JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
25 päivänä marraskuuta 2010[1]

1. Euroopan komissio vaatii valituksellaan kumoamaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-388/02, Kronoply ja Kronotex vastaan komissio, 10.12.2008 antaman tuomion (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla kyseinen tuomioistuin otti tutkittavaksi Kronoply GmbH & Co. KG:n (jäljempänä Kronoply) ja Kronotex GmbH & Co. KG:n (jäljempänä Kronotex) nostaman kanteen komission 19.6.2002 tehdystä päätöksestä K(2002) 2018 lopullinen olla vastustamatta Saksan viranomaisten Zellstoff Stendal GmbH:lle sellun tuotantolaitoksen rakentamista varten myöntämää tukea (jäljempänä riidanalainen päätös). Komissio vaatii myös, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu, mainittua riidanalaista päätöstä koskeva kumoamiskanne jätetään tutkimatta.

2. Komissio kehottaa käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta luopumaan nykyisestä niin sanotusta Cook ja Matra -oikeuskäytännöstä,[2] joka koskee sellaisten kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, jotka nostetaan valtiontukipäätösten valvontamenettelyn yhteydessä EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyistä komission päätöksistä.[3]

3. Vaikka suhtaudunkin myönteisesti EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen osapuolien, joita asia koskee, menettelyllisten oikeuksien tehokkaaseen turvaamiseen, ehdotan, että unionin tuomioistuin täsmentää Cook ja Matra -oikeuskäytäntöä siten, että menettely selkeytyy mutta lainkäyttöä ohjaavaa oikeusvarmuuden periaatetta kuitenkin noudatetaan.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Asia C-198/91, Cook v. komissio, tuomio 19.5.1993 (Kok., s. I-2487, Kok. Ep. XIV, s. I-211); asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok., s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233) ja asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok., s. I-1719).

3 – Koska valituksenalainen tuomio on annettu 10.12.2008, viittauksissa EY:n perustamissopimuksen määräyksiin noudatetaan numerointia, jota sovellettiin ennen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen voimaantuloa.

I Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja valituksenalainen tuomio

A *Asian tausta ja riidanalainen päätös*

4. Kronoply ja Kronotex ovat Saksan oikeuden mukaan perustettuja yhtiöitä, jotka tuottavat puusta valmistettavia materiaaleja Heiligengrabessa, Brandenburgin osavaltiossa (Saksassa) sijaitsevissa tuotantolaitoksissaan.

5. Saksan viranomaiset ilmoittivat komissiolle 9.4.2002 päivätyllä kirjeellä suunnitelmasta myöntää Zellstoff Stendal GmbH:lle (jäljempänä ZSG) valtiontukea, jolla on tarkoitus rahoittaa laadukkaan sellutehtaan rakentaminen sekä puunhankintayrityksen ja logistiikkayrityksen perustaminen Arneburgiin, Saksi-Anhaltin osavaltioon (Saksaan).

6. Komissio teki riidanalaisen päätöksen 19.6.2002 päivätyllä kirjeellä. Komissio julkaisi 28.9.2002 Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti lyhyen tiedonannon, jossa riidanalainen päätös mainitaan. [4]

7. Koska alalla ei ollut liikakapasiteettia ja hankkeella luotiin työpaikkoja sekä välittömästi (580 välitöntä työpaikkaa sellutehtaassa) että välillisesti (noin 1 000 välillistä työpaikkaa asianomaisella alueella tai sen lähialueilla), komissio päätti hyväksyä ilmoitetut toimenpiteet, jotka muodostuivat lainasta ilman takaisinmaksuvelvoitetta, verotuksessa saatavasta investointituesta ja takauksesta.

B *Valituksenalainen tuomio*

8. Kronoply ja Kronotex nostivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 23.12.2002 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

9. Komissio esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 25.2.2003 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen, joka perustui ensinnäkin kanteen nostamisen myöhästymiseen ja toiseksi kantajien asiavaltuuden puuttumiseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti 14.6.2005 antamallaan määräyksellä käsitellä oikeudenkäyntiväitteen pääasian yhteydessä.

10. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen nostamisen myöhästymistä koskevan oikeudenkäyntiväitteen mutta hyväksyi perusteen, jonka mukaan kantajina olevilla yhtiöillä ei ole asiavaltuutta riidanalaisen päätöksen asiasisällön riitauttamiseen. Sen sijaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

4 – EYVL C 232, s. 2.

katsoi, että mainittujen kantajien vaatimus, jolla pyritään turvaamaan menettelylliset takeet, voidaan tutkia, vaikka vaatimuksen katsottiinkin sitten olevan perusteeton.

11. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 57–59 kohdassa eroa, joka vallitsee alustavan tutkintamenettelyn ja muodollisen tutkintamenettelyn välillä komission valvoessa valtiontuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tukeutui mainitun tuomion 60 ja 61 kohdassa oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kanne, jonka EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, nostaa alustavan tutkintamenettelyn jälkeen tehdystä vastustamatta jättämistä koskevasta komission päätöksestä, on otettava tutkittavaksi siltä osin kuin siinä pyritään takaamaan ne menettelylliset takeet, jotka perustuvat mainittuun määräykseen.

12. Todettuaan ensin valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että kantajan on riidanalaisen päätöksen asiasisällön kyseenalaistaessaan osoitettava asiassa Plaumann vastaan komissio annettuun tuomioon perustuvassa oikeuskäytännössä [5] tarkoitettu erityinen asemansa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi saman tuomion 63 kohdassa, että kantajat kyseenalaistavat sekä komission kieltäytymisen aloittaa muodollinen tutkintamenettely että riidanalaisen päätöksen asiasisällön. Se ryhtyi siten tutkimaan kantajien asiavaltuutta.

5 – Asia 25/62, tuomio 15.7.1963 (Kok., s. 197, Kok. Ep. I, s. 181).

13. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei kantajilla ollut asiavaltuutta riidanalaisen päätöksen asiasisällön riitauttamiseen, koska nämä eivät ole osoittaneet olevansa edellä mainitussa asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa tarkoitetussa erityisessä asemassa, ja kyseinen tuomioistuin jätti näin ollen tämän osan kanteesta tutkimatta valituksenalaisen tuomion 64–69 kohdassa.

14. Menettelyllisten takeiden turvaamista koskevasta asiavaltuudesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa, että kantajat olivat osoittaneet oikeudellisesti riittävällä tavalla kilpailusuhteen ja vaaran siitä, että tuki vaikuttaa niiden markkina-asemaan, minkä perusteella niiden voidaan katsoa olevan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee, ja näin ollen se otti kanteen tutkittavaksi siltä osin kuin kantajien pyrkimyksenä on puolustaa menettelyllisiä oikeuksiaan.

15. Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki jokaisen kantajien esittämän kanneperusteen.

16. Se korosti valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, että ainoastaan toinen kanneperuste koskee muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämistä, ja katsoi sitten mainitun tuomion 81–83 kohdassa, että vaikka sen tehtävänä ei oikeuskäytännön mukaan ole tulkita kanneperusteita, joilla pyritään yksinomaan kyseenalaistamaan päätöksen asiasisältö, kanneperusteiksi, joilla tosiasiallisesti pyritään turvaamaan menettelylliset oikeudet, se voi kuitenkin selvittää, esitetäänkö asiasisältöä koskevissa väitteissä seikkoja, joilla tuetaan sellaisten vakavien vaikeuksien

ilmenemiseen perustuvaa kanneperustetta, joiden vuoksi EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittaminen on katsottava perustelluksi. Se otti näin ollen ensimmäisen ja toisen kanneperusteen tutkittavaksi mutta jätti kolmannen kanneperusteen tutkimatta. Lopuksi se katsoi, että komissio oli oikeassa jättäessään muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta.

II Päävalitus

A *Komission valitus*

17. Komissio vetoaa valituksensa tueksi kolmeen valitusperusteeseen.

18. EY 88 artiklan ja EY 230 artiklan neljännen kohdan virheellistä soveltamista koskevassa ensimmäisessä valitusperusteessaan komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se perusti tuomionsa oikeuskäytäntöön, joka on mainittujen perustamissopimuksen artiklojen vastainen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli siis komission mielestä väärässä, kun se perusti päättelynsä valituksenalaisen tuomion 60 kohdassa esitettyyn periaatteeseen, jonka mukaan silloin, kun komissio toteaa muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta tuen yhteensoveltuvuuden päätöksessä, joka on tehty EY 88 artiklan 3 kohdan perusteella, EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätyillä menettelyllisillä takeilla on vaikutusta vain, jos ne, joiden hyväksi takeet on annettu, voivat saattaa tämän päätöksen yhteisöjen tuomioistuinten tutkittavaksi. [6]

19. Toisella valitusperusteellaan, joka koskee kantajien kanneperusteiden tulkintaa koskevien perustelujen ristiriitaisuutta, komissio arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen lähestymistapaa, joka komission mukaan hävittää menettelyllisiä oikeuksia koskevien kanneperusteiden ja aineellista kysymystä koskevien kanneperusteiden välisen eron; aineelliset kanneperusteet on nimittäin varattu yksinomaan sellaisille osapuolille, joiden oikeuksiin komission päätös vaikuttaa huomattavasti. Tulkinta, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esittää valituksenalaisen tuomion 82 ja 83 kohdassa, johtaa komission mukaan siis asiavaltuuden käsitteen laajentamiseen.

20. Kolmannella valitusperusteellaan, joka koskee oikeudellista virhettä osapuolen, jota asia koskee, käsitteen tulkinnassa, komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se poikkesi yleisestä käytännöstä katsoessaan, että ainoastaan raaka-ainemarkkinoilla toimivien tuensaajan kilpailijoiden on katsottava olevan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee.

6 – Komissio tarkoittaa tässä Cook ja Matra -oikeuskäytäntöä sekä em. asiassa komissio v. Sytraval ja Brink's France annettuja tuomioita ja arvostelee valituksenalaisen tuomion 60 kohtaa.

III ZSG:n vastine

21. Komission valitusta tukee ZSG, joka jätti vastineensa 23.2.2009 ja esitti omat perustelunsa, jotka kuitenkin ovat pääosin samat kuin komission esittämät valitusperusteet.

22. ZSG vaatii unionin tuomioistuinta ensinnäkin kumoamaan valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä katsotaan, että Kronoplyn ja Kronotexin kanne on tutkittava, ja toiseksi jättämään Kronoplyn ja Kronotexin kumoamiskanteen kokonaan tutkimatta.

23. Huomautan, että ZSG toteaa nimenomaisesti vastineessaan esittävänsä ainoastaan joitakin sellaisia näkökohtia, jotka täydentävät komission pääasiallisia valitusperusteita. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on näin ollen määrittää, mitkä ZSG:n esittämistä perusteluista voivat olla perustana liitännäisvalitukselle.

24. Muistutan tältä osin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklasta seuraa, että unionin yleisessä tuomioistuimessa väliintulijoina esiintyneitä pidetään unionin tuomioistuimessa asianosaisina. Näin ollen silloin, kun unionin yleisen tuomioistuimen tuomio on muutoksenhaun kohteena, tällaisiin väliintulijoihin sovelletaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 115 artiklan 1 kohtaa, mikä vapauttaa ne velvoitteesta tehdä työjärjestyksen 93 ja 123 artiklan mukainen uusi väliintulohakemus unionin tuomioistuimessa. [7]

25. Siten perussäännön 40 artiklan neljäs kohta ei estä väliintulijaa esittämästä tukemansa osapuolen väitteistä poikkeavia perusteluja, kunhan niillä pyritään tukemaan tämän asianosaisen vaatimuksia. [8] Väliintulijan, jolla on oikeus esittää vastine työjärjestyksen 115 artiklan nojalla, on nimittäin voitava nimenomaisen rajoituksen puuttuessa vedota perusteisiin, jotka koskevat niitä oikeudellisia seikkoja, jotka muodostavat valituksenalaisen tuomion perustan. [9]

26. Näin ollen mikään ei estä määrittelemästä tiettyjä ZSG:n perusteluita liitännäisvalituksen perusteiksi.

IV Yleisiä huomioita sen oikeuden luonteesta, joka EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla myönnetään osapuolille, joita asia koskee

27. Ennen kuin ryhdyn tutkimaan valituksessa esitettyjä perusteita, haluan palauttaa mieleen joitakin EY:n perustamissopimuksessa vahvistettua valtiontukien valvontajärjestelmää koskevia määräyksiä, joilla on asian kannalta merkitystä.

7 – Asia C-390/95 P, Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomio 11.2.1999 (Kok., s. I-769, 20 kohta).

8 – Asia C-245/92 P, Chemie Linz v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok., s. I-4643).

9 – Em. asia Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomion 21 ja 22 kohta.

28. EY 88 artiklassa määrätään erityisestä menettelystä, jonka avulla komissio käsittelee jatkuvasti ja valvoo valtiontukia. Sellaiset uudet tuet, joita jäsenvaltiot aikovat myöntää, on käsiteltävä ennakkomenettelyssä, jota ilman tukitoimenpidettä ei voida pitää sääntöjenmukaisesti toteutettuna. EY 88 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta ennen sen toteuttamista. Komissio tutkii suunnitellut tuet ensin alustavasti. Jos se toteaa tämän tutkimisen päätteeksi, että suunnitelma ei sovellu yhteismarkkinoille, se aloittaa viipymättä EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn. [10]

29. Kuten julkisasiamies Mengozzi on huomauttanut asiassa British Aggregates vastaan komissio, ilman muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista tehtävät päätökset ovat toimia, jotka suoritetaan sellaisen suppean tarkastelun päätteeksi, joka toteutetaan kireässä aikataulussa ja yleensä pelkän komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisen vuoropuhelun pohjalta. Lainsäätäjä on pyrkinyt siihen, että komissio voi tällaisten toimien avulla välttää hitauden, joka liittyy täydelliseen tutkintaan, kun on jo ensi arviolta ilmeistä, että kyseessä ei ole valtiontuki tai että tuki soveltuu yhteismarkkinoille. [11]

30. On korostettava, että komission on arvioinnissaan noudatettava vaatimuksia, jotka koskevat ensinnäkin sen valtaa lausua tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille; se voi tehdä tällaisen päätelmän ainoastaan sellaisista toimenpiteistä, joihin ei liity vakavia vaikeuksia, joten tätä kriteeriä on pidettävä ehdottomana. [12] Toiseksi komissiolla ei ole mitään harkintavaltaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen osalta silloin, kun se kohtaa asiassa vakavia vaikeuksia. [13] Kolmanneksi vakavien vaikeuksien käsite on luonteeltaan objektiivinen. [14]

31. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio voi siis päättää menettelyn EY 88 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun alustavaan vaiheeseen ja tehdä sen päätteeksi myönteisen päätöksen tuen soveltuvuudesta ainoastaan, jos se on alustavan tutkinnan perusteella vakuuttunut siitä, että kyseinen tuki on yhteensoveltuva perustamissopimuksen kanssa. Jos

10 – Em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 35 ja 36 kohta.

11 – Julkisasiamies Mengozzin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-487/06 P, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10505, 74 kohta).

12 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komissio ei voi kieltäytyä aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä vetoamalla kolmansien edun kaltaisiin muihin seikkoihin, menettelyn sujuvuuteen liittyviin tekijöihin tai mihin tahansa muihin hallinnollisiin yksinkertaistamissyihin. Ks. asia T-73/98, Prayon-Rupel v. komissio, tuomio 15.3.2001 (Kok., s. II-867, 44 kohta).

13 – Em. asia Prayon-Rupel v. komissio, tuomion 45 kohta.

14 – Ks. asia C-431/07 P, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, tuomio 2.4.2009 (Kok., s. I-2665, 61 ja 63 kohta).

komissio sen sijaan on alustavan tutkinnan perusteella tehnyt vastakkaisen päätelmän tai jos se ei ole voinut alustavan tutkinnan perusteella selvittää kaikkia niitä ongelmia, jotka ovat tulleet esiin arvioitaessa tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, komissiolla on velvollisuus hankkia kaikki tarvittavat lausunnot ja aloittaa tätä varten EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely. [15]

32. Ainoastaan tässä viimeksi mainitussa tutkintavaiheessa, jonka tarkoituksena on sen mahdollistaminen, että komissio saa täydelliset tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista, komissiolla on perustamissopimuksen mukaan velvollisuus antaa asianomaisille tilaisuus esittää näkemyksensä. [16]

33. Korostan tältä osin, että EY 88 artiklan 2 kohdassa myönnettyä huomautusten esittämisoikeutta ei pidä sen luonteen osalta sekoittaa kuulluksi tulemisen oikeuteen, joka katsotaan varsinaiseksi puolustautumisoikeudeksi.

34. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) mukaan hyvän hallinnon periaatteen olennaisia osatekijöitä ovat jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti, jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ja hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä. [17]

35. Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, joka voi johtaa tietylle henkilölle vastaiseen päätökseen, on nimittäin unionin oikeuden perusperiaate, jota on noudatettava, vaikka tästä menettelystä ei olisi annettu mitään oikeussääntöjä. [18]

36. Koska EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla tehty komission päätös osoitetaan kuitenkin yksinomaan jäsenvaltiolle, [19] mainittua periaatetta on tulkittava suppeasti, kun sitä on tarkoitus soveltaa komission toteuttaman muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä.

37. On nimittäin korostettava, että vaikka EY 88 artiklan 2 kohta antaa niille, joita asia

15 – Ks. erityisesti asia 84/82, Saksa v. komissio, tuomio 20.3.1984 (Kok., s. 1451, Kok. Ep. VII, s. 545, 13 kohta); em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 39 kohta; asia C-521/06 P, Athinaïki Techniki v. komissio, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5829, 34 kohta); em. asia Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, tuomion 61 kohta; em. asia Prayon-Rupel v. komissio, tuomion 42 kohta ja asia T-49/93, SIDE v. komissio, tuomio 18.9.1995 (Kok., s. II-2501, 58 kohta).

16 – Em. asia Cook v. komissio, tuomion 22 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 16 kohta; asia C-78/03 P, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomio 13.12.2005 (Kok., s. I-10737, 34 kohta) ja em. asia Athinaïki Techniki v. komissio, tuomion 34 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

17 – Nizzassa 7.12.2000 julistettu perusoikeuskirja (EYVL C 364, s. 1). Perusoikeuskirjan 41 artiklan (Oikeus hyvään hallintoon) 1 kohdan mukaan "jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa".

18 – Asia C-32/95 P, komissio v. Lisrestal ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5373, 21 kohta) ja asia C-441/07 P, komissio v. Alrosa, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-5949).

19 – Ks. esim. julkisasiamies Botin esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-75/05 P ja C-80/05 P, Saksa ym. v. Kronofrance, tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6619, ratkaisuehdotuksen 81 kohta).

koskee, oikeuden esittää huomautuksensa, tätä määräystä tulkitaan oikeuskäytännössä siten, että niillä, joita asia koskee, on ainoastaan oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn siinä määrin kuin yksittäistapaukseen liittyvissä olosuhteissa on tarkoituksenmukaista. [20]

38. Käsiteltävässä asiassa on mielestäni olennaista korostaa, että EY 88 artiklan 2 kohdassa on kyse ainoastaan huomautusten esittämisestä, ei puolustautumisoikeuksista. [21]

39. Oikeuskäytännöstä käy selvästi ilmi, että kun ei oteta lukuun tuen myöntämisestä vastuussa olevaa jäsenvaltiota, ne, joita asia koskee, eivät voi itse vaatia, että komission olisi kuultava niitä samalla kontradiktorisella tavalla kuin sen on kuultava kyseessä olevaa jäsenvaltiota. [22] Asiassa SFEI ym. annetussa tuomiossa on todettu seuraavaa: ”Ensiksikin 93 artiklan 3 kohdassa määrätyt tiedonantovelvollisuus ja tukisuunnitelmien toteuttamista koskeva ennakkokielto kohdistuvat jäsenvaltioon. Toiseksi komission päätös, jolla se toteaa tuen soveltumattomuuden ja kehottaa jäsenvaltiota poistamaan tuen asettamassaan määräajassa, kohdistuu myöskin jäsenvaltioon.” [23]

40. Olisikin muistettava, että valtiontukien valvontamenettely on luonteeltaan hallinnollinen; siinä ei ole tuomioistuinmenettelyyn verrattavia piirteitä.

V Ensimmäinen valitusperuste

A *Komission lausumat*

41. Komissio väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perusti kantajien asiavaltuuden arviointinsa EY 88 artiklan ja EY 230 artiklan neljännen kohdan vastaiseen oikeuskäytäntöön, koska mainitun oikeuskäytännön perusteella kantajat saavat saattaa yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi kanteen, joka ei täytä EY 230 artiklan

20 – Yhdistetyt asiat T-371/94 ja T-394/94, British Airways ym. v. komissio, tuomio 25.6.1998 (Kok., s. II-2405, 60 kohta); yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomio 6.3.2003 (Kok., s. II-435, 125 kohta); asia T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. komissio, tuomio 12.9.2007 (Kok., s. II-2911, 42 kohta) ja asia T-442/03, SIC v. komissio, tuomio 26.6.2008 (Kok., s. II-1161, 222–225 kohta).

21 – Ks. erityisesti em. asia Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. komissio, tuomion 43 kohta. Toisin kuin osapuolilla, joita asia koskee, jäsenvaltiolla on kyseisessä menettelyssä kaikki puolustautumisoikeudet, joiden loukkaaminen voi oikeuttaa komission päätöksen kumoamisen, jos asiassa ilmenee, että menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen, jos tätä menettelyvirhettä ei olisi tapahtunut. Ks. julkisasiamies Mengozzin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-290/07 P, komissio v. Scott, tuomio 2.9.2010 (Kok., s. I-7763, ratkaisuehdotuksen 53–56 kohta).

22 – Em. asia komissio v. Sytraval ja Brink’s France, tuomion 59 kohta; yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomio 24.9.2002 (Kok., s. I-7869, 82 kohta) ja asia T-62/08, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni v. komissio, tuomio 1.7.2010 (Kok., s. II-3229, 162 kohta).

23 – Asia C-39/94, tuomio 11.7.1996 (Kok., s. I-3547, 73 kohta).

neljännessä kohdassa vaadittuja tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä mutta jossa kuitenkin riitautetaan EY 88 artiklan perusteella tehty päätös vetoamalla sellaisten menettelyllisten oikeuksien turvaamiseen, joista väitetysti määrätään saman artiklan 2 kohdassa.

42. Komissio korostaa, että EY 88 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätyt menettelyt ovat erilaiset, ja toteaa, että osapuolet, joita asia koskee, voivat esittää perustelujaan ainoastaan EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla.

43. Komissio toteaa lisäksi, että perustamissopimuksen perusteella ei ole missään tapauksessa välttämätöntä tarjota erityistä oikeussuojaa, joka oikeuttaisi poikkeamaan EY 230 artiklan neljännestä kohdasta, jotta komission toiminta olisi laillisuusperiaatteen mukaista ja voitaisiin taata täysi oikeussuoja silloin, kun päätös tuen yhteensoveltuvuudesta tehdään muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta. Sen osoittaminen, että komission laiminlyönnin (muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämisen) ja sen tekemän päätöksen väitetyn lainvastaisuuden välillä on syy-yhteys, riittää nimittäin komission mielestä takaamaan tällaisen päätöksen tuomioistuinvalvonnan, kunhan kantaja täyttää mainitut tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

44. Komission mielestä valituksenalaisesta tuomiosta ja erityisesti sen 70 kohdasta käy ilmi, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksen mukaan asiavaltuus menettelyllisten oikeuksien turvaamiseen edellytä, että riidanalainen päätös koskee kantajaa erikseen ja suoraan. Tällaisen näkemyksen puolustamiseksi on komission mukaan osoitettava, että EY 88 artiklan 2 kohdassa paitsi vahvistetaan komission oikeudellinen velvoite myös luodaan oikeus niille, joita asia koskee.

45. Komissio kuitenkin katsoo, että EY 88 artiklan 2 kohta on yhtäältä hallinnollinen määräys, joka koskee valtiontukien erityistä valvontamenettelyä eikä kantajien edellytyksiä saattaa asia yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi. Koska yhteisön lainsäätäjä on toisaalta EY 230 artiklan neljännessä kohdassa nimenomaisesti määrännyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset, on komission mielestä järjetöntä katsoa, että se olisi halunnut poiketa siitä epäsuorasti EY 88 artiklan välityksellä.

B *Valtiontukia koskevien kanteiden tutkittavaksi ottaminen ja asioissa Cook ja Matra annetun ratkaisun käyttöönotto*

46. Aluksi [24] tarvitsee ainoastaan todeta, että EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen toiselle henkilölle osoitetusta

24 – Huomautettakoon, että Lissabonin sopimuksella tehdyt muutokset eivät ole vaikuttaneet nyt käsiteltävänä olevan asian käsittelemiseen.

päätöksestä ainoastaan, jos päätös koskee sanottua henkilöä suoraan ja erikseen. [25]

47. Ensimmäisestä näin muotoillusta edellytyksestä oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että jotta kyseinen yhteisön toimi koskisi suoraan yksityistä, edellytetään, että sillä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan ja ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan yhteisön lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien muiden sääntöjen soveltamista. [26]

48. Toisessa EY 230 artiklassa määrätyssä edellytyksessä käytetyn käsitteen ”erikseen” ulottuvuus on määritelty asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa, [27] josta käy ilmi, että muu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö kuin se, jolle päätös on osoitettu, voi väittää päätöksen koskevan itseään erikseen ainoastaan, jos sillä vaikutetaan kyseiseen henkilöön joidenkin tälle tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella kyseinen henkilö erottuu kaikista muista. [28]

49. On kiistatonta, että oikeuskäytännössä on valtiontukien osalta annettu kolmansien henkilöiden kanteiden tutkittavaksi ottamisesta erityisiä ratkaisuja, jotta noudatettaisiin kyseisellä alalla sovellettavan menettelyn erityispiirteitä. Tutkittavaksi ottamisen edellytykset ovat tällä alalla yleensä erilaisia sen mukaan, onko riidanalainen päätös tehty alustavassa vaiheessa vai muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi.

50. Niiden kanteiden osalta, joiden tarkoituksena on saada kumotuksi komission päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, oikeuskäytännössä omaksutussa lähestymistavassa, jota oikeuskirjallisuudessa pidetään suvaitsevana, on keskitytty turvaamaan ne menettelylliset oikeudet, joita on EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla osapuolilla, joita asia koskee, eli sellaisilla osapuolilla, joilla olisi lähtökohtaisesti mahdollisuus esittää huomautuksia EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla aloitetussa menettelyssä mutta joilla ei tätä mahdollisuutta kuitenkaan ole EY 88 artiklan 3 kohdan perusteella tehdyn komission lopullisen päätöksen tekemisen vuoksi.

51. Asiassa Cook vastaan komissio antamassaan tuomiossa [29] yhteisöjen tuomio-

25 – Asia 519/07 P, komissio v. Koninklijke FrieslandCampina, tuomio 17.9.2009 (Kok., s. I-8495, 47–54 kohta).

26 – Asia C-386/96 P, Dreyfus v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok., s. I-2309, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja em. asia komissio v. Koninklijke FrieslandCampina, tuomion 47–54, kohta.

27 – Em. tuomio on sittemmin vahvistettu vakiintuneessa oikeuskäytännössä. Ks. yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 19.10.2000 (Kok., s. I-8855, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 33 kohta.

28 – Yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok., s. I-5479, 59 kohta).

29 – Em. tuomio.

istuin noudatti julkisasiamies Tesauron ehdotuksia [30] eikä turvautunut asiassa Cofaz ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa esittämiinsä kriteereihin, [31] kun se otti tutkittavaksi kilpailijan kanteen ja loi näin EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kolmannen osapuolen, jota asia koskee, käsitteestä oikeuskäytäntöön perustuvan säännön, jota sovelletaan silloin, kun komissio tekee päätöksen EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla; yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän lähestymistavan uudelleen kuukautta myöhemmin asiassa Matra vastaan komissio antamassaan tuomiossa. [32]

52. Cook ja Matra -oikeuskäytännössä on katsottu, että jos komissio toteaa aloittamatta ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut EY 88 artiklan 2 kohta) tarkoitettua menettelyä saman artiklan 3 kohdan perusteella, että ilmoitettu toimenpide ei ole valtiontukea tai että se on yhteismarkkinoille soveltuvaa valtiontukea, niillä henkilöillä, yrityksillä ja yhteenliittymillä, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa – eli erityisesti sellaisilla kilpailevilla yrityksillä ja ammattijärjestöillä, joita asia koskee ja joille on annettu menettelyllisiä takeita EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn yhteydessä – on oikeus nostaa kumoamiskanne tällaisen toteamuksen sisältävästä päätöksestä.

53. Kanteen tutkittavaksi ottaminen riippuu siis Cook ja Matra -oikeuskäytännön mukaan yhtäältä kanneperusteiden luonteesta ja toisaalta kantajan ominaisuudesta. Tutkittavaksi ottamisen edellytykset tarkastetaan erottamalla toisistaan asianosaiset, jotka riitauttavat komission päätöksen asiasisällön, ja asianosaiset, jotka vetoavat menettelyllisten oikeuksiensa turvaamiseen. Asiassa komissio vastaan Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum annetun tuomion jälkeen tämä ero määrittää melko selkeästi, mitä arviointiperusteita on käytettävä. [33]

54. Ratkaisusta, johon yhteisöjen tuomioistuin päätyi edellä mainituissa asioissa Cook vastaan komissio ja Matra vastaan komissio antamissaan tuomioissa, ei olla yksimielisiä oikeuskirjallisuudessa, ja tässä kohdin onkin hyvä muistuttaa mieleen ratkaisun herättämän keskustelun pääkohdat. [34]

55. Joidenkin mielestä yhteisöjen tuomioistuin meni edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum antamassaan tuomiossa pidemmälle kuin julkisasiamies Jacobs ehdotti asiassa Unión de Pequeños Agricultores vastaan neuvosto [35] helpottaakseen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden edellytyksiä saattaa asiansa yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi. [36]

30 – Julkisasiamies Tesauron esittämä ratkaisuehdotus asiassa Cook v. komissio.

31 – Testi, jossa säädetään kriteeristä, jonka mukaan toimenpiteen on ”vaikutettava merkittävästi” asianomaiseen. Ks. asia 169/84, tuomio 28.1.1986 (Kok., s. 391, Kok. Ep. VIII, s. 439).

32 – Em. tuomio.

33 – Em. tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin on pyrkinyt selventämään em. asiassa Cook v. komissio ja em. asiassa Matra v. komissio annettuja ratkaisuja.

34 – Yleisistä kommenteista ks. Winter, J., ”The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under article 88 (ex 93) EC”, *Common Market Law Review*, 1999, nro 36.

35 – Asia C-50/00 P, tuomio 25.7.2002 (Kok., s. I-6677).

36 – Ks. Honoré, M., ”The standing of third parties in State aid cases: the lessons to be drawn from the judgement case C-78/03 P, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum v. Commission”, *European state aid law quarterly*, EStAL, osa 5 (2006), nro 2, s. 269–284 ja erityisesti s. 274.

56. Mainituissa asioissa Cook vastaan komissio ja Matra vastaan komissio annettujen tuomioiden jälkeen niiden henkilöiden ryhmä, jotka voivat riitauttaa komission päätöksen, on laajempi kuin niiden henkilöiden muodostama ryhmä, jotka voivat riitauttaa kyseessä olevan päätöksen EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla. Näin ollen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämisestä tehdyn komission päätöksen katsotaan koskevan ”erikseen” kaikkia EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee. [37] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jopa selvästi todennut, että se seikka, että osapuolilla, joita asia koskee, on ollut mahdollisuus esittää lausumansa jo EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla toimitetussa alustavassa tutkintavaiheessa, ei tässä yhteydessä voi riistää niiltä oikeutta niille EY 88 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti annetun menettelyllisen takeen noudattamiseen. [38]

57. On kuitenkin kiistatonta, että EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla tehdyn päätöksen yhteydessä pelkästään se seikka, että kantajia voidaan pitää tahoina, ”joita asia koskee”, ei riitä siihen, että kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi, sillä kyseinen seikka ei itsessään anna niille asiavaltuutta. Päinvastoin on niin, että kun kyseiset osapuolet riitauttavat muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi tehdyn komission päätöksen, niillä on oltava asiassa Plaumann vastaan komissio annettuun tuomioon perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti erityinen asema, johon kuuluu erityisesti sen osoittaminen, että komission päätöksessä sallittu tuki vaikuttaa oleellisesti niiden kilpailuasemaan.

58. Näin ollen kantajilla on vallitsevan oikeuskäytännön mukaan asiavaltuus, jos ne pyrkivät siihen, että niille EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla annettuja menettelyllisiä oikeuksia kunnioitetaan; niiden ei tällöin tarvitse osoittaa, että riidanalaisen päätöksen tekeminen vaikuttaa merkittävästi niiden asemaan kyseisillä markkinoilla. [39]

59. Useat julkisasiamiehet ovat jo esittäneet voimakasta arvostelua Cook ja Matra -oikeuskäytännön seurauksista.

60. Julkisasiamies Jacobs on pitänyt edellä mainituissa asioissa Cook vastaan komissio ja Matra vastaan komissio annettuihin tuomioihin perustuvaa oikeuskäytäntöä epätyydyttävänä, monimutkaisena, ilmeisen epäloogisena ja epäjohdonmukaisena. [40] Korostettuaan, että EY 88 artiklan 2 kohdan ja EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisten asiavaltuuden edellytysten rinnastaminen on aiheuttanut sekaannusta, hän on kyseenalaistanut myös

37 – Ks. esim. em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 41 kohta; em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 35 kohta ja em asia British Aggregates v. komissio, tuomion 28 kohta. Ks. asia T-69/96, Hamburger Hafen- und Lagerhaus ym. v. komissio, tuomio 21.3.2001 (Kok., s. II-1037, 37 kohta) ja asia T-158/99, Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio, tuomio 13.1.2004 (Kok., s. II-1, 73 kohta).

38 – Asia T-289/03, BUPA ym. v. komissio, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. II-81, 76 kohta).

39 – Ks. em. yhdistetyt asiat Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 44 kohta.

40 – Ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (138 kohta).

poikkeamisen EY 230 artiklan neljännen kohdan määräyksistä. Julkisasiamies on näin ollen ehdottanut, että kaikissa tapauksissa, joissa kantaja riitauttaa EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn päätöksen, sovellettaisiin edellytystä, jonka mukaan päätöksen pitää koskea kantajaa suoraan ja erikseen, riippumatta kanteen nostamisen perusteista; hän on myös ehdottanut edellä mainittuun asiaan Plaumann vastaan komissio perustuvaa oikeuskäytäntöä väljempää tulkintaa edellytyksestä, jonka mukaan päätöksen pitää koskea kantajaa erikseen. [41]

61. Julkisasiamies Mengozzi [42] on puolestaan EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla toteutettujen toimien luonteen osalta pohtinut, eikö olisi parempi, että yhteisöjen tuomioistuinten suorittama tällaisten toimien laillisuuden valvonta rajoittuisi joka tapauksessa ja siten kantajan asiavaltuuden perusteista riippumatta sen selvittämiseen, täyttyvätkö muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämiselle asetetut edellytykset, eli sen määrittämiseen, täyttyvätkö edellytykset sen toteamiseksi, ettei ole aihetta vakaviin epäilyihin siitä, että toimi ei ole tukea tai että se soveltuu yhteismarkkinoille. ”Asiaperusteista” lausuminen tapahtuisi näin ollen kumoamiskanteen tapauksessa vasta silloin, kun kanne, joka mahdollisesti nostetaan komission edellä mainitun menettelyn päätteeksi tekemästä lopullisesta päätöksestä, tutkitaan.

62. Erottelu, jonka yhteisöjen tuomioistuimet ovat tehneet EY 88 artiklan 3 kohdan perusteella tehdystä päätöksestä nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta, on saanut arvostelua myös julkisasiamies Botilta. [43] Hänen mukaansa Cook ja Matra -oikeuskäytännössä on päädytty rajoittamaan niille, joita asia koskee, valtiontuen valvontamenettelyssä vahvistettuja oikeuksia. Korostettuaan nykyisen oikeuskäytännön mukaisen ratkaisun keinotekoisuutta julkisasiamies Bot on todennut, että kantaja pyrkii samaan tavoitteeseen siitä riippumatta, tavoitteleeko hän menettelyllisten oikeuksiensa turvaamista vai riitauttaako hän tuen arviointia koskevan päätöksen asiasisällön, koska hän pyrkii siihen, että tuen muodollisen tutkinnan vaihe käynnistetään. Näin ollen hän on ehdottanut, että yhteisöjen tuomioistuin myöntäisi, että kun henkilö riitauttaa komission alustavan tutkinnan päätteeksi tekemän arvioinnin asiaperustein, kyseinen henkilö väistämättä kyseenalaistaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämisen ja pyrkii näin ollen saamaan turvaa menettelyllisille oikeuksilleen. [44]

63. Lisäksi asia 3F vastaan komissio [45] on saanut julkisasiamies Sharpstonin esittämään huomautuksia, joissa hän hylkää kaavamaisen lähestymistavan, jossa kantajaa kohdellaan epäedullisesti siksi, että hän on esittänyt

41 – Ibidem (139–141 kohta).

42 – Ks. ratkaisuehdotus em. asiassa British Aggregates v. komissio (75 kohta).

43 – Ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Saksa ym. v. Kronofrance (106 ja 109 kohta).

44 – Ibidem (104 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

45 – Julkisasiamies Sharpstonin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-319/07 P, tuomio 9.7.2009 (Kok., s. I-5963, ratkaisuehdotuksen 39–43 kohta).

asianomaisten toimenpiteiden asiasisällöstä täydentäviä huomautuksia.

C *Cook ja Matra -oikeuskäytännön pätevyys*

64. Lähtökohdaksi on mielestäni ensinnäkin otettava se, että perustamissopimuksessa annetaan selkeästi osapuolille, joita asia koskee, oikeus esittää huomautuksia muodollisessa tutkintamenettelyssä.

65. Osapuolen, jota asia koskee, on pystyttävä esittämään asianmukaisesti oma kantansa komission tutkimien tosiseikkojen ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä ja merkityksellisyydestä silloin, kun komissio on kyseisen osapuolen mielestä tehnyt EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen ilman, että se on täysin perehtynyt kaikkiin tietoihin, jotka saattavat aiheuttaa vaikeuksia kyseessä olevan toimenpiteen arvioinnissa.

66. Minun mielestäni kyse on itsenäisestä menettelyllisestä oikeudesta, joka vaatii erityistä oikeussuojaa ja jota ei pitäisi tehdä tyhjäksi sillä, että kantajalla ei ole asiavaltuutta päätöksen asiasisällön riitauttamiseen.

67. Pelkkä tällainen asiavaltuus ei kuitenkaan riitä päätöksen asiasisällön kyseenalaistamiseen sellaisenaan. Tätä varten kantajalla olisi oltava edellä mainitussa asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa määritelty erityinen asema.

68. Toiseksi julkisasiamies Mengozzi on edellä mainitussa asiassa British Aggregates vastaan komissio esittämässä ratkaisuehdotuksessaan todennut, että erityisen monimutkaisen ja pikemminkin kaavamaisen Cook ja Matra -oikeuskäytännön lähtökohtana on tarve varmistaa, että jos kanteen nostaa toimija, joka vetoaa pelkästään asemaansa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, yhteisöjen tuomioistuinten riidanalaisen päätöksen osalta harjoittama valvonta ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tässä määräyksessä vahvistettujen menettelyllisten oikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi. [46]

69. Mielestäni on olennaista keskittyä siihen, että komission toteuttama menettely on luonteeltaan hallintomenettelyä, jotta unionin oikeuden toimen lainmukaisuuden riitauttamista tuomioistuimessa koskeva asiavaltuus

46 – Julkisasiamies Mengozzin mukaan tämä raja ylittyy, jos yhteisöjen tuomioistuimet eivät selvitä pelkästään sitä, täyttyvätkö muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämiselle asetetut edellytykset, eli sitä, että toimenpiteen luokittelussa tueksi ei ole vakavia vaikeuksia tai ei ole huomattavan vaikeaa arvioida tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, vaan ne toteavat tuen (tai tuen yksittäisten osatekijöiden, joiden komissio on katsonut puuttuvan) olemassaolon tai niiden edellytysten täyttymättömyyden, joihin komissio on tukeutunut tuen toteamiseksi perustamissopimuksen mukaiseksi. Tässä tapauksessa kantaja saavuttaisi muodollisen tutkintamenettelyn mahdollisen aloittamisen lisäksi myös sen, että komissio sidottaisiin edellä mainittuihin yhteisöjen tuomioistuinten toteamuksiin ja että tämän menettelyn päätteeksi tehtävän päätöksen, eli toimen, jota tällä henkilöllä ei olisi oikeutta riitauttaa pelkästään EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, sisältö olisi ainakin osittain ennakolta määritetty (ratkaisuehdotuksen 71 kohta).

voidaan erottaa hallintoviranomaisen käsittelemiin asioihin liittyvistä menettelyllisistä oikeuksista.

70. Huomautankin, että EY 88 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan eurooppalaista hallintomenettelyä koskeva sääntö, kun taas EY 230 artiklassa vahvistetaan eurooppalaista hallintolainkäyttöä koskeva sääntö.

71. Tältä osin on korostettava hyvän hallinnon periaatteen merkitystä. Tämä periaate, joka on saanut alkunsa oikeuskäytännöstä ja vahvistettu hiljattain perusoikeuskirjan 41 artiklassa, on yhteisön oikeuden yleinen periaate. [47]

72. Koska mainittu periaate edellyttää huolellista ja puolueetonta tutkintaa, [48] mielestäni oikeus vaatia EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamista menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi perustuu komission velvollisuuteen tehdä päätöksensä EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla vain vakavien vaikeuksien puuttuessa.

73. Yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain katsonut, että osallistuminen ympäristöä koskeviin päätöksentekomenettelyihin direktiivissä 85/337/ETY [49] säädettyjen edellytysten mukaisesti on erillinen oikeus, jonka päämäärät eroavat tuomioistuimessa tehtävän muutoksenhaun päämääristä, ja jälkimmäistä keinoa voidaan tarvittaessa käyttää tämän menettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen riitauttamiseksi. Menettelyyn osallistuminen ei näin ollen vaikuta siihen, millä edellytyksillä tätä muutoksenhakuoikeutta käytetään. [50] En halua sinänsä rinnastaa EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuvaa oikeutta osallistua menettelyyn oikeuteen osallistua ympäristöä koskevaan hallinnolliseen menettelyyn, vaan haluan korostaa, että viimeksi mainittu oikeus määritellään laajemmin kuin oikeus nostaa asiasisältöä koskeva kanne.

74. Kolmanneksi huomautan, että edellä mainittuun asiaan Matra vastaan komissio perustuvan oikeuskäytännön soveltaminen ei uhkaa laajentaa menettelyllisiä oikeuksia, joita perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa myönnetään valtiontukien valvontamenettelyjen yhteydessä niille, joita asia koskee.

75. Kyseisessä oikeuskäytännössä päinvastoin vahvistetaan perustamissopimuksella nimenomaisesti myönnetty oikeus sellaisen menettelyn yhteydessä, jossa osapuolen, jota asia koskee, käsitettä sovelletaan täysimääräisesti. Mainittuun asiaan Matra vastaan

47 – Ks. selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fi.pdf. Ks. ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Scott (60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-141/02 P, komissio v. max. mobil, tuomio 22.2.2005 (Kok., s. I-1283, 72 kohta). Ks. myös asia 179/82, Lucchini Siderurgica v. komissio, tuomio 19.10.1983 (Kok., s. 3083, 27 kohta) ja asia C-255/90 P, Burban v. parlamentti, tuomio 31.3.1992 (Kok., s. I-2253).

48 – Em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 62 kohta ja asia T-54/99, max.mobil v. komissio, tuomio 30.1.2002 (Kok., s. II-313, 48 kohta).

49 – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/337/ETY (EYVL L 175, s. 40), sellaisena kuin se on muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY (EUVL L 156, s. 17).

50 – Asia C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, tuomio 15.10.2009 (Kok., s. I-9967, 38 kohta).

komissio perustuvan oikeuskäytännön päämääränä on näin ollen turvata oikeus, joka on annettu muodolliseen tutkintamenettelyyn osallistumiseksi, eikä antaa uutta oikeutta alustavan menettelyn yhteydessä.

76. Kuten edellä mainitusta oikeuskäytännöstä lisäksi ilmenee, EY 88 artiklan 2 kohdasta johtuvan oikeuden luonnetta rajataan sillä, että se liittyy tutkintamenettelyyn, eikä se suinkaan anna niille, joita asia koskee, oikeutta, joka voi vaarantaa EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyt edellytykset.

77. Neljänneksi olen oikeuskirjallisuudessa esitetyn arvostelun ja useiden julkisasiamiesten ehdotusten perusteella taipuvainen katsomaan, että unionin tuomioistuimen on aika selkeyttää lopullisesti sääntöjä, jotka koskevat EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyistä komission päätöksistä nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamista, mutta säilytettävä kuitenkin johtoajatus oikeussuojasta, joka muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä annetaan niiden oikeuksille, joita asia koskee.

78. Säännöt sellaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asiavaltuudesta, jotka pyrkivät riitauttamaan EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tehtyjä komission päätöksiä, ovat tällä hetkellä kuitenkin kiistatta epämääräisiä ja sekavia. Vaikuttaa nimittäin siltä, että nykyään niin asianosaisten kuin unionin yleisen tuomioistuimenkin on mahdotonta tunnistaa selkeästi monien erilaisten kanneperusteiden joukosta ne, joilla pyritään turvaamaan menettelylliset oikeudet, ja ne, jotka koskevat asiasisältöä.

79. Useat oikeuskäytännöstä otetut esimerkit osoittavat, että tutkinnan ja käsittelyn suhteen vallitsee epävarmuus.[51] Lisäksi viimeisimmät tuomiot, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut esimerkiksi asioissa Kronoply,[52] Deutsche Post ja DHL International vastaan komissio[53] ja Scheucher Fleisch ym. vastaan komissio,[54] ovat herättäneet oikeuskirjallisuudessa epäilyjä oikeusvarmuuden turvaamisesta, koska tuomioistuin tuntuu valitsevan aineellisista perusteluista ne, jotka koskevat sen mielestä menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi esitettyjä kanneperusteita.[55] Komissio väittää valituksessaan lisäksi, että tällainen lähestymistapa päätyy vaikuttamaan sen puolustautumisoikeuksiin ja asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteeseen.

80. Huomautan tässä yhteydessä, että tämän ratkaisuehdotuksen 30 ja 31 kohdassa mieliin

51 – Ks. em. teos Honoré, M., ratkaisujen vertaileva analyysi (s. 275).

52 – Valituksenalainen tuomio.

53 – Asia T-388/03, tuomio 10.2.2009 (Kok., s. II-199), josta on tehty valitus asiassa C-148/09 P, Belgia v. Deutsche Post ym. (vireillä unionin tuomioistuimessa).

54 – Asia T-375/04, tuomio 18.11.2009 (Kok., s. II-4155).

55 – Maitrepierre, A., "Aides d'État – Qualité et intérêt à agir: Le TPICE admet la recevabilité d'un recours mixte contre une décision de la Commission de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'une prétendue mesure d'aide d'État, dès lors que les requérantes ont la qualité de concurrentes directes du bénéficiaire de cette mesure (Deutsche Post AG – DHL)", *Concurrences*, nro 2-2009, nro 25983, s. 154 ja 155 sekä Peytz, H., ja Mygind, T., "Direct Action in State Aid Cases – Tightropes and Legal Protection", EStAL, 2/2010, 331 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

palautetun oikeuskäytännön mukaan komissio voi pitää tukea yhteensoveltuvana vain, jos sillä ei ole mitään epäilyksiä yhteensoveltuvuudesta. Kantajan on siis yritettävä osoittaa komission kohdanneen vakavia vaikeuksia kyseisten toimenpiteiden arvioinnissa. Alustavan tutkintamenettelyn päätteeksi tehdyn komission päätöksen riitauttavan kantajan päämääränä on kuitenkin muodollisen tutkintavaiheen aloittaminen EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla. Vaikka kantaja voisikin tavoitella komission päätöksen kumoamista asiasisällön osalta, prosessuaalisen logiikan mukaan kantajan tarkoituksena on pakottaa komissio aloittamaan perusteellisempi tutkinta, joka voi muuttaa sen tekemää arviointia.

81. Myönnän vakavien vaikeuksien käsitteen soveltamisen olevan monimutkaista ja jopa keinotekoista, koska tosiasiallisesti kysymys on siitä, olisiko komissio tehnyt erilaisen päätöksen muodollisen tutkintamenettelyn perusteella. Valtiontukien valvontaa koskevien oikeussääntöjen yleinen rakenne on kuitenkin kiistämättä hieman kaavamainen. Tämä kaavamaisuus, jota on arvosteltu oikeuskirjallisuudessa [56] ja joka heijastuu Cook ja Matra -oikeuskäytännössä, voi – paradoksaalista kyllä – osaltaan selkeyttää sovellettavia sääntöjä ja vahvistaa yksityisten oikeusvarmuutta näiden esittäessä kanneperusteita unionin tuomioistuimissa.

82. Unionin yleisessä tuomioistuimessa menettelyllisten oikeuksien turvaamiseksi esitettävän kanneperusteen on mielestäni oltava selvästi menettelyllinen eli koskettava sitä, että EY 88 artiklan 2 kohtaan perustuva menettely olisi pitänyt aloittaa, mutta sen tueksi esitettävät perustelut voivat koskea tosiseikkoja tai viitteitä, joiden olisi pitänyt herättää komissiossa vakavia epäilyjä. Tällaiset seikat ovat pakostakin aineellisia, koska ne muodostavat hallintomenettelyn asiasisältöä koskevan perustan. Asiassa Plaumann vastaan komissio annetussa tuomiossa vahvistettuja arviointiperusteita sovelletaan täysimääräisesti, kun kantaja vaatii päätöksen kumoamista siitä syystä, että toimenpide on sääntöjenvastainen tuki tai yhteismarkkinoille soveltumaton tuki.

83. Yhteisöjen tuomioistuin on kallistunut asiassa 3F vastaan komissio antamassaan tuomiossa juuri tämän ratkaisun suuntaan. [57] Tuomiossa nimittäin todettiin, ”kuten asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohdasta käy ilmi, [että] komissio tekee vastustamatta jättämistä koskevan päätöksensä, kun se toteaa, ettei ilmoitettu toimenpide synnytä epäilyjä sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Silloin kun kantaja vaatii tällaisen päätöksen

56 – Ks. ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Scott (55 kohta).

57 – Em. asia, tuomion 35 kohta. Ks. tältä osin Haasbeek, L., ”A Step in the Right Direction”, EStAL, 1/2010, s. 147.

kumoamista, se kyseenalaistaa välttämättä sen, että komissio on tehnyt tukipäätöksen muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, mikä loukkaa sen menettelyllisiä oikeuksia. Voittaakseen asiansa kantaja voi yrittää osoittaa, että kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuuden yhteismarkkinoille olisi pitänyt herättää epäilyjä. Tällaisten väitteiden esittäminen ei kuitenkaan voi johtaa kanteen kohteen eikä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muuttamiseen".

84. Perustuslaillisesta näkökulmasta katson vielä, että kun ylin tuomioistuin tarjoaa yksityisille keinon saada säädöstekstiä paremman oikeussuojan, tällaisen oikeuskäytännöstä peräisin olevan suojan voi evätä viime kädessä ainoastaan lainsäätäjä itse. Unionin tuomioistuimen olisi siis yritettävä selkeyttää oikeuskäytännössään annetun oikeuden käyttämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, mutta se ei voi itse poistaa tällaista keinoa. Cook ja Matra -oikeuskäytännössä avatun oven sulkeminen on yksinomaan unionin perustuslainsäätäjän tehtävänä.

85. Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetty, unionin tuomioistuimella on useita vaihtoehtoja mainitun Cook ja Matra -oikeuskäytännön muuttamiseksi.

86. Siitä, mitä arviointiperusteita tutkittavaksi ottamisessa käytetään, unionin tuomioistuin voi selkeästi todeta, että kanneperusteen luonteesta riippumatta vaaditaan ainoastaan yksi edellytys, joka on valittava asiaan Plaumann vastaan komissio perustuvasta oikeuskäytännöstä johdetun tiukan kaavan ja osapuolta, jota asia koskee, koskevan paljon joustavamman kriteerin välillä. [58] Plaumann-oikeuskäytännön soveltaminen johtaisi pelkästään sen ratkaisun kumoamiseen, jonka mukaan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut osapuolet, joita asia koskee, saavat asiavaltuuden nostaa kanteita saman artiklan 3 kohdan nojalla tehdyistä komission päätöksistä.

87. Kanteissa esitettävien perusteiden osalta unionin tuomioistuin voisi luopua menettelyllisten perusteiden ja aineellisten perusteiden erottamisesta.

88. Potentiaalista kantajien ryhmää rajattaessa unionin tuomioistuin voisi rajata osapuolen, jota asia koskee, käsitteen siten, ettei EY 88 artiklan 3 kohtaan perustuvien oikeusriitojen lisääntyminen olisi mahdollista.

D *Valituksenalainen tuomio*

89. Nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toi ensin valituksenalaisen tuomion 57–59 kohdassa esiin, että komission harjoittamassa valvonnassa, joka koskee valtiontukien soveltuvuutta

58 – Buendia Sierra, J.-L., "Standing before the Community Courts in the context of State aid litigation", EStAL, marraskuu 2007, s. 11.

yhteismarkkinoille, on erotettava toisistaan kyseiselle valvonnalle ominaiset alustava tutkintavaihe ja muodollinen tutkintamenettely; sen jälkeen se korosti saman tuomion 60 kohdassa, että kumoamiskanne, jonka EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, nostaa alustavan tutkintamenettelyn päätteeksi tehdystä vastustamatta jättämistä koskevasta komission päätöksestä, on otettava tutkittavaksi, jos kanteessa pyritään takamaan ne menettelylliset takeet, jotka perustuvat mainittuun määräykseen.

90. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin täsmensi ensin valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että asema osapuolena, jota asia koskee, voi kuitenkin perustaa asiavaltuuden ainoastaan menettelyllisten oikeuksien turvaamiseen rajoittuvassa kanteessa, sillä päätöksen asiasisällön riitauttavan kantajan asiavaltuuden on täytettävä edellä mainittuun asiaan Plaumann vastaan komissio perustuvassa oikeuskäytännössä esitetyt edellytykset; senjälkeenensimmäisenoikeusasteen tuomioistuin totesi, että kantajat kyseenalaistavat käsiteltävässä asiassa esittämillään kanneperusteilla sekä komission kieltäytymisen aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä että riidanalaisen päätöksen asiasisällön.

91. Koska pidän edellä mainituissa asioissa Cook vastaan komissio ja Matra vastaan komissio annetuissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa menettelyllisten oikeuksien turvaamisen vahvistamisen osalta annettua ratkaisua lainmukaisena, ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää komission ensimmäisen valitusperusteen, koska mainittua oikeuskäytäntöä on sovellettu oikein ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättelyssä. Sitä vastoin on selvää, että jos unionin tuomioistuin päättää poiketa kyseisestä oikeuskäytännöstä, tuomioistuimen päättely on oikeudellisesti virheellinen.

92. Toinen ja kolmas valitusperuste on tutkittava vain, jos Cook ja Matra -oikeuskäytäntö pysytetään. Jos ensimmäinen valitusperuste sen sijaan hyväksytään, valituksenalainen tuomio on kumottava, ja unionin tuomioistuin voi tällöin lausua Kronoplyn ja Kronotexin kanteen tutkittavaksi ottamisesta.

VI Toinen valitusperuste

A *Komission lausumat*

93. Komissio moittii ZSG:n tukemana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että vaikka se totesi valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa, että sen tehtävänä ei ole tulkita kantajien esittämiä kanneperusteita ratkaistakseen, miltä osin niissä kyseenalaistetaan riidanalaisen päätöksen asiasisältö tai yritetään turvata kantajien menettelylliset oikeudet, se esitti valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa juuri tällaisen tulkinnan.

94. Komissiomainitseetässäyhteydessä asiassa Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. vastaan

komissio annetun tuomion, [59] josta käy selvästi ilmi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella ei ollut valtuutta määritellä uudelleen kanteen kohdetta, kuten se teki valituksenalaisen tuomion 51 kohdassa. Toimiessaan tällä tavoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ylitti komission mielestä toimivaltansa, koska kanne sitoo sitä sellaisena, kuin se ilmenee kyseiselle tuomioistuimelle toimitetuista kirjelmistä. Komission mielestä tällainen lähestymistapa johtaa toisaalta kantajien suosimiseen ja on siten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esiintyvien asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen vastaista.

95. Komissio korostaa erityisesti valituksenalaisen tuomion 83 kohdan perusteella, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin aikoi ottaa huomioon kaikki kanneperusteet ja häivyttää siten eron, joka vallitsee menettelyllisiin oikeuksiin vetoamisen ja aineellisiin kanneperusteisiin vetoamisen välillä.

96. ZSG toteaa lisäksi, että menetellessään tällä tavalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ennakoi virheellisesti muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi tehdyn komission päätöksen tutkintaa.

B *Valituksenalainen tuomio ja ongelma, joka koskee alkuperäisen kanteen uudelleenmäärittelyä ensimmäisessä oikeusasteessa*

97. Kuten julkisasiamies Mengozzi on ensinnäkin todennut ratkaisuehdotuksessaan, jonka hän on esittänyt asiassa British Aggregates vastaan komissio, on korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on sulkenut pois sen, että olisi missään tapauksessa mahdollista korvata sellaisten kanneperusteiden esittämättä jättäminen, joissa vedotaan nimenomaisesti EY 88 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen menettelyllisten takeiden loukkaamiseen tai siihen, että komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa aloittaa muodollinen tutkintamenettely. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi sulkenut käytännössä pois sen, että olisi missään tapauksessa mahdollista korvata tällaisten kanneperusteiden esittämättä jättäminen sillä, että nimenomaisesti esitetyt kanneperusteet määriteltäisiin uudelleen. [60]

98. Yhteisöjen tuomioistuin on siis pitänyt oikeuskäytännössään oikeudellisena virheenä sitä, että vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyillä vaatimuksilla ja kaikilla niiden tueksi esitetyillä kanneperusteilla pyrittiin kumoamaan riidanalainen päätös asiasisällön osalta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määritteli uudelleen sen käsiteltäväksi saatetun kanteen kohteen, mikä sai sen katsomaan virheellisesti, että kantajat vaativat niiden menettelyllisten takeiden turvaamista, jotka niiden olisi pitänyt saada. [61]

99. Yhteisöjen tuomioistuin piti asiassa komissio vastaan Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum antamassaan tuomiossa virheellisenä tällaista kanteen tulkintaa, jossa käytännössä määriteltiin kanteen kohde uudelleen. Se nimittäin katsoi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamuksilla, joiden mukaan myös silloin, kun ei ole esitetty kanneperustetta, joka perustuu nimenomaisesti siihen, että komissio

59 – Asia C-176/06 P, tuomio 29.11.2007 (Kok., s. I-170*).

60 – Em. ratkaisuehdotus (70 kohta).

61 – Em. asia Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. v. komissio, tuomion 25 kohta.

on laiminlyönyt velvollisuuden aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely, kannetta on sen tueksi esitetyt kumoamisperusteet huomioon ottaen tulkittava siten, että sillä moititaan komissiota siitä, ettei se ole aloittanut kyseisten tukien soveltuvuuden arvioinnissa ilmenneistä vakavista vaikeuksista huolimatta kyseisessä määräyksessä tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä, ja pyritään lopulta saamaan aikaan se, että kyseisessä määräyksessä myönnetyt menettelylliset oikeudet turvataan, ei ole minkäänlaista objektiivista pohjaa. [62]

100. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi käsiteltävässä asiassa valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa – palautettuaan ensin täysin perustellusti mieleen oikeuskäytännön, joka koskee kanteiden käsittelyä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa –, että se, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valtaa tulkita kanteita rajoitetaan, ei estä sitä tutkimasta kantajan esittämiä aineellisia perusteluja selvittääkseen, esitetäänkö niissä myös seikkoja, joilla tuetaan jotakin kantajan esittämää kanneperustetta, jolla nimenomaisesti ilmaistaan vakavia vaikeuksia, jotka olisivat olleet perusteena EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamiselle.

101. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi lisäksi valituksenalaisen tuomion 83 kohdassa, että lausuakseen toisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamisesta sen on tutkittava kaikki muut kanneperusteet, jotka kantajat ovat esittäneet riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi, jotta se voisi arvioida, voivatko ensimmäisen ja toisen kanneperusteen yhteydessä esitetyt perustelut liittyä menettelyllisten takeiden loukkaamiseen siten, että niillä pyritään osoittamaan vakava vaikeus, jonka vuoksi komission olisi pitänyt aloittaa muodollinen tutkintamenettely.

102. Näin toimiessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin etsi kuitenkin selvästi kaikista muista sille esitetyistä kanneperusteista, joissa kyseenalaistetaan riidanalaisen päätöksen asiasisältö, seikkoja, jotka voisivat olla pohjana menettelyllisten takeiden loukkaamista koskevalle kanneperusteelle.

103. Vaikka käsiteltävässä asiassa noudatettu menettelytapa ei ole sama kuin edellä mainittuun asiaan Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. vastaan komissio perustuvassa oikeuskäytännössä tarkoitettu, sitä voidaan kuitenkin arvostella ja se voi mielestäni olla mainittuun oikeuskäytäntöön [63] nähden oikeudellisesti virheellinen.

104. Huomautan tältä osin, että perinteisen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuinten on tulkittava kantajan kanneperusteita pikemminkin niiden oikeudellisen sisällön kuin niiden oikeudellisen luokittelun valossa [64] ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomi-

62 – Em. asia, tuomion 44 ja 45 kohta.

63 – Yhtäältä asiaan Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. v. komissio perustuvan oikeuskäytännön ja toisaalta Cook ja Matra -oikeuskäytännön vastainen.

64 – Yhdistetyt asiat 19/60, 21/60, 2/61 ja 3/61, Fives Lille Cail ym. v. korkea viranomainen, tuomio 15.12.1961 (Kok., s. 559 ja 588).

oistuin on jo omaksunut tämän lähestymistavan selvittääkseen, esittääkö kantaja myös seikkoja, joilla tuetaan sellaisten vakavien vaikeuksien ilmenemiseen perustuvaa kanneperustetta, joiden vuoksi EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittaminen on katsottava perustelluksi. [65]

105. On kiistatonta, että unionin yleisen tuomioistuimen on noudatettava tunnettua periaatetta ”Da mihi factum, dabo tibi ius”. [66] Pohdin kuitenkin, voiko asianosainen vedottuaan olevansa osapuoli, jota asia koskee, ja vedottuaan menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen esittää ainoastaan suppean kuvauksen niistä tosiseikkoja koskevista komission toteamuksista, joita se väittää virheellisiksi, selittämättä kuitenkaan, miksi ja miltä osin nämä toteamukset voivat paitsi tehdä riidanalaisen päätöksen lainvastaiseksi myös johtaa päätelmään, jonka mukaan asiassa on ilmennyt vakiintuneessa oikeuskäytännössä tarkoitettuja vakavia vaikeuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käsiteltävässä asiassa tutkinut, voivatko kolmannessa kanneperusteessa esitetyt perustelut liittyä menettelyllisten takeiden loukkaamista koskevaan kanneperusteeseen, vaikka toisen kanneperusteen sisältöä ei voida tulkita siten, että siinä vedotaan ensimmäisen kanneperusteen lisäksi myös kolmanteen kanneperusteeseen.

106. Haluan korostaa, että Cook ja Matra -oikeuskäytäntöä sovellettaessa on erotettava selkeästi toisistaan yhtäältä oikeus, joka on myönnetty niille, joita asia koskee, eli mahdollisuus vedota menettelyllisten oikeuksien turvaamista koskevaan kanneperusteeseen ja toisaalta viran puolesta annettava oikeussuoja eli unionin yleisen tuomioistuimen velvollisuus yrittää etsiä tosiseikkoja koskevista perusteluista, joilla pyritään kyseenalaistamaan riidanalaisen päätöksen asiasisältö, seikkoja, jotka voisivat myös tukea kanneperustetta, joka koskee oikeuskäytännössä tunnustettua menettelyllistä oikeutta. Vaikuttaa ilmeiseltä, että unionin tuomioistuin ei ole antanut tällä tavoin ymmärrettyä oikeussuojakeinoa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille osapuolille, joita asia koskee.

107. Tällaisessa tapauksessa tuomioistuimen tarvitsee ottaa kantaa vain asianosaisten vaatimuksiin, koska asianosaisten asiana on määrittää oikeusriidan laajuus ja esittää selkeästi tosiseikkoihin nojautuvat perustelut, joiden tarkoituksena on osoittaa, että EY 88 artiklan 3 kohdan soveltamisen yhteydessä ilmenee vakavia vaikeuksia, jotka ovat perusteena sille, että komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn. Unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä ei ole toimia asianosaisten sijasta ja etsiä kannekirjelmästä seikkoja, joihin menettelyllisten oikeuksien loukkaamista koskeva kanneperuste voidaan perustaa.

65 – Em. asia Thermenhotel Stoiser Franz ym. v. komissio, tuomion 148, 155, 161 ja 167 kohta ja asia T-254/05, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie v. komissio, tuomio 20.9.2007 (Kok., s. II-124).

66 – Tämän periaatteen mukaan tuomioistuimen on sovellettava asianmukaisia oikeussääntöjä tosiseikkoihin sellaisina kuin asianosaiset ovat ne esittäneet. Tämä periaate perustuu yleiseen ”jura novit curia” -periaatteeseen, joka on vahvistettu mannermaisessa oikeudessa. Ks. julkisasiamies Jacobsin esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-430/93 ja C-431/93, van Schijndel ja van Veen, tuomio 14.12.1995 (Kok., s. I-4705, ratkaisuehdotuksen 33 kohta).

108. Näin ollen kantajan tehtävänä on mielestäni esittää selkeästi ”menettelyllinen” kanneperuste yksilöimällä sellaisten vakavien vaikeuksien luonne, jotka olisivat voineet olla perusteena sille, että komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn, ja esittämällä siten ne tosiseikat, jotka ovat asiakysymyksen osatekijöitä.

109. On vielä korostettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on hiljattain tulkinnut useissa asioissa kanneperusteita uudelleen. Unionin tuomioistuimen onkin annettava selkeä vastaus siitä, onko tällainen lähestymistapa lainmukainen. [67]

110. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, ja näin ollen komission toinen valitusperuste on hyväksyttävä.

VII Kolmas valitusperuste

A *Komission lausumat*

111. Tällä valitusperusteellaan, joka koskee oikeudellista virhettä osapuolen, jota asia koskee, käsitteen tulkinnassa, komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että tämä poikkesi yleisestä käytännöstä katsoessaan, että ainoastaan raaka-ainemarkkinoilla toimivia tuensaajan kilpailijoita on pidettävä EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina osapuolina, joita asia koskee.

112. Komission mielestä valituksenalaisessa tuomiossa esitetty tulkinta tarkoittaa osapuolen, jota asia koskee, käsitteen välityksellä hyväksyttävää kenelle tahansa kuuluvaa oikeutta nostaa kanne valtiontukia koskevien päätösten kumoamiseksi. Komissio korostaa, että kanneoikeuden myöntäminen väitetyille kilpailijoille, jotka toimivat muilla kuin tuensaajayrityksen toiminnan kohteena olevilla markkinoilla, saattaa lisätä räjähdysmäisesti yhteisön tuomioistuinmenettelyissä käsiteltäviä asioita.

113. ZSG täsmentää tältä osin, että se tarvitsee toiminnassaan pääasiassa puumassaa mutta käyttää myös muita aineksia tuotannossaan. Koska niiksi, joita asia koskee, olisi katsottava myös veden tai sähkön käyttäjät, ZSG:n mielestä valituksenalainen tuomio laajentaisi liiallisesti niiden yritysten ryhmää, jotka voisivat riitauttaa valtiontukea koskevan päätöksen. Kyseinen käsite olisi siis ZSG:n mukaan rajoitettava koskemaan valtiontuen saajan suoria kilpailijoita, jotka toimivat samoilla markkinoilla kuin tuensaaja.

67 – Em. asia Scheucher-Fleisch ym. v. komissio ja em. asia Deutsche Post ja DHL International v. komissio.

B *Asian arviointi*

1. Osapuolen, jota asia koskee, käsite

114. Osapuolen, jota asia koskee, käsitteestä [”ne, joita asia koskee” tai ”asianomainen osapuoli”] [68] on esitetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä eri aikoina erilaisia tulkintoja. Osapuolet, joita asia koskee, ovat varsinkin kilpailun alalla saaneet melko laajoja mahdollisuuksia riitauttaa komission päätöksiä. [69]

115. Ensinnäkin on palautettava mieleen yhdistetyissä asioissa Eridania ym. vastaan komissio annettu tuomio, [70] jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että pelkästään se seikka, että tietty toimi voi vaikuttaa kyseisillä markkinoilla vallitseviin kilpailusuhteisiin, ei ole riittävä syy siihen, että toimen voitaisiin katsoa koskevan suoraan tai erikseen mitä tahansa talouden toimijaa, joka on missä tahansa kilpailusuhteessa toimen adressaatin kanssa. Siten pelkästään erityisten seikkojen ilmeneminen voisi oikeuttaa yksityisen, joka väittää toimen vaikuttavan sen markkina-asemaan, saattamaan asian yhteisöjen tuomioistuimeen ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) nojalla.

116. EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua osapuolen, jota asia koskee, käsitettä on täsmennetty asiassa Intermills vastaan komissio annetussa tuomiossa. [71] Nykyään on kiistatonta, että EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut osapuolet, joita asia koskee ja joilla siis on EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti oikeus nostaa kumoamiskanne menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamisen vuoksi, ovat sellaisia henkilöitä, yrityksiä tai yhteenliittymiä, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa, eli erityisesti tuensaajan kilpailijayrityksiä ja etujärjestöjä. [72]

117. Mainittu EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu käsite on siis määritelty oikeuskäytännössä hyvin väljästi. Näin ollen jokaisen yrityksen, joka vetoaa – vaikka vain mahdolliseen – kilpailusuhteeseen, voidaan katsoa olevan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, ja sillä on tämän perusteella käytettävissään menettelylliset

68 – Asianomaisten osapuolten asemasta EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla aloitetussa hallinnollisessa menettelyssä ks. asetuksen N:o 659/1999 20 artikla sekä asia 70/72, komissio v. Saksa, tuomio 12.7.1973 (Kok., s. 813, Kok. Ep. II, s. 117, 19 kohta); em. asia Saksa v. komissio, tuomion 13 kohta; em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 59 kohta ja asia C-276/03 P, Scott v. komissio, tuomio 6.10.2005 (Kok., s. I-8437, 34 kohta).

69 – EY 81 ja EY 82 artiklaa koskevasta kehityksestä ks. Kapteyn & VerLoren van Themaat, *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer, 2008, s. 462.

70 – Yhdistetyt asiat 10/68 ja 18/68, tuomio 10.12.1969 (Kok., s. 459, 7 kohta).

71 – Asia 323/82, tuomio 14.12.1984 (Kok., s. 3809, Kok. Ep. VII, s. 667).

72 – Em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 41 kohta ja em. asia komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomion 36 kohta.

takeet, jotka antavat sille mahdollisuuden esittää huomautuksensa. [73]

118. Edellä mainitussa asiassa Intermills vastaan komissio annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö on vahvistettu asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa. [74]

119. On tärkeää korostaa oikeuskäytännössä esitettävän tiettyjä rajoja osapuolen, jota asia koskee, käsitteelle, koska luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön on pystyttävä osoittamaan, että sillä on perusteltu intressi siihen, että kyseiset tukitoimenpiteet pannaan tai ei panna täytäntöön tai että tukia ei peritä takaisin, jos ne on jo myönnetty, jotta voidaan katsoa, että asia koskee sitä EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. [75] Yrityksen osalta tällainen perusteltu intressi voi erityisesti olla kyseessä silloin, kun on kyse sen kilpailuaseman suojelemisesta markkinoilla, jos tukitoimenpiteet vaikuttavat siihen. [76]

120. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan sen myöntäminen, että asia koskee EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla kaikkia niitä henkilöitä, joilla on vain yleinen tai välillinen intressi menettelyn kohteena olevia valtion toimenpiteitä kohtaan, merkitsisi tulkintatapaa, joka on selvästi vastoin EY 88 artiklan 2 kohdan määräyksiä, ja EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu käsite ”henkilö, jota päätös koskee erikseen”, menettäisi tällaisen tulkintatavan johdosta kaiken oikeudellisen merkityksensä EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä nostettujen kumoamiskanteiden osalta [77] ja muuttaisi tämän oikeussuojakeinon sellaiseksi, jota kuka tahansa voi käyttää.

121. Huomautan kuitenkin, että edellä mainitussa asiassa Waterleiding Maatschappij vastaan komissio annetussa tuomiossa, joka on välillisesti vahvistettu asiassa BP Chemicals vastaan komissio, [78] puolustetaan osapuolen, jota asia koskee, käsitteen laajaa tulkintaa, toisin kuin asiaan Kahn Scheepvaart vastaan komissio perustuvassa oikeuskäytännössä, [79] jossa edellytettiin kanteen tutkimatta jättämistä komission toteuttaman toimenpiteen yleisen soveltamisalan vuoksi. Yleinen soveltamisala ei siis enää estä sitä, että EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut toimijat, joita asia koskee, voivat nostaa kanteen päätöksestä,

73 – Ks. ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Saksa ym. v. Kronofrance (89 kohta).

74 – Kyseisessä asetuksessa säädetään, että ”asianomaisen osapuolen” käsitteellä tarkoitetaan ”jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä”.

75 – Em. asia Cook v. komissio, tuomion 23 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 17 kohta; em. asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 47 kohta ja asia T-95/96, Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok., s. II-3407, 64 kohta).

76 – Ks. vastaavasti em. asia Cook v. komissio, tuomion 25 kohta; em. asia Matra v. komissio, tuomion 19 kohta ja em. asia Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomion 66 kohta.

77 – Asia T-188/95, Waterleiding Maatschappij v. komissio, tuomio 16.9.1998 (Kok., s. II-3713, 68 kohta) ja asia T-41/01, Pérez Escolar v. komissio, määräys 25.6.2003 (Kok., s. II-2157, 36 kohta).

78 – Asia T-184/97, tuomio 27.9.2000 (Kok., s. II-3145, 33–40 kohta).

79 – Asia T-398/94, tuomio 5.6.1996 (Kok., s. II-477).

jossa komissio hyväksyy kansallisessa lainsäädännössä säädetyt tukitoimenpiteet muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta.

2. Valituksenalainen tuomio

124. Totean aluksi, että kolmanteen valitusperusteeseen annettu vastaus riippuu ensimmäiseen perusteeseen annetusta vastauksesta.

122. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan ei ole tarpeen, että kantaja osoittaa konkreettisen ja suoran kilpailusuhteen olemassaolon jokaisen tuensaajan kanssa, jotta sen voitaisiin katsoa olevan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee. Riittää, että se osoittaa tällaisen kilpailusuhteen joidenkin tuensaajien kanssa. [80] Siten jopa tuensaajan tulevan tai vaikkapa pelkästään mahdollisen kilpailijan on katsottu olevan EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee. [81]

125. Jos unionin tuomioistuin siis kannattaa näkemystä, jonka mukaan Cook ja Matra -oikeuskäytäntö on kumottava – näkemys, johon en yhdy –, tämä johtaisi automaattisesti suppeampaan määritelmään kanneasian asianosaisesta, jolla on asiavaltuus. Käsitys siitä, että jotta osapuolet, joita asia koskee, voisivat puolustaa menettelyllisiä oikeuksiaan, niihin on sovellettava edellä mainittuun asiaan Plaumann vastaan komissio perustuvan oikeuskäytännön perinteisiä kriteerejä EY 230 artiklan vaatimusten mukaisesti, supistaisi merkittävästi niiden kantajien ryhmää, joiden kanteet voidaan ottaa tutkittavaksi.

123. Asiassa 3F vastaan komissio annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt sen, että tuensaajayrityksen työntekijöiden edunvalvontaelinten voidaan katsoa olevan EY 88 artiklan kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee. [82]

126. Päinvastaisessa tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysi ei ole mielestäni ristiriidassa sen oikeuskäytännön linjauksen kanssa, jonka yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt osapuolen, jota asia koskee, käsitteen osalta. Vaikuttaa pikemminkin siltä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely on tavallaan luonnollista ja loogista kehitystä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä puolustetusta erittäin laajasta lähestymistavasta, ja kuten oikeuskäytännön tarkastelu osoittaa, kyseinen päättely vaikuttaa taloudellisten realiteettien kannalta loogiselta.

80 – Asia T-167/04, Asklepios Kliniken v. komissio, tuomio 11.7.2007 (Kok., s. II-2379, 55 kohta).

81 – Ibidem, tuomion 50 kohta.

82 – Em. asia, tuomion 70 kohta.

127. Todettuaan valituksenalaisen tuomion 74 kohdassa, että tuen seuraukset tuotanto- ja

myyntiketjun alku- tai loppupään markkinoilla käytävään kilpailuun saattavat olla merkittävät ja että vaikutukset saattavat näin ollen ulottua kyseisillä markkinoilla toimivien yritysten asemaan, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selvitti valituksenalaisen tuomion 75 ja 76 kohdassa niitä tosiseikkoja, jotka saivat sen katsomaan, että tuki saattaa vaikuttaa Kronoplyn ja Kronotexin asemaan markkinoilla. Se katsoi siten, että kantajien asema kuuluu osapuolen, jota asia koskee, käsitteen piiriin ja että kanne, jonka ne olivat nostaneet menettelyllisten oikeuksiensa turvaamiseksi, on tutkittava.

128. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin onkin kiistatta mennyt erittäin pitkälle osapuolen, jota asia koskee, käsitteen määrittelemisessä, se, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin otti nyt käsiteltävässä asiassa huomioon tuotanto- ja myyntiketjun alkupään markkinat, ei vaikuta ensi näkemältä perusteettomalta.

129. Tämän lähestymistavan taustalla oleva logiikka perustuu nimittäin käsitteeseen ”saattaa vaikuttaa”. Näin ollen ei voida sulkea pois sitä, että raaka-ainemarkkinoilla saattaa olla oma osansa sellaisten elinkeinoalojen arvioinnissa, joilla toiminnan kannattavuus on riippuvainen jatkuvasta kaukohankinnasta. Selluntuottaja toimii metsäteollisuudessa useilla markkinoilla niin tuotanto- ja myyntiketjun alku- kuin loppupäässä. Tällä alalla puun hankinta riippuu ratkaisevasti etäisyyksistä sekä vakaiden ja edullisten energialähteiden saatavuudesta.

130. Vaikuttaa siltä, että perustelu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksumalle lähestymistavalle esitetään valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, josta ilmenee, etteivät kantajat ja tuensaaja tosin ole nykyisiä eivätkä mahdollisia kilpailijoita samoilla tuotemarkkinoilla mutta käyttävät tuotantoprosessissaan samoja raaka-aineita, joita ei ole rajattomasti saatavilla alueella, jota kyseessä oleva investointihanke koskee. Koska tällaista saatavuutta on arvioitava kyseiselle alueelle sijoittautuneiden eri toimijoiden hankinta-alueiden sekä raaka-aineiden kuljetuskustannusten kannalta, on katsottava, että kantajien ja ZSG:n markkina-asemien välillä on yhteys.

131. Haluan kuitenkin esittää joitakin huomautuksia tällaisesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvioinnista.

132. Katsottuaan, etteivät kantajat ja tuensaaja olleet nykyisiä eivätkä mahdollisia kilpailijoita samoilla tuotemarkkinoilla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi kuitenkin niiden välillä raaka-aineiden saatavuutta koskevan kilpailusuhteen. Se ei siis

valinnut kilpailua tuotteiden myynnissä vaan niiden ostossa.

133. Mahdollisen kilpailusuhteen laajentaminen tällä tavalla laajentaa kuitenkin selvästi EY 88 artiklan 3 kohtaan perustuvaa kanneoikeutta. On siis määriteltävä kilpailun käsitteen ulottuvuus oikeuskäytännössä, joka koskee EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua osapuolta, jota asia koskee, eli määriteltävä, onko kyseessä suora vai välillinen kilpailu ja voidaanko huomioon ottaa ainoastaan kilpailu toimenpiteen kohteena olevilla markkinoilla.

134. Oikeuskäytäntö antaa vain vähän valaisua edellä esitettyyn kysymykseen. Siitä ilmenee, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole velvollinen vaatimaan, että asianosainen, joka vetoaa asemaansa kyseisillä markkinoilla osapuolena, jota asia koskee, osoittaa riidanalaisen päätöksen vaikuttaneen siihen merkittävästi.[83] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on lisäksi asetuttu potentiaalisen kilpailun kannalle.[84]

135. On riittävää yleisesti todeta suoran kilpailun osoittavan, että yritykset toimivat samoilla markkinoilla ja että myytävät tuotteet kilpailevat keskenään.[85] Suora kilpailusuhde voi kuitenkin esiintyä myös ostajien välillä, mikä selittää ostokartellien olemassaolon.[86] Välillinen kilpailu on peräisin yrityksistä, jotka toimivat erillisillä, joskin läheisillä markkinoilla.[87] Kilpailutilanteen huomioon ottaminen laajemmin voi myös olla perusteltua, koska komissio voi yrityksen kilpailuasemaa arvioidessaan joutua ottamaan huomioon portfoliovaikutuksen.[88]

136. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että osapuolen, jota asia koskee, käsitteen tutkimiseksi myynti- ja ostomarkkinat eivät ole kilpailun kannalta olennaisesti erilaisia.[89] Tuotteiden ostomarkkinoilla saattaa esiintyä kilpailua

83 – Em. yhdistetyt asiat Saksa ym. v. Kronofrance, tuomion 44 kohta, joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ollut millään tavalla velvollinen mm. em. asiassa Cook v. komissio ja em. asiassa Matra v. komissio annettujen tuomioiden perusteella vaatimaan, että asiassa olisi osoitettava myös, että riidanalaisen päätöksen tekeminen vaikuttaa merkittävästi kantajan asemaan relevanteilla markkinoilla. Ks. Quigley, C., *European State Aid Law and Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2009, s. 522.

84 – Asia T-395/04, Air One v. komissio, tuomio 10.5.2006 (Kok., s. II-1343) ja em. asia Asklepios Kliniken v. komissio.

85 – Ks. EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla tehdyn päätöksen yhteydessä esiintyvästä kilpailusuhteesta julkisasiamies Kokottin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-260/05 P, Sniace v. komissio, tuomio 22.11.2007 (Kok., s. I-10005, ratkaisuehdotuksen 34 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

86 – Osto- ja myyntihinnat nimittäin mainitaan kilpailunrajoitusten kohteina EY 81 artiklan 1 kohdassa ja EY 82 artiklan 2 kohdassa.

87 – Ks. julkisasiamies Tizzanon esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-12/03 P, komissio v. Tetra Laval, tuomio 15.2.2005 (Kok., s. I-987, ratkaisuehdotuksen 152 kohta).

88 – Asia T-114/02, BaByliss v. komissio, tuomio 3.4.2003 (Kok., s. II-1279, 343 kohta), jonka mukaan "komissio voi yrityksen kilpailuasemaa arvioidessaan joutua ottamaan huomioon yrityksen tavaramerkkivalikoiman tai sen seikan, että yrityksellä on huomattavia markkinaosuuksia useilla relevanteilla tuotemarkkinoilla (jäljempänä portfoliovaikutus)".

89 – Unionin tuomioistuin on esim. 1970-luvulla tutkinut määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä raaka-ainemarkkinoilla eli "upstream monopolya". Ks. yhdistetyt asiat 6/73 ja 7/73, Istituto Chemioterapico Italiano ja Commercial Solvents v. komissio, tuomio 6.3.1974 (Kok., s. 223, Kok. Ep. II, s. 229), jonka mukaan "määräävän aseman väärinkäytöstä raaka-ainemarkkinoilla voi olla kilpailua rajoittavia seurauksia johdannaistuotteiden myyntimarkkinoilla, jotka on otettava huomioon kilpailusääntöjen rikkomisen vaikutuksia arvioitaessa, vaikka johdannaistuotteiden markkinat eivät muodostakaan omia itsenäisiä markkinoitaan".

(keskenään tuotanto- ja myyntiketjun loppupään markkinoilla kilpailevat ostajat).[90] Puumarkkinoiden osalta tästä löytyy esimerkkejä amerikkalaisesta ja suomalaisesta kilpailuoikeudesta.[91]

137. Suora kilpailusuhde on nimittäin erilainen ongelmakenttä kuin sellaisen toimenpiteen suora vaikutus, joka voi olla valtiontukea. Ostajat kilpailevat suoraan muiden ostajien kanssa, ja myyjät kilpailevat suoraan muiden myyjien kanssa. Tuotteen A ostajat tai myyjät voivat kilpailla välillisesti tuotteen B ostajien tai myyjien kanssa, jos A ja B ovat vaihdettavissa keskenään.

138. Edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella on korostettava, että EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuolen, jota asia koskee, käsite ei rajoitu kilpailijoihin, vaan se voi kattaa myös monia erilaisia organisaatioita tai julkisyhteisöjä, jotka saattavat olla hallintomenettelyssä tarkoitettuja osapuolia, joita asia koskee, vaikka niillä ei olisikaan asiavaltuutta pääasiassa.

139. Mielestäni komission valitusperuste voitaisiin siis nykyisen oikeuskäytännön nojalla hyväksyä vain, jos unionin tuomioistuin päättää tulkita suppeammin osapuolen, jota asia koskee, käsitettä.

140. Kaiken edellä esitetyn perusteella ja siksi, että komissio ei moiti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se olisi vääristellyt tosiseikkoja osoittaakseen kilpailusuhteen kantajien ja tuensaajayrityksen välillä, ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää kolmannen valitusperusteen perusteettomana.

VIII ZSG:n vastine

141. ZSG on vastineessaan esittänyt useiden yleisluonteisten huomautusten lisäksi komissiota tukevia perusteluja, joita voidaan pitää itsenäisinä valitusperusteina; osa niistä on kuitenkin mielestäni jätettävä tutkimatta, ja osa koskee samoja ongelmia kuin komission vastine.

90 – Ks. yhdistetyt asiat T-185/00, T-216/00, T-299/00 ja T-300/00, M6 v. komissio, tuomio 8.10.2002 (Kok., s. II-3805, 63 kohta), jossa todetaan, ”kuten riidanalaisesta päätöksestä (71–80 perustelukappale) käy ilmi, [että] Eurovisio-järjestelmällä on kahdenlaisia kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Ensinnäkin urheilutapahtumien televisiointioikeuksien hankkiminen yhdessä, niiden jakaminen ja signaalin vaihto rajoittaa kilpailua tai jopa poistaa sen EBUn jäsenten välillä, jotka ovat kilpailijoita sekä tuotantoketjun alkupään markkinoilla, eli lähetysoikeuksien hankkimisessa, että tuotantoketjun loppupään markkinoilla, eli urheilutapahtumien televisiolähetysten markkinoilla. Toiseksi tämä järjestelmä aiheuttaa kilpailunrajoituksia suhteessa kolmansiin, koska – kuten riidanalaisen päätöksen 75 perustelukappaleesta käy ilmi – nämä oikeudet myydään yleensä yksinoikeudella, minkä vuoksi muilla kuin EBUn jäsenillä ei periaatteessa olisi oikeutta käyttää niitä”.

91 – Ks. Suomen tasavallan osalta 20.12.2001 tehty korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 20.12.2001/3179), joka koskee kahden suuren metsäteollisuusyrityksen välistä puun ostokartellia. Myös markkinaoikeus on tutkinut samantyyppistä kartellia 3.12.2009 antamassaan ratkaisussa (MAO: 614/09). Amerikkalaisen oikeuden osalta ks. asia nro 05-381, Weyerhaeuser Co. v. Ross-Simmons Hardwood Lumber Co, Supreme Courtin tuomio 20.2.2007. Kommentteja Supreme Courtin sivustolla http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2006/2006_05_381 ja http://www.calt.iastate.edu/predatorybuying.html.

142. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että EY 225 artiklasta, perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 112 artiklan 1 kohdan c alakohdasta seuraa, että valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi. [92]

143. Kyseisissä määräyksissä asetettua perusteluvelvollisuutta ei siten täytä sellainen valitus, jossa vain kerrataan tai toistetaan sanasta sanaan unionin yleisessä tuomioistuimessa jo esitetyt perusteet ja perustelut. Tällaisella valituksella pyritään tosiasiassa ainoastaan siihen, että unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetty kanne tutkitaan uudelleen, mikä ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan. [93]

144. Jos valittaja kuitenkin riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän unionin oikeuden tulkinnan tai soveltamisen, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkitut oikeuskysymykset voidaan käsitellä uudelleen muutoksenhakumenettelyssä. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osaksi toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo unionin yleisessä tuomioistuimessa. [94]

145. Perusteluista, joiden mukaan kantajilla ei ole asiavaltuutta, koska päätös ei koske niitä erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, totean siis ensinnäkin, että komissio on esittänyt mainitusta ongelmasta ZSG:n tukemana oikeudenkäyntiväitteen. Muun muassa valituksenalaisen tuomion 37 kohdasta käy ilmi, että nämä osapuolet olivat yhdessä vedonneet edellä mainittuun asiassa Plaumann vastaan komissio annettuun tuomioon perustuvasta oikeuskäytännöstä peräisin oleviin kriteereihin, ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi tähän kysymykseen valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa selkeän vastauksen katsomalla, että Kronoplyn ja Kronotexin kanne oli jätettävä päätöksen asiasisällön osalta tutkimatta. Asiavaltuutta koskevat perustelut on näin ollen jätettävä tutkimatta.

146. EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun osapuolen, jota asia koskee, käsitteen määrittelemiseksi esitettyä kilpailijoiden käsitteen laajaa tulkintaa ei ole komission kolmannen valitusperusteen käsittelyn yhteydessä esitetyn perusteella tarpeen tutkia.

147. ZSG väittää toiseksi, ettei ensimmäisen oikeusasteentuomioistuintyytynyt arvioimaan menettelyllisiä oikeuksia, ja moittii kyseistä tuomioistuinta siitä, että tämä määritteli uudelleen kanteen, jossa asetetaan kyseenalaiseksi riidanalaisen päätöksen asiasisältö, ja piti sitä näin kanteena, jolla pyritään turvaamaan menettelylliset oikeudet. Se toteaa vielä, että Cook ja Matra -oikeuskäytäntöä on tulkittava suppeasti.

92 – Ks. erityisesti asia C-240/03 P, Comunità montana della Valnerina v. komissio, tuomio 19.1.2006 (Kok., s. I-731, 105 kohta).

93 – Ibidem, tuomion 106 kohta.

94 – Em. asia British Aggregates v. komissio, tuomion 121 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

148. Katson tältä osin, että kun otetaan huomioon vastaus, joka tähän ongelmaan on annettu toisen valitusperusteen tarkastelussa, jossa päädyttiin katsomaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, ongelmaa ei ole tarpeen tutkia erikseen.

IX Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

149. Valituksessaan esittämissään vaatimuksissa komissio vaatii unionin tuomioistuinta velvoittamaan Kronoplyn ja Kronotexin korvaamaan oikeudenkäyntikulut. ZSG vaatii puolestaan, että Kronoply ja Kronotex velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisvastuullisesti.

150. Haluaisin nyt esittää huomautuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta silloin, kun valituksen on tehnyt toimielin, joka on jo saavuttanut tavoitteensa ensimmäisessä oikeusasteessa käsitellyssä pääasiassa ja joka sitten valittaa yksinomaan siitä valituksenalaisen tuomion osasta, joka koskee kanteen tutkittavaksi ottamista. Pohdin tämän asian erityisolosuhteissa, millainen oikeussuoja unionin tuomioistuimessa voidaan tarjota asianosaiselle, jonka pääasiassa esittämiä vaatimuksia ei ole hyväksytty ensimmäisessä oikeusasteessa ja joka ei halua osallistua muutoksenhakumenettelyyn.

151. Käsiteltävässä asiassa Kronoply ja Kronotex on velvoitettu valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmassa korvaamaan omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi myös komission ja kahden väliintulijan oikeudenkäyntikulut.

152. Komission valituksen perusteella Kronoply ja Kronotex ovat kuitenkin automaattisesti asianosaisia unionin tuomioistuimessa käytävässä menettelyssä, jossa pyritään ainoastaan selkeyttämään tai muuttamaan valtiontukia koskevien kanteiden tutkittavaksi ottamista koskevaa oikeuskäytäntöä eikä riitauttamaan valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmaa.

153. Jos siis oletetaan, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, että komissio toimii yleisen edun edistämiseksi, on mielestäni järkevää, että valituksen lopputuloksesta riippumatta unionin tuomioistuin vapauttaa asianosaisen, joka ei ole tehnyt aloitetta asian saattamiseksi unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi eikä esittänyt valituksen yhteydessä huomautuksia, velvollisuudesta korvata komission tai muiden asianosaisten oikeudenkäyntikulut.

154. Tällainen ratkaisu, joka voidaan johtaa työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan sanamuodosta, vastaisi paremmin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden vaatimuksia.

X Ratkaisuehdotus

155. Kaiken edellä esitetyn perusteella ja siitä syystä, että kehotan unionin tuomioistuinta vahvistamaan uudelleen asiassa C-198/91, Cook vastaan komissio, 19.5.1993 annettuun tuomioon ja asiassa C-225/91, Matra vastaan komissio, 15.6.1993 annettuun tuomioon perustuvan oikeuskäytännön, katson seuraavaa:

Ehdotan, että Euroopan komission päävalituksen ensimmäinen ja kolmas valitusperuste hylätään.

Ehdotan kuitenkin, että unionin tuomioistuin hyväksyy päävalituksen toisen valitusperusteen ja kumoaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-388/02, Kronoply ja Kronotex vastaan komissio, 10.12.2008 antaman tuomion siltä osin kuin siinä otettiin tutkittavaksi toinen kanneperuste, jolla pyrittiin turvaamaan kantajien menettelylliset takeet, vaikka kantajat eivät olleet esittäneet selkeästi ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti syitä, joiden vuoksi Euroopan yhteisöjen komission olisi pitänyt aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely. Koska voidaan katsoa, että kantajat eivät nostaneet kannetta, joka voitaisiin ottaa tutkittavaksi niiden menettelyllisten oikeuksien puolustamisen vuoksi, unionin tuomioistuimella on mielestäni oikeus ratkaista asia lopullisesti, ja prosessiekonomisista syistä ehdotan, että ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne jätetään tutkimatta ja että asiaa ei palauteta unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotan, että Euroopan komissio ja Zellstoff Stendal GmbH vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.