta".

Lopuksi "niiden jäsenvaltioiden osalta saatuja tuloksia, joita edellä mainitut korjaukset eivät suoraan koske, mukautetaan tämän jälkeen suhteellisesti siten, että yksittäisten enimmäismäärien summa vastaa yhteisölle vahvistettua 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista enimmäismäärää".

## II Riidan taustalla olevat tosiseikat

10. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa riidan taustalla olevien tosiseikkojen merkitys on erityisen tärkeä ratkaistaessa kanteen tutkittavaksi ottamista. Tämän vuoksi niiden selvittäminen varsin yksityiskohtaisesti on välttämätöntä.

11. Komissio osoitti Saksan liittotasavallalle 24.2.1998 kirjeen, jonka otsikko oli määritelty seuraavasti: "Ehdotus EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi alueellisia valtiontukia koskeviksi aiheellisiksi toimenpiteiksi."

12. Tällä kirjeellä komissio ensinnäkin antoi tiedoksi suuntaviivat Saksan liittotasavallalle.

13. Komissio ilmoitti Saksan liittotasavallalle myös, että se oli vahvistanut[4] vuosien 2000—2006 aluetukien enimmäiskattavuudeksi 42,7 prosenttia yhteisön väestöstä (19,8 prosenttia a alakohdan nojalla ja 22,9 prosenttia c alakohdan nojalla), kun se aiemmin oli 46,7 prosenttia (22,7 prosenttia a alakohdan ja 24 prosenttia c alakohdan nojalla).

14. Komissio perusteli tätä vähennystä yhtäältä tiettyjen alueiden taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen parantumisella, minkä vuoksi ne eivät enää olleet oikeutettuja tukiin perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla, ja toisaalta halulla rajata täsmällisemmin tämän kohdan c alakohdan nojalla myönnettävät tuet siten, että ne keskitetään alueille, joilla on suurimpia vaikeuksia, jotta taataan, etteivät myönnettävät tuet haittaa yhteisön sisäistä kauppaa, ja samalla säilytetään niiden tehokkuus ja yhteensopivuus rakennerahastojen toimenpiteiden kanssa. Säännöksen muuttamisen perusteeksi esitettiin myös yhteisön tuleva laajentuminen ajanjaksolla 2000—2006.

15. Komissio ilmoitti tämän jälkeen, että "sen mielestä" 35,7 prosenttia Saksan väestöstä voi saada aluetukia vuosina 2000—2006 perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan nojalla, josta 17,4 prosenttia a alakohdan ja 18,3 prosenttia c alakohdan nojalla.

4 — Nyt käsiteltävänä olevan asian menettelyn kuluessa on selvitetty, että myös tämä vahvistaminen tapahtui 16.12.1997.

16. Lopuksi komissio ilmoitti,

— että se "oli päättänyt perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan nojalla ehdottaa jäsenvaltioille — — 93 artiklan 1 kohdan mukaisena aiheellisena toimenpiteenä rajoittaa näiden tukialuekarttojen voimassaolon päättyväksi 31.12.1999",

— että se "ehdottaa jäsenvaltioita ilmoittamaan komissiolle perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja ennen 31.3.1999 menetelmän, jonka avulla määritettäisiin 1.1.2000 alkaen tukeen oikeutetut alueet, kartta tukeen oikeutetuista alueista, tukien intensiteetit ja sovellettavat kasautumisen enimmäismäärät".

17. Lyhyesti sanottuna komissio ilmoitti, että mikäli Saksa ei reagoi, tai ei voi hyväksyä aiheellisia toimenpiteitä, komissio varaa itselleen oikeuden aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely.

18. Saksan hallitus ilmoitti 23.4.1998 päivätyllä kirjeellä komissiolle, että vaikka se hyväksyi suuntaviivoissa esitetyt periaatteet, se ei voinut hyväksyä kaikkia niihin sisältyviä seikkoja, eikä näin ollen voinut hyväksyä komission ehdottamia "aiheellisia toimenpiteitä".

19. Tämä kirje on erityisen tärkeä, koska siitä käy ilmi yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi saatetun ongelman asiakysymyksen ydin. Viitaten "korjauksiin" (joista edellä puhuttiin) Saksan hallitus arvosteli erityisesti sitä, että alueet, jotka olivat tuohon saakka kuuluneet 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, mutta jotka eivät enää täyttäneet sen edellytyksiä, siirrettiin automaattisesti tuon saman säännöksen c alakohdan soveltamisalaan. Komission tämän jälkeen toteuttamasta niiden jäsenvaltioiden enimmäismäärien suhteellisesta mukauttamisesta, jotka eivät ole hyötyneet korjauksista, seurasi, että näissä maissa syrjäytettiin kokonaisuudessaan alueita, joilla oli kiistatta oikeus c alakohdan mukaiseen asemaan, sellaisten näihin verrattuna kehittyneempien alueiden eduksi, jotka sijaitsivat näin edullisempaan asemaan saatetuissa jäsenvaltioissa, ainoastaan koska nämä alueet olivat aiemmin kuuluneet a alakohdan soveltamisalaan.

20. Saksan liittotasavalta katsoi, että tämä toimintatapa loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Sen mielestä aiemmin a alakohdan soveltamisalaan kuuluneita alueita koskeva ongelma oli ratkaistava joko ottamalla ne huomioon kyseisen maan kansallisessa enimmäismäärässä tai korottamalla koko yhteisön enimmäismäärää.

21. Saksan liittotasavalta hyväksyi kuitenkin 24.8.1998 päivätyllä kirjeellä aiheellisen toimenpiteen, jolla 31.12.1999 mukautetaan voimassaolevia tukijärjestelmiä, rajaten kuitenkin tämän hyväksymisen ulkopuolelle tukeen oikeutettujen saksalaisten alueiden enimmäiskattavuuden laskutavan.

22. Komissio ilmoitti 30.12.1998 päivätyssä uudessa kirjeessä Saksan liittotasavallalle, että Saksan ajantasaistettu enimmäiskattavuus oli tästä lähtien 34,9 prosenttia Saksan väestöstä eli 17,3 prosenttia a alakohdan ja 17,6 prosenttia c alakohdan nojalla. Kyseisen kirjeen liitteessä A todettiin, että komissio vahvisti viimeksi mainituksi luvuksi alun perin 23,4 prosenttia ja että vähennys johtui muiden jäsenvaltioiden hyväksi tehtyjen korjausten kompensoinnista.

23. Saksan hallitus toimitti 30.3.1999 päivätyllä kirjeellä komissiolle aluetukikarttaehdotuksen, jossa se mainitsi alueet, jotka vastaavat 17,6 prosenttia sen väestöstä a alakohdan nojalla ja 23,4 prosenttia siitä c alakohdan nojalla (Länsi-Saksan osavaltioissa ja Berliinissä) eli yhteensä 40,56 prosenttia Saksan väestöstä.

24. Komissio katsoi 17.8.1999 päivätyssä kirjeessä, että a alakohdan soveltamisalaan kuuluvia alueita koskevat hankkeet soveltuivat yhteismarkkinoille, mutta se aloitti EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn c alakohdan soveltamisalaan kuuluvien alueiden osalta. [5]

5 — EYVL C 340, s. 8.

25. Toistaen yksityiskohtaisesti vastalauseensa komission korjauksissa käyttämää menetelmää kohtaan Saksan liittotasavalta on todennut 17.9.1999 päivätyssä kirjeessä sen seikan, että komissio on joka tapauksessa valmis pitämään 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvana väestön enimmäismäärää, joka on 17,6 prosenttia. Saksan liittotasavalta ilmoittaa pitävänsä lähtökohtana ajatusta ("geht davon aus"), että komissio julistaa "ensimmäisenä askeleena" yhteismarkkinoille soveltuviksi ainakin ("zumindest") tätä prosenttiosuutta vastaavat alueet, joista Saksan liittotasavalta toimittaa liitteenä luettelon.

26. Koskien niiden alueiden laajuutta, jotka kattavat 17,6—23,4 prosenttia Saksan väestöstä, Saksan liittotasavalta ehdottaa komissiolle yhteisten neuvottelujen aloittamista, jotta tähän ongelmaan voitaisiin löytää kaikkien osapuolten kannalta hyväksyttävä ratkaisu.

27. Muiden yhteydenottojen ja kirjeenvaihdon jälkeen Saksan liittotasavalta ilmoitti 2.2.2000 päivätyllä kirjeellä olevansa valmis ensi vaiheessa ("zunächst") rajoittamaan EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tuettavat alueet komission hyväksymään laajuuteen estääkseen näin sen, että rakenteellisesti heikkojen alueiden tuki jouduttaisiin lopettamaan komission hyväksynnän puuttumisen vuoksi.

28. Tässä tarkoituksessa Saksan liittotasavalta esitti liitteenä uuden luettelon, joka kattoi 17,7 prosenttia Saksan väestöstä. Riidanalaista 5,7 prosentin väestönosuutta koskien se ilmoitti pysyttäytyvänsä kannassaan, jonka mukaan näiden alueiden huomioimatta jättäminen loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

29. Lopulta 14.3.2000 komissio teki riidanalaisen päätöksen, jossa määrätään, että tukialuekartta, joka kattaa 14 546 097 asukasta eli 17,7 prosenttia Saksan väestöstä, "soveltuu yhteismarkkinoille niiden alueiden osalta, jotka kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisalaan, ja edellyttäen, että 2 artiklassa säädetyt ehdot täytetään". Päätöksen 2 artiklassa määrätään, että "Saksan on toteutettava kansallisella tasolla toimenpiteitä, joilla Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvat alueet erotetaan selvästi 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisalaan kuuluvista alueista; lisäksi Saksan on ilmoitettava selkeästi, että vain nämä alueet ovat oikeutettuja saamaan alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaista aluetukea".

## III Asianosaisten vaatimukset

30. Kantajana oleva Saksan liittotasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuimeen

16.6.2000 toimittamallaan kanteella, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa alueellisen talousrakenteen parantamista Saksassa koskevan liittovaltion ja osavaltion yhteisen tehtävän mukaisten tukialueiden uudelleenrajaamisesta 1 päivänä tammikuuta 2000 alkavalle ja 31 päivänä joulukuuta 2003 päättyvälle kaudelle — Länsi-Saksa ja Berliini — 14 päivänä maaliskuuta tehdyn komission päätöksen siltä osin kuin siinä ei ole pidetty EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla yhteismarkkinoille soveltuvana Saksan ilmoittamaa tukea, jota Saksa aikoi maksaa alueensa sille osalle, jolla asuu 23,4 prosenttia sen väestöstä,

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Vastaajana oleva komissio vaatii 16.6.2000 yhteisöjen tuomioistuimeen toimittamassaan vastauskirjelmässä, että yhteisöjen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## IV Asian arviointi

*Tutkittavaksi ottaminen*

A Komission ensimmäinen oikeudenkäyntiväite: asianosaiselle vastaisen päätöksen puuttuminen

32. Komissio katsoo ensisijaisesti, että riidanalainen päätös ei ole Saksan liittotasavallalle vastainen ja että sen nostama kanne on näin ollen jätettävä tutkimatta.

33. Komission mukaan kanne perustuu virheelliseen ajatukseen, että riidanalaiseen päätökseen sisältyy tiettyjä myönteisiä määräyksiä (tukikelpoisten alueiden kartan, joka kattoi 17,7 prosenttia Saksan väestöstä, hyväksyminen) ja tiettyjä kielteisiä määräyksiä (kieltäytyminen hyväksymästä Saksan väestön ylimääräisen 5,7 prosentin tukikelpoisuutta). Riidanalaiseen päätökseen sisältyvät komission mukaan kuitenkin ainoastaan edellä mainitut myönteiset määräykset.

34. Väitteidensä tueksi komissio esittää, että riidanalaisessa päätöksessä on maininta Saksan hallituksen 30.3.1999 päivätystä ilmoituksesta, jota komissio katsoi

muutetun 2.2.2000 päivätyllä kirjeellä. Komission mukaan Saksan hallitus esitti tällä kirjeellä kartan tukeen oikeutetuista alueista, jotka eivät enää vastanneet 23,4 prosenttia Saksan väestöstä, kuten 30.3.1999 päivätyssä ilmoituksessa, vaan 17,7 prosenttia siitä. Koska komissio hyväksyi näin muutetun kartan, riidanalainen päätös ei ole Saksan liittotasavallalle vastainen.

35. Saksan hallitus puolestaan katsoo, että riidanalaiseen päätökseen sisältyvät selkeästi edellä mainitut kielteiset määräykset. Se väittää pysyneensä 30.3.1999 päivätyssä ilmoituksessa esittämässään kannassa, jota ei ole muutettu 2.2.2000 päivätyllä kirjeellä ja joka ei tuon kirjeen johdosta ole tullut mitättömäksi. Saksan hallituksen mukaan riidanalaiseen päätökseen sisältyy näin ollen kielteisiä määräyksiä sikäli, kun siinä ei ole todettu soveltuviksi kaikkia niitä alueita, joita Saksan liittotasavalta oli esittänyt. Koska riidanalainen päätös on näin ollen sille vastainen, Saksan hallitus katsoo, että kanne on otettava tutkittavaksi.

36. Tämä ensimmäinen oikeudenkäyntiväite johtaa meidät ensinnäkin selvittämään riidanalaisen päätöksen sisältöä.

37. Riidanalaisen päätöksen useissa kohdissa vahvistetaan se, että komissio on hyvinkin pitänyt lähtökohtana ajatusta, että Saksan liittotasavalta oli muuttanut 30.3.1999 päivättyä alkuperäistä ilmoitustaan 2.2.2000 päivätyllä kirjeellään. Tältä osin voidaan viitata riidanalaisen päätöksen 35 kohtaan, jossa todetaan, että "ilmoitus, jota Saksa on muuttanut 2 päivänä helmikuuta 2000 EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisalaan kuuluvien alueiden osalta, tutkitaan EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja erityisesti suuntaviivojen nojalla", 49 kohtaan, jossa todetaan, että "ilmoituksen saattamiseksi suuntaviivojen mukaiseksi Saksa on toimittanut komissiolle tutkintamenettelyn kuluessa alueluettelon, jossa asukasmäärä oli supistettu noudattamaan komission asettamia rajoja — — " ja 74 kohtaan, jossa todetaan, että "joka tapauksessa Saksa on muuttanut luetteloaan EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisista tukialueista - - ".

38. Lisäksi asiassa ei voida kiistää, että komissio on nimenomaisesti rajoittanut riidanalaisen päätöksen koskemaan 2.2.2000 päivätyn kirjeen sisältöä. Tämä käy ilmi 9 kohdasta, jossa säädetään, että "tämä komission päätös koskee ainoastaan EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa mainittujen poikkeusten soveltamisalaan kuuluvia tukialueita, joita Saksa on ehdottanut virallisen tutkintamenettelyn osana toimittamassaan muutetussa ehdotuksessa, sekä näillä alueilla sallittuja enimmäisintensiteettejä".

39. Koska komission päätöksen sanamuoto on selvä, meidän on tutkittava ensisijaista ongelmaa, joka on sen selvittäminen, onko komissio tulkinnut väärin Saksan liittotasavallan 2.2.2000 päivättyä kirjettä.

40. Saksan liittotasavallan 2.2.2000 päivätyn kirjeen mukana on liite 1, jonka otsikkona on "Luettelo EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tuetuista alueista, jotka vastaavat 17,73 prosenttia väestöstä". Tämän listan toimittaminen on yhteydessä itse kirjeessä oleviin seuraaviin huomautuksiin, jotka esitettiin lyhyesti edellä, mutta jotka on aiheellista mainita tässä kokonaisuudessaan:

"Saksan hallitus täsmentää ensinnäkin, että Saksan liittotasavalta pidättäytyy edelleen kannassaan, jonka mukaisesti EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tukeen oikeutettujen alueiden laajuuden vähentäminen komission alunperin määrittämästä 23,4 prosentista Saksan väestöstä 17,6 prosenttiin väestöstä ei ole yhteensopiva yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Saksan hallitus katsoo niin ikään, kuten aiemminkin, että EY:n perustamissopimuksen asiaan liittyvillä säännöksillä ei tulisi estää vähäistä tukialueiden vaihtoa (tukialueiden 'tarkistaminen').

Saksan liittotasavalta on kuitenkin valmis *välittömästi*[6] rajoittamaan sen EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tuettujen alueiden laajuuden komission hyväksymään määrään, ja luopumaan suorittamasta näiden alueiden tarkistuksia, välttääkseen näin sen, että rakenteellisesti heikkojen alueiden rakennemuutosten tukea, joka muodostaa kiireellisen välttämättömyyden, ei lamauteta tietyksi ajaksi komission hyväksynnän puuttumisen vuoksi.

Liittovaltion ja osavaltioiden tarkoituksena on siis määrittää EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tuetut alueet laajuuteen, joka kattaa 17,73 prosenttia väestöstä (14 546 097 asukasta) (ryhmä C, katso liite 1 — — )."

41. Vaikka Saksan hallitus pysyy kannassaan, jonka mukaan enimmäismäärän vähentäminen 23,4 prosentista 17,6 tai 17,73 prosenttiin on vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, se ilmoittaa kuitenkin olevansa valmis rajoittamaan välittömästi ("zunächst") tukeen oikeutettujen alueiden laajuuden komission hyväksymään määrään.

42. Tätä kohtaa on vaikea tulkita muutoin kuin komissiolle osoitetuksi ehdotukseksi hyväksyä "välittömästi" tuon kirjeen liitteessä 1 oleva luettelo. Jotta emme sortuisi kohtuuttomaan muodollisuuteen, on todettava, että komissio ei ole tehnyt tulkintavirhettä katsoessaan, että 2.2.2000 päivätyllä kirjeellä muutettiin 30.3.1999 päivättyä ilmoitusta.

6 — Korostus tässä.

43. On totta, että 2.2.2000 päivättyyn kirjeeseen sisältyi lisäksi liite 3, jonka otsikkona on "Toimivaltaisen Bund/Länder suunnittelukomitean 25.3.1999 antama luettelo yhteisen tehtävän mukaisista tukeen oikeutetuista alueista, jotka eivät voineet kuulua EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tuettuihin alueisiin, johtuen enimmäismäärästä, joka oli määrätty 17,73 prosenttiin Saksan väestöstä (5,67 prosenttia väestöstä)". Tämän liitteen otsikon tai 2.2.2000 päivätyn kirjeen sisällön perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että Saksan hallitus olisi pyytänyt komissiota hyväksymään "välittömästi" EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla liitteessä 1 olevan luettelon lisäksi myös liitteessä 3 olevan luettelon.

44. Asian voidaan jopa sanoa olevan päinvastoin. Tuon saman kirjeen 1.1.1 kohdassa Saksan liittotasavalta ilmoittaa aikomuksestaan osoittaa näille alueille sellaisia tukia, joihin ei sovelleta EY 87 artiklan 1 kohtaa (infrastruktuurien edistäminen), ja tukia, jotka niin ikään jäävät sen soveltamisalan ulkopuolelle (vähämerkityksinen tuki). Lisäksi se ilmaisee toiveensa voida myöntää näille alueille tukia pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevan yhteisön järjestelmän nojalla ja se pyytää komissiota myöntämään sille kyseisen hyväksynnän. Saksan liittotasavalta ilmoittaa liittävänsä kirjeeseen tässä tarkoituksessa liitteessä 3 olevan luettelon alueista.

45. Kun otetaan huomioon 2.2.2000 päivätyn kirjeen ja riidanalaisen päätöksen sanamuoto, on todettava, että tämä päätös sisältää ainoastaan myönteisiä määräyksiä, eli sellaisten tukeen oikeutettujen alueiden kartan hyväksymisen, jotka kattavat 17,73 prosenttia Saksan väestöstä, ja että se ei päinvastoin sisällä epäsuoraa kieltäytymistä tunnustamasta niiden ylimääräisten alueiden tukikelpoisuutta, jotka kattavat 5,63 prosenttia Saksan väestöstä.

46. On myönnettävä, että sen pyyntö saada rajoitettu hyväksyntä komission näkemysten mukaisesti muodosti Saksan liittotasavallalle ainoastaan menettelyn ensimmäisen vaiheen. Tämän pyynnön perusteena oli hyväksyttävä huoli oikeusvarmuudesta ja hyvästä hallinnosta, eli pyrkimys aikaansaada mahdollisimman pian selkeä tilanne sen kohdan osalta, josta Saksan liittotasavallan ja komission välillä ei ollut kiistaa, ja välttää erityisistä vaikeuksista kärsivien alueiden tukien keskeyttäminen.

47. En voi kuitenkaan yhtyä Saksan liittotasavallan kantaan, sikäli kun sen tarkoituksena on nostaa kanne tästä rajoitetusta hyväksynnästä saadakseen yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisun sen muihin vaatimuksiin.

48. Tämä johtaisi siihen, että Saksan liittotasavalta esittäisi samanaikaisesti vaatimuksen päätöksen kumoamiseksi ja

kaikkien sen vaikutusten voimassapitämiseksi. Tämän päätöksen sisältö on siis Saksan liittotasavallalle täysin hyväksyttävä.

49. Tämän toteamuksen ja kaikkien muiden edellä mainittujen perusteiden valossa on todettava, että Saksan hallitus riitauttaa todellisuudessa muun kuin riidanalaiseen päätökseen kuuluvan seikan.

50. Kuten komissio asiaankuuluvasti korostaa, riitautuksen kohteena ovat ilmiselvästi 16.12.1997 ja 16.12.1998 tehdyt "päätökset", joilla komissio vahvisti EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisille tukeen oikeutetuille alueille väestön enimmäismääräksi 18,3 prosenttia ja 17,6 prosenttia Saksan väestöstä. Tutkittaessa toista perustetta kanteen tutkimatta jättämiseksi voidaan perehtyä tarkemmin näiden kannanottojen oikeudelliseen merkitykseen, ja erityisesti kysymykseen siitä, olivatko nämä päätökset, kuten komissio väittää, luonteeltaan sellaisia lopullisia päätöksiä, että Saksan liittotasavallan olisi pitänyt nostaa kanne kahden kuukauden määräajan kuluessa.

51. Sitä ennen on aiheellista todeta koskien komission esittämää ensimmäistä perustetta kanteen tutkimatta jättämiseksi, että sekä Saksan hallituksen 2.2.2000 päivätystä kirjeestä että riidanalaisen päätöksen sanamuodosta seuraa, että päätöksessä otetaan kantaa ainoastaan mainitun kirjeen liitteessä 1 olevaan luetteloon. Tuo kannanotto on positiivinen ja Saksan hallituksen pyynnön mukainen.

52. Tästä seuraa, että riidanalainen päätös ei ole Saksan liittotasavallalle vastainen ja että kanne on jätettävä tutkimatta.

B Komission toinen oikeudenkäyntiväite: kanne on nostettu liian myöhään

53. Toissijaisesti komissio vetoaa siihen, että kanne on nostettu liian myöhään. Vaikka riidanalaisen päätöksen katsottaisiin sisältävän kieltäytymisen hyväksyä alueiden tukikelpoisuutta 23,4 prosentin enimmäismäärään asti Saksan väestöstä, komission mukaan tällä päätöksellä ainoastaan vahvistettiin 16.12.1997 tehty päätös, joka oli annettu tiedoksi Saksan hallitukselle 24.2.1998 päivätyllä kirjeellä, sekä 16.12.1998 tehty päätös, joka oli annettu tiedoksi Saksan hallitukselle 30.12.1998 päivätyllä kirjeellä.[7] Koska Saksan liittotasavalta ei ole kiistänyt näitä päätöksiä määräajassa, nyt käsiteltävänä oleva kanne on jätettävä tutkimatta.

54. Saksan hallitus kiistää tämän toisen perusteen kanteen tutkimatta jättämiseksi väittäen, että 16.12.1997 ja 16.12.1998

7 — On huomattava, että komissio esittää nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kopion ainoastaan mainituista kirjeistä eikä kopiota mainituista päätöksistä. Saksa ei kuitenkaan ole väittänyt, että näiden päätösten ja kirjeiden sisällön välillä olisi eroavaisuutta.

tehdyt päätökset ovat ainoastaan välipäätöksiä, jotka ovat luonteeltaan pelkästään valmistelevia. Koska ainoastaan toimenpiteet, joilla luodaan sitovia oikeusvaikutuksia, voidaan riitauttaa, se ei voinut nostaa kannetta näistä päätöksistä. Sen kannetta riidanalaisesta päätöksestä, jolla puolestaan luodaan kiistatta oikeusvaikutuksia, ei näin ollen ole nostettu liian myöhään.

55. Tarkastelen näin ollen komission 16.12.1997 ja 16.12.1998 tekemien päätösten luonnetta.

56. Komissio, jolta suullisessa käsittelyssä tiedusteltiin näiden päätösten oikeudellista perustaa, viittasi EY 88 artiklan 3 kohtaan.

57. Tuossa määräyksessä määrätään seuraavaa: "Komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä — — ."

58. En ymmärrä, kuinka tällä säännöksellä voitaisiin luoda komissiolle toimivalta määrätä sitovasti edellytyksistä, jotka tietyn tyyppisten tukien tulisi täyttää, ennen kuin täsmällistä tukiehdotusta on ilmoitettu komissiolle. EY 88 artiklan 3 kohdassa viitataan ainoastaan toimiin, jotka itsekin ovat luonteeltaan valmistelevia, eli EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamiseen. Tuon artiklan 3 kohdan nojalla komissio ei siis voi tehdä jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovaa päätöstä, jonka tarkoituksena on vahvistaa väestön enimmäismäärät alueille, jotka tunnustetaan EY 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdassa tarkoitetuiksi tukeen oikeutetuiksi alueiksi.

59. On ennemminkin todettava, että 16.12.1997 ja 16.12.1998 tehdyillä päätöksillä vahvistetaan väestön enimmäismäärät suuntaviivoissa tarkoitetulla tavalla ja niissä säädetyn menetelmän mukaisesti. Nämä päätökset ovat noiden suuntaviivojen täytäntöönpanotoimia.

60. Näiden päätösten oikeusvaikutusten määrittämiseksi on aiheellista tutkia aluksi itse suuntaviivojen oikeudellista merkitystä ja vaikutuksia. Nähdäkseni ei ole mahdollista, että näiden suuntaviivojen täytäntöönpanemiseksi tehdyillä päätöksillä voisi olla näiden suuntaviivojen vaikutuksia laajempia oikeusvaikutuksia.

61. Asianosaiset eivät ole kuitenkaan kiistäneet sitä, että suuntaviivoilla ei luoda jäsenvaltioita sitovia oikeusvaikutuksia, ja

että niitä ei voida itsenäisesti riitauttaa. Komissio myöntää tämän nimenomaisesti vastauskirjelmässään.

62. On riidatonta, että perustamissopimuksella ei annetta komissiolle toimivaltaa antaa säännöksiä valtiontukia koskevissa asioissa. Yleisluonteisten toimien osalta EY 88 artiklan 1 kohdassa komissio oikeutetaan ainoastaan "[tekemään] jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi".

63. Yhteisöjen tuomioistuin otti asiassa C-311/94, IJssel-Vliet, 15.10.1996 antamassaan tuomiossa [8] kantaa komission antamien kalastusalan valtion tukien tarkistamista koskevien suuntaviivojen vaikutukseen. [9]

64. Tästä tuomiosta seuraa, että suuntaviivoilla, joita on ehdotettu jäsenvaltioille aiheellisina toimenpiteinä, luodaan sitovia vaikutuksia ainoastaan, jos kyseinen jäsenvaltio hyväksyy suuntaviivoissa esitetyt säännöt.

65. Viitaten asiassa C-313/90, CIRFS ym. vastaan komissio, 24.3.1993 antamaansa tuomioon [10] yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa edellä mainitussa asiassa IJssel-Vliet antamassaan tuomiossa, että se "tunnusti velvoittavan vaikutuksen sellaisille 'menettelymääräyksille', joilla oli oikeudellisesti samankaltainen luonne kuin toimintaohjeilla ja *joiden säännöt jäsenvaltiot olivat hyväksyneet*, [11] on sitova vaikutus. [12]"

66. Näin ollen, yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon, että Alankomaiden kuningaskunta oli hyväksynyt kalastusalan valtiontukien tarkistamista koskevissa suuntaviivoissa esitetyt säännöt, ja totesi edellä mainitussa asiassa IJssel-Vliet antamansa tuomion 44 kohdassa, että mainituilla suuntaviivoilla on Alankomaiden kuningaskuntaa sitova vaikutus, koska " — — perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisesta yhteistyövelvoitteesta ja *toimintaohjeiden sääntöjen hyväksymisestä* [13] seuraa se, että jäsenvaltion, kuten Alankomaiden kuningaskunnan, on sovellettava toimintaohjeita tehdessään päätöstä kalastusaluksen rakentamista koskevasta tukihakemuksesta".

67. Samoin yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-288/96, Saksa vastaan komissio, 5.10.2000 antamassaan tuomiossa, [14] että Saksan liittotasavalta oli hyväksynyt kalastus- ja vesiviljelyalan valtion tukien tarkistamista koskevissa suuntaviivoissa

8 — Kok. 1996, s. I-5023.
9 — EYVL 1988, C 313, s. 21.
10 — Kok. 1993, s. I-1125, 35 kohta, Kok. Ep. XIV, s. 95.
11 — Kursivointi tässä.
12 — Em. asia IJssel-Vliet, tuomion 42 kohta.
13 — Kursivointi tässä.
14 — Kok. 2000, s. I-8237.

esitetyt säännöt,[15] ja katsoi viitaten edellä mainituissa asioissa CIRFS ym. vastaan komissio ja IJssel-Vliet annettuihin tuomioihin, että "suuntaviivat sitovat siten komission lisäksi myös Saksan hallitusta".[16]

68. Lisäksi on todettava, että yhteisön lainsäätäjä on omaksunut tämän oikeuskäytännön sisällön sisällyttämällä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettuun asetukseen (EY) N:o 659/1999[17] 19 artiklan 1 kohdan, joka kuuluu seuraavasti: "Jos asianomainen jäsenvaltio hyväksyy ehdotetut toimenpiteet ja ilmoittaa siitä komissiolle, komissio kirjaa kyseisen tiedon ja ilmoittaa siitä jäsenvaltiolle. *Annettuaan hyväksyntänsä jäsenvaltio on velvollinen*[18] toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet."

69. Mitä johtopäätöksiä edellä mainitun perusteella voidaan tehdä nyt käsiteltävänä olevan asian suhteen?

70. Saksan liittotasavalta ja komissio ovat esittäneet joukon perusteluja koskien komission 24.2.1998 päivätyssä kirjeessä ehdottaman aiheellisen toimenpiteen laajuutta. Saksan hallituksen mielestä komissio on ehdottanut koko aluetukia koskevan kansallisen säännöstön muuttamista siten, että tämä olisi 1.1.2000 lähtien yhteensopiva komission antamien suuntaviivojen kanssa. Komissio puolestaan katsoo, että sen ehdotus aiheelliseksi toimenpiteeksi koski ainoastaan voimassaolevia tukijärjestelmiä.

71. Riippumatta siitä, mikä on ehdotetun aiheellisen toimenpiteen laajuus, on kiistatonta, että Saksan liittotasavalta ei ole koskaan hyväksynyt suuntaviivoissa esitettyjä väestön enimmäismäärän laskemista koskevia sääntöjä.

72. Itse asiassa, vaikka Saksan hallitus ilmoitti komissiolle 24.8.1998 päivätyssä kirjeessään hyväksyvänsä ehdotetun aiheellisen toimenpiteen, se esitti tässä yhteydessä kuitenkin seuraavan varauman: "Tämän aiheellisen toimenpiteen hyväksyminen ei tarkoita sitä, että Saksan hallitus hyväksyisi Saksan tukialueiden enimmäismäärän laskentatavan, komission määräykset kansallisten tukeen oikeutettujen alueiden valitsemistavasta tai komission toimivallan määrätä enimmäisintensiteettejä, jotka ovat alhaisempia kuin yleinen enimmäismäärä."

73. Tästä seuraa, että ainakaan suuntaviivojen liitettä III, joka sisältää riidanalaisen enimmäismäärien laskentatavan, ei voida pitää aiheellisena toimenpiteenä, jonka Saksan liittotasavalta on hyväksynyt ja jolla näin olisi sitä sitova vaikutus.

15 — EYVL 1992, C 152, s. 2.
16 — Em. asia Saksa v. komissio, tuomion 65 kohta.
17 — EYVL L 83, s. 1.
18 — Kursivointi tässä.

74. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö komissiolla olisi oikeutta vahvistaa suuntaviivoja itselleen.

75. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio antamansa tuomion 62 kohdassa todennut, että "on aiheellista huomauttaa, että komissio voi hyväksyä harkintavaltansa käyttämiseksi toimintaohjeita suuntaviivojen kaltaisten säännösten muodossa, jos nämä säännökset sisältävät ohjeellisia sääntöjä kyseisen toimielimen toimintaa varten eivätkä ne ole perustamissopimuksen vastaisia".

76. Tällaisten toimintaohjeiden hyväksyminen voi myös olla osoitus hyvästä hallintotavasta huolehtimisesta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-443/97, Espanja vastaan komissio, 6.4.2000 antamassaan tuomiossa [19] 15.10.1997 hyväksyttyjen komission sisäisten suuntaviivojen osalta, jotka koskevat nettomääräisiä rahoituskorjauksia asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan soveltamisen yhteydessä, [20] sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93 [21] (jäljempänä yhteensovittamisasetus) seuraavaa: "Näillä sisäisillä suuntaviivoilla myötävaikutetaan — — sen varmistamiseen, että kun komissio tekee päätöksiä [yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan] perusteella, jäsenvaltioita tai niiden nimeämiä viranomaisia kohdellaan toisiinsa verrattavissa tilanteissa samalla tavalla. Niinpä tällaisilla suuntaviivoilla voidaan vahvistaa jäsenvaltioille osoitettujen yksittäispäätösten avoimuutta." [22]

77. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan komissio antamassaan tuomiossa myös sisäisten suuntaviivojen oikeusvaikutuksesta seuraavaa:

"Sisäisissä suuntaviivoissa todetaan — — ne yleislinjat, joiden mukaisesti komissio aikoo myöhemmin tehdä yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan nojalla yksittäispäätöksiä, joiden lainmukaisuuden asianomainen jäsenvaltio voi riitauttaa yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

Tällaisella komission toimella, jolla ainoastaan ilmaistaan komission aikomus noudattaa tiettyä menettelytapaa sen käyttäessä sille yhteensovittamisasetuksen

19 — Kok. 2000, s. I-2415.
20 — EYVL L 374, s. 1.
21 — EYVL L 193, s. 20.
22 — Em. asia Espanja v. komissio, tuomion 32 kohta.

24 artiklassa annettua toimivaltaa, ei näin ollen voida katsoa olevan oikeusvaikutuksia (asia 114/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 27.9.1988, Kok. 1988, s. 5289, 13 kohta ja asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 28 kohta)." [23]

78. Mielestäni sama pätee nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä oleviin suuntaviivoihin, joita tulee myös pitää sisäisinä suuntaviivoina, jotka ainoastaan ilmaisevat komission aikomuksen noudattaa tiettyä menettelytapaa sen käyttäessä sille EY 88 artiklan 2 kohdassa annettua toimivaltaa tehdä jäsenvaltion ilmoittamaa tukisuunnitelmaa koskeva päätös. Näillä suuntaviivoilla ei itsessään luoda mitään oikeusvaikutuksia jäsenvaltioille. Oikeusvaikutuksia luodaan ainoastaan EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla tehdyllä päätöksellä.

79. Näin ollen, koska suuntaviivojen liitteellä III ei ole Saksan liittotasavaltaa sitovaa vaikutusta, tämän liitteen täytäntöönpanemiseksi toteutetuilla toimenpiteillä, eli 16.12.1997 ja 16.12.1998 tehdyillä päätöksillä, ei voi olla tällaista vaikutusta. Niiden oikeusvaikutukset eivät voi olla laajempia kuin sen toimen oikeusvaikutukset, joka näillä päätöksillä pannaan täytäntöön.

80. Komissio viittaa myös siihen, että komission kollegio oli hyväksynyt 24.2.1998 päivätyn kirjeen, johon komission mukaan sisältyi 16.12.1997 tehty päätös, ja siihen että tässä kirjeessä käytettiin ilmausta " — — komissio *päätti* [24] vahvistaa enimmäismäärän — — ".

81. Nämä seikat eivät kuitenkaan todista sitä, että komissio olisi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tehnyt päätöksen, jolla luodaan oikeusvaikutuksia. Ei riitä, että komissio tekee toimenpiteen kollegiona, ja luokittelee sen "päätökseksi", jotta tästä olisi pääteltävä, että kyseessä on oikeusvaikutuksia luova päätös, mikäli on selvää, että komissiolla ei ole toimivaltaa tehdä tuollaista päätöstä.

82. Lopuksi voidaan mainita se seikka, että 17.8.1999 päivätyssä kirjeessä, jolla aloitettiin EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, komissio "epäilee", onko luettelo alueista, jotka kattavat 23,4 prosenttia Saksan väestöstä suuntaviivojen 3.10 kohdan viimeisen virkkeen mukainen. Komissio katsoo, että tätä enimmäismäärää ei voida "tuollaisenaan" pitää yhteismarkkinoille soveltuvana. Siinä ei kuitenkaan vahvisteta, että tämä enimmäismäärä tarkoittaisi komission tekemän päätöksen noudattamatta jättämistä.

23 — Em. asia Espanja v. komissio, tuomion 33 ja 34 kohta.

24 — Kursivointi tässä.

83. Kaikesta edellä mainitusta seuraa siis, että 16.12.1997 ja 16.12.1998 tehdyt päätökset ovat valmistelevia toimia, eikä niillä luoda mitään sitovia oikeusvaikutuksia.

84. Tämän vuoksi katson, että toinen oikeudenkäyntiväite, joka tutkittiin ainoastaan toissijaisesti, on hylättävä.

85. Komission 16.12.1997 ja 16.12.1998 tekemien päätösten luokitteleminen valmisteleviksi on merkittävää myös Saksan liittotasavallalle avoimina pysyneiden toimintavaihtoehtojen suhteen.

86. Koska mielestäni on selvää, että komissio ei ole koskaan — ei 16.12.1997 tai 16.12.1998 tehdyissä "päätöksissä" eikä riidanalaisessa päätöksessä — ilmaissut ehdottomasti kantaansa Saksan ensisijaiseen pyyntöön saada myöntää aluetukia alueille, jotka kattoivat 23,4 prosenttia Saksan väestöstä (17,73 prosentin sijasta), Saksan liittotasavalta saattoi edelleen ilmoittaa täydentävän luettelon alueista, jotka kattoivat 5,67 prosenttia Saksan väestöstä. Komission olisi siis tullut aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu virallinen tutkintamenettely, mikäli se katsoi sen tarpeelliseksi.

*Asiakysymys*

87. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että Saksan liittotasavallan kanne on otettava tutkittavaksi ja että komissio on näin ollen epäsuorasti todennut yhteismarkkinoille soveltumattomaksi luettelon alueista, jotka kattoivat 23,4 prosenttia Saksan väestöstä, haluan esittää seuraavat huomautukset kanteen asiakysymyksen osalta.

88. Saksan hallitus vetoaa neljään perusteeseen: EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohtaa ja EY 87 artiklan 3 kohtaa on rikottu, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta on loukattu ja päätöksen perustelut ovat puutteelliset.

89. Aion tutkia ensimmäiseksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen perustuvan kanneperusteen.

90. Saksan hallitus on ensimmäisestä reaktiostaan komission 16.12.1997 teke-

män päätöksen tiedoksiantoon, eli 23.4.1998 päivätystä kirjeestään alkaen ilmaissut, että sitä koskeva 17,6 prosentin enimmäismäärä alueiksi, joihin sovelletaan perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, oli sen mielestä vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

91. Saksan hallitus tarkentaa, että se ei periaatteessa vastusta komission ajatusta oikaista korjauksilla tukialueiden yleisestä vähentämisestä seuraavia kohtuuttomia tapauksia, kuten suuntaviivojen liitteen III 8 kohdassa säädetään. Se riitauttaa kuitenkin sen, että nämä korjaukset tuli tämän jälkeen "korvata" saman liitteen 9 kohdan nojalla mukauttamalla suhteellisesti niiden jäsenvaltioiden osalta saatuja tuloksia, joita nämä korjaukset eivät suoraan koske.

92. Tältä osin Saksan hallitus väittää, että komission alunperin laskema 23,4 prosentin enimmäismäärä oli laskettu näiden alueiden objektiivisten taloudellisten tietojen perusteella, jotka vastasivat alueiden todellisia ongelmia. Mukauttamalla sittemmin tätä enimmäismäärää ainoastaan niiden jäsenvaltioiden osalta, joita korjaukset eivät koskeneet, loukataan Saksan hallituksen mielestä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

93. Komissio vastaa, että 23,4 prosentin osuus ei muodostanut ehdotonta enimmäismäärää, jota olisi voitu suoraan soveltaa Saksan liittotasavaltaan, vaan kyseessä oli ainoastaan alustava ja ennakollinen tulos määritettäessä Saksan liittotasavallalle määrättävää enimmäismäärää suuntaviivojen liitteessä III olevien sääntöjen kokonaisuuden perusteella.

94. Komissio lisää, että asiassa tuli ottaa huomioon koko yhteisön tilanne ja että "muita indikaattoreita" kuin bruttokansantuote tai työttömyysaste voitiin ottaa huomioon ensimmäisen analyysin tarkentamiseksi. Lisäksi se tarkensi istunnossa, että nämä korjaukset tuli ymmärtää "vähimmäistakeina", joiden oli koskettava kaikkia asiaan liittyviä jäsenvaltioita.

95. Tältä osin on huomautettava, että vaikka EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa "myönnetään komissiolle toimivalta hyväksyä tukia, jotka edistävät taloudellista kehitystä jäsenvaltion alueilla, jotka ovat kansallista keskiarvoa epäedullisemmassa asemassa" [25], sillä on ollut oikeus ottaa huomioon koko yhteisön tilanne laatiessaan enimmäismäärän määrittämismenetelmää. EY 87 artiklan 3 kohdan mukaan "komissiolla on harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää

25 — Asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987 (Kok. 1987, s. 4013, 19 kohta).

taloudellisten ja sosiaalisten kysymysten arviointia *suhteutettuina koko yhteisöön*" [26].

96. Kuten Saksan hallitus muistuttaa, yhteisön näkökulma otetaan huomioon jo kunkin jäsenvaltion enimmäismäärien ratkaisemisen ensimmäisessä vaiheessa ennen kuin korjauksia sovelletaan, sillä tässä ensimmäisessä vaiheessa otetaan huomioon "EU-indeksi". Kuten komissio itse toteaa, tämän indeksin "vaikutuksesta jäsenvaltion väestön prosenttiosuus, joka voidaan hyväksyä EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, on sitä alhaisempi, mitä parempi kyseisen jäsenvaltion tilanne työttömyyden tai elintason kannalta on suhteessa muihin jäsenvaltioihin".

97. Lisäksi on todettava, että liitteen III 8 kohdan nojalla tämän jälkeen tehtävät korjaukset ovat luonteeltaan enemmänkin poliittisia. Tämä käy ilmi periaatteesta, jonka mukaan kullekin jäsenvaltiolle on taattava, että EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeuksen perusteella tuettu väestö vastaa vähintään 15 prosenttia kyseisen jäsenvaltion väestöstä, joka ei kuulu EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisen poikkeuksen soveltamisalaan, ja periaatteesta, jonka mukaan on varmistettava, että jäsenvaltion kokonaiskattavuuden vähentäminen rajoitetaan 25 prosenttiin jäsenvaltion aiemmasta kattavuudesta.

98. En halua jättää harkinnan ulkopuolelle tämän tyyppisiä seikkoja, joilla pyritään auttamaan eräitä alueita siirtymätoimenpitein, mutta olen sitä mieltä, että tätä ei kuitenkaan tule tehdä yksinomaan sellaisten alueiden kustannuksella, joiden vaikea taloudellinen tilanne on ensimmäisessä vaiheessa todettu matemaattisten kriteereiden perusteella.

99. Kuten Saksan hallitus aiheellisesti korostaa, komission noudattaman menettelyn seurauksena saksalaiset alueet, jotka kärsivät yhtä vakavista ongelmista kuin muiden jäsenvaltioiden alueet, syrjäytetään EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisten tukien piiristä sellaisten muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien alueiden eduksi, jotka kärsivät vähemmän merkittävistä vaikeuksista.

100. Tämä muodostaa kohtelussa sellaisen eroavaisuuden, joka mielestäni ei ole objektiivisesti oikeutettu. Ainoastaan se seikka, että alue sijaitsee jäsenvaltiossa, jolla ei ole oikeutta korjauksiin (esimerkiksi Saksassa), ei ole asianmukainen kriteeri evätä tältä alueelta mahdollisuutta saada tukia EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

26 — Kursivointi tässä; asia 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, tuomio 17.9.1980 (Kok. 1980, s. 2671, 24 kohta); asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 901, 18 kohta); asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135, 18 kohta) ja asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 67 kohta).

101. Asiassa olisi ollut mahdollista yhteensovittaa Saksan riidanalaisten alueiden objektiivisesti havaitut tarpeet ja välttämättömyys ryhtyä siirtymätoimenpiteisiin joko korottamalla koko yhteisön enimmäismäärää, kuten Saksan liittotasavalta ehdotti komissiolle ensimmäisessä vastauksessaan, tai alentamalla suhteellisesti kaikkia kansallisia enimmäismääriä, kuten Saksan hallitus ehdotti kanteessaan.

102. Komissio väittää myös, että mikäli korjausten toimittaminen olisi uskottu jäsenvaltioille, korjausten merkitys olisi eliminoitu, kun otetaan huomioon se, että ne muodostavat asianomaisille jäsenvaltioille vähimmäistakeen.

103. Tätä väitettä ei kuitenkaan voida hyväksyä. Se perustuu olettamalle, että korjaukset ja niiden sisältämät prosenttiosuudet edustavat vähimmäismäärää, johon kyseisillä jäsenvaltioilla on EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan valossa oikeus. Mielestäni mikään ei kuitenkaan vahvista, että tämä olettama pitäisi paikkansa.

104. Komissio myöntää päinvastoin itsekin, että "nämä 'korjaukset' voidaan suorittaa käyttäen muita perusteita kuin komission valitsemia — — ", mutta epäilee kuitenkin, "olisiko siitä seurannut nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa muu Saksan liittotasavallalle edullisempi lopputulos".

105. Vaikka Saksan liittotasavalta ei hyötyisikään edullisemmasta lopputuloksesta, jos sovellettaisiin muuta laskentatapaa, tämä ei vielä oikeuta käyttämään menetelmää, jolla loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

106. Katson näin ollen, että komissio on rikkonut EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, koska käyttäessään harkintavaltaansa sen toimintaa ovat ohjanneet yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa ristiriidassa olevat sisäiset suuntaviivat, eli alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen liitteen III 9 kohta.

107. Ilman, että Saksan hallituksen muita kanneperusteita on tarpeen tutkia tarkemmin, katson, että mikäli kanne otettaisiin tutkittavaksi, se olisi perusteltu.

## V Ratkaisuehdotus

108. Sen lopputuloksen perusteella, johon päädyin ensisijaisesti, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta,

— velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.