YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
13 päivänä kesäkuuta 2002 *

Asiassa C-382/99,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehenään M. Fierstra,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Rozet ja H. M. H. Speyart, joita avustavat avocat J. C. M. van der Beek ja conseil L. Hancher, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta osittain kumoamaan valtiontuesta, jonka Alankomaat aikoo toteuttaa Saksan rajan tuntumassa sijaitsevien 633 alankomaisen huoltamon hyväksi, 20 päivänä heinäkuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/705/EY (EYVL L 280, s. 87), siltä osin kuin pää-

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

töksessä todetaan, että eräille huoltamoryhmille myönnetyt tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille eivätkä Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3) toimintaan, ja määrätään jo myönnetyt tuet takaisin perittäviksi,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja S. von Bahr, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. A. O. Edward ja M. Wathelet (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 27.9.2001 pidetyssä istunnossa, jossa Alankomaiden kuningaskunnan asiamiehinä olivat J. S. van den Oosterkamp ja S. Terstal ja komission asiamiehenä G. Rozet, jota avustivat J. C. M. van der Beek ja L. Hancher, esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.3.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Alankomaiden kuningaskunta on nostanut EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.10.1999 ja jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta osittain kumoamaan valtiontuesta, jonka Alankomaat aikoo toteuttaa Saksan rajan tuntumassa sijaitsevien 633 alankomaisen huoltamon hyväksi, 20 päivänä heinäkuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/705/EY (EYVL L 280, s. 87; jäljempänä päätös) siltä osin kuin päätöksessä todetaan, että eräille huoltamoryhmille myönnetyt tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille eivätkä Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3; jäljempänä ETA-sopimus) toimintaan, ja määrätään jo myönnetyt tuet takaisin perittäviksi.

2 EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) määrätään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

3 Vähämerkityksisestä tuesta annetussa komission tiedonannossa, joka on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 6.3.1996 (EYVL C 68, s. 9), tarkas-

tellaan lähemmin perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaan sisältyvää käsitettä "vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan". Tiedonannon ensimmäinen kohta kuuluu seuraavasti:

"Vaikka kaikki valtion myöntämät tuet tietylle yritykselle vääristävät tai voivat vääristää merkittävällä tavalla tai vähäisemmällä tavalla kilpailua yrityksen ja sen sellaisten kilpailijoiden välillä, jotka eivät saa tukea, kaikella tuella ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Näin on erityisesti sellaisen tuen osalta, joka on määrältään vähäistä."

4 Sen vuoksi tämän tiedonannon toisen kohdan mukaan voidaan katsoa, ettei perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa sovelleta tukeen, jonka suurin mahdollinen määrä on 100 000 ecua (nykyään 100 000 euroa) kolmen vuoden ajanjaksolla alkaen ensimmäisestä vähämerkityksisestä tuesta. Tätä määrää sovelletaan kaikkiin tukiluokkiin riippumatta niiden muodosta tai tarkoituksesta, lukuun ottamatta vientitukea, joka jää toimenpiteen ulkopuolelle. Vähämerkityksinen tuki, josta ei tarvitse antaa tietoa komissiolle, ei vaikuta tuensaajan mahdollisuuksiin saada muita tukia komission hyväksymien tukiohjelmien perusteella.

5 Tiedonannon viimeisessä kohdassa muistutetaan myös, että "komission on valvottava, että jäsenvaltiot eivät myönnä yrityksilleen tukea, joka ei sovellu yhteismarkkinoille" ja että komissio "pidättää itsellään myös oikeuden toimenpiteisiin sellaisia tukia kohtaan, jotka noudattavat vähämerkityksistä tukea koskevaa sääntöä, mutta jotka ovat muiden perustamissopimuksen säännösten vastaisia". Samassa kohdassa sanotaan, että jäsenvaltioiden on helpotettava tätä komissiolle kuuluvaa maksettujen tukien yhteismarkkinoille soveltuvuuden valvontatehtävää. Jäsenvaltioita vaaditaan erityisesti perustamaan "valvontajärjestelmä, joka takaa sen, että samalle edunsaajalle eri muodoissa myönnetyn vähämerkityksisen tuen yhteenlaskettu kokonaismäärä ei ylitä 100 000:ta ecua kolmen vuoden ajanjaksolla". Vähämerkityksisen tuen myöntämisen tai tämäntyyppisen tuen myöntämiseen tähtäävän järjestelmän yksityiskohtaisten sääntö-

jen on lisäksi sisällettävä nimenomainen ehto, jonka mukaan "samalle yritykselle myönnetty ylimääräinen vähämerkityksinen tuki ei saa yhdessä yritykselle myönnetyn vähämerkityksisen tuen kokonaismäärän kanssa ylittää 100 000 ecun rajaa kolmen vuoden ajanjaksolla. Järjestelmän on myös mahdollistettava jäsenvaltioiden vastaukset komission niille mahdollisesti esittämiin kysymyksiin."

Asiaa koskevat tosiseikat ja päätös

6 Bensiinistä, dieselöljystä ja nestekaasusta Alankomaissa perittävää valmisteveroa korotettiin 1.7.1997 alkaen 0,11 Alankomaiden guldenilla (NLG) litraa kohden bensiinin osalta, 0,05 NLG:lla litraa kohden dieselöljyn osalta ja 0,08 NLG:lla litraa kohden nestekaasun osalta. Tietoisena siitä, että tällä korotuksella olisi haitallisia seurauksia erityisesti Saksan rajan tuntumassa sijaitseville alankomaalaisille huoltamoyrittäjille, Alankomaiden lainsäätäjä sääti 20.12.1996 annetun Wet tot wijziging van enkele belastingswetten c.a:n (laki eräiden verolakien muuttamisesta, Stbl. 1996, s. 654) VII artiklassa mahdollisuuden toteuttaa tilapäisiä toimenpiteitä edellä mainitun korotuksen jälkeisten valmisteverojen ja kevyistä öljyistä Saksassa perittävien valmisteverojen välisen eron pienentämiseksi rajan tuntumassa.

7 Alankomaiden kuningaskunta hyväksyi 21.7.1997 Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland -nimisen järjestelyn (Saksan rajan tuntumassa sijaitseville huoltamoille annettavaa tukea koskeva tilapäinen järjestely, Stcrt. 1997, s. 138), jota muutettiin 15.12.1997 annetulla ministeriön päätöksellä (Stcrt. 1997, s. 241; jäljempänä tilapäinen järjestely). Tässä järjestelmässä, joka tuli voimaan takautuvasti 1.7.1997 alkaen, säädetään myönnettäväksi tukea 0,10 NLG myytyä bensiinilitraa kohden niille yrittäjille, joiden huoltamo sijaitsee alle 10 kilometrin etäisyydellä Alankomaiden ja Saksan välisestä rajasta, ja 0,05 NLG myytyä bensiinilitraa kohden niille yrittäjille, joiden huoltamo sijaitsee 10—20 kilometrin etäisyydellä tästä rajasta. Siinä täsmennettiin, että jos Saksassa perittävää valmisteveroa korotetaan, tukijärjestelmän perusteena oleva valmisteverojen välinen ero pienenee. Tukimääriä vähennetään tällöin vastaavasti

10/11:lla ja 5/11:lla Saksan valmisteveron korotuksen vasta-arvosta Alankomaiden valuuttana. Jos tästä vähennyksestä seuraa, että alle 10 kilometrin etäisyydellä rajasta sijaitseville yrittäjille myönnettävän tuen määrä olisi vähemmän kuin 0,025 NLG litraa kohden, tilapäinen järjestely lakkaa kokonaisuudessaan.

8 Tiedonannossa määrättyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi tilapäisessä järjestelyssä määrättiin tuen enimmäismäärä, joka on kolmen vuoden aikana (1.7.1997—30.6.2000) 100 000 ecua eli tiedonannossa vahvistettu enimmäismäärä. Tilapäisessä järjestelyssä tarkoitettu tuki oli lisäksi hakijakohtainen tuki siten, että hakijalla tarkoitettiin jokaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka lukuun ja jonka liiketaloudellisella riskillä toimii yksi tai useita huoltamoja, sekä näiden oikeudenomistajia.

9 Tilapäistä järjestelyä suunniteltiin sitten muutettavaksi niin, ettei tukea enää vahvistettaisi hakijakohtaisesti vaan huoltamokohtaisesti (jäljempänä muutosehdotus). Tällaista ehdotusta perusteltiin sillä, että se poistaa huoltamojen välille syntyneen epätasapainon saatavan tuen määrässä. Jotkut useita huoltamoja omistavat hakijat nimittäin saivat kaikkiaan vain 100 000 ecua, kun jotkut, joilla oli vain yksi huoltamo, saivat saman summan.

10 Alankomaiden hallitus halusi varmistautua tilapäisen järjestelyn muutosehdotuksen laillisuudesta tiedonannon kannalta, minkä vuoksi se ilmoitti 14.8.1997 päivätyssä kirjeessä komissiolle tästä suunnitelmasta täsmentäen, että "siinä tapauksessa, että komission käsityksen mukaan [ehdotetusta] järjestelmästä olisi kuitenkin annettava tieto komissiolle EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti, Alankomaiden hallitus pyytää, että tätä kirjettä pidetään kyseisenä tiedonantona" (jäljempänä ehdollinen tiedonanto).

11 Komissio aloitti EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) mukaisen tilapäistä järjestelyä ja sen muu-

tosehdotusta koskevan alustavan tutkimuksen varmistautuakseen siitä, etteivät kyseiset jo sovellettavat tai suunnitteilla olevat toimenpiteet ole omiaan edistämään tiedonannossa kiellettyjä tuen kasautumisen muotoja. Komissio epäili erityisesti, että tilapäinen järjestely ja muutosehdotus tarjoavat suurille öljyyhtiöille mahdollisuuden hyötyä epäsuorasti niihin sidoksissa oleville yrittäjille annetusta tuesta mitätöimällä eräisiin niiden ja niiden vähittäiskauppiaiden välisiin yksinostosopimuksiin sisältyvät "hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevat lausekkeet".

12 Komissio määritteli hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevat lausekkeet seuraavalla tavalla päätöksen 84 perustelukappaleessa:

"Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevan lausekkeen tarkoituksena on suojata jälleenmyyjän liikevaihtoa hänen huoltamonsa välittömässä läheisyydessä tapahtuvalta kilpailevalta myynniltä. Hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevassa lausekkeessa määrätään useimmiten, että öljy-yhtiö vastaa taloudellisesti osasta jälleenmyyjän polttoaineen ohjehinnasta antamasta alennuksesta, mikäli tällaisten alennusten tilapäinen tai pysyvä mukauttaminen on toivottavaa tai välttämätöntä kotimaan- ja/tai kansainvälisten markkinoiden markkinaolosuhteiden perusteella. Osapuolten väliset neuvottelut ovat usein välttämättömiä ennen tällaisten alennusten myöntämistä. Tavarantoimittajan jälleenmyyjälle antaman tuen määrä määritetään osuuksien jakoa koskevien taulukoiden tai osallistumisjärjestelmän perusteella. Tukisumma sisältyy tavallisesti suoraan kauppalaskuun."

13 Arvioidakseen sitä, voiko tuella olla kasautuva vaikutus, komissio pyysi Alankomaiden viranomaisia toimittamaan eräitä tietoja niiden Alankomaiden ja Saksan rajan läheisyydessä sijaitsevan 633 huoltamon omistusrakenteesta, jotka voivat saada tukea, luettelon huoltamojen ja niiden tavarantoimittajien välisistä jakelusopimuksista sekä ilmoituksen Alankomaissa toimivien huoltamojen kokonaismäärästä ja edellä mainittujen 633 huoltamon kokonaismarkkinaosuudesta.

14 Koska Alankomaiden viranomaisten toimittamat vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota ja koska komissio epäili, ettei tilapäisellä järjestelyllä ja sen muutosehdotuksella voitu estää tiedonannossa kiellettyjä tuen kasautumistilanteita, komissio päätti kesäkuussa 1998 aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn (ks. EYVL C 307, s. 10). Tämän menettelyn päätyttyä komissio teki päätöksen, jossa se totesi osan riidanalaisista tuista olevan yhteismarkkinoille soveltumattomia ja erään muun osan kuuluvan de minimis -säännön piiriin.

15 Päätöksessä komissio luokitteli nämä huoltamot kuuteen ryhmään:

— jälleenmyyjät/omistajat (dealer owned/dealer operated, jäljempänä Do/Do): jälleenmyyjä omistaa huoltamon, kantaa taloudellisen vastuun liiketoiminnasta mutta on sidottu öljy-yhtiöön yksinostosopimuksella, johon ei sisälly hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaa lauseketta

— jälleenmyyjähuoltamot (company owned/dealer operated, jäljempänä Co/Do): jälleenmyyjä vuokraa huoltamon itselleen, kantaa sen toiminnasta taloudellisen vastuun mutta on vuokralaisena sidottu öljy-yhtiöön yksinostosopimuksella ilman hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaa lauseketta

— huoltamot, joista Alankomaiden viranomaiset eivät toimittaneet tietoja tai joista saadut tiedot olivat puutteellisia

— palvelussuhteessa olevat jälleenmyyjät (company owned/company operated, jäljempänä Co/Co): huoltamoa hoitavat työntekijät tai öljy-yhtiön tytäryhtiöt, jotka eivät vastaa liiketoiminnan kannattavuudesta eivätkä voi vapaasti

valita tavarantoimittajiaan; komissio jakoi tämän ryhmän kahteen alaryhmään: "aidot" Co/Co-huoltamot, jotka omistaa ja joiden liiketoiminnasta vastaa öljy-yhtiö, ja "tosiasialliset" Co/Co-huoltamot, joissa sama huoltamoyrittäjä hakee tukea useamman kerran ja esiintyy siten useampaan kertaan tuensaajien luettelossa

— Do/Do-huoltamot, jotka on sidottu hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaan lausekkeeseen, jonka mukaan öljy-yhtiö vastaa tarvittaessa taloudellisesti osasta jälleenmyyjän myöntämistä hinnanalennuksista

— Co/Do-huoltamot, jotka on sidottu hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaan lausekkeeseen.

16 Kahden ensimmäisen ryhmän kohdalla komissio katsoi, että tuen kasautumisen vaaraa ei ollut, ja toteaa de minimis -sääntöä voitavan soveltaa (päätöksen 1 artikla).

17 Kolmannen ryhmän osalta komissio katsoi, että kiellettyä tuen kasautumista ei voida sulkea pois. Kyseisille huoltamoille myönnetty tuki ei komission mukaan sen vuoksi soveltunut yhteismarkkinoille eikä ETA-sopimuksen toimintaan, koska sen määrä saattoi ylittää 100 000 euroa tuensaajaa kohti kolmen vuoden ajanjaksolla (päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohta).

18 Neljännen ryhmän osalta komissio katsoi, ettei senkään kohdalla voitu sulkea pois sitä, että siihen saattoi sisältyä yhteismarkkinoille ja ETA-sopimuksen toimintaan soveltumatonta tukea sellaisille yhtiöille, jotka omistivat useita huolta-

moita ja vastasivat niiden liiketoiminnasta, koska tuki saattoi sen kasautuminen huomioon ottaen ylittää 100 000 euroa tuensaajaa kohti kolmen vuoden ajanjaksolla (päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta).

19 Kahden viimeisen ryhmän osalta komissio katsoi, että niissäkin oli samoista syistä olemassa tuen kasautumisen vaara asianomaisten öljy-yhtiöiden hyväksi. Komission mukaan huoltamoyrittäjille myönnetty tuki meni kokonaan tai osittain tavarantoimittajan hyväksi, koska nämä yrittäjät eivät voineet vedota hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevaan lausekkeeseen tai olisivat voineet vedota siihen vain vähäisemmässä määrin (päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan c ja d alakohta ja toinen kohta).

20 Komissio katsoi, että niitä Alankomaiden hallituksen toteuttamia toimenpiteitä, joihin ei voida soveltaa de minimis -sääntöä, on pidettävä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena (ks. päätöksen 88—93 perustelukappale) eikä tämä tuki ollut sellaista, että siihen olisi voitu soveltaa jotakin perustamissopimuksen 92 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaista poikkeusta (ks. päätöksen 94—102 perustelukappale). Näin ollen komissio totesi nämä tuet yhteismarkkinoille soveltumattomiksi (päätöksen 2 artikla) ja määräsi tuet takaisin perittäviksi (päätöksen 3 artikla).

Asian arviointi

21 Kanteensa tueksi Alankomaiden hallitus arvostelee komissiota yleisesti siitä, että komissio on sivuuttanut sen, että tiedonanto on komissiota sitova, kieltäytyessään pitämästä tilapäistä järjestelyä ja sen muutosehdotusta de minimis -säännön mukaisina. Kyseinen hallitus vetoaa erityisesti siihen, että komissio on rikkonut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukannut oikeusvarmuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatetta sekä laiminlyönyt EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa (josta on tullut

EY 10 artikla) ilmaistun velvollisuuden lojaaliin yhteistyöhön, EY:n perustamissopimuksen 189 artiklasta (josta on tullut EY 249 artikla) johtuvan vaatimuksen siitä, että päätöksen on oltava riittävän täsmällinen, ja EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) mukaisen perusteluvelvollisuuden:

— katsoessaan, että huoltamokohtaisen vähämerkityksisen tuen myöntäminen kuului perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan eikä tiedonannon soveltamisalaan siinä tapauksessa, että sama hakija vastasi useamman huoltamon liiketoiminnasta

— tehdessään perusteettomasti erottelun "aitojen" ja "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamojen välillä

— olettaessaan niiden öljy-yhtiöiden saavan välillistä tukea, joilla oli huoltamojen kanssa yksinostosopimus, johon sisältyi hintoja ohjailevaa järjestelmää koskeva lauseke

— katsoessaan, että tuen myöntäminen huoltamoille, joista Alankomaiden viranomaiset eivät olleet toimittaneet tietoja tai joista toimitetut tiedot olivat epätäydellisiä, kuului perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan eikä tiedonannon soveltamisalaan

— jättäessään riidanalaisten toimenpiteiden yhteismarkkinoille soveltuvuutta arvioidessaan huomiotta Alankomaiden hallituksen ympäristönsuojeluun liittyvän tarkoituksen ja

— määrätessään tuen perittäväksi takaisin.

Tiedonannon pakottavuus

22 Alankomaiden hallitus katsoo, että koska rajaseudulla sijaitseville huoltamoille maksettavan tuen määrä ei ylitä tiedonannossa määrättyä 100 000 euron rajaa, komission olisi pitänyt katsoa tilapäisen järjestelyn ja sen muutosehdotuksen soveltuvan yhteismarkkinoille. De minimis -sääntöön liittyvä olettama on nimittäin kumoamaton, kuten päätöksen 68 ja 69 perustelukappaleesta sitä paitsi ilmenee. Sen lisäksi, että komissio ei ole piitannut tämän säännön ehdottomuudesta, se on myös loukannut oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita.

23 Komissio kiistää, että se olisi loukannut de minimis -sääntöön liittyvän olettaman kumoamattomuutta, sillä tämän säännön soveltamiselle tiedonannossa asetetut tiukat edellytykset eivät komission mukaan nimenomaan täyttyneet tässä tapauksessa. Komissio katsoo erityisesti, että riidanalaisilla toimilla voi olla tiedonannossa kiellettyjä kasautumisvaikutuksia joko siksi, että samalla omistajalla on useita huoltamoja, tai siksi, että tavarantoimittaja käyttää yksinostosopimukseen perustuvaa tosiasiallista määräysvaltaa jälleenmyyjään nähden (ks. päätöksen 69 perustelukappale).

24 Tältä osin on syytä muistuttaa, että komissio voi erityisesti valtiontukiin liittyvissä asioissa ottaa harkintavaltansa käyttämisessä avukseen suuntaviivoja. Niihin sisältyvät ohjeelliset säännöt ovat toimielintä sitovia, kunhan ne eivät poikkea perustamissopimuksen määräyksistä (ks. asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok. 1987, s. 901, 22 kohta; asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok. 1993, s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 34 ja 36 kohta ja asia C-311/94, IJssel-Vliet, tuomio 15.10.1996, Kok. 1996, s. I-5023, 42 kohta).

25 Tiedonannossa täsmennetään siten tapaa, jolla komissio arvioi tukitoimen vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, asettamalla periaate, jonka mukaan tuella, "joka määrältään on vähäistä", ei ole "merkittävää vaikutusta jäsenval-

tioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun". Tiedonannon toisen kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa vahvistetaan tukikynnys, jota pienempään määrään perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta — jolloin tuesta ei tarvitse antaa tietoa etukäteen komissiolle 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti — enimmäismäärältään 100 000 euroksi kolmen vuoden ajanjaksolla alkaen ensimmäisestä vähämerkityksisestä tuesta.

26 Tiedonannon viimeisessä kohdassa kuitenkin täsmennetään myös, että jäsenvaltioiden on helpotettava komissiolle kuuluvan valvontatehtävän suorittamista, ja asetetaan de minimis -säännön soveltamisen edellytykseksi kasautumiskiellon noudattaminen siten, että samalle yritykselle myönnetty ylimääräinen vähämerkityksinen tuki ei saa nostaa tällaisen tuen kokonaismäärää 100 000 euron rajan yli kolmen vuoden ajanjaksolla.

27 Tässä tapauksessa komissio arvostelee Alankomaiden hallitusta siitä, ettei tämä ole noudattanut kasautumisen estävää edellytystä (ks. erityisesti päätöksen 69 ja 71—75 perustelukappale). Komissio on siten pelkästään tutkinut, täyttyivätkö de minimis -säännön soveltamisen edellytykset, eikä lisännyt uusia ehtoja tiedonannossa esitettyihin suuntaviivoihin.

28 Tiedonannon pakottavuutta koskeva kanneperuste ei siten perustu tosiasioihin, ja se on hylättävä.

Tuen kasautumisvaara

29 Alankomaiden hallitus arvostelee komissiota siitä, että tämä on katsonut, ettei huoltamokohtaisesti enimmäismääräisten tukien myöntäminen voinut kuulua de

minimis -säännön piiriin sen vuoksi, että oli olemassa vaara tuen kasautumisesta saman tosiasiallisen tuensaajan hyväksi varsinkin silloin, kun sama hakija vastasi usean huoltoaseman liiketoiminnasta. Kyseisen hallituksen mukaan komissio on siten rikkonut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä sekä loukannut oikeusvarmuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatteita.

30 Alankomaiden hallituksen mukaan sama huoltamo ei milloinkaan voi saada vähämerkityksistä tukea useammin kuin kerran, jos tuki myönnetään huoltamokohtaisesti. Sillä, pidetäänkö tukea saaneita 633 huoltamoa erillisinä yrityksinä vai kuuluvatko ne eräissä tapauksissa laajempiin taloudellisiin kokonaisuuksiin, ei ole mitään taloudellista vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä kilpailuun.

31 Ainakin päätös on perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuuden vastainen, koska siinä ei täsmennetä syitä tai vähintään ilmoiteta selviä syitä, joiden vuoksi de minimis -sääntöä ei voitaisi soveltaa huoltamokohtaisesti siinä tapauksessa, että huoltamo kuuluu osana laajempaan taloudelliseen kokonaisuuteen.

32 Komission mukaan sen valvominen, ettei tuki kasaudu, edellyttää tuen tosiasiallisen saajan yksilöintiä. Tapauksen mukaan tuen tosiasiallinen saaja voi olla huoltamo mutta myös laajempi taloudellinen kokonaisuus, kuten öljy-yhtiö, mikäli tämän yhtiön ei olisi tarvinnut maksaa siihen hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevalla lausekkeella sidotuille huoltamoille tasoituksia taikka se olisi maksanut huoltamoille pienempiä tasoituksia kuin siinä tapauksessa, ettei tuki olisi ollut olemassa.

33 Komissio kiistää myös rikkoneensa perusteluvelvollisuutta, koska päätöksessä täsmennettiin syyt, joiden vuoksi komissio katsoi, ettei vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää ollut noudatettu.

34 Perusteluvelvollisuuden noudattamisesta on tältä osin todettava, että päätöksen 74 perustelukappaleesta ilmenee, että de minimis -säännön soveltamiseksi on tarpeen "määrittä[ä], kuka tuesta tosiasiallisesti hyötyy ja onko *de minimis* -tuen enimmäismäärää noudatettu kaikkien tuensaajien osalta". Komissio on sitä paitsi täsmentänyt päätöksen 69 perustelukappaleessa, että "kasautuminen" voi johtua siitä, "että yksi omistaja omistaa useita huoltamoita", tai siitä, "että tavarantoimittaja valvoo yksinostosopimuksen ehtojen perusteella tosiasiallisesti jälleenmyyjän toimintaa". Myös päätöksen 82 perustelukappaleesta ilmenee, että tiedonannossa kiellettyjä tuen kasautumistilanteita esiintyy silloin, kun "sama yhtiö omistaa useita huoltamoita ja vastaa niiden liiketoiminnasta" tai "sama huoltamoyrittäjä hakee tukea useammin kuin kerran ja esiintyy siten useampaan eri kertaan tukikelpoisten edunsaajien joukossa".

35 Tällaiset perustelut, joista komission suorittama päättely ilmenee selvästi ja yksiselitteisesti, ovat antaneet Alankomaiden hallitukselle mahdollisuuden saada tietoonsa ne syyt, joiden vuoksi tämä toimielin on katsonut, että vaikka tuella oli enimmäismäärä, järjestelmä ei kuulunut de minimis -säännön piiriin, koska tuki myönnettiin huoltamokohtaisesti, ja perustelut antavat myös yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden suorittaa valvontatehtävänsä.

36 Näin ollen päätös täyttää perustamissopimuksen 190 artiklassa ilmaistun perusteluvelvollisuuden vaatimukset.

37 Asiakysymyksen osalta on todettava, että kun kysymyksessä olevan järjestelmän mukaan tuki maksetaan huoltamokohtaisesti, tästä seuraa suoraan, että järjestelmä antaa useita huoltoasemia omistavalle ja niiden liiketoiminnasta vastaavalle yrittäjälle mahdollisuuden saada tuki niin moneen kertaan kuin mikä on hänen omistamiensa huoltamoiden lukumäärä. Tällaiseen järjestelmään liittyy siten de minimis -tuen edunsaajakohtaisen enimmäismäärän ylittymisen vaara, mikä on kielletty tiedonannossa.

38 Komissio on myös perustellusti päätellyt tuen kasautumisvaaran syntyvän tähän verrattavalla tavalla tilanteessa, jossa öljy-yhtiö tosiasiallisesti valvoo huolta-

moyrittäjiä, joiden toimintavapautta on rajoitettu yksinostosopimuksilla ja vuokrasopimuksilla. Kuten tämän tuomion 60—66 kohdasta ilmenee, öljyyhtiötä voitaisiin siinä tapauksessa myös pitää huoltamoille myönnetyn tuen tosiasiallisena saajana, koska tukien myöntäminen tekisi hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevan lausekkeen merkityksettömäksi.

39 Komissio ei siten ole ylittänyt harkintavaltaansa eikä loukannut oikeusvarmuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatteita katsoessaan, että järjestelmään sisältyvästä tuen kasautumisen estämistä koskevan edellytyksen noudattamatta jäämisen vaarasta johtui, ettei järjestelmä, jossa tukea myönnetään huoltamokohtaisesti enimmäismääräisenä, täytä niitä edellytyksiä, joiden vallitessa järjestelmä pääsisi tiedonannon soveltamisalan piiriin.

40 Tuen kasautumisvaaraa koskeva kanneperuste on siten hylättävä perusteettomana.

"Aitojen" Co/Co-huoltamojen ja "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamojen välinen erottelu

41 Alankomaiden hallitus katsoo, että komissio on "aitojen" ja "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamojen välillä tekemänsä erottelun yhteydessä rikkonut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukannut oikeusvarmuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatteita sekä laiminlyönyt perustamissopimuksen 189 artiklasta johtuvan vaatimuksen, jonka mukaan päätöksen on oltava riittävän täsmällinen, ja perustamissopimuksen 190 artiklassa ilmaistun perusteluvelvollisuuden.

42 Alankomaiden hallitus huomauttaa, että päätöksen 82 perustelukappaleen a alakohdassa komissio on katsonut 28 huoltamon kuuluvan "aitojen" Co/Co-huoltamojen ryhmään eli kuuluvan samalle öljy-yhtiölle, joka vastaa niiden liiketoiminnasta, täsmentämättä tämän toteamuksen perusteena olevia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja ja yksilöimättä niitä öljy-yhtiöitä, joilla komission mukaan oli useita huoltamoja ja siten mahdollisuus saada de minimis -tukea useampaan kertaan.

43 Kyseisen hallituksen mukaan komissio on vastaavasti nimennyt päätöksen 82 perustelukappaleen b alakohdassa 21 huoltamoa, jotka kuuluivat "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamojen ryhmään eli joita koski tilanne, jossa useiden huoltamojen liiketoiminnasta vastaavat yrittäjät olivat hakeneet tukea useammin kuin kerran ja esiintyneet siten tukikelpoisten edunsaajien luettelossa useampaan kertaan, täsmentämättä myöskään sitä, mitkä näistä tuensaajista olivat komission mukaan keskenään samoja, ja niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, joiden nojalla se tuli tähän johtopäätökseen.

44 Alankomaiden hallituksen mielestä komissio on siten laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa, mistä on kaiken lisäksi aiheutunut se, ettei Alankomaiden hallitus ole voinut saada tietää takaisin perittävien määrien suuruutta eikä sitä, keiltä ne on perittävä takaisin.

45 Alankomaiden hallitus toteaa lisäksi, että jäsenvaltioille tiedonannon mukaan kuuluvan vähämerkityksistä tukea koskevan ilmoitusvelvollisuuden täytyy olla kevyempi kuin niille perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan mukaan kuuluva ilmoitusvelvollisuus. Tiedonanto on nimittäin annettu hallinnon yksinkertaistamiseksi sekä jäsenvaltioiden että komission yksiköiden kannalta, ja jäsenvaltioiden ilmoitusvelvollisuuden lisääminen olisi tämän tavoitteen vastaista.

46 Komissio katsoo, että kun Alankomaiden hallitus ei ole noudattanut komission lukuisia pyyntöjä eikä edes kehotusta toimittaa tietoja etenkin huoltamojen

omistusrakenteista, komissio on voinut laillisesti nojautua pelkästään sen käytettävissä olleisiin tietoihin (ks. päätöksen 71—81 perustelukappale) tehdäkseen muun muassa päätöksen 82 perustelukappaleessa olevan luokittelun. Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon, että kysymyksessä on tukijärjestelmä, komissiolta ei voida edellyttää, että se mainitsisi päätöksessään tuensaajat yhtä täsmällisesti kuin yksittäistä tukea koskevissa tapauksissa.

47 Komissio huomauttaa, että se on päätöksessä osoittanut ne yritykset, joiden osalta tilapäisen järjestelyn mukaisesti myönnetty tuki näytti kyseenalaiselta, koska se ei voinut varmistautua siitä, että de minimis -säännön mukaiset edellytykset täyttyivät niiden osalta. Kysymys oli päätöksen 2 artiklassa luetelluista tuenhakijoista/huoltamoista. Alankomaiden hallituksen kuului tämän jälkeen määrittää erityisesti päätöksen liitteessä olevien tietojen perusteella maksetun tuen määrä, takaisin perittävä määrä ja ne oikeussubjektit, joihin takaisinperintä on kohdistettava.

48 Vaikka tältä osin pitääkin paikkansa, että tiedonannossa jäsenvaltioiden sallitaan tietyin edellytyksin maksavan määrältään vähäisiä — objektiivisin kriteerein yksilöityjä — tukia ennakkoilmoitusvelvollisuutta noudattamatta, jäsenvaltion, joka aikoo siten myöntää tällaista tukea, on kuitenkin myös toimitettava komissiolle tieto kaikista niistä seikoista, joiden perusteella de minimis -säännön soveltaminen on oikeutettua, nimenomaan sen varalta, että komissiolla olisi tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille ja siten tiedonannossa asetettujen ehtojen noudattamista koskevia epäilyjä. Tämä ilmoitusvelvollisuus johtuu perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätystä jäsenvaltioiden yleisestä velvollisuudesta lojaaliin yhteistyöhön komission kanssa.

49 Jos jäsenvaltio ei toimita komissiolle pyydettyjä tietoja tai toimittaa sille puutteellisia tietoja, komission päätöksen laillisuutta on tällöin erityisesti perusteluvelvollisuuden osalta arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli käytettävissä päätöstä tehdessään (ks. vastaavasti mm. asia 234/84, Belgia v.

komissio, tuomio 10.7.1986, Kok. 1986, s. 2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, 16 ja 22 kohta).

50 On vielä syytä muistuttaa, että jos jäsenvaltiolle aiheutuu ennalta-arvaamattomia ongelmia sen pannessa täytäntöön takaisinperimistä koskevaa määräystä, se voi saattaa kyseiset ongelmat komission arvioitaviksi. Tällöin komission ja asianomaisen jäsenvaltion on lojaalin yhteistyön velvoitteen mukaisesti pyrittävä ratkaisemaan kyseiset ongelmat vilpittömän yhteistyön avulla niin, että perustamissopimuksen määräyksiä ja erityisesti sen valtiontukea koskevia määräyksiä noudatetaan täysimääräisesti (ks. mm. asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 58 kohta).

51 Nyt käsiteltävässä tapauksessa Alankomaiden hallituksen esittämä arvostelu kohdistuu päätöksen epätarkkuuksiin, joiden vuoksi se ei ole voinut täsmällisesti yksilöidä "aitojen" ja "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamojen ryhmiin kuuluville huoltamoille myönnettyjen tukien tosiasiallista edunsaajaa.

52 On todettava, että samalle öljy-yhtiölle kuuluvat huoltamot, joiden liiketoiminnasta se vastaa ("aitojen" Co/Co-huoltamojen ryhmä), ja huoltamot, joiden liiketoiminnasta vastaa sama yrittäjä, joka on tehnyt useamman kuin yhden tukihakemuksen ja esiintynyt useaan kertaan tuensaajien luettelossa ("tosiasiallisten" Co/Co-huoltamojen ryhmä), on osoitettu päätöksessä numeroimalla ne. Alankomaiden hallitus ei sen sijaan vetoa mihinkään konkreettiseen seikkaan, joka voisi kyseenalaistaa komission käytettävissään olleiden tietojen perusteella tekemän huoltamojen luokittelun kahteen edellä mainittuun ryhmään.

53 Jos kaiken lisäksi Alankomaiden hallitus on katsonut itsellään olevan päätöstä täytäntöön pantaessa ongelmia erityisesti riidanalaisen tuen tosiasiallisten edunsaajien täsmällisessä yksilöinnissä, sen olisi pitänyt ilmoittaa niistä komissiolle, jonka olisi perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätyn lojaalin yhteistyön velvoitteen mukaisesti pitänyt auttaa sitä ratkaisemaan ne.

54 "Aitojen" Co/Co-huoltamojen ja "tosiasiallisten" Co/Co-huoltamojen välistä erottelua koskeva kanneperuste on edellä todettu huomioon ottaen hylättävä.

Välillinen tuki öljy-yhtiöille

55 Alankomaiden hallitus katsoo, että komissio on rikkonut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukannut oikeusvarmuuden, yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteita sekä laiminlyönyt perustamissopimuksen 190 artiklassa ilmaistun perusteluvelvollisuuden olettaessaan, että öljy-yhtiöt, joilla on huoltamojen kanssa tehty hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevan lausekkeen sisältävä yksinostosopimus, ovat saaneet välillistä tukea.

56 Alankomaiden hallituksen mukaan välillinen hyöty, jota öljy-yhtiöiden väitetään saaneen, ei ole perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua valtiontukea vaan johtuu sopimussuhteista, joiden kanssa kansallisilla viranomaisilla ei ole mitään tekemistä ja joiden olemassaolokaan ei ole niiden tiedossa. Kansallisilta viranomaisilta ei voida vaatia, että ne jatkuvasti tutkisivat, onko tällaisia välillisiä ja niiden havaintomahdollisuuksien ulkopuolelle jääviä vaikutuksia olemassa, eikä varsinkaan sitä, että ne valvoisivat kaikissa olosuhteissa sitä, ettei sellaisia vaikutuksia synny.

57 Alankomaiden hallitus toteaa lisäksi, että hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevien lausekkeiden sisältö vaihtelee eivätkä ne useimmissa tapauksissa perusta öljy-yhtiöille ehdotonta velvollisuutta osallistua ohjehinnasta annettavien hinnanalennusten kustannuksiin. Tällaisia alennuksia koskevan aloitteen tekeminen kuuluu useimmissa tapauksissa öljy-yhtiöille, jotka suostuisivat niiden soveltа-

miseen vain niiden markkinaosuuden ollessa uhattuna. Hintojen erot Saksaan verrattuna eivät vaikuttaneet mainittujen yhtiöiden keskinäisiin kilpailuasemiin Alankomaiden markkinoilla, koska ne vaikuttivat niihin kaikkiin yhtä paljon.

58 Komissio vetoaa siihen, että Alankomaiden valtion myöntämän tuen ansiosta öljy-yhtiöt vapautuivat soveltamasta niiden ja jälleenmyyjiensä välillä voimassa olleita hintoja ohjaavaa järjestelmää koskevia lausekkeita. Kun nimittäin huoltamoyrittäjän markkinaosuutensa säilyttämiseksi antama alennus ohjehinnasta korvattiin Alankomaiden valtion myöntämällä tuella, öljy-yhtiö olisi ilman muuta hylännyt kaikki hintoja ohjaavaa järjestelmää koskevaan lausekkeeseen perustuvat toimenpidepyynnöt aiheettomina (ks. päätöksen 84 ja 85 perustelukappale).

59 Joka tapauksessa komissio katsoo, ettei se Alankomaiden viranomaisten toimittamien tietojen perusteella voisi olla varma siitä, ettei vaaraa tuen kasautumisesta saman tosiasiallisen edunsaajan hyväksi siten, että tiedonannossa määrätty enimmäismäärä ylittyy, ollut olemassa siinä tapauksessa, että öljy-yhtiön ja huoltamon väliseen sopimukseen sisältyi hintoja ohjailevaa järjestelmää koskeva lauseke (ks. päätöksen 83 perustelukappale). Komission mukaan oli tältä osin Alankomaiden hallituksen asiana ottaa käyttöön tarkoitukseen soveltuva valvontamekanismi, jonka avulla komissio olisi voinut olla varma siitä, ettei vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää missään tapauksessa ylitetä.

60 Tältä osin on muistutettava, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, jos se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tukena pidetään muun muassa toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (ks. mm. asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok. 1994, s. I-877,

13 kohta; asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3671, 23 kohta ja asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 25 kohta).

61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 92 artiklan 1 kohdassa ei myöskään tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella (asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 27 kohta ja asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4551, 20 kohta).

62 Käsiteltävänä olevan tapauksen suhteen on syytä todeta, että öljy-yhtiöille välillisesti myönnetty etu perustuu tilapäisen järjestelyn mukaisesti myönnettyyn tukeen, koska se tekee hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevien lausekkeiden soveltamisen käytännössä tarpeettomaksi.

63 Alankomaiden valtion maksaman tuen tarkoituksena nimittäin oli välttää Saksan rajan tuntumassa sijaitsevien huoltamojen liikevaihdon pieneneminen Alankomaiden öljytuotteiden valmisteveron korotuksesta johtuvan polttoaineiden hinnan nousun takia ottaen huomioon, että Saksassa oli käytössä kilpailukykyisempi hinnoittelu. Päinvastaisen tilanteen varalta tilapäisessä järjestelyssä täsmennettiin, että tuen määrää pienennetään siinä tapauksessa, että Saksan öljytuotteiden valmisteveroja korotetaan.

64 Tällaiseen tavoitteeseen pyrittiin myös hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevilla lausekkeilla, joilla, kuten päätöksen 84 perustelukappaleessa aiheellisesti korostetaan, suojataan huoltamoyrittäjän liikevaihtoa hänen huoltamonsa välittömässä läheisyydessä tapahtuvalta kilpailevalta myynniltä, mikäli yrittäjän polttoaineiden ohjehinnoista antamien alennusten tilapäinen tai pysyvä mukauttaminen on toivottavaa tai välttämätöntä kotimaan tai kansainvälisten markkinoiden olosuhteiden perusteella.

65 Tämä merkitsee sitä, että tilapäistä järjestelyä sovellettiin niissä tilanteissa, joiden olisi pitänyt johtaa hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevien lausekkeiden soveltamiseen.

66 Näiden seikkojen vuoksi on todettava, että hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevalla lausekkeella öljy-yhtiöihin sidotuille huoltamoille maksetulla tuella oli taloudellista merkitystä asianomaisille yhtiöille, koska niiden vaikutuksesta nämä yhtiöt vapautuivat kaikissa olosuhteissa velvollisuudestaan kustantaa kokonaan tai osittain niiden jälleenmyyjien markkinaosuuksiensa pienentymisen estämiseksi antamat alennukset ohjehinnoista. Se, että julkinen valta puuttui asioihin tällä tavalla, merkitsi siten öljy-yhtiöiden saamaa tukea, koska siitä oli seurauksena sellaisten kustannusten aleneminen, jotka olisivat normaalisti rasittaneet sellaisten yhtiöiden taloutta, jotka pyrkivät säilyttämään kilpailuasemansa kotimaan tai kansainvälisten markkinoiden kehitykseen nähden.

67 Päätöksen 83 ja sitä seuraavissa perustelukappaleissa ilmaistaan olennaisilta osin selvästi ja yksiselitteisesti edellä esitetyt seikat, joiden perusteella Alankomaiden hallitus on saanut tietoonsa syyt, joiden vuoksi komissio on päätellyt hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevien lausekkeiden olemassaolosta sinänsä johtuvan, että öljy-yhtiöt, joilla on huoltamojen kanssa tehty tällaisen lausekkeen sisältävä yksinostosopimus, ovat saaneet välillistä tukea.

68 Sen vuoksi on todettava, ettei komissio ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja eikä laiminlyönyt perusteluvelvollisuutta.

69 Öljy-yhtiöiden saaman välillisen tuen olemassaoloa koskeva kanneperuste on sen vuoksi hylättävä perusteettomana.

Jäsenvaltion toimittamatta jättämien tai puutteellisina toimittamien tietojen vaikutukset

70 Alankomaiden hallitus vetoaa siihen, että komissio on rikkonut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukannut oikeusvarmuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatteita sekä laiminlyönyt perustamissopimuksen 189 artiklasta johtuvan vaatimuksen, jonka mukaan päätöksen on oltava riittävän täsmällinen, ja perustamissopimuksen 190 artiklassa ilmaistun perusteluvelvollisuuden katsoessaan, ettei tuen myöntäminen huoltamoille, joista Alankomaiden viranomaiset eivät olleet toimittaneet tietoja tai joista niiden toimittamat tiedot olivat puutteellisia, kuulunut tiedonannon piiriin.

71 Alankomaiden hallitus katsoo ensinnäkin, että komission väite, jonka mukaan päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa luetelluista huoltamoista ei ole toimitettu mitään tietoja, on virheellinen numeroilla 297, 372 ja 433 osoitettujen huoltamojen osalta.

72 Kyseisen hallituksen mukaan komissio on lisäksi tehnyt arviointivirheen katsoessaan, että sille toimitettuja tietoja oli pidettävä puutteellisina pelkästään sen vuoksi, ettei yksinostosopimuksia toimitettu sen tietoon. Tämäntyyppisten sopimusten tutkiminen on nimittäin asiaan vaikuttamatonta arvioitaessa huoltamoyrittäjille annettua tukea tiedonannossa esitettyjen perusteiden valossa. Samaan johtopäätökseen on pakko päätyä siltä osin kuin komissio väittää, että yksinostosopimusten toimittaminen sen tietoon oli välttämätöntä, jotta komissio voisi paljastaa öljy-yhtiöiden saaman välillisen tuen olemassaolon.

73 Alankomaiden hallitus vetoaa yleisemmin vielä siihen, ettei komissiolla ollut sen vaatimien tietojen puuttumisen vuoksi perusteltua syytä epäillä tuen kasautumista asianomaisten huoltamojen hyväksi. Kummassakin tapauksessa — riippumatta siitä, omistaako hakija yhden vai useita huoltamoita — tukea saava

huoltamo ei milloinkaan voi saada tätä tukea enemmän kuin yhden kerran. Kun kasautumisen estämistä koskevaa edellytystä on näin ollen noudatettu, komission olisi pitänyt olla soveltamatta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määräyksiä.

74 Komissio vastaa tähän, että mikäli päätökseen sisältyy epätarkkuuksia, ne johtuvat Alankomaiden viranomaisten toimittamista virheellisistä tai puutteellisista tiedoista. Komissio huomauttaa erityisesti huoltamoja nro 297, 372 ja 433 koskevista tiedoista, että viimeksi mainittu huoltamo ei esiinny päätöksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa vaan 2 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa "aitona" Co/Co-huoltamona. Kahden muun huoltamon osalta komissio pysyy lausumassaan, jonka mukaan se ei ole saanut niitä koskevia tietoja ainakaan tätä varten asettamassaan määräajassa.

75 Komission mukaan sen arvioiminen, ovatko pyydetyt tiedot asiaan vaikuttavia vai eivät, ei ole jäsenvaltioiden asiana vaan kuuluu komissiolle tämän harkintavallan puitteissa. Yksinostosopimukset, joihin saattoi sisältyä hintoja ohjailevaa järjestelmää koskeva lauseke, olivat joka tapauksessa asiaan vaikuttavia, koska niiden soveltaminen saattoi johtaa kasautumiseen.

76 Kuten tämän tuomion 49 kohdassa on jo huomautettu, valtiontukea koskevan päätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla oli käytettävissä päätöksen tehdessään. Näin ollen jäsenvaltio ei voi tällaisen päätöksen laillisuuden riitauttamiseksi vedota seikkoihin, jotka se on jättänyt saattamatta komission tietoon hallinnollisen menettelyn aikana (ks. yhdistetyt asiat C-278/92—C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I-4103, 31 kohta). Tämä pätee vielä suuremmalla syyllä silloin, kun jäsenvaltio on kieltäytynyt vastaamasta komission lähettämään nimenomaiseen tietojensaantipyyntöön (ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomion 36 ja 37 kohta).

77 Nyt käsiteltävässä tapauksessa päätöksen 64 perustelukappaleesta ilmenee, ettei komissiolle ole toimitettu mitään tietoja 59 huoltamosta ja että sille on toimitettu puutteelliset tiedot 191 huoltamosta. Komissio on tuossa perustelukappaleessa esittänyt seuraavin sanoin syyt, joiden vuoksi se on katsonut toimitettujen tietojen olleen epätäydellisiä:

" — — tiedot ovat puutteellisia, jos huoltamo on vastannut ainoastaan Senterin [Alankomaiden viranomaisten nimeämä valvontaelin] kyselylomakkeeseen eikä ole toimittanut jäljennöksiä yksinostosopimuksistaan. Kyselylomakkeen vastauksia ei siten ole asianmukaisesti perusteltu. Huoltamot sijoittavat itsensä esimerkiksi johonkin kolmesta ryhmästä: Do/Do, Co/Do tai Co/Co, toimittamatta tälle jaottelulleen perusteluja. Huoltamot voivat myös ilmoittaa olevansa itsenäisiä, mutta myöskään tälle väitteelle ei esitetä perusteluja."

78 Muutoin kuin kolmen huoltoaseman suhteen, joiden osalta ei kuitenkaan ole esitetty näyttöä komission viaksi väitetystä arviointivirheestä, Alankomaiden hallitus ei kiistä jättäneensä vastaamatta komission tietojensaantipyyntöihin.

79 Komission pyytämät tiedot ja asiakirjaselvitykset asianomaisten huoltamojen omistusrakenteesta (Do/Do, Co/Do tai Co/Co) taikka siitä, onko yksinostosopimuksissa hintoja ohjailevaa järjestelmää koskevia lausekkeita vai ei, olivat välttämättömiä tuen tosiasiallisten edunsaajien yksilöimiseksi ja siten sen tarkistamiseksi, ettei tiedonannossa kiellettyjä tuen kasautumistilanteita esiinny.

80 Näin ollen komissio ei ole laiminlyönyt perusteluvelvollisuutta eikä tehnyt ilmeistä arviointivirhettä todetessaan, että niille huoltamoille myönnetty tuki,

joista se ei ollut saanut tietoja tai joista sen saamat tiedot olivat puutteellisia, ei kuulunut de minimis -säännön soveltamisalaan. Jäsenvaltion toimittamatta jättämien tai puutteellisina toimittamien tietojen vaikutuksia koskeva kanneperuste on sen vuoksi hylättävä.

Ympäristönsuojeluun liittyvän tavoitteen huomiotta jättäminen

81 Alankomaiden hallitus vetoaa siihen, että komissio on rikkonut perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohtaa ja laiminlyönyt perusteluvelvollisuuden jättäessään ottamatta riidanalaisten toimenpiteiden yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa huomioon kansallisen lainsäätäjän tavoitteena olleen ympäristönsuojeluun liittyvän tavoitteen.

82 Se korostaa, että Alankomaiden valmisteveron korottamisella 1.7.1997 lukien pyrittiin rajoittamaan moottoriajoneuvoliikennettä, liikenneruuhkia ja tieliikenteestä aiheutuvia päästöjä.

83 Kyseisen hallituksen mukaan tilapäisen järjestelyn tarkoituksena oli nimenomaan vähentää niin paljon kuin mahdollista tämän korotuksen haitallisia vaikutuksia huoltamoyrittäjien kilpailukykyyn. Niiden periaatteiden mukaan, joihin komission kilpailupolitiikka pohjautui (ks. tältä osin XXII kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, 1992, 451 kohta), tuki voi soveltua yhteismarkkinoille, jos sen tarkoituksena on välttää tiettyjen yritysten kilpailukyvyn voimakas heikkeneminen ympäristönsuojelun ja energiansäästöjen edistämiseksi toteutettujen kansallisten toimenpiteiden vuoksi.

84 Siitä riippumatta, onko Alankomaiden valmisteveron korotus todellisuudessa perustunut ympäristönäkökohtiin, on riittävää todeta, että kuten komissio huomauttaa, Alankomaiden hallitus ei ole ilmoittanut tällaisista näkökohdista hallinnollisen menettelyn aikana, joten komissiota ei voida arvostella siitä, ettei se ole tutkinut ympäristönsuojeluun liittyvää tavoitetta arvioidessaan riidanalaisten toimenpiteiden yhteensopivuutta perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan kanssa. Kuten tämän tuomion 49 ja 76 kohdassa on jo korostettu, valtiontukea koskevan komission päätöksen laillisuutta on erityisesti perusteluvelvollisuuden osalta arvioitava niiden tietojen perusteella, jotka jäsenvaltio on toimittanut päätöksen tekemisen ajankohtaan mennessä.

85 Ympäristönsuojeluun liittyvän tavoitteen huomiotta jättämistä koskeva kanneperuste on sen vuoksi hylättävä.

Tuen takaisinperiminen

86 Alankomaiden hallitus katsoo, että maksettujen tukien takaisinperimisvelvollisuus rikkoo perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ja de minimis -sääntöä, loukkaa oikeusvarmuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatetta eikä täytä perustamissopimuksen 189 artiklasta johtuvaa vaatimusta, jonka mukaan päätöksen on oltava riittävän täsmällinen, eikä myöskään perustamissopimuksen 190 artiklassa ilmaistua perusteluvelvollisuutta.

87 Kyseisen hallituksen mukaan päätöksen nojalla ei ole mahdollista varmuudella määrittää takaisin perittäviä määriä eikä niitä henkilöitä, joihin takaisinperiminen on kohdistettava. Näiden määrien vahvistaminen on sitä paitsi kertakaikkisen mahdotonta, koska on mahdotonta arvioida sitä ohjehinnasta annettua

alennusta, jonka öljy-yhtiö olisi ottanut kustantaakseen, jollei tilapäisen järjestelyn nojalla olisi maksettu lainkaan tukea.

88 Alankomaiden hallitus vetoaa myös siihen, että komissio tiesi 18.8.1997 lähtien — päivämäärä, jona ehdollinen tiedonanto on kirjattu saapuneeksi — tilapäisen järjestelyn olemassaolosta, sen voimaantulosta 1.7.1997 lukien sekä Alankomaiden viranomaisten näkemyksestä, jonka mukaan toimenpiteet sisältyivät tiedonannon soveltamisalaan. Kyseinen hallitus katsoo, että jos asia oli komission mielestä toisin ja että jos jo tuolloin voimassa ollut lainsäädäntö olisi tiedonannosta huolimatta pitänyt komission mielestä saattaa sen arvioitavaksi perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti samalla tavoin kuin huoltamokohtainen tukijärjestelmä, josta ehdollisessa tiedonannossa tarkoitetussa tilapäisen järjestelyn muutosehdotuksessa oli kysymys, komissio oli sille perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan kuuluva lojaalin yhteistyön velvoite huomioon ottaen velvollinen ilmoittamaan tästä Alankomaiden viranomaisille välittömästi ja yksiselitteisesti.

89 Tältä osin perustamissopimuksen 93 artiklassa määrätään, että jos komissio toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiolle asetetulla velvollisuudella poistaa komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsoma valtion tuki pyritään palauttamaan aikaisempi tilanne (ks. mm. asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, Kok. 1995, s. I-699, 21 kohta).

90 Yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen takaisinperinnässä on yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa meneteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, edellyttäen etteivät kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt tee yhteisön oikeuden edellyttämää takaisinperintää käytännössä mahdottomaksi ja etteivät ne ole syrjiviä verrattuna niihin menettelyihin, joita noudatetaan samantyyppisten mutta yksinomaan kansallisten oikeusriitojen ratkaisemisessa (ks. yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym.,

tuomio 21.9.1983, Kok. 1983, s. 2633, Kok. Ep. VII, s. 229, 19 kohta ja asia 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989, Kok. 1989, s. 175, 12 kohta).

91 Tämän lisäksi on syytä todeta, että jäsenvaltion velvollisuus takaisin perittävän tuen täsmällisen määrän laskemiseen kuuluu osana laajempaan kokonaisuuteen, komissiota ja jäsenvaltioita valtiontukia koskevia perustamissopimuksen määräyksiä täytäntöön pantaessa molemminpuolisesti sitovaan lojaalin yhteistyön velvoitteeseen, erityisesti silloin, kun laskutoimitukset riippuvat tiedoista, joita jäsenvaltio ei ole toimittanut komissiolle, kuten tässä tapauksessa, jossa on kysymys suuresta määrästä huoltamoita.

92 Takaisinmaksumääräysten vastaanottajien yksilöintiin liittyväksi väitetyn epävarmuuden osalta on puolestaan syytä korostaa, että päätöksestä ja erityisesti sen 74 perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että tuet on perittävä takaisin yrityksiltä, jotka ovat niistä tosiasiallisesti hyötyneet. Kuten tämän tuomion 50 kohdassa on jo huomautettu, jos Alankomaiden hallituksella oli tämän suhteen perusteltua epätietoisuutta, se on voinut ja voi edelleen saattaa ongelmat komission arvioitaviksi, kuten jokainen jäsenvaltio, jolle aiheutuu ennaltaarvaamattomia ongelmia pantaessa täytäntöön takaisinperimistä koskevaa määräystä, niiden ratkaisemiseksi lojaalin yhteistyön velvoitteen mukaisesti niin, että perustamissopimuksen valtiontukea koskevia määräyksiä noudatetaan täysimääräisesti. Tällainen menettely olisi ollut sitäkin aiheellisempaa, kun takaisinmaksumääräysten vastaanottajien yksilöintiä koskeva epävarmuus liittyi komissiolle toimitettujen tietojen puutteellisuuteen.

93 Komission päätöksen 1 perustelukappaleesta ilmenee vielä, että komissio pyysi jo 22.9.1997 eli kuukausi ehdollisen tiedonannon jälkeen Alankomaiden viranomaisilta lisätietoja voidakseen arvioida, täyttivätkö tilapäinen järjestely ja sen muutosehdotus tiedonannossa asetetut edellytykset. Komission useiden muistutusten ja Alankomaiden hallituksen esittämien määräajan pidentämispyyntöjen jälkeen komissio päätti aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn (ks. päätöksen 2 perustelukappale).

94 Näissä olosuhteissa komissiota ei voida moittia siitä, että se olisi viivytellyt tutkintamenettelyn aloittamisessa ja päätöksen tekemisessä. Tältä osin on lisäksi syytä todeta, että jo päätös menettelyn aloittamisesta ilmaisi sen, että komissiolla oli epäilyksiä tiedonannon sovellettavuudesta tilapäiseen järjestelyyn eräiden huoltamoryhmien osalta, ja siinä huomautettiin soveltumattomien tukien takaisinperimisvelvollisuudesta. Väitteet oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamisesta eivät siten osoittaudu aiheellisiksi.

95 Tästä seuraa, että Alankomaiden hallituksen viimeinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

96 Koska ainoatakaan Alankomaiden hallituksen esittämistä kanneperusteista ei ole voitu hyväksyä, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

97 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Alankomaiden kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

von Bahr Edward Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä kesäkuuta 2002.

R. Grass P. Jann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja