JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
17 päivänä syyskuuta 1998 *

1. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Italian tasavalta on nostanut kanteen 22.10.1996 tehdystä komission päätöksestä, jossa todetaan, että Italian verovuosina 1993 ja 1994 käyttöön ottama maanteiden tavaraliikennettä toisen lukuun harjoittaville yrityksille myönnettävien verohelpotusten järjestelmä on laiton ja yhteismarkkinoille soveltumaton. Kyseisellä järjestelmällä jatkettiin käytännössä verovuonna 1992 käyttöön otettua järjestelmää, jonka komissio oli kieltänyt 9.6.1993 antamallaan päätöksellä. Yhteisöjen tuomioistuimen 29.1.1998 antamassa tuomiossa todettiin, että Italian tasavalta ei ole noudattanut tätä päätöstä.

Alkuperäinen järjestelmä

2. Yhdeksänkymmentäluvun alussa Italian polttoaineverot kuuluivat yhteisön korkeimpiin. Lievittääkseen maanteiden tavarakuljetusalan vaikeuksia, jotka lopulta johtivat maan talous- ja yhteiskuntaelämää vakavasti häirinneeseen lakkoon, Italian hallitus ryhtyi huhtikuussa 1990 alentamaan alan kilpailua vaikeuttaneita kustannuksia ja erikseen myöntämään liikenteenharjoittajille verohelpotusta, jonka tarkoituksena oli alentaa dieselöljyn todellista hintaa.

3. Ilmoittamatta asiasta etukäteen komissiolle Italian hallitus otti 28.1.1992 tehdyllä ministeriön päätöksellä [1] käyttöön verovuoden 1992 ajaksi erityisen verohelpotuksen maanteiden tavaraliikennettä toisen lukuun harjoittaville kansallisille yrityksille. Verohelpotus annettiin hyvityksenä siten, että saajat voivat valintansa mukaan vähentää sen luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tuloverosta tai kunnallisverosta taikka arvonlisäverotilityksistä tai työntekijöiden palkoista tehtävistä pidätyksistä. Verohelpotuksen määrä, johon sovellettiin tiettyjä enimmäismääriä, vaihteli verohelpotuksen saaneiden yritysten Italian alueella ostaman dieselöljyn keskihinnan ja muissa jäsenvaltioissa sovelletun keskihinnan välisen eron mukaan. Huomautettakoon, että verohelpotuksen ajoneuvokohtainen määrä kasvoi progressiivisesti ajoneuvon koon mukaan, mikä suosi kuormankantokyvyltään suurimpia ajoneuvoja. Vähennysten suorittamispäivät ja tekemistiheys vaihtelivat valitun verotusmuodon mukaan.

4. Komissio pyysi 15.4.1992 päiväämällään kirjeellä Italian hallitukselta yksityiskohtaisia tietoja uusista säännöksistä ja ilmoitti samalla, että näillä säännöksillä toteutetuilla toimenpiteillä saatetaan rikkoa Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 92 artiklan 1 kohtaa. Ita-

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana, jäljempänä GURI, nro 25, 31.1.1992.

lian hallitus vastasi, että verohelpotusta ei voida pitää perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettuna tukena, vaan puhtaasti verotuksellisena toimenpiteenä, jolla pyritään tasoittamaan erityisen korkeiden polttoaine- ja voiteluaineverojen vaikutuksia kuljetusyritykselle ja joka ei millään tavalla vääristä kilpailua. Komissio ilmoitti Italian hallitukselle 26.10.1992 päivätyllä kirjeellään päättäneensä aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn.

Komission päätös 9.6.1993

5. Menettelyn päätteeksi komissio teki 9.6.1993 päätöksen 93/496/ETY [2], jossa

a) todettiin, että verohelpotusjärjestelmä oli laiton, koska se oli perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan vastaisesti ilman komissiolle etukäteen annettua ilmoitusta myönnetty valtiontuki, ja lisäksi että järjestelmä oli yhteismarkkinoille soveltumaton, koska se ei täyttänyt yhtäkään perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten edellytyksistä eikä asetuksen N:o 1107/70 edellytyksiä [3], ja

b) määrättiin, että Italian tasavallan on lakkautettava kyseinen järjestelmä ja perittävä kahden kuukauden kuluessa takaisin siihen mennessä myönnetty tuki korkoineen, ja lisäksi ilmoitettava komissiolle päätöksen vuoksi toteutetuista toimenpiteistä.

6. Päätöksen johdanto-osan seuraava kohta [4] on syytä tuoda esiin:

"Järjestelmä nostaa tulorahoituksen bruttokatetta yhdellä ainoalla elinkeinoelämän osa-alueella toimivien yritysten osalta. Lisäksi on syytä todeta, että vain Italiassa rekisteröidyt maanteiden tavaraliikennettä harjoittavat toimijat saavat toimenpiteen tarjoaman edun. Nämä toimijat kilpailevat sekä muita kulje-

2 — Valtiontuesta tehty päätös 93/496/ETY C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (ammattiliikennettä toisen lukuun harjoittaville yrityksille myönnettävä verohelpotus; EYVL L 233, s. 10).

3 — Tuen myöntämisestä rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen 4 päivänä kesäkuuta 1970 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1107/70 (EYVL L 130, s. 1), johon on tehty useita muutoksia. Kyseisen säädöksen perusteella voitiin tietyin edellytyksin myöntää poikkeuksellisia ja väliaikaisia tukia, joilla pyrittiin uudelleenjärjestelyn osana poistamaan vakavia rakenneongelmia aiheuttavaa ylikapasiteettia.

4 — Johdanto-osan III osan 16. perustelukappale.

tusmuotoja harjoittavien yritysten että muiden jäsenvaltioiden toimijoiden kanssa. Toimenpiteestä syntyvä tulorahoituksen bruttokate johtaa siis selkeään kilpailun vääristymiseen niiden yritysten hyväksi, jotka saavat toimenpiteen tarjoaman edun."

7. Italian tasavalta ei riitauttanut päätöstä, mutta ei myöskään perinyt verohelpotuksina annettuja tukia takaisin. Lisäksi Italian hallitus pidensi järjestelmän voimassaoloa verovuodelle 1993 ja ulotti sen samalla koskemaan muiden jäsenvaltioiden kuljetusyrityksiä myöntämällä niille Italian alueella ajamiseen tarvittavan dieselöljyn kulutuksen mukaan laskettavaa tukea. [5] Tuen määrä ja myöntämisperusteet oli määrä vahvistaa täytäntöönpanosäännöksin. Tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan koskaan annettu.

8. Italian hallitus ilmoitti kirjeellään 26.8.1993 komissiolle, että ulottamalla riidanalaisen järjestelmän koskemaan muiden jäsenvaltioiden yrityksiä se oli korjannut päätöksessä sitä vastaan esitetyn pääasiallisen moitteen. Italian hallitus ilmoitti lisäksi, että verohallinnolle olisi ollut teknisesti hyvin vaikeaa ja työlästä periä takaisin jo annetut verohelpotukset, koska niitä oli vähennetty useiden veronmaksuerien ja lopullisen veron maksuunpanon yhteydessä.

9. Komissio ilmoitti 24.11.1993 päivätyssä vastauksessaan, että sen päätös ei pelkästään koskenut sitä, että verohelpotusjärjestelmällä taattiin italialaisille yrittäjille muiden jäsenvaltioiden yrittäjiä edullisempi kohtelu, vaan myös sitä, että järjestelmä oli yhteismarkkinoille soveltumaton, koska sillä otettiin käyttöön tiettyä alaa — eli toisen lukuun harjoitettavaa maanteiden tavaraliikennettä — koskevia etuja, joita ei myönnetty yleisesti, mikä vääristi kilpailua. Komissio katsoi, että verohelpotusjärjestelmän voimassaoloajan pidentäminen ja jo annettujen verohelpotusten takaisinperinnän laiminlyöminen merkitsivät sitä, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut päätöksen mukaisia velvoitteitaan.

10. Tästä huolimatta Italian hallitus pidensi järjestelmän voimassaolon verovuodelle 1994 [6] ja rajoitti sitä saman vuoden toisella puoliskolla koskemaan kunkin yrityksen sataa ensimmäistä ajoneuvoa.

5 — 29.3.1993 annettu asetus (decreto-legge) nro 82 (*GURI* nro 134, 10.6.1993), joka muutettiin ja vahvistettiin 27.5.1993 annetulla lailla nro 162 (*GURI* nro 123, 28.5.1993), ja 23.5.1994 annettu asetus (decreto-legge) nro 309 (*GURI* nro 119, 24.5.1994), jota muutettiin 22.7.1994 annetulla lailla nro 459 (*GURI* nro 171, 23.7.1994).

6 — 22.11.1994 annettu asetus (decreto-legge) nro 642 (*GURI* nro 273, 22.11.1994), jonka voimassaoloa pidennettiin 21.1.1995 annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 21 (*GURI* nro 17, 21.1.1995) ja joka vahvistettiin 22.3.1995 annetulla lailla nro 84 (*GURI* nro 68, 22.3.1995), sekä 29.3.1995 annettu asetus (decreto-legge) nro 92 (*GURI* nro 75, 30.3.1995), jonka voimassaoloa on pidennetty useita kertoja ja joka muutettuna vahvistettiin 5.1.1996 annetulla lailla nro 11 (*GURI* nro 9, 12.1.1996).

Perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne

11. Uuden kirjeenvaihdon jälkeen komissio nosti 18.8.1995 perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan nojalla kanteen sen toteamiseksi, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut päätöksen 93/496/ETY mukaisia velvoitteitaan, erityisesti velvoitetta periä takaisin verovuodesta 1992 alkaen myönnettyä tukea, joka otettiin ensimmäisen kerran käyttöön tammikuussa 1992 tehdyllä ministeriön päätöksellä.

12. Italian hallitus ei ollut määräajassa valittanut päätöksestä eikä siten kiistänyt päätöksen pätevyyttä asian käsittelyn kuluessa yhteisöjen tuomioistuimessa, joten se keskittyi puolustuksessaan niihin vaikeuksiin, jotka annettujen verohelpotusten takaisinperinnästä aiheutuisivat. Väitettä pidettiin perustelemattomana 29.1.1998 annetussa tuomiossa, [7] jossa vahvistettiin, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut päätöstä 93/496/ETY.

Muutettu järjestelmä

13. Komissio oli tällä välin 4.12.1995 ilmoittanut Italian viranomaisille päätöksestään aloittaa uusi perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen menettely, joka kohdistui tällä kerralla verovuosina 1993 ja 1994 sovellettua verohelpotusjärjestelmää vastaan. Kyseinen uusi järjestelmä poikkesi ministeriön päätöksellä vuonna 1992 käyttöön otetusta verohelpotusjärjestelmästä siten, että siinä annettiin hyvitystä muiden jäsenvaltioiden kuljetusyrityksille (hyvitysjärjestelmä). Täytäntöönpanosäännösten antamisen jälkeen hyvityksen määrän oli tarkoitus vastata verohelpotusjärjestelmän mukaista määrää. Samalla kirjeellä komissio kehotti Italian hallitusta antamaan lisätietoja sekä lakkauttamaan välittömästi tukijärjestelmän.

14. Italian tasavalta ilmoitti komissiolle 26.3.1996 päivätyllä kirjeellä, että hyvitysjärjestelmän soveltamisesta ja hyvityksen määrästä ei ollut vielä annettu säännöksiä.

Päätös 22.10.1996

15. Komissio teki 22.10.1996 päätöksen 97/270/EY, [8] joka annettiin tiedoksi Italian

7 — Asia C-280/95, komissio v. Italia (Kok. 1998, s. I-259).

8 — Italian käyttöön ottamasta toisen lukuun harjoitettavalle maanteiden tavaraliikenteelle myönnettävien verohelpotuksien järjestelmästä tehty päätös 97/270/EY (C/45/95 ex NN/48/95; EYVL 1997 L 106, s. 22).

hallitukselle 4.11.1996 päivätyllä kirjeellä. Päätöksen 1—3 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1 artikla

Italian verohelpotusten muodossa käyttöön ottama tukijärjestelmä, jota sovelletaan toisen lukuun harjoitettavaan maanteiden tavaraliikenteeseen 27 päivänä toukokuuta 1993 annettuun lakiin nro 162 (GURI nro 123, 28.5.1993), 22 päivänä maaliskuuta 1995 annettuun lakiin nro 84 (GURI nro 68, 22.3.1995) ja 26 päivänä syyskuuta annettuun asetukseen nro 402, joka on muunnettava laiksi, (GURI nro 226, 27.9.1995) sisältyvien yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti, on laiton, koska se on pantu täytäntöön perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdassa mainittujen menettelyä koskevien määräysten vastaisesti; se ei myöskään sovellu sisämarkkinoille perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sillä se ei täytä yhtäkään 92 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten edellytyksistä eikä asetuksen N:o 1107/70 edellytyksiä.

2 artikla

Italian on lakkautettava 1 artiklassa tarkoitettu tuki, pidättäydyttävä säätämästä uutta lainsäädäntöä ja antamasta uusia määräyksiä kaiken 1 artiklassa tarkoitetussa muodossa annettavan uuden tuen käyttöönotosta ja perittävä tuki takaisin. Tuki peritään takaisin menettelyä ja täytäntöönpanoa koskevan Italian lainsäädännön mukaisesti korkoineen, jotka lasketaan alueellisia tukijärjestelmiä arvioitaessa käytettävien vertailulukujen pohjalta ja jotka peritään tuen maksupäivästä sen todelliseen takaisinmaksupäivään.

3 artikla

Italian on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut noudattaakseen sitä."

16. Italian tasavalta nosti 10.1.1997 nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

17. Nyt käsiteltävänä olevan asian kohteena olevaa järjestelmää ei enää pidennetty vuoden 1994 jälkeen.

Pätemättömyyttä koskeva kanneperuste

18. Italian tasavalta katsoo, että kun komissio teki päätöksen 97/270/EY, se rikkoi perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklaa ja sovelsi näi-

tä artikloja väärin. Tämä ainoa kanneperuste jakautuu ensisijaiseen osaan ja toissijaiseen osaan.

Kanneperusteen ensisijainen osa

19. Kantaja katsoo, että verovuosina 1993 ja 1994 käytössä ollut kaksinkertainen verohelpotus- ja hyvitysjärjestelmä ei ole yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, koska sillä ei myönnetä — suoraan eikä välillisesti — valtion varoista tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla joitakin yrityksiä tai tuotannonalaa ja vaikuttaa kauppaan. Kanneperusteen tässä osassa kantaja esittää kolme väitettä, jotka voidaan tiivistää siten, että toisella kielteisellä päätöksellä laittomiksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomiksi todetut verohelpotus- ja hyvitystoimenpiteet

a) eivät ole valtiontukea,

b) eivät missään tapauksessa vääristä kilpailua,

c) eivät ole aiheuttaneet italialaisten yritysten ja muiden jäsenvaltioiden yritysten välistä syrjintää.

Seuraavassa tarkastelen näitä kolmea väitettä, mutta siinä järjestyksessä, jota pidän selkeimpänä: aluksi tarkastelen riidanalaisen verohelpotusjärjestelmän luonnetta voidakseni selvittää, onko se perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Sen jälkeen selvitän, soveltuuko toimenpide yhteismarkkinoille tutkimalla, vaikuttaako se jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vaikuttaako se haitallisesti kilpailun vapauteen suosimalla yhtä ainoaa kansallisuuden perusteella määriteltyä kuljetusalan osa-aluetta.

a) Verohelpotusjärjestelmän luonne

20. Italian hallitus katsoo, että sellaiset toimenpiteet, joilla myönnetään tietylle kuljetusyritysten ryhmälle polttoaineen ja voiteluaineen kulutuksen mukaan laskettava verohelpotus, ovat luonteeltaan puhtaasti verotuksellisia. Osoituksena tästä on Italian hallituksen mukaan se, että samaan tulokseen olisi voitu päästä alentamalla polttoaineveroa yleisesti, mutta tämä ratkaisu hylättiin, koska se olisi johtanut verotulojen kohtuuttomaan laskuun. Verohelpotusjärjestelmän avulla voidaan yksilöllistää eri edunsaajaryhmiin kohdistuvaa verorasitusta alentamalla sitä niiden yritysten osalta, jotka muuten joutuisivat ulko-

maisia kilpailijoitaan selvästi huonompaan asemaan. Kun otetaan huomioon suuri ero polttoaineen hinnassa Italian ja sen naapurimaiden, erityisesti Ranskan, välillä ja se, että nykyaikaisella kuljetuskalustolla voidaan ajaa pitkiä matkoja ilman polttoainetäydennystä, voivat eurooppalaiset liikennöijät ajaa Italian alueelle polttoainetankit täynnä ja harjoittaa kabotaasiliikennettä olennaisesti paremmilla edellytyksillä kuin italialaiset yrittäjät, jolleivät nämä saa verohelpotusta. Italian hallituksen mukaan kyseinen toimenpide ei siten ole taloudellista tukea vaan polttoaineveron osittaista ja välillistä palautusta.

välillä ei vuoden 1995 jälkeen enää ollut suurta eroa — eivätkä italialaiset yritykset näin ollen myöskään olleet enää epäedullisemmassa asemassa — tuki menetti merkityksensä, eikä sitä pidennetty enää verovuoden 1994 jälkeen (ks. edellä 17 kohta). Italian hallituksen asiamies vahvisti viimeksi mainitun seikan yksiselitteisesti suullisessa käsittelyssä.

Tarkastelen kuitenkin vielä kanneperusteen sitä osaa, johon Italia ensisijaisesti vetoaa, jotta arviointi olisi tyhjentävä.

21. Itse asiassa kanneperusteen ensisijainen osa voidaan hylätä jo näiden Italian hallituksen itsensä esittämien väitteiden perusteella. Verohelpotusjärjestelmällä, jonka laillisuutta Italian hallitus puolustaa tässä menettelyssä, pyrittiin selvästi parantamaan kansallisen tavaraliikenteen yhden alan kilpailuasemaa muiden jäsenvaltioiden yrityksiin nähden. Kuitenkin juuri tällaista toimintaa valtiontukea koskevalla yhteisön lainsäädännöllä pyritään estämään.

Kun järjestelmän tavoite tunnetaan, on helppoa määritellä sen luonne. Kun kerran verohelpotuksen määrä kasvaa progressiivisesti edun kohteena olevan ajoneuvon koon mukaan, sillä pyritään suosimaan kuormankantokyvyltään suurimpia ajoneuvoja, eli ajoneuvoja, jotka ovat kilpailukykyisimmät kansainvälisillä markkinoilla. Samoin voidaan ymmärtää järjestelmän väliaikaisuus: kun Italian ja sen naapurimaiden polttoainehintojen

22. Ensinnäkään en oikein ymmärrä mitä syytä Italian hallituksella on luonnehtia tässä käsiteltävää toimenpidettä puhtaasti verotukselliseksi. Jo vuodesta 1961 yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tuen käsitteen yksinomaan vaikutusten perusteella: [9] ratkaisevaa ei ole toimenpiteen muoto eikä missään tapauksessa sen oikeudellinen luonne tai tavoite, [10] vaan tulos, johon se johtaa. [11] *Kaikki* toimenpiteet, *joilla perustetaan valtion varoja vastaavasti vähentäviä taloudellisia etuja ja joilla*

9 — "Toimenpiteitä, jotka erilaisissa muodoissaan keventävät yrityksen talousarvioon tavallisesti sisältyviä maksuja", asia 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 23.2.1961 (Kok. 1961, s. 1, 9 kohta; Kok. Ep. I, s. 69).

10 — Ellei tämä tavoite ole, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, täysin ristiriidassa perustamissopimuksen määräysten tarkoituksen kanssa.

11 — "92 artiklassa ei erotella siinä tarkoitettuja toimenpiteitä niiden perusteiden tai tavoitteiden perusteella, vaan määritetään ne niiden vaikutuksen mukaan", asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, 27 kohta; Kok. Ep. II, s. 323).

suositaan tiettyä yritystä tai tiettyä tuotannonalaa, ovat pääsääntöisesti perustamissopimuksen 92 artiklan mukaista valtiontukea. Siten on riittävää, että nämä kolme edellytystä täyttyvät toimenpiteen osalta.

23. On kiistatonta, että kaikista verohelpotuksista — ja näin ollen myös tässä käsiteltävästä toimenpiteestä — seuraa etua niiden saajille ja vastaavaa vähennystä valtion varoihin. Ei voida katsoa, että nyt käsiteltävän asian kohteena olevaa järjestelmää sovellettaisiin yhdenmukaisesti koko talousjärjestelmässä suosimatta tiettyjä yrityksiä tai aloja. [12] Päinvastoin sen nimenomainen tavoite on hyödyttää yksinomaan maanteiden tavaraliikennettä toisen lukuun harjoittavia yrityksiä eli riittävän yksilöityä tuotannonalaa. Tämän vuoksi järjestelmä kuuluu lähtökohtaisesti 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

24. Kuitenkin on ainakin kolme tapausta, joissa toimenpide ei ole varsinaista valtiontukea, vaikka niissä täyttyvät kyseiset kolme edellytystä:

a) kun valtio toimii yksityisenä talousalan toimijana, [13]

b) kun valtiolla on siviilioikeudellisia velvoitteita, kuten vahingonkorvausvelvollisuus tai velvollisuus palauttaa aiheettomasti suoritettuja maksuja, [14] ja

c) kun poikkeustoimi kuuluu yleiseen järjestelmään, esimerkiksi verojärjestelmään tai sosiaaliturvajärjestelmään, ja kun sitä voidaan perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella. [15]

25. Komissio on pyrkinyt osoittamaan, ettei ensin mainittua tilannetta voida soveltaa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. [16] En mitenkään ymmärrä, miten valtion toiminta, kun se on myöntänyt tässä kyseessä olevia verohelpotuksia, voitaisiin rinnastaa markkinataloudessa yleisesti vallitsevissa olosuhteissa toimivan yksityisen sijoittajan toimintaan.

En myöskään pidä mahdollisena, että verohelpotusta myönnettäisiin valtion siviilioikeu-

12 — Ks. yleisiä toimenpiteitä koskeva määritelmä, joka esitetään kirjoituksessa "Second Survey on State Aids in the EC in the manufacturing and certain other sectors", Euroopan yhteisöjen komissio, Luxemburg, 1991, s. 4—5.

13 — Tämä edellytys perustuu edunsaajayrityksen mahdollisuuksiin saada kyseiset summat pääomamarkkinoilta; ks. asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, 39 kohta).

14 — Ks. asia 61/79, Denkavit Italiana, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1205, 31 kohta).

15 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Italia v. komissio, 33 kohta.

16 — Ks. päätöksen 97/270/EY IV osan neljäs perustelukappale.

dellisten velvoitteiden täyttämiseksi. Siksi edellä toisena mainittua tilannetta ei myöskään voida soveltaa.

26. Mielestäni on syytä kiinnittää enemmän huomiota Italian hallituksen väitteeseen, jonka mukaan kanteen kohteena olevassa päätöksessä tarkoitettu järjestelmä liittyy maan teollisuuspolitiikkaan, koska se vaikutustensa puolesta on verrattavissa eri jäsenvaltioissa käytössä oleviin porrastetun energiaveron järjestelmiin, joissa energiaa verotetaan eri tavalla sen mukaan, käytetäänkö sitä kotitalouksissa vai teollisuudessa. Jos väite pitäisi paikkansa, tämän järjestelmän epäsuotuisia vaikutuksia yhteisön kilpailuun voitaisiin estää ainoastaan lähentämällä lainsäädäntöä perustamissopimuksen 100 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti.

27. Myönnettäköön, että joskus voi olla vaikeaa erottaa toisistaan sellaiset toimenpiteet, jotka voivat olla julkisia avustuksia, ja sellaiset, jotka kuuluvat valtion yleiseen verojärjestelmään. Kaikki verohelpotusjärjestelmät johtavat kuitenkin siihen, että jokin verovelvollisten ryhmä tai osa vapautetaan yleisesti sovellettavasta verojärjestelmästä. Näiden vapautusten [17] tavoitteet eivät useinkaan ole sellaisia, joita voidaan kutsua ensisijaisiksi verovaatimuksiksi. [18] Niiden tavoitteet ovat siten luonteeltaan sosiaalisia, kuten teollisen tai alueellisen kehityksen edistäminen. Tehtävänsä puolesta nämä vapautukset muistuttavat valtion myöntämää suoraa tukea siinä määrin, että niitä on pidettävä perustamissopimuksen 92 artiklan mukaisena tukena. Tässä tapauksessa on vapautukset käyttöön ottaneen valtion asia näyttää toteen, että ne tätä vastoin ovat sellaisia, joita on kutsuttu "luonteeltaan yleisiksi toimenpiteiksi" ja jotka tässä ominaisuudessaan eivät kuulu 92 artiklan soveltamisalaan. Tämän vuoksi asianomaisen valtion on selvitettävä, mitä järjestelmän sisäistä periaatetta kyseiset toimenpiteet noudattavat, jolloin pyrkimykset parantaa tietyn alan edellytyksiä ulkomaisiin kilpailijoihin nähden eivät selvästikään voi tulla kysymykseen. Kuitenkin tässä käsiteltävät säännökset perustuvat juuri tällaisiin pyrkimyksiin eivätkä mihinkään muuhun. Kysymys on yksinkertaisesti taloudellisen tuen myöntämisestä, minkä avulla vähennetään italialaisiin kuljetusyrityksiin kohdistuvaa suhteellista haittaa, joka johtuu Italiassa perittävistä polttoaineiden ja voiteluaineiden korkeista hinnoista. Kyseessä on toisin sanoen italialaisten yritysten kilpailukyvyn parantaminen. Tämä on ainoa "teollisuuspoliittinen" syy, johon voidaan vedota.

17 — Ratkaisevaa ei ole toimenpiteen muodollinen nimitys (vapautus, alennus, etu, vähennys, helpotus tai muu), vaan sen luonne verosäännöksenä, jolla luodaan poikkeuksellinen tilanne yhden tai useamman verovelvollisen hyväksi.

18 — Vasta silloin nämä vapautukset ovat varsinaisia "verohelpotuksia" — erilaiset vähennykset, joista säädetään erilaisissa verojärjestelmissä ja joissa on sama verotuksellinen periaate kuin näillä, eivät tekniseltä kannalta ole verohelpotuksia, vaan objektiivisia verosäännöksiä samalla tavalla kuin esimerkiksi veron määräytymisperusteen laskemista koskevat säännökset (ks. tältä osin Lang, Joachim: *Systematisierung der Steuervergünstigungen*, 1974, s. 73— , jota lainataan teoksessa Frick, Karl Alois: *Einkommensteuerliche Steuervergünstigungen und Beihilfeverbot nach dem EG-Vertrag*, 1994, s. 28). Näin ollen lasten elatuksesta myönnettävät tuloveron vähennykset eivät ole varsinaisia verohelpotuksia, koska ne perustuvat samalle veronmaksukyvyn periaatteelle, jolle itse verokin perustuu.

28. Näin ollen voidaan katsoa, että järjestelmä, jota kanteen kohteena oleva päätös koskee, on kiistattomasti perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

b) Toimenpiteen soveltuvuus yhteismarkkinoille

29. Vaikka pystynkin vaikeuksitta erottamaan kyseessä olevan verohelpotusjärjestelmän sen tehtävän perusteella toimenpiteistä, jotka jossakin valtiossa on otettu käyttöön osana sen yleistä verojärjestelmää, minun on nyt palattava tämän järjestelmän vaikutuksia koskevaan kysymykseen voidakseni tutkia, soveltuuko se yhteismarkkinoille. Tältä osin 92 artiklassa kielletään kaikenlainen valtiontuki, joka täyttää seuraavat kaksi edellytystä: se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

30. Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat tiedot — joiden tulokset esitetään kanteen kohteena olevan päätöksen IV osan 18. perustelukappaleessa — osoittavat, että vuonna 1992 noin 16 prosenttia maanteiden tavaraliikennettä toisen lukuun harjoittavien italialaisten yritysten toiminnasta muodostui kansainvälisistä kuljetuksista. Lisäksi yhteisössä vuosina 1990—1993 suoritetusta maanteiden kabotaasiliikenteestä toteutui Italiassa 14 prosenttia. Kun otetaan huomioon tammikuusta 1993 jatkuneen maanteiden tavaraliikenteen asteittaisen vapautumisen [19] lisävaikutus, on kiistatonta, että tuki vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan, eikä kantaja tätä kiistäkään. Koska toinen edellä mainitsemani edellytys täyttyy tässä tapauksessa, tutkittavaksi jää ainoastaan se, loukataanko riidanalaisella järjestelmällä tosiasiallisesti tai mahdollisesti kilpailun vapautta.

31. Komissio toteaa päätöksessään, että maanteiden tavaraliikennettä toisen lukuun harjoittavien italialaisten yritysten tukijärjestelmä vääristää kilpailua sekä muihin kuin italialaisiin maanteiden tavaraliikennettä harjoittaviin yhteisön yritysten osalta että tieliikennettä omaan lukuunsa harjoittaviin italialaisiin yritysten osalta. Vastineessaan komissio huomauttaa myös, että verohelpotuksen rajoittaminen sataan ajoneuvoon yritystä kohti, joka otettiin käyttöön verovuoden 1994 jälkipuoliskolla, minkä jälkeen hyvityksiä ei enää sovellettu, vääristi myös suurten ja pienten kuljetusyritysten välistä kilpailua.

Ryhdyn nyt tarkastelemaan kutakin näistä kolmesta tapauksesta ja teen lopuksi kokonaisarvion.

19 — Vapautuminen toteutettiin yhteisössä jäsenvaltion alueelle tai sen alueella taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsystä 26 päivänä maaliskuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 881/92 (EYVL L 95, s. 1) nojalla sekä edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltioista olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden tavaraliikennettä jäsenvaltiossa 25 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3118/93 (EYVL L 279, s. 1) nojalla.

— Kilpailun vääristymät muiden kuin italialaisten yhteisön yritysten osalta

32. Italian hallitus väittää, että yhteisön kuljetusyritykset, jotka olivat samanlaisessa tilanteessa kuin kyseessä olevasta toimenpiteestä etua saaneet italialaiset yritykset, saattoivat turvautua hyvitysjärjestelmään, joka otettiin käyttöön 26.1.1993 annetulla asetuksella (decreto-legge), [20] jonka 14 §:n 4 momentin mukaan yhteisön kuljetusyritykset voivat hakea Italian alueella kuljetulla matkalla kulutettua dieselöljyä varten tukea, jonka määrä ja myöntämisperusteet oli tarkoitus vahvistaa täytäntöönpanosäännöksin. Tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan koskaan annettu, eikä järjestelmään perustuvia hyvityksiä ole myönnetty.

Italian hallituksen mukaan täytäntöönpanosäännösten antamismenettely keskeytettiin kanteen kohteena olevan päätöksen tiedoksi antamisen vuoksi, mutta säännösten puuttuminen ei estänyt yhteisön kuljetusyrityksiä vaatimasta asetuksen 14 §:n mukaista tukea. Se, ettei tällaisia vaatimuksia esitetty, johtui Italian hallituksen mukaan siitä, ettei muilla kuin italialaisilla yrityksillä ollut taloudellista mielenkiintoa hyvityksiä kohtaan, koska niiden oli helpompaa ajaa Italian alueelle tankit täynnä polttoainetta.

33. Edellä esitetyt väitteet ovat mielestäni asian kannalta merkityksettömiä ja äärimmäisen keinotekoisia. Ensimmäisen väitteen osalta yhdyn komission näkemykseen, jonka mukaan Italian hallitus olisi voinut osoittaa samaa kuuliaisuutta verohelpotusjärjestelmän suhteen, jonka ensimmäisen version komissio oli jo vuonna 1993 todennut perustamissopimuksen vastaiseksi. Minkä vuoksi Italian hallitus ei lakkauttanut verohelpotusjärjestelmää samalla tavalla kuin se myöhemmin lakkautti hyvitysjärjestelmän? Kun toisen väitteen osalta otetaan huomioon 14 §:n sisältö, olisi ollut yllättävää, jos jokin yritys olisi todella vaatinut hyvitystä, kun täytäntöönpanosäännöksiä ei ollut, eikä näin ollen ollut myöskään mitään selviä tietoja hyvityksen määrästä tai myöntämisperusteista. [21]

34. Italian hallituksen väitteeseen, jonka mukaan riidanalainen järjestelmä ei millään tavalla vääristä kilpailua vaan asettaa kansalliset yritykset ja niiden yhteisössä toimivat kilpailijat samanarvoiseen asemaan vähentämällä kansallisten yritysten verorasitusta, on vastattava 2.7.1974 annettua tuomiota (alaviitteessä 11 mainittu asia Italia vastaan komissio) mukaillen, että lähtökohtana on ehdottomasti pidettävä kilpailutilannetta, joka vallitsi yhteismarkkinoilla ennen riidanalaisen toimenpiteen käyttöönottoa. Tämä kilpailutilanne muodostui useista tekijöistä, jotka vaikuttivat

20 — *GURI* nro 21, 27.1.1993.

21 — Italian hallituksen asiamies esitti suullisessa käsittelyssä, että sellaisia vaatimuksia olisi voitu esittää vastalauseena.

tuotantokustannuksiin eri tavalla kussakin jäsenvaltiossa. Yhdessä jäsenvaltiossa yksipuolisesti tehty muutos yhteen tällaiseen tekijään tietyllä talouden alalla on omiaan häiritsemään vallitsevaa tasapainoa.

35. On siis osoitettu, että verovuosina 1993 ja 1994 eräs kuljetusala Italiassa sai sellaista taloudellista tukea, jota ei annettu muista jäsenvaltioista oleville kilpailijoille, mikä on näkemykseni mukaan perustamissopimuksen 7 artiklan vastaista. Tämä tosiseikka on jo yksin riittävä osoitus siitä, että kanteen kohteena oleva päätös on perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukainen, minkä vuoksi nyt käsiteltävänä oleva kanne ei ole perusteltu (ks. edellä 21 kohta). Palaan kuitenkin vielä tarkasteluuni, tosin vain selvyyden vuoksi.

— Kilpailun vääristymät kuljetuksia omaan lukuunsa harjoittaviin yrityksiin nähden

36. Italian hallitus ei kiistä tätä vääristymää. Se väittää vain, että sillä taloudellisella haitalla, joka omaan lukuunsa kuljetuksia harjoittaville yrityksille aiheutuu siitä, ettei niillä ole mahdollisuutta käyttää hyväkseen verohelpotusjärjestelmää, on vain marginaalinen vaikutus näiden yritysten tuotantokustannuksiin.

37. Mielestäni tämä väite on perusteeton ja joka tapauksessa merkityksetön. Jos kuljetuksia omaan lukuunsa harjoittaville yrityksille myönnettävän tukijärjestelmän tarkoituksena olisi, kuten Italian hallitus edellä väittää, saattaa nämä yritykset yhdenvertaiseen asemaan yhteisössä toimivien kilpailijoiden kanssa, ei Italian hallitus voi samalla kertaa väittää, ettei järjestelmällä olisi mitään vaikutusta yritysten mahdollisuuteen valita, suorittavatko ne kuljetukset omalla vai vieraalla kalustolla. Verohelpotuksen määrä ei kuitenkaan ole ratkaiseva. [22] Tärkeää on, että verohelpotusjärjestelmän johdosta oli suhteellisesti kannattavampaa suorittaa kuljetuksia toisen lukuun kuin omaan lukuun, mikä on vapaan kilpailun periaatteiden vastaista.

— Kilpailun vääristymät yli sadan ajoneuvon yritysten osalta

38. Italian hallituksen mukaan tukijärjestelmän ulkopuolelle jääminen ei kohdistu yhtä

22 — Niiden kolmen verovuoden aikana, joina toimenpidettä sovellettiin, se kattoi komission antamien tietojen mukaan 9,7—24,3 prosenttia maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien tosiasiallisista polttoaine- ja voiteluainekustannuksista. Prosenttimääriä ei voida pitää vähäisinä, kun otetaan huomioon näiden kustannusten tärkeä sija kuljetusyritysten tilinpäätöksissä.

raskaana suuriin kuljetusyrityksiin, koska niiden mittakaavaedut lieventävät taloudellista haittaa siitä, ettei järjestelmää sovelleta niihin.

39. Haluan toistamiseen todeta, että verohelpotusjärjestelmän vaikutus ei ole ratkaiseva peruste. Lisäksi on erityisesti vapaan kilpailun tavoitteiden vastaista poistaa tai vähentää julkisella tuella taloudellisia etuja, jotka on saavutettu tuotantovälineiden asianmukaisella järjestelyllä.

— Arviointi

40. Italian hallituksen huolestuneisuus eri jäsenvaltioiden eri suuruisista polttoaineveroista on ymmärrettävä. Kun otetaan huomioon nykyaikaisten maantiekuljetusten tekninen luonne, ei voida pitää mahdottomana, että nämä erot aiheuttavat kilpailun vääristymiä, jotka on poistettava, kuten Italian hallitus itsekin toteaa. Oikea tapa poistaa tällaiset vääristymät on kuitenkin perustamissopimuksen 100 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukainen lainsäädännön lähentäminen eikä syrjivien ja kilpailua yhteisössä vääristävien valtiontukien yksipuolinen käyttöönotto.

Kanneperusteen toissijainen osa

41. Kannekirjelmässään Italian hallitus vaatii toissijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa 22.10.1996 tehtyyn päätökseen sisältyvän määräyksen, jolla komissio velvoittaa sen perimään takaisin summat, jotka on myönnetty laittomaksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todetun tukijärjestelmän perusteella (ks. edellä 15 kohta). Italian hallitus katsoo, että myönnettyjen verohyvitysten takaisinperintä on mahdotonta, koska takaisinperintäyritykset johtaisivat ylivoimaisiin teknisiin vaikeuksiin ja yhteiskunnallisiin haittoihin.

42. Tällä välin yhteisöjen tuomioistuin antoi 29.1.1998 ratkaisunsa asiassa komissio vastaan Italia (ks. edellä 12 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuinta nimenomaisesti vaadittiin toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut velvollisuuttaan periä takaisin vuonna 1992 käyttöön otetun järjestelmän mukaisesti myönnettyjä tukia. Kuten edellä jo olen todennut, tässä käsiteltävän kanteen kohteena olevalla verohelpotusjärjestelmällä pidennettiin vuonna 1992 käyttöön otettua järjestelmää siten, että sitä täydennettiin muiden yhteisön jäsenvaltioiden kuin Italian liikenteenharjoittajille myönnettävien hyvitysten järjestelmällä, jota ei koskaan pantu täytäntöön. Hyvitysjärjestelmän käyttöönotto ei

kuitenkaan millään tavalla vaikuta verohelpotuksen takaisinperintävelvollisuuteen. Mahdottomuus, johon nyt käsiteltävänä olevassa kanteessa toissijaisesti vedotaan, esitettiin silloin väitteenä, joka hylättiin. Siksi on syytä noudattaa mainitussa tuomiossa käytettyä perustelua ja hylätä väite, jonka mukaan tukea on mahdotonta periä takaisin. Italian hallitus näyttää sitä paitsi hyväksyneen tämän, koska se ei enää suullisessa käsittelyssä vedonnut tähän toissijaiseen kanneperusteeseensa.

Oikeudenkäyntikulut

43. Jos yhteisöjen tuomioistuin ehdotukseni mukaisesti hylkää kanteen kokonaisuudessaan, on Italian tasavalta työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

44. Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää esillä olevan kanteen, jolla Italian tasavalta on vaatinut Italian käyttöön ottamasta toisen lukuun harjoitettavalle maanteiden tavaraliikenteelle myönnettävien verohelpotusten järjestelmästä 22 päivänä lokakuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 97/270/EY (C/45/95 ex NN/48/95) kumoamista, ja

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.