JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS GEORGES COSMAS

23 päivänä marraskuuta 1999 *

Sisällys

I Johdanto I-3274

II Tosiseikat ja menettelyn vaiheet I-3274

III Valitusperusteet I-3276

A *Ensimmäinen valitusperuste* I-3277

a) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa (valtiolle perittävien maksujen alentaminen 1,6 prosentilla) I-3277

i) Tuomioistuinten harjoittaman valvonnan laajuus I-3277

ii) Hevoskilpailuista perittävien maksujen järjestelmän erityisyys seikkana, jonka perusteella riidanalaista kansallista toimenpidettä ei olisi pidettävä valtiontukena I-3279

iii) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion perustelujen ristiriitaisuudet I-3283

b) Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa (PMU:n likviditeettitilanteen helpottaminen) I-3284

c) Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa (lunastamattomien voittojen antaminen PMU:n käyttöön) I-3285

d) Ensimmäisen valitusperusteen neljäs osa I-3287

B *Toinen valitusperuste* I-3288

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut I-3288

b) Kumoamisperuste I-3290

i) Perusteltu luottamus, kaksitahoinen käsite I-3290

ii) Perusteltu luottamus puhtaasti yhteisön oikeuteen liittyvänä käsitteenä I-3299

iii) Kansallisen tuen ilmoittamatta jättäminen perusteena perustellun luottamuksen poissulkemiselle I-3305

IV Ratkaisuehdotus I-3307

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä muutoksenhakuasiassa Ranskan tasavalta vaatii asiassa T-67/94, Ladbroke Racing vastaan komissio, 27.1.1998 annetun ensimmäisen oikeusasteen tuomion kumoamista.[1] Valituksenalainen tuomio annettiin kanteesta, jonka Ladbroke Racing Ltd oli nostanut ja jossa vaadittiin komission päätöksen 93/625/ETY kumoamista.[2] Tämä päätös koski sellaisten useiden Ranskan viranomaisten toimenpiteiden oikeudellista luonnehdintaa, joista Ladbroke oli kannellut komissiolle katsoen niiden kuuluvan EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 1 kohta) soveltamisalaan. Valituksessa esiin tuotuihin kysymyksiin kuuluvat muun muassa seuraavat kaksi: ensinnäkin valittaja katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on harjoittanut liian laajaa tuomioistuinvalvontaa arvioidessaan komission kantaa siitä, merkitsikö kansallinen toimenpide (lainvastaista) valtiontukea; toiseksi yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään antamaan ratkaisu siitä, millä edellytyksillä voidaan vedota luottamuksensuojan periaatteeseen ja soveltaa sitä lainvastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperimisvelvollisuuden rajoittamiseksi.

1 — Asia T-67/94, Ladbroke Racing v. komissio, tuomio 27.1.1998 (Kok. 1998, s. II-1).

2 — Ranskan viranomaisten Pari mutuel urbainille (PMU) ja kilpailuja järjestäville yhtiöille myöntämistä useista tuista 22 päivänä syyskuuta 1993 tehty komission päätös 93/625/ETY (EYVL L 300, s. 15).

II Tosiseikat ja menettelyn vaiheet

2. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvät tosiseikat on kuvattu yksityiskohtaisesti valituksenalaisen tuomion 1—36 kohdassa.

3. On kiistatonta, että Ladbroke Racing Ltd (Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka eräs toimiala on hevoskilpailujen vedonlyöntipalvelujen järjestäminen ja tarjoaminen Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja muissa Euroopan yhteisön jäsenmaissa; jäljempänä Ladbroke) kanteli 7.4.1989 kuuden muun Ladbroke-ryhmittymään kuuluvan yhtiön kanssa komissiolle eräistä toimenpiteistä, joita Ranskan viranomaiset olivat niiden mukaan toteuttaneet Pari mutuel urbainin (tärkeimpien Ranskassa hevoskilpailuja järjestävien yhtiöiden perustama taloudellinen etuyhteenliittymä, jolla on yksinoikeus järjestää hevoskilpailuja ja hallinnoida hevoskilpailuja Ranskassa järjestävien vedonlyöntiin liittyviä oikeuksia; jäljempänä PMU) hyväksi.

4. Komissio antoi 22.9.1993 päätöksen 93/625/ETY, jossa se katsoi, että kolme seitsemästä toimenpiteestä, jotka Ranskan hallitus oli toteuttanut PMU:n hyväksi, oli perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, mutta että niille voitaisiin myöntää poikkeus 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Komissio totesi neljän muun toimenpiteen osalta, etteivät perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset täyttyneet.

5. Sen jälkeen kun Ladbroke oli nostanut kumoamiskanteen päätöksestä 93/625/ETY, Ranskan tasavalta esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle hakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia. Toisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi hakemuksen 30.8.1994 antamallaan määräyksellä.

6. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi riidanalaisen päätöksen eri kohdissa olevan oikeudellisia ja tosiseikkoja koskevia virheitä, joista seuraavassa esitetyt viisi olivat erityisen merkittäviä:

— Ensinnäkin päätöksessä todettiin virheellisesti, että pelaajien lunastamatta jättämiä voittoja oli pidettävä "muihin kuin julkisiin maksuihin" kuuluvina "tavanomaisina varoina" ja että niiden käyttöä sosiaalisten menojen ja valvonta- ja toimintakulujen, hevostenkasvattamisen edistämiseen ja kilpailujen ja vedonlyöntien järjestämiseen liittyvistä investoinneista aiheutuvien kulujen kattamiseen ei voitu pitää valtiontukena, koska valtion varojen siirtämistä koskeva edellytys ei täyttynyt (riidanalaisen päätöksen IV osa ja V osa, 1 kohta).

— Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvosteli päätöksen sitä osaa, joka koski niiden kansallisten toimenpiteiden oikeudellista luonnehdintaa, joilla valtiolle tilitettyjen maksujen osuuksia muutettiin. Komissio oli todennut, että hevoskilpailuihin sovellettavat verojärjestelmät kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan ja että veroprosenttien korotukset tai laskemiset eivät ole valtiontukia, jos niitä sovelletaan samalla tavalla kaikkiin kyseessä oleviin yrityksiin. Valtiontuesta voi siis olla kyse ainoastaan, jos veroprosenttia huomattavasti laskemalla vahvistetaan monopoliasemassa olevan yrityksen taloudellista tilannetta. Näin ei komission mukaan ollut tässä tilanteessa, koska vedonlyönnistä perittävää julkista maksua alennettiin vuonna 1989 vain vähän (noin 1,6 prosenttia), minkä jälkeen maksu pysyi ennallaan, eikä sillä siten pyritty rahoittamaan mitään tiettyä toimintaa. Ranskan viranomaisten toiminnan tarkoituksena oli komission mukaan ollut kasvattaa muita kuin julkisia maksuja saavien tahojen varallisuutta pysyvästi. Näin ollen komissio päätteli, että kun otetaan huomioon edunsaajien tilanteen erityislaatuisuus, kyseinen toimenpide ei ollut valtiontukea vaan "järjestelmän luonteen ja rakenteen takia perusteltavissa oleva veromukautus" (komission päätöksen IV osa ja V osa, 3 kohta).

— Kolmanneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi päätöksen 93/625/ETY olevan virheellinen siltä osin kuin siinä todettiin, että kansallisissa toimenpiteissä, joilla PMU:lle myönnettiin likviditeettietua antamalla sille oikeus lykätä valtionkassaan kuuluvien maksujen tilitystä, ei ollut kyse siitä, että viranomaiset olisivat luopuneet väliaikaisesti valtiolle kuuluvista tuloista, eikä nimenomaisesta yksittäisestä toimenpiteestä, joten niitä ei voitu pitää valtiontukena (päätöksen 93/625/ETY IV osa ja V osa, 5 kohta).

— Neljänneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei hyväksynyt komission päätelmää siitä, että vaikka vapauttaminen säännöstä, jonka mukaan arvonlisävero on tilitettävä yhden kuukauden määräajassa, merkitsi tukea 1.1.1989 lähtien, se oli kompensoitu valtionkassaan annetulla pysyvällä vakuudella.

— Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti virheellisenä komission toteamusta siitä, että vaikka tuki, joka oli myönnetty vapautuksena velvollisuudesta osallistua rakentamiseen, oli ollut yhteismarkkinoille soveltumaton vuodesta 1989 lähtien, sitä ei tarvinnut maksaa takaisin perusteettomana, koska tuensaajalla (PMU) oli ollut perusteltu luottamus, kun se oli saanut tuen.

7. Näillä perusteilla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi 27.1.1998 antamallaan tuomiolla "komission päätöksen 93/625/ETY — — siltä osin kuin siinä todetaan, että EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina valtiontukina ei ole pidettävä PMU:lle annettuja etuja, jotka perustuvat a) PMU:n likviditeettitilanteen helpottamiseen siten, että se voi tilittää myöhemmin joitakin vedonlyöntimaksuja, b) maksujen osuuksien muuttamiseen vuosina 1985 ja 1986, c) lunastamattomien voittojen antamiseen PMU:n käyttöön ja d) 1.1.1989 jälkeisen ajan osalta vapauttamiseen säännöstä, jonka mukaan arvonlisävero on tilitettävä yhden kuukauden määräajassa, ja siltä osin kuin siinä todetaan, että Ranskan valtiolla ei ole vuodesta 1989 vaan 11.1.1991 alkaen velvollisuus vaatia sen tuen palauttamista, joka perustuu PMU:n vapauttamiseen velvollisuudesta osallistua rakentamiseen".

8. Ranskan hallitus on hakenut 26.3.1998 jättämällään kirjelmällä muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon ja vaatii, että erityisesti sen tuomiolauselman 1 kohta kumotaan ja että komission ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät Ladbroken kanteen kumoamista koskevat vaatimukset hyväksytään.

9. Todettakoon, että Ladbroke oli tehnyt 27.7.1998 vastavalituksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta, mutta luopui siitä 18.1.1999 päivätyssä yhteisöjen tuomioistuimelle osoitetussa kirjelmässään.

III Valitusperusteet

10. Ranskan hallitus vetoaa kahteen kumoamisperusteeseen. Ensimmäinen koskee niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joissa komission päätös on kumottu osittain sillä perusteella, että siinä oli virheellisesti jätetty tietyt Ranskan hallituksen PMU:n hyväksi toteuttamat toimenpiteet perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Toisessa valitusperusteessa viitataan siihen vali-

tuksenalaisen tuomion kohtaan, jonka mukaan komissio ei olisi saanut rajoittaa ajallisesti Ranskan viranomaisten velvollisuutta periä yhtä lainvastaisesti myönnetyistä tuista takaisin vetoamalla siihen perusteltuun luottamukseen, joka tuensaajalla saattoi olla.

A *Ensimmäinen valitusperuste*

11. Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan virheellistä tulkintaa ja soveltamista, on neliosainen.

a) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa (valtiolle perittävien maksujen alentaminen 1,6 prosentilla)

12. Muutoksenhakija riitauttaa valituksenalaisen tuomion 42—62 kohdan, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, että toisin kuin komissio oli todennut, Ranskan valtionkassaan hevosvedonlyönnin panoksista perittävien maksujen alentaminen vuodesta 1985 lähtien merkitsi valtiontukea. Ranskan hallituksen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt useita oikeudellisia virheitä, jotka liittyvät tuomioistuinten harjoittaman valvonnan luonteeseen, komission riidanalaisen päätöksen ymmärtämiseen, tosiseikkojen oikeudelliseen luonnehdintaan ja velvollisuuteen perustella tuomioistuimen päätökset.

i) Tuomioistuinten harjoittaman valvonnan laajuus

13. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisessa tuomiossa (52 kohta), että valtiontuen käsite, sellaisena kuin se on määritelty perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa, on objektiivinen, ja tästä syystä kansallisen toimenpiteen luokittelu valtiontueksi kuuluu kaikilta osin tuomioistuinvalvonnan piiriin. Kun tilanteeseen ei liity erityisiä, esimerkiksi kyseisen valtion toimenpiteen monimutkaisuudesta johtuvia seikkoja, ei ole lähtökohtaisesti perusteltua antaa komissiolle laajaa harkintavaltaa sen arvioidessa, onko toimenpide valtiontukea, eikä rajoittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvontaa yksinomaan ilmeisten arviointivirheiden etsimiseen.

14. Valittaja väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määrittäneen virheellisesti sille kuuluvan valvontatehtävän luonteen ja laajuuden. Ladbroke sitä vastoin väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on menetellyt perustellusti, kun se ei ole rajoittunut tutkimaan yksinomaan ilmeisiä arviointivirheitä vaan on tutkinut perusteellisesti komission toteamukset, jotka koskivat PMU:n hyväksi toteutettujen toimenpiteiden sisällyttämistä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

15. Mielestäni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä komission riidanalaisten arviointien suhteen harjoittamansa tuomioistuinvalvonnan laajuuden osalta. Se on perustellusti korostanut tuomiossaan

(52 kohta), että valtiontuen käsite, sellaisena kuin se on määritetty perustamissopimuksessa, on täysin oikeudellinen käsite ja sitä on tulkittava objektiivisten seikkojen perusteella. Tästä syystä sekä yhteisöjen tuomioistuimen että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten on hoidettava — *lähtökohtaisesti ja mahdollisuuksien mukaan* — valvontatehtävänsä siten, että asiakysymys tutkitaan perusteellisesti, kun niiden on arvioitava, onko perusteltua, että kansallinen toimenpide todetaan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi. Tästä säännöstä voidaan poiketa vain siinä tapauksessa, että tuomioistuin toteaa sellaisia erityisiä seikkoja, joiden vuoksi laajaa tuomioistuinvalvontaa ei pidä harjoittaa. Tällaisia seikkoja voivat olla oikeudelliseen kysymykseen annettavaan vastaukseen eli toimenpiteen oikeudelliseen luonnehdintaan valtiontueksi välittömästi liittyvien tiettyjen arvioiden monimutkaisuus ja teknisyys. Ei voida katsoa, että tällaisia erityisiä seikkoja, jotka rajoittavat tuomioistuimen mahdollisuuksia puuttua asian aineelliseen kysymykseen, olisi automaattisesti olemassa silloin kun on ratkaistava perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan tulkintaa ja soveltamista koskeva kysymys.

16. Todettakoon vielä, ettei tuomioistuimen toimivallan laajuutta sen valvoessa hallintotoimen — kuten ensimmäisessä oikeusasteessa riitautetun toimen — lainmukaisuutta voida määrittää ehdottomalla ja staattisella tavalla. Sen lisäksi, että on kiistattoman välttämätöntä mukauttaa toimivallan laajuutta kuhunkin käsiteltävään asiaan liittyvien tosiseikkojen mukaan, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on havaittavissa suuntaus laajentaa dynaamisesti tuomioistuinten valvontavaltaa ja vahvistaa tuomioistuinten toimivaltaa myös sellaisia monimutkaisia oikeudellisia ongelmia ratkaistaessa, jotka liittyvät vahvasti talouteen, kuten kilpailuoikeusasiat. [3] Tämä suuntaus kuvastaa jokaisen lainkäyttöelimen — esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen — perustavanlaatuista halua varmistaa mahdollisimman täydellinen tuomioistuinvalvonta, jotta laillisuus-

3 — Mielestäni tyypillinen esimerkki tästä on se, miten tuomioistuinten harjoittama komission päätöksiin kohdistuva valvonta on kehittynyt niiden tapausten osalta, joissa on ratkaistu se, ovatko yrityskeskittymät yhteisön kilpailusääntöjen mukaisia.

Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että "vaikka yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä yleisesti on harjoittaa kokonaisvaltaista valvontaa — — yhteisöjen tuomioistuimen valvoessa komission harkintavallan käyttöä monitahoisissa taloudellisissa kysymyksenasetteluissa tämä valvonta kohdistuu välttämättä ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin". Edellä mainittu rajoitus, jonka yhteisöjen tuomioistuimet asettavat itselleen — ja joka sisältää ehkä ristiriitaisuuden (toisaalta asian "kokonaisvaltainen" valvonta mutta toisaalta valvonta, joka on rajoitettu hallintoviranomaisten "ilmeisiin" virheisiin), — koskee erityisesti päätöksiä, joita komissio tekee valvoessaan rehdin kilpailun sääntöjen noudattamista (ks. erityisesti asia C-7/95 P, Deere v. komissio, tuomio 28.5.1998, Kok. 1998, s. I-3111, 34 kohta; asia 42/84, Remia ym. v. komissio, tuomio 11.7.1985, Kok. 1985, s. 2545, 34 kohta ja asia T-243/94, British Steel v. komissio, tuomio 24.10.1997, Kok. 1997, s. II-1887, 107—113 kohta).

Todellisuudessa edellä mainitussa oikeuskäytännössä ei kuitenkaan pyritä rajoittamaan ehdottomalla tavalla yhteisöjen tuomioistuinten mahdollisuuksia puuttua käsiteltävän asian aineelliseen ratkaisuun, vaan siinä myönnetään se, että niillä on valta päättää omasta toiminnastaan määrittämällä itse tutkintansa laajuus kussakin konkreettisessa tapauksessa.

Kuten yhdistetyissä asioissa C-68/94 ja C-30/95, Ranska ym. v. komissio, 31.3.1998 annetusta tuomiosta (Kok. 1998, s. I-1375) ilmenee, yhteisöjen tuomioistuimilla on selvä halu käyttää tätä valtaa ja harjoittaa tähänastista kokonaisvaltaisempaa valvontaa. Yhteisöjen tuomioistuimet voivat ottaa huomioon päättelynsä tärkeimpänä lähtökohtana "harkintavallan", eli komissiolle on annettu "tiettyä harkintavaltaa erityisesti taloudellisten seikkojen arvioinnissa" (223 ja 224 kohta), mutta tämän jälkeen se tutkii sellaisia aineellisia kysymyksiä, jotka ovat erittäin selvästi taloudellisia. Se toteaa esimerkiksi, että yrityskeskittymään osallistuneilla yrityksillä ei "ollut minkäänlaista etuoikeutettua suhdetta kaliumtuotteiden jakelun osalta" ja että "rakenteellisten siteiden verkosto — — ei lopulta olekaan niin tiivis ja merkittävä kuin vastaajana oleva toimielin on esittänyt sen olevan" (230—237 kohta). Lopuksi se hylkää komission puhtaasti tosiseikkoja koskevat ja erityisesti tekniset selvitykset (ks. 237 ja 244 kohta): se harjoittaa siis perusteellista aineelliseen kysymykseen kohdistuvaa valvontaa. Tämä kehitys on täysin hyväksyttävää, kun otetaan huomioon, miten paljon kokemusta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella ja yhteisöjen tuomioistuimella on tällaisista riita-asioista. Olisi järjenvastaista, jos yhteisöjen tuomioistuimilla ei olisi mahdollisuutta käyttää hankkimaansa kokemusta täyttääkseen tuomioistuinvalvonnan aukkoja.

periaatetta ja oikeussubjektien oikeuksien suojelemisen periaatetta noudatettaisiin. Näin ollen se, että tuomioistuin harjoittaa perusteellista aineelliseen kysymykseen kohdistuvaa valvontaa nyt käsiteltävän kaltaisissa asioissa, ei tietenkään merkitse sitä, että tuomioistuin korvaisi komission hallinnolliset toimenpiteet omillaan, vaan pikemminkin sitä, että tuomioistuin pyrkii harjoittamaan asianmukaisesti sille yhteisön oikeusjärjestyksessä, joka perustuu laillisuusperiaatteeseen ja oikeusvaltion periaatteisiin, annettua tehtävää.

ii) Hevoskilpailuista perittävien maksujen järjestelmän erityisyys seikkana, jonka perusteella riidanalaista kansallista toimenpidettä ei olisi pidettävä valtiontukena

17. Ranskan hallitus katsoo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvioineen virheellisesti niiden perusteiden laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta, joihin komissio oli vedonnut sen tueksi, että riidanalaista kansallista toimenpidettä ei pitäisi pitää (lainvastaisena) valtiontukena. Valittaja keskittyy väitteissään siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt huomiotta sen, että komissio oli perustanut päättelynsä Ranskassa hevoskilpailujen vedonlyönnistä perittävien maksujen järjestelmän erityiseen luonteeseen ja rakenteeseen. Järjestelmän erityisyys liittyi suoraan kolmeen seikkaan, joihin komissio oli vedonnut perustellakseen väitteensä, jonka mukaan riidanalaista toimenpidettä ei voitu pitää valtiontukena. Valittaja katsoo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jättäneen kokonaan huomiotta järjestelmän erityisyyteen liittyneen perustelun, vaikka tämä oli selvästi yksilöity komission ja Ranskan hallituksen esittämissä huomautuksissa. Ranskan hallitus lisää, että yhteisöjen tuomioistuin oli ottanut saman perustelun huomioon aikaisemmassa tuomiossa hylätessään Ladbroken väitteet, joiden mukaan Ranskan hallitus oli suorittanut valtiontukea PMU:lle. [4] Lyhyesti sanoen valittaja katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ymmärtänyt väärin tutkittavanaan olleen päätöksen perustelut ja laiminlyönyt tutkia sille laillisesti esitetyn aineellisen perustelun tai ei ole ainakaan tulkinnut asianmukaisesti olennaista "järjestelmän luonnetta ja rakennetta" koskevaa kysymystä.

18. Valittajan edellä mainittuihin väitteisiin, jotka Ladbroke omissa huomautuksissaan pyrki kumoamaan, on esitettävä seuraavassa tiettyjä huomautuksia.

19. Korostettakoon heti aluksi, että nimenomaiset viittaukset "järjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen" kriteerinä toimenpiteen pitämiseksi valtiontukena ovat oikeuskäytännössä erittäin harvinaisia, kuten valittaja myöntää. Italian tekstiiliteollisuutta koskeneessa asiassa Italia vastaan komissio [5] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tutkittavana olleella toimenpiteellä vapautettiin toimenpiteen kohteena olleet yritykset osittain "yleisen sosiaaliturvajärjestelmän tavanomaisen soveltamisen mukaisista maksuista ilman, että kyseistä vapautusta voitaisiin perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella". Yhteisöjen tuomioistuin ei selvittänyt perusteellisemmin, miten "järjestelmän luonne ja rakenne" pitäisi ymmmärtää tai

4 — Asia C-353/95 P, Tiercé Ladbroke v. komissio, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7007, 34 ja 35 kohta).

5 — Asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, 32 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Kok. Ep. II, s. 323).

mitä tämän käsitteen piiriin pitäisi sisällyttää. Näin ollen se ei nojautunut perusteluissaan tähän kriteeriin vaan siihen, että riidanalainen kansallinen säännös oli poikkeus järjestelmästä, joka oli jossain mielessä "normaali oikeudellinen järjestelmä", kun se samalla myönsi, että järjestelmän erityispiirteillä, jos ne olisi näytetty toteen, olisi mahdollisesti voitu perustella ratkaisevat poikkeamat yleisistä säännöistä.

20. Myös julkisasiamies Darmon tekee saman päätelmän asiassa Sloman Neptun antamassaan ratkaisuehdotuksessa. [6] Toisin kuin valittaja väittää, julkisasiamiehen kyseisessä asiassa tekemässä selvityksessä keskitytään siihen, että se, että toimenpide poikkeaa yleisestä järjestelmästä, johon se kuuluu, on merkittävä peruste todeta, että kyseessä on perutamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki, eikä "järjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen" sellaisenaan. Toisin sanoen kyseiseen ratkaisuehdotukseen ja edellä mainittuun asiassa Italia vastaan komissio annettuun tuomioon ei sisälly riittäviä tulkintavälineitä siitä merkityksestä, joka järjestelmän erityispiirteillä saattaa olla perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisen kannalta.

21. Tässä yhteydessä asiassa Tiercé Ladbroke vastaan komissio 9.12.1997 annettu tuomio [7] on mielenkiintoisempi. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin kuvaa ensin (34 kohta) vedonlyönnistä perittäviä maksuja koskevan järjestelmän perusteita ja korostaa sen jälkeen seuraavaa: "Ranskassa järjestettävien kilpailujen vedonlyöntijärjestelmää koskevista vero- ja maksusäännöksistä on päätetty ottaen huomioon hevoskilpailuja koskevan lainsäädännön ja taloudellisten seikkojen sekä totalisaattoripelin järjestämiseen Ranskassa liittyvät erityiset seikat. Ei voida edellyttää, että tämä järjestelmä siirretään Belgiassa järjestettävään totalisaattoripeliin, joka järjestetään erilaisen lainsäädännön ja taloudellisten seikkojen mukaisesti. Lisäksi, koska maksuosuus on erilainen Ranskassa ja Belgiassa ja koska Belgiassa sovellettavan maksuosuuden soveltaminen Ranskassa lyötyihin vetoihin on perusteltua edellä tämän tuomion 34 kohdassa mainituista totalisaattoripelijärjestelmästä johtuvista syistä, tämän maksun jakamista eri saajien kesken ei voida kuitenkaan suorittaa täsmälleen saman perusteen mukaisesti näissä kahdessa tapauksessa." [8]

22. Edellä mainitussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon hevoskilpailujen vedonlyöntijärjestelmää koskevien maksusäännösten erityisen luonteen ja rakenteen perustellessaan kantaansa, jonka mukaan ensinnäkin Ranskassa ja Belgiassa lyötyihin vetoihin sovellettujen maksuosuuksien erilaisuus ja toisaalta Belgiassa sovellettavan maksuosuuden soveltaminen Ranskassa lyötyihin Belgian kilpailuja koskeviin vetoihin olivat sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa. Tämän yhteisöjen tuomioistuimen päättelyn perusteella on siis tutkittava sen erityisen viitekehyksen luonnetta ja rakennetta, johon riidanalainen kansallinen toimenpide kuuluu. Edellä esitetty oikeuskäytännössä omaksuttu näkemys on sitäkin merkittävämpi

6 — Yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-887).

7 — Mainittu edellä alaviitteessä 4.

8 — Tuomion 35 kohta.

nyt käsiteltävää asiaa ratkaistaessa, koska se on esitetty asiassa, joka koski täysin samoja oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja eli Ranskassa vedonlyönnistä perittäviä maksuja.

23. Tutkin seuraavaksi erikseen väitteet, joita valittaja on esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamasta ratkaisusta. Mielestäni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole jättänyt huomiotta eikä tulkinnut virheellisesti tarvetta arvioida sen järjestelmän luonnetta ja rakennetta, johon kansallinen toimenpide kuului, ennen kuin se totesi sen olevan valtiontukea.

24. Ensimmäinen viite siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole jättänyt huomiotta eikä kieltäytynyt ottamasta huomioon "järjestelmän luonnetta ja rakennetta" koskevaa perustetta tutkiessaan tosiseikkoja perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan valossa, ilmenee valituksenalaisen tuomion 76 kohdasta. Todettuaan ensin, että "siihen [PMU:hun] sovellettavassa verojärjestelmässä otetaan huomioon paitsi tämä [Ranskan vedonlyönnin organisaation] erityispiirre myös Ranskan hevoskilpailuinstituution ominaispiirteet", tuomioistuin toteaa, että "komissio saattoi perustellusti katsoa, että maksuja koskeva erityinen järjestelmä, jonka mukaan määräytyy, miten vedonlyönnistä saadut varat jakautuvat valtion, vedonlyöjien, PMU:n ja kilpailuja järjestävien yhtiöiden kesken, ei ole muihin toimintoihin yleisesti sovellettavasta verojärjestelmästä säädetty poikkeusjärjestelmä ja että tämän takia kyseessä olevaa toimenpidettä on tutkittava siten, että huomioon otetaan ainoastaan hevoskilpailualalla sovellettava erityinen verojärjestelmä". Vaikka tämä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamus ei koskekaan erityisesti sitä toimenpidettä, jolla valtionkassaan perittyä maksua on alennettu 1,6 prosentilla ja johon Ranskan hallitus viittaa ensimmäisen valitusperusteensa tässä osassa, se osoittaa kuitenkin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ainakin ollut tietoinen Ranskassa hevoskilpailujen vedonlyönnistä valtionkassaan perittäviin maksuihin liittyvien oikeussäännösten erityispiirteistä ja että se on pyrkinyt ottamaan ne huomioon.

25. Erityisesti nyt tutkittavien Ranskan hallituksen väitteiden osalta on korostettava, että valittajan päätelmät perustuvat komission päätöksen virheelliseen tulkintaan. Komissio ei ole ensi arviolta ja epämääräisesti hyväksynyt Ranskassa hevoskilpailujen vedonlyönnistä perittäviä maksuja koskevan järjestelmän erityispiirteitä katsoessaan, että valtionkassaan perittävien maksujen alentaminen ei merkinnyt valtiontukea. Se on sen sijaan aluksi soveltanut kolmea tulkintakriteeriä ja esittänyt niiden perusteella kolme perustetta — a) kyseisellä toimenpiteellä alennettiin maksun määrää vain hieman, eikä sillä vahvistettu monipoliasemassa olleen yrityksen taloudellista asemaa; b) toimenpide oli pysyvä; c) toimenpiteellä ei pyritty rahoittamaan tiettyä yksittäistä toimenpidettä — joista se päätteli, että kyseessä ei ollut valtiontuki vaan "kyseisen järjestelmän luonteen ja rakenteen takia perusteltavissa oleva veromukautus". Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin asetti näiden kolmen perusteen tulkinnallisen arvon ja oikeellisuuden kyseenalaiseksi valituksenalaisen tuomion 56—62 kohdassa, se menetteli perustellusti hylätessään myös komission päätelmän, jonka mukaan riidanalainen Ranskan toimenpide oli "kyseisen järjestelmän luonteen ja raken-

teen takia perusteltavissa oleva veromukautus".

26. Peruste "järjestelmän luonne ja rakenne" ei myöskään voi olla erotettavissa kolmesta muusta perusteesta, eikä se voi olla sellaisenaan oikeudellinen perusta komission riidanalaiselle arvioinnille. Ensinnäkin tällainen näkemys olisi välittömässä ristiriidassa komission päätöksen sanamuodon kanssa. Toiseksi epämääräinen viittaus järjestelmän erityislaatuisuuteen sekä sen luonteeseen ja rakenteeseen jäsenvaltion menettelyn perustelemiseksi ei missään tapauksessa riitä siihen, että kyseinen menettelytapa jäisi perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisiin yleisluonteisiin perusteisiin turvautuminen edellyttää asiaan liittyvien tosiseikkojen laajaa ja yksityiskohtaista selvitystä, josta pitäisi ilmetä kyseisten perusteiden oikeellisuus. Toisin sanoen, jos Ranskassa vedonlyönnistä perittäviä maksuja koskevan järjestelmän erityisluonne ja rakenne voisivat yhteisön kilpailuoikeuden kannalta olla hyväksyttävä peruste käsiteltävänä olevien kaltaisten toimenpiteiden toteuttamiselle, komission olisi pitänyt selittää yksityiskohtaisesti syy-yhteys perusteen "järjestelmän erityisluonne" ja sen päätelmän välillä, että kansallista toimenpidettä ei pidetty valtiontukena. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvioitaviksi esitettyihin seikkoihin, sellaisina kuin ne on kuvattu kanteen kohteena olevassa tuomiossa, ei sisältynyt konkreettisia ja yksityiskohtaisia perusteita, jotka olisivat selkeästi osoittaneet, että riidanalainen kansallinen toimenpide oli perusteltu Ranskassa hevoskilpailujen vedonlyönnistä perittäviä maksuja koskevan järjestelmän luonteen ja rakenteen vuoksi, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu pitää maksujen alennusta valtiontukena ei ole oikeudellisesti virheellinen.

27. Samassa yhteydessä on todettava perusteettomaksi väite, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi menetellyt virheellisesti, kun se ei tutkinut komission kolmea edellä mainittua perustetta Ranskassa hevoskilpailujen vedonlyönnistä perittäviä maksuja koskevan järjestelmän erityisluonteen ja rakenteen valossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ensinnäkään ole tutkinut näiden perusteiden sääntöjenmukaisuutta *abstraktisti*, vaan se on pyrkinyt selvittämään niiden käytännön vaikutukset ja oikeudellisen sääntöjenmukaisuuden nimenomaisesti käsiteltävänään olleen asian kannalta eli Ranskassa hevoskilpailujen vedonlyönnistä valtionkassaan perittäviä maksuja koskevan erityisen järjestelmän kannalta; näin ollen se on ottanut huomioon järjestelmän luonteen ja rakenteen. Vaikka toiseksi hyväksyttäisiin se, että riidanalaisen järjestelmän luonnetta ja rakennetta koskevasta muuttujasta olisi voitu johtaa myös perusteita, joiden perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi saattanut hyväksyä komission päättelyn kyseisten kolmen perusteen osalta, näitä perusteita ei ole esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle, kuten edellä on todettu.

28. Lisäksi Ranskan hallitus väittää, että vaikka oletettaisiin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi ottanut huomioon järjestelmän luonteen ja rakenteen arvioidessaan komission näkemysten laillisuutta, riidanalaisen päätöksen tämä osa olisi kuitenkin kumottava asiaankuuluvien tosiseikkojen oikeudellisen luonnehdinnan virheellisyyden vuoksi.

Ranskan hallitus viittaa tältä osin valituksenalaisen tuomion 58 kohtaan, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi komission päätelmän — eli sen, että maksuosuuksien muuttamisella ei pyritty rahoittamaan tiettyä yksittäistä toimenpidettä — ja päätteli, että riippumatta siitä, mikä muutoksen tavoite oli, sen ansiosta PMU:lla oli todellisuudessa mahdollisuus rahoittaa toimintaansa, ja se oli kyennyt "selviämään toimintojensa atk:lle siirtämisestä ja uudelleen järjestämisestä aiheutuneista, hallinnollisten velvoitteidensa organisoinnin kannalta tarpeellisista kuluista". Valittaja arvostelee myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 59 kohtaa ja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt virheen katsoessaan, että Ranskan viranomaisten päättämä julkisen maksun riidanalainen alennus ei ollut ollut vähäinen.

29. Näillä väitteillä Ranskan hallitus pyrkii todellisuudessa riitauttamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevat toteamukset. Koska väitteet kohdistuvat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tosiseikkoja koskeviin arviointeihin, ne on jätettävä tutkimatta. [9]

9 — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan muutoksenhaussa voidaan nojautua vain oikeussääntöjen rikkomista koskeviin perusteisiin eikä tosiseikkojen arviointia koskeviin perusteisiin. Tosiseikat tutkivana tuomioistuimena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta todeta tosiseikat. Yhteisöjen tuomioistuin valvoo ainoastaan tosiseikkojen oikeudellista luonnehdintaa ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen sen perusteella tekemiä oikeudellisia päätelmiä, paitsi jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemien toteamusten virheellisyys johtuu sen tutkittavaksi annetusta asiaan liittyvästä asiakirja-aineistosta (asiakirjan väärentäminen). Ks. mm. asia C-136/92 P, komissio v. Brazzelli Lualdi ym., tuomio 1.6.1994, Kok. 1994, s. I-1981, 48 ja 49 kohta ja asia C-8/95 P, New Holland Ford v. komissio, tuomio 28.5.1998, Kok. 1998, s. I-3175).

iii) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion perustelujen ristiriitaisuudet

30. Valittaja väittää, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat ristiriitaiset. Se viittaa erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 154 kohtaan, jossa tuomioistuin on todennut, että "on todettava riidanalaisesta päätöksestä ilmenevän, että ennen kuin PMI perustettiin tammikuussa 1989, Ranskan ja muiden jäsenvaltioiden välillä ei ollut tällä alalla kauppaa, mikä tarkoittaa, että ennen tätä ajankohtaa PMU:n ja muiden yhteisön vedonlyöntialalla toimivien taloudellisten toimijoiden välillä ei edes ollut kilpailua". Ranskan hallitus väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi tämän toteamuksensa perusteella pitänyt myöntää, ettei yksikään PMU:n hyväksi ennen vuotta 1989 toteutettu toimenpide voinut olla valtiontukea eikä etenkään luopuminen perimästä vuosina 1985 ja 1986 osaa valtionkassaan perittävästä maksusta.

31. Valittajan väite on virheellinen. Kuten Ladbroke on perustellusti korostanut, vaikka todettaisiin, että kilpailua ei ole ollut sillä hetkellä, kun tiettyjä yrityksiä suosiva kansallinen toimenpide toteutettiin, tämä ei välttämättä johda siihen, että kyseistä toimenpidettä ei pitäisi pitää valtiontukena. Valtiontuen olemassaolon toteamisen edellytyksiä, jotka koskevat kaupallista tilannetta ja markkinatilannetta, on tarkasteltava dynaamisesti. On toisin sanoen otettava huomioon valtioidenvälisen kaupan näkymät ja todennäköinen kehitys, kauppa ja yritysten tai

kuluttajien käyttäytyminen, jotta voidaan osoittaa riidanalaisesta menettelystä kilpailunedellytyksille aiheutuneen vaikutuksen dynaamisuus.

32. Tämän perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytysten täyttymisen valvontaa koskevan ilmeisen seikan on todennut myös julkisasiamies Tesauro asiassa Belgia vastaan komissio antamassaan ratkaisuehdotuksessa,[10] jossa viitataan siihen, että on "välttämätöntä arvioida *dynaamisesta näkökulmasta* onko kaupan estymistä koskeva edellytys (esimerkiksi kilpailun vääristyminen) täyttynyt", ja ottaa huomioon "kaupan odotettavissa oleva kehitys".[11] Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin perusteli toteamustaan, jonka mukaan kyseessä oli perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki, tarkemmin sillä, että ei ollut poissuljettua, että tuki "voisi vääristää kilpailua"[12] siltä osin kuin "Tubemeusen [tuen saaja] toiminnan uudelleensuuntaaminen yhteisön sisämarkkinoille *oli siis ollut kohtuudella odotettavissa*".[13, 14]

33. Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin menetteli täysin perustellusti todetessaan Ranskassa vedonlyöntijärjestelmässä perittävien julkisten maksujen alennuksen merkitsevän valtiontukea. Myöskään valituksenalaisen tuomion 154 kohdassa tehty toteamus, jonka mukaan ennen vuotta 1989 PMU:n ja muiden yhteisön vedonlyöntialalla toimivien taloudellisten toimijoiden välillä ei edes ollut kilpailua, ei ole ristiriidassa tämän päätelmän kanssa eikä vaikuta sen oikeudelliseen pätevyyteen.

b) Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa (PMU:n likviditeettitilanteen helpottaminen)

34. Tämä ensimmäisen valitusperusteen osa koskee valituksenalaisen tuomion 63—82 kohtaa, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvioi, että komissio oli soveltanut virheellisesti perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa katsoessaan, että likviditeettitilanteen helpottaminen siten, että PMU sai lykätä joidenkin vedonlyöntimaksujen tilittämistä, merkitsi (lainvastaista) valtiontukea. Valittaja lähinnä toistaa ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa esittämänsä väitteet, jotka koskevat tuomioistuinvalvonnan laajuutta ja sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi laiminlyönyt ottaa huomioon Ranskassa hevoskilpailujen vedonlyönnistä perittäviä maksuja koskevan järjestelmän erityisluonteen ja rakenteen. Nämä väitteet on kuitenkin hylättävä edellä esitetyistä syistä.

35. Ranskan hallitus arvostelee myös valituksenalaisen tuomion 79 ja 81 kohtaa. Myös niitä koskevat väitteet on hylättävä.

10 — Asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959).

11 — Ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

12 — Tuomion 35 kohta.

13 — Kursivointi tässä.

14 — Tuomion 38 kohta.

36. Ranskan hallitus väittää 79 kohdan osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menetelleen virheellisesti katsoessaan, että komission päätöksessä ei ollut osoitettu sitä, että julkisten maksujen tilittämistä valtionkassaan koskevan järjestelmän muuttaminen ei olisi ollut tiettyihin yksittäisiin toimiin kohdistuva ja poikkeuksellinen toimenpide vaan verojärjestelmän yleisluonteinen muutos, joka hyödyttää koko hevoskilpailualaa eikä yksin PMU:ta.

37. Valittaja haluaa todellisuudessa yhteisöjen tuomioistuimen tutkivan tosiseikat uudelleen, jotta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemys, jonka mukaan riidanalainen kansallinen toimenpide oli yksinomaan PMU:n hyväksi toteutettu tiettyihin yksittäisiin toimiin kohdistuva toimenpide, kumottaisiin. Näin ollen siihen liittyvät perusteet on jätettävä tutkimatta, koska niillä ylitetään muutoksenhaun rajat. Vaikka niitä haluttaisiinkin tulkita siten, että niillä viitataan komission päätöksen sisällön vääristämiseen tai siihen, että olennainen peruste olisi jätetty tutkimatta, ne olisi siitä huolimatta hylättävä perusteettomina. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tunsi riidanalaisen päätöksen kohdat, joihin valittaja viittaa (kuten valituksenalaisen tuomion 31 kohdasta ilmenee), ja arvioi oikeudellisesti asianmukaisella tavalla komission päätöksen 93/625/ETY sisällön kokonaisuutta ennen kuin se päätteli, että kyseiseen päätökseen ei sisälly mitään sellaista seikkaa, joka tukisi sitä näkemystä, että riidanalainen toimenpide ei olisi ollut tiettyihin yksittäisiin toimiin kohdistunut toimenpide vaan verojärjestelmän yleisluonteinen muutos.

38. Lisäksi valittaja arvostelee valituksenalaisen tuomion 81 kohdan osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointia, jonka mukaan komission todisteet, joita se oli esittänyt tukeakseen kantaansa, jonka mukaan kyseinen valtion toimenpide liittyi hevoskilpailualan poikkeuksellisen raskaaseen verotukseen, joka oli selvästi korkeampi kuin muiden alojen verotus, olivat riittämättömiä.

39. Koska tässä väitteessä viitataan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevaan arviointiin, sitä ei voida tutkia muutoksenhaun yhteydessä. Tästä syystä ensimmäisen valitusperusteen tämä osa on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

c) Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa (lunastamattomien voittojen antaminen PMU:n käyttöön)

40. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkää valituksenalaisen tuomion 96—112 kohdassa komission päätelmän, jonka mukaan pelaajien lunastamatta jättämien voittojen antaminen PMU:n käyttöön Ranskassa annetulla asetuksella ei merkinnyt valtiontukea, koska nämä määrät olivat "tavanomaisia varoja" eivätkä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja "valtion varoja".

41. Ranskan hallituksen mielestä valituksenalainen tuomio on kumottava tältä

osin. Lunastamattomat voitot on sen mukaan aina annettu kilpailuja järjestävien yhtiöiden käyttöön, ja riidanalaisella kansallisella toimenpiteellä ainoastaan muutettiin (laajentamalla) näiden määrien käyttömahdollisuuksia ilman että voitaisiin puhua siltä osin valtion varojen siirrosta PMU:lle. Kun otetaan huomioon hevosvedonlyöntijärjestelmän erityisluonne ja rakenne, tulot, jotka jäävät kilpailuja järjestävien yhtiöiden käyttöön sen jälkeen kun pelaajien voitot on maksettu ja julkiset maksut vähennetty, ovat Ranskan hallituksen mielestä väistämättä tavanomaisia tuloja. Sillä, että viranomaiset rajoittavat tietyllä hetkellä mahdollisuuksia käyttää osaa näistä tuloista määräämällä ne käytettäviksi tiettyihin tarkoituksiin, ei tee tavanomaisista tuloista valtion varoja. Lisäksi valittaja katsoo, että vaikka valtio sääntelee yrityksen "yksityisiä" tuloja, tämä ei tee niistä valtiontukea. [15]

42. Tätä näkemystä ei voida hyväksyä. Kun valittaja vetoaa epämääräisesti ja näyttöä esittämättä Ranskassa vedonlyönnistä saatavien tulojen jakojärjestelmän erityispiirteisiin ja -ominaisuuksiin, joita sillä sen mielestä on, se pyrkii siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan kyseiset tulot olivat niiden luonnehdinnasta riippumatta valtion valvonnassa ja näin ollen valtion varoja, kumottaisiin. Valituksenalaisen tuomion 105—111 kohdassa esittämillään perusteluilla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tukee oikeudellisesti asianmukaisella tavalla käsitystään, jonka mukaan riidanalaista kansallista toimenpidettä on pidettävä valtiontukena.

43. Todettuaan, että kyseisellä toimenpiteellä annettiin kilpailuja järjestäville yhtiöille mahdollisuus kattaa muun muassa tiettyjä PMU:n sosiaalisia maksuja, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tiettyjen kriteerien perusteella, että Ranskassa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset valvovat lunastamattomien voittojen määriä. Koska näin ollen riidanalaisessa kansallisessa lainsäädännössä laajennetaan lunastamattomien voittojen käyttömahdollisuuksia muihin kilpailuja järjestävien yhtiöiden toimintoihin kuin alun perin oli määrätty, on ilmeistä, että kansallinen lainsäätäjä on tällä laajennuksella "luopunut varoista, jotka muuten olisi pitänyt tilittää valtion budjettiin, joten myös tästä syystä tältä osin täyttyy perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytys, joka koskee valtion varojen siirtämistä edunsaajalle". [16]

44. Todettakoon vielä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättelyn kulku sen tulkitessa valtiontuen käsitettä on täysin sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen omaksuman oikeuskäytännön linjan kanssa. Tältä osin on riittävää viitata äskettäiseen asiassa Piaggio annettuun tuomioon, [17] jossa korostetaan valtiontuen käsitteen laajuutta, sellaisena kuin se on määritelty perustamissopimuksen 92 artik-

15 — Valittaja viittaa asiassa T-358/94, Air France v. komissio, 12.12.1996 annetun tuomion (Kok. 1996, s. II-2109) 65—67 kohtaan.

16 — Valituksenalaisen tuomion 109 kohta.

17 — Asia C-295/97, Piaggio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3735).

lan 1 kohdassa. Tämä oikeudellinen käsite kattaa "välttämättä sellaiset edut, jotka on myönnetty suoraan tai välilliseti valtion varoista tai joista aiheutuu lisäkustannuksia valtiolle tai valtion tätä tarkoitusta varten nimeämille tai perustamille elimille". [18] Asiassa Piaggio todettiin, että kansallisen oikeussäännön soveltaminen yrityksen asettamiseksi erityishallintoon, jotta se voisi jatkaa liiketoimintaansa, voi tilanteesta riippuen olla valtiontukea siltä osin kuin kyseinen yritys saa tällä tavoin erityisiä etuja, joista seuraa lisäkustannuksia julkiselle vallalle sitä kautta, että yritykselle annetaan "valtion takaus, julkisista saatavista luovutaan, yritys vapautetaan velvollisuudesta maksaa sakot tai muut rangaistusluonteiset maksut tai siihen sovelletaan tavanomaista pienempää verokantaa". [19]

45. Myös asiassa Air France vastaan komissio annetussa tuomiossa, johon valittaja vetoaa, vahvistetaan se, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohta koskee "kaikkia rahoituskeinoja, joita julkinen sektori voi tosiasiallisesti käyttää tukeakseen yrityksiä, ilman että sillä seikalla olisi merkitystä, ovatko nämä varat pysyvästi julkisen sektorin varoja". [20] Vaikka vastaavat määrät eivät ole pysyvästi valtionkassan hallussa, se seikka, että ne ovat jatkuvasti julkisen valvonnan piirissä ja siis toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytettävissä, on siis riittävä peruste pitää niitä valtion varoina ja katsoa riidanalaisen Ranskan säännöstön kuuluvan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan piiriin.

46. Näin ollen väitteet, jotka valittaja esittää ensimmäisen valitusperusteensa kolmannessa osassa, ovat perusteettomia.

d) Ensimmäisen valitusperusteen neljäs osa

47. Tämä valitusperusteen osa koskee valituksenalaisen tuomion 113—122 kohtaa, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa komission tehneen tosiseikkoja koskevan virheen. Tarkemmin sanoen, arvioidessaan yhteisön oikeuden kannalta kansallista toimenpidettä, jolla kilpailuja järjestävät yhtiöt on vapautettu velvollisuudesta tilittää arvonlisävero yhden kuukauden määräajassa, komissio on tehnyt ilmeisen tosiseikkoja koskevan virheen katsoessaan, että järjestelmä, jossa valtionkassaan oli annettava pysyvä vakuus (ja jolla kompensoitiin vapautusta tilitysvelvollisuudesta), oli ollut voimassa vuodesta 1989 lähtien, vaikka sitä oli alettu soveltaa jo vuodesta 1969 lähtien.

48. Valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei olisi saanut nojautua tosiseikkoihin, jotka koskivat

18 — Edellä alaviitteessä 17 mainitun asiassa Piaggio annetun tuomion 35 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat C-52/97—C-54/97, Viscido ym., tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2629, 13 kohta).

19 — Edellä alaviitteessä 17 mainitun asiassa Piaggio annetun tuomion 42 kohta.

20 — Edellä alaviitteessä 15 mainitun asiassa Air France v. komissio annetun tuomion 67 kohta.

1.1.1989 edeltänyttä ajanjaksoa, arvioidessaan sitä, oliko komission toteamus vapautuksen laillisuudesta 1.1.1989 jälkeen perusteltu. Ranskan hallituksen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen noudattama lähestymistapa on oikeudellisesti virheellinen tai sitä ei ainakaan ole tältä osin perusteltu.

49. Kuten Ladbroke on perustellusti huomauttanut, valittajan väitteet eivät kuitenkaan millään tavoin heikennä nyt käsiteltäviä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointeja. Ne näet koskevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevia arviointeja, ja ne on siis jätettävä tutkimatta. Ranskan hallituksen väitteet perustuvat joka tapauksessa valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole katsonut, että riidanalainen vapautus sen säännön soveltamisesta, jonka mukaan arvonlisävero oli tilitettävä yhden kuukauden määräajassa, olisi ollut vuoden 1989 jälkeen valtiontukea; se on pelkästään todennut, että koska komission perustelut perustuivat kokonaisuutena katsoen ilmeisiin tosiseikkoja koskeviin virheisiin, oli mahdotonta antaa ratkaisua näiden yksittäisten väitteiden oikeudellisesta perusteltavuudesta, koska tosiseikat olivat virheellisiä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toisin sanoen arvioinut, että komission päätökseen sisältyneiden tosiseikkoja koskeneiden virheiden vuoksi sen oikeudellisen perusteltavuuden tutkiminen oli mahdotonta. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi puuttua tähän tosiseikkoja koskevaan arviointiin, sillä se jää sen valvonnan ulkopuolelle, jota muutoksenhakuvaiheessa voidaan harjoittaa. Näin ollen ensimmäisen valitusperusteen viimeinen osa on jätettävä tutkimatta.

B *Toinen valitusperuste*

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

50. Valittaja riitauttaa valituksenalaisen tuomion 179—185 kohdan ja erityisesti toteamuksen, jonka mukaan "komissio ei olisi saanut perustella päätöstään, jolla rajoitetaan ajallisesti Ranskan viranomaisten velvollisuutta periä takaisin PMU:lle lainvastaisesti myönnetty tuki, pelkästään viittaamalla Ranskan viranomaisten käsitykseen PMU:lle syntyneestä perustellusta luottamuksesta". [21] Komissio oli tarkemmin sanoen arvioinut päätöksessään, että tukea, joka oli myönnetty 1.1.1989 alkaen vapautuksena velvollisuudesta osallistua rakentamiseen, ei pitänyt periä takaisin tästä päivästä alkaen vaan vasta 1.11.1991 alkaen, jolloin EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 2 kohta) mukainen menettely aloitettiin. Se perusti päätöksensä perusteltuun luottamukseen, joka PMU:lle oli syntynyt Ranskan Conseil d'État'n tuomion vuoksi. Kyseisen tuomion mukaan kilpailuja järjestävien yhtiöiden toiminta oli maatalouteen liittyvää toimintaa, joten vapautus velvollisuudesta osallistua rakentamiseen oli perusteltu. Komissio katsoi, että tämän ratkaisun vuoksi kilpailuja järjestäville yhtiöille saattoi syntyä perusteltu luottamus myönnetyn vapautuksen lainmukaisuuteen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei hyväksynyt komission päättelyä vaan katsoi, että "ei ole kyseessä olevan jäsenvaltion vaan tukea saaneen yrityksen asiana lainvastaisen tuen palauttamista vastustaakseen vedota poikkeuksellisiin

21 — Valituksenalaisen tuomion 184 kohta.

oloihin, joiden takia sille on voinut syntyä perusteltu luottamus, ja tämä vetoaminen on mahdollista sekä valtion viranomaisissa että kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa menettelyissä". [22]

51. Ranskan hallituksen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on menetellyt yhteisön oikeuden vastaisesti, kun se on evännyt mahdollisuuden vedota perusteltuun luottamukseen sen valvonnan yhteydessä, jota komissio harjoittaa perustamissopimuksen 92 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen perusteella. Se vetoaa aluksi laajaan harkintavaltaan, joka komissiolle on annettu, kun sen on arvioitava kansallisia toimenpiteitä valtiontukia koskevan yhteisön oikeuden kannalta. Se kyseenalaistaa lisäksi valituksenalaisen tuomion 182 artiklan oikeellisuuden siltä osin kuin siitä seuraa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaisesti, että perustellun luottamuksen hyväksyminen edellyttää, että tuki on myönnetty perustamissopimuksen 93 artiklan mukaista menettelyä noudattaen. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi vedota tuensaajan odotuksiin välttyäkseen toteuttamasta komission päätöksen, jossa jäsenvaltio velvoitetaan perimään tuki takaisin, täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, valittaja vetoaa asiassa Espanja vastaan komissio annettuun tuomioon, [23] josta sen mielestä seuraa, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus riitauttaa komission päätöksen laillisuus tuomioistuimessa vetoamalla tuensaajana olleen yrityksen perusteltuun luottamukseen. Ranskan hallitus pyrkii mukauttamaan tulkintansa asiassa Espanja vastaan komissio annetusta tuomiosta aikaisempaan oikeuskäytäntöön seuraavalla tavalla: se väittää, että jos perinteinen kielto, jonka mukaan jäsenvaltio ei saa perusteltuun luottamukseen vedoten kieltäytyä panemasta täytäntöön komission päätöstä, jossa se velvoitetaan perimään perusteettomasti suoritettu tuki takaisin, on edelleen pätevä, kyseinen valtio voi kuitenkin antaa kysymyksen komission ratkaistavaksi; jos komissio ei ole vakuuttunut asiasta ja tekee päätöksen siitä, että tuki on perittävä takaisin, jäsenvaltion on meneteltävä näin, mutta sillä on samaan aikaan mahdollisuus riitauttaa komission päätös tuomioistuimessa. Valittajan päättelyn mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näin ollen virheellisesti evännyt komissiolta mahdollisuuden tutkia jäsenvaltion perustelu, jonka mukaan tuensaajalla oli ollut perusteltu luottamus tuen lainmukaisuuteen. Ranskan hallitus lisää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemys on liian formalistinen, koska se ei salli välittömästi tukien takaisinperimiseen liittyvän olennaisen perusteen tutkimista siinä vaiheessa, kun komissio harjoittaa valvontaansa.

52. Ladbroke puolestaan yhtyy ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättelyyn, jota se pitää ainoana valtiontukia koskevien yhteisön oikeuden sääntöjen ja tavoitteiden mukaisena. Se huomauttaa, että asiassa Espanja vastaan komissio annettu tuomio, johon valittajan perusteluissa nojaudutaan, poikkeaa merkittävästi nyt käsiteltävästä asiasta. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuimen piti tutkia, voitiinko yhteisön toimielinten ja erityisesti komission menettelyn katsoa synnyttäneen lainvastaisen tuen saajassa perustellun luottamuksen; nyt käsiteltävässä asiassa puolestaan perustellun luottamuksen on voinut aiheuttaa vain kansallisten viranomaisten menettely. Olisi

22 — Valituksenalaisen tuomion 183 kohta.

23 — Asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135).

siis virheellistä sallia komission puuttuvan tällaiseen kansalliseen kysymykseen ja pitää sitä valtiontukia koskevien yhteisön oikeussääntöjen soveltamisen esteenä. Jos meneteltäisiin tällä tavoin, perustamissopimuksen 93 artiklan mukaisesta menettelystä ja erityisesti tukien ilmoittamisvelvollisuudesta tulisi tehoton. Ladbroke toteaa lopuksi, että valituksenalaisen tuomion 182 kohta on oikeudellisesti täysin asianmukainen.

b) Kumoamisperuste

53. Tutkittavaa kysymystä voidaan mielestäni käsitellä kahdesta eri näkökulmasta, joiden perusteella ei välttämättä päädytä samaan lopputulokseen. Ongelman ydin on niiden (kansallisten tai yhteisön) osatekijöiden määrittelyssä, joiden perusteella luottamuksensuojan periaatteen sisältö ja soveltamisedellytykset määräytyvät.

i) Perusteltu luottamus, kaksitahoinen käsite

54. Perustellun luottamuksen käsite on kaksitahoinen lainvastaisesti suoritettujen tukien palautusten yhteydessä: ensinnäkin sen sisältö ja soveltaminen määritetään kansallisessa oikeudessa yhteisön oikeudessa yksilöityjen edellytysten ja perusteiden mukaisesti; toiseksi tuensaaja voi vakuuttua lainvastaisen tuen lainmukaisuudesta sekä kansallisten viranomaisten että komission menettelyn perusteella.

55. Perustellun luottamuksen moniselitteisyys ilmenee muun muassa yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annetusta tuomiosta,[24] joka koski lainvastaisen yhteisön tuen palautusta. Kyseisessä tuomiossa todettiin seuraavaa:

" — — on syytä ensiksi tähdentää, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä. Näin ollen kyseisen oikeusjärjestyksen vastaisena ei voida pitää sitä, että jonkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden noudattaminen turvataan aiheettomasti maksetun yhteisön tuen takaisinperinnän kaltaisessa tapauksessa. Hallintotoimien peruuttamista ja viranomaisten aiheettomasti maksamien rahallisten etuuksien takaisinperintää koskevien kansallisten oikeussääntöjen tarkastelusta käy lisäksi ilmi, että pyrkimys eri tavoin varmistaa yhtäältä lainalaisuusperiaatteen ja toisaalta oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa koskevien periaatteiden välinen tasapaino on yhteinen piirre jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille." [25]

24 — Yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633; Kok. Ep. VII, s. 229).

25 — Edellä alaviitteessä 24 mainitun yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annetun tuomion 30 kohta.

56. Kyseisessä tuomiossa lisätään, että kansallisessa oikeudessa tunnustettuun luottamuksensuojaan voidaan vedota vain siltä osin kuin se vastaa yhteisön oikeusjärjestykseen sisältyvää samannimistä periaatetta ja sillä edellytyksellä, että yhteisön etu otetaan huomioon eikä yhteisön oikeuden soveltamisalaa ja vaikutusta rajoiteta.[26] Yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut tällaista päätelmää myös perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan vastaisten valtiontukien palautuksia koskevissa asioissa.[27]

57. Yhteisön tukien palautuksen ja lainvastaisten valtiontukien takaisinperimisen välillä on joka tapauksessa merkittävä ero. Valtiontuki on yhteisön oikeuden vastainen, koska sillä annetaan tuensaajayritykselle kilpailuetu ja vääristetään vapaan kilpailun edellytyksiä. Tästä syystä tuen takaisinperiminen on ehdottoman välttämätöntä yhteisön oikeuden mukaisen tilanteen palauttamiseksi. Yhteisön tuella on sitä vastoin muita tavoitteita (tuki, joka myönnetään tietylle liiketaloudelliselle toiminnalle siihen liittyvän yhteisön edun vuoksi). Tällaisen tuen toteaminen lainvastaiseksi merkitsee yksinkertaisesti sitä, että se ei täyttänyt tuen myöntämisedellytyksiä, mutta ei sitä, että tällä lainvastaisuudella olisi samalla rikottu myös kilpailusääntöjä. Tästä erosta voidaan tehdä merkittäviä päätelmiä, jotka vaikuttavat välittömästi luottamuksensuojan ulottuvuuteen. Esimerkiksi se, että valtiontuen saaja vetoaa siihen, ettei sen varallisuus ole kasvanut, koska etu on vyörytetty kuluttajille, ei ole riittävä peruste vapauttaa takaisinmaksuvelvollisuudesta. Sitä vastoin lainvastaisen yhteisön tuen osalta tämä peruste saatetaan hyväksyä.[28]

58. Näin ollen yhteisön etu, joka edellyttää valtiontuen palauttamista, on selvästi painavampi kuin yhteisön etu, joka edellyttää yhteisön tuen palauttamista; tästä syystä olisi vaikeaa syrjäyttää ensin mainittu yhteisön etu luottamuksensuojan vuoksi. Yhteenvetona totean, että yhteisöjen tuo-

26 — Edellä alaviitteessä 24 mainitun yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annetun tuomion 22 ja 32 kohta.

27 — Ks. asia 94/87, komissio v. Saksa, ns. Alcan I -tapaus, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 175, 12 kohta) ja asia C-5/89, komissio v. Saksa, ns. BUG-Alutechnik-tapaus, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3437, 13—16 kohta).

28 — Ks. tästä erosta luottamuksensuojan käsittelyssä sen perusteella, onko kyseessä kansallinen tuki vai yhteisön tuki, asia C-24/95, Alcan Deutschland, ns. Alcan II -tapaus, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1591) ja asia C-298/96, Oelmühle ja Schmidt Söhne, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4767).

Julkisasiamies Jacobs on korostanut Alcan II -tapauksessa antamansa ratkaisuehdotuksen 40 kohdassa seuraavaa: " — — yhteisöjen tuomioistuin aivan oikein jätti asian päätettäväksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti, koska mikään erittäin tärkeä yhteisön etu ei oikeuttanut puuttumaan kyseisen jäsenvaltion prosessiautonomiaan. Jos samanlainen tilanne sen sijaan syntyisi valtion tuen kohdalla, perustamissopimuksen päämäärien saavuttaminen vaarantuisi, jos tuensaaja voisi välttyä takaisinperimiseltä sen vuoksi, että hän oli siirtänyt tuen edelleen asiakkailleen hintojaan laskemalla. Sellaisissa olosuhteissa hän saisi seuraamuksitta merkittävän kilpailuedun."

Samoin julkisasiamies Léger huomauttaa asiassa Oelmühle ja Schmidt Söhne antamassaan ratkaisuehdotuksessa (47—49 kohta) seuraavaa: "Yhteisöjen tuomioistuin katsoo vakiintuneesti, että jäsenvaltion velvollisuudella peruuttaa sellainen tuki, jonka komissio on katsonut yhteismarkkinoiden vastaiseksi, pyritään palauttamaan aiempi tilanne. Kuten yhteisön tuen takaisinperintä, myös valtiontuen takaisinperintä on pääsääntöisesti suoritettava asianomaisten kansallisten määräysten mukaisesti, edellyttäen, että näitä määräyksiä sovelletaan siten, ettei yhteisön oikeudessa vaadittu takaisinperintä tule käytännössä mahdottomaksi. Erityisesti yhteisön etu on otettava täysin huomioon silloin, kun sovelletaan määräystä, jossa lainvastaisen hallinnollisen toimen peruuttaminen riippuu kyseessä olevien eri intressien arvioinnista. Yhteisöjen tuomioistuimen näitä kahta alaa koskevassa oikeuskäytännössä on merkittävä ero. Valtiontukiin liittyvät ominaispiirteet itse asiassa oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy vain rajoitetusti kansallisiin periaatteisiin, kuten luottamuksensuojan tai oikeusvarmuuden periaatteisiin, vetoamisen tuen palauttamisen estämiseksi."

mioistuin noudattaa pääsääntöisesti yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. luodun oikeuskäytännön mukaista päättelyä myös silloin, kun kyseessä on valtiontukien palauttaminen. Tämä päättely koostuu seuraavista osatekijöistä: a) luottamuksensuoja on yhteisön oikeuden yleinen oikeusperiaate, joka perustuu jäsenvaltioille yhteisiin oikeudellisiin traditioihin; b) perustellun luottamuksen laajuus ja soveltamisedellytykset määritetään jäsenvaltioiden kansallisessa oikeudessa; c) sen, jonka on sovellettava tätä periaatetta kansallisella tasolla, on noudatettava yhdenvertaisen kohtelun, yhteisön oikeuden tehokkuuden ja yhteisön edun suojelun periaatteita. Valtiontukien erityisluonteen ja yhteisön ylemmäntasoisen intressin palauttaa kilpailun edellytykset turvaamisen välttämättömyyden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin pyrkii rajoittamaan kansallisen oikeusjärjestyksen itsemääräämisoikeutta asettamalla itse aineelliset edellytykset perustellun luottamuksen toteamiselle ja jopa kieltämällä välittömästi kansallisten oikeussääntöjen soveltamisen.

59. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkemmin sanoen halunnut määrittää itse huolellisen taloudellisen toimijan käsitteen siten, että tuensaajien mahdollisuuksia vedota perusteltuun luottamukseen rajoitetaan. [29]

Lisäksi se on evännyt jäsenvaltioilta kaikki mahdollisuudet jättää lainvastainen tuki perimättä takaisin vetoamalla luottamuksensuojan periaatteeseen. [30] Se on itse asiassa muotoillut uudelleen ja jopa hyläännyt perusteltua luottamusta koskevaa kansallista oikeutta tietyissä tilanteissa, joissa sitä sovelletaan lainvastaisten valtiontukien takaisinperimisen yhteydessä. Tätä viimeksi mainittua seikkaa on mielestäni välttämätöntä korostaa.

60. Esimerkki taipumuksesta vähentää jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta on Alcan II -tapaus, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi Saksan Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 artiklan oikeudellisesti virheelliseksi. Se totesi erityisesti seuraavaa:

"Toimivaltaisen viranomaisen on yhteisön oikeuden mukaan peruutettava lainvastainen tukipäätös komission lainvoimaisen päätöksen mukaisesti, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja edellytetään sen takaisinperimistä, vaikka viranomainen on antanut kansallisessa lainsäädännössä oikeusvarmuussyistä tätä varten säädetyn määräajan umpeutua — — vaikka tämä viranomainen olisi siinä määrin vastuussa päätöksen lainvastaisuudesta, että sen peruuttaminen on tuensaajan kan-

29 — "On kuitenkin huomautettava, että – ottaen huomioon perustamissopimuksen 93 artiklassa määrätyn komission suorittaman valtiontuen valvonnan pakottavan luonteen – tuensaajayrityksellä voi periaatteessa olla perusteltu luottamus siihen, että tuki on laillinen, ainoastaan jos tuki on myönnetty mainitussa artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Etujaan valvovan elinkeinonharjoittajan tulee voida varmistua siitä, että kyseistä menettelyä on noudatettu" (edellä alaviitteessä 27 mainitun BUG-Alutechnik-tuomion 14 kohta).

30 — "Jäsenvaltio, jonka viranomaiset ovat myöntäneet tuen perustamissopimuksen 93 artiklassa määrättyjen menettelysääntöjen vastaisesti, ei sen sijaan voi vedota edunsaajien perusteltuun luottamukseen vapautuakseen velvollisuudestaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sellaisen komission päätöksen täytäntöönpanemiseksi, jolla komissio on määrännyt kyseisen jäsenvaltion perimään tuen takaisin" (edellä alaviitteessä 27 mainitun BUG-Alutechnik-tuomion 17 kohta).

nalta hänen vilpittömän mielen suojansa vastaista, sillä tuensaaja ei ole voinut perustellusti luottaa tuen myöntämisen lainmukaisuuteen, koska perustamissopimuksen 93 artiklan mukaista menettelyä ei ole noudatettu — — vaikka se ei ole kansallisen oikeuden mukaan mahdollista silloin, kun etu on menetetty eikä tuensaaja ole vilpillisessä mielessä". [31]

61. Todettakoon, että yhteisöjen tuomioistuin yhtyi kyseisessä asiassa julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen ja totesi, että kansallisilla viranomaisilla "ei — — ole minkäänlaista harkintavaltaa tukipäätöksen peruuttamisen suhteen", [32] ja näin ollen kumosi Saksan hallinto-oikeuden perustavanlaatuisen säännön, jonka mukaan lainvastaisen hallinnollisen toimen, jolla annetaan etuja sille, jolle se on osoitettu, peruuttaminen kuuluu lähtökohtaisesti kyseisen viranomaisen harkintavaltaan.

62. Lainvastaisten valtiontukien palauttamiseen liittyy vielä yksi yhteisön oikeuskäytäntöön liittyvä näkökohta, josta ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin jättää tuensaajan perustellun luottamuksen arvioinnin mieluummin kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi, ja kyseisen oikeussubjektin on käännyttävä kansallisen tuomioistuimen puoleen, jotta hän voisi välttyä saadun edun takaisinperimiseltä. [33]

63. Ei ole sattumaa, että mahdollisuus vedota perusteltuun luottamukseen on liitetty kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan. Kansallinen tuomioistuin on viranomainen, jonka käsiteltäväksi lainvastaisesti maksetun tuen palautusta koskevan komission päätöksen täytäntöönpanoon liittyvä riita hyvin todennäköisesti tulee. Se tarjoaa myös paremmat riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet kuin kansalliset viranomaiset, jotka ovat ehkä itse vaikuttaneet lainvastaisen tuen myöntämiseen. On näin ollen oletettavissa, että kansallinen tuomioistuin ottaa yhteisön edun paremmin huomioon kuin muut valtion viranomaiset. Se ottaa myös todennäköisimmin huomioon yhteisön oikeuden tehokkuuden. Jos edellä mainittujen seikkojen ja sen tavan osalta, jolla ne vaikuttavat perusteltua luottamusta koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamiseen, tulee tulkintaongelmia, kansallinen tuomioistuin voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

31 — Edellä alaviitteessä 28 mainitun Alcan II -tapauksen tuomiolauselma.

32 — Edellä alaviitteessä 28 mainitun Alcan II -tuomion 34 kohta. Ks. myös julkisasiamies Jacobsin kyseisessä asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

33 — Yhteisöjen tuomioistuimen halu pitää kansallista tuomioistuinta "luonnollisena forumina arvioida lainvastaisen valtiontuen saajan perusteltua luottamusta" ilmenee selvästi edellä alaviitteessä 27 mainitun BUG-Alutechnik-tuomion 16 kohdasta, jossa se on noudattanut julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotusta (17—26 kohta). Kyseisen tuomion mukaan "laittoman tuen saajan mahdollisuutta vedota sellaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin, joiden perusteella se on voinut perustellusti luottaa tuen laillisuuteen ja joiden perusteella se voi kieltäytyä tuen palauttamisesta, ei tosin voida sulkea pois. Jos sellaisessa tilanteessa asia saatetaan kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kyseiset olosuhteet sen jälkeen kun se on tarvittaessa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle tarpeelliksi katsomansa tulkintaa koskevat ennakkoratkaisukysymykset". Ks. myös asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547).

64. Kansalliset hallintoviranomaiset voivat tietenkin hylätä perusteltuun luottamukseen liittyvän perusteen, jolloin tuensaaja hyvin todennäköisesti vie asian kansalliseen tuomioistuimeen. Sitä vastoin viranomaiset eivät voi luopua lainvastaisten tukien takaisinperimisestä vetoamalla (viran puolesta tai pyynnöstä) perusteltuun luottamukseen. Siinä tapauksessa ne menettelisivät niiden edellytysten vastaisesti, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt edellä alaviitteessä 27 mainitussa BUG-Alutechnik-tapauksessa. Koska lisäksi viranomaisten tätä koskevaa päätöstä ei todennäköisesti koskaan saatettaisi kansallisen tuomioistuimen valvonnan piiriin, yhteisön etu saattaisi jäädä tässä tapauksessa suojaamatta. [34]

65. Tästä syystä, mikäli edellä mainitut oikeuskäytännöstä ilmenevät näkemykset vahvistetaan tulevissa tuomioissa, vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuin on asettanut luottamuksensuojan periaatteen soveltamiselle lainvastaisten valtiontukien takaisinperimisen yhteydessä yhden ylimääräisen menettely- ja muotosäännön. Tämän säännön mukaan kansalliset hallintoviranomaiset eivät suojaa kyseistä yleisperiaatetta viran puolesta eivätkä pyynnöstä, vaan suojaa antaa tuomioistuin. Toisin sanoen kansallinen tuomioistuin on viranomainen, jonka erityisenä tehtävänä on arvioida kysymystä, joka lähtökohtaisesti kuuluu hallintoviranomaisten toimivaltaan, kun nämä ovat pelkkiä komission päätösten täytäntöönpanoelimiä.

66. Yhteenvetona totean, että edellä mainitulla oikeuskäytännöllä rajoitetaan tiettyjä sellaisia kansallisen hallinto-oikeuden perustavanlaatuisia sääntöjä — ja jopa kumotaan ne kokonaan —, jotka koskevat laillisuusperiaatteen soveltamista ja oikeuslaitoksen ja hallintoviranomaisten välistä toimivallan jakoa. Siinä ei yksinomaan vähennetä lähes olemattomiin kansallisen oikeuden itsemääräämisoikeutta sellaisissa tilanteissa, joissa sitä sovelletaan tilanteisiin, joihin liittyy yhteisön etu; vielä merkittävämpää on se, että yhteisön edun suojaaminen viedään niin pitkälle, että kansallisen oikeusjärjestyksen perustekijöitä muutetaan, mikä voi johtaa tehottomiin ja jopa mielivaltaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin.

67. Edellä mainitun kaltaisten — mielestäni valitettavien — tilanteiden syntyminen johtuu pohjimmiltaan tämän oikeuskäytännön johdonmukaisesta lähtökohdasta eli siitä, että on myönnetty perustellun luottamuksen huomattava moniselitteisyys. Ei ole selvää, että halu yhdistää kansalliset osatekijät ja yhteisön osatekijät näihin kahteen perustaan nojautuvan perustellun luottamuksen käsitteen luomiseksi voisi johtaa tuloksiin, jotka olisivat hyväksyttäviä oikeudellisen systematiikan kannalta ja jotka takaisivat sen, että tarve suojata vilpittömässä mielessä ollutta toimijaa ja tarve säilyttää kilpailunedellytykset olisivat tyydyttävässä tasapainossa keskenään.

68. Ei ole myöskään ilmeistä, että tämän kysymyksen jättäminen kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi vahvistaa sen roolia säilyttämällä ennallaan kansallisen

34 — Edellä mainitut täsmennykset ovat välttämättömiä, jotta voitaisiin ymmärtää valituksenalaisen tuomion 183 kohdan viimeinen lause, jonka mukaan tuensaaja voi vedota perusteltuun luottamukseen "sekä valtion viranomaisissa että kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa menettelyissä".

oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeusjärjestyksen välisen tasapainon Euroopan yhdentymisen nykyvaiheessa. Kansalliset tuomioistuimet ovat vaikeassa asemassa. Ne eivät ensinnäkään tunne liikkuvansa varmalla maaperällä, kun ne nojautuvat kansallisen oikeuden erityissäännöksiin, erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen Alcan II -tapauksessa omaksuman tiukan kannan jälkeen. [35] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin kannustaa edellä mainitussa oikeuskäytännössä kansallisia tuomioistuimia esittämään sille järjestelmällisesti ennakkoratkaisukysymyksiä erityisesti silloin, kun niiden on punnittava yhteisön etua tällaisissa erityisissä riita-asioissa. Siitä hetkestä lähtien, kun yhteisön edun käsite määrittää täydellisesti sen, onko kansallisia oikeussääntöjä sovellettava ja miten se on tehtävä, oikeudellinen ongelma on todellisuudessa kokonaisuudessaan yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan alaisena. Lopuksi todettakoon, ettei ole selvää, että oikeusvarmuus parantuisi sillä, että perusteltua luottamusta koskevat kansalliset oikeussäännöt pysyisivät voimassa, mutta ne voitaisiin kumota heti kun katsottaisiin, että ne eivät ole yhteisön oikeusjärjestyksen tavoitteiden mukaisia.

69. Edellä esitettyjen yleisten huomautusten jälkeen tutkin valitusperustetta yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön valossa. Tämän oikeuskäytännön perusteella katson ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menetelleen perustellusti, kun se on todennut, ettei Ranskan hallitus voinut vedota perusteltuun luottamukseen, joka kilpailuja järjestäville yhtiöille olisi syntynyt kyseisen kansallisen toimenpiteen lainmukaisuutta koskeneen Ranskan Conseil d'État'n tuomion perusteella, ja ettei komissio olisi vastaavasti saanut nojautua tähän perusteeseen rajoittaakseen ajallisesti velvollisuutta periä lainvastaisesti myönnetty tuki takaisin.

70. Ensi arviolta pääasiallista perustetta, joka tukisi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksumaa kantaa, on etsittävä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan "jäsenvaltio, jonka viranomaiset ovat myöntäneet tuen rikkoen 93 artiklan määräyksiä, ei voi vedota tuensaajayrityksen perusteltuun luottamukseen välttyäkseen velvollisuudelta ryhtyä komission sellaisen päätöksen täytäntöönpanoa koskeviin toimenpiteisiin, jolla kyseinen jäsenvaltio on määrätty perimään tuki takaisin. Tällaisen mahdollisuuden myöntäminen jäsenvaltioille aiheuttaisi näet sen, että perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan määräysten tehokas vaikutus estyisi, sillä kansalliset viranomaiset voisivat näin oman lainvastaisen menettelynsä perusteella tehdä tyhjäksi niiden päätösten tehokkuuden, jotka komissio on tehnyt näiden perustamissopimuksen määräysten perusteella". [36] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa lisäksi nimenomaisesti tähän oikeuskäytäntöön valituksenalaisen tuomion 181 kohdassa.

71. Yhteisöjen tuomioistuimen tältä osin asettama kielto näyttää perustuvan ennen kaikkea yleisperiaatteeseen, jonka mukaan

35 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia.

36 — Edellä alaviitteessä 27 mainitun BUG-Alutechnik-tuomion 17 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 23 mainitun asiassa Espanja v. komissio annetun tuomion 48 kohta.

kukaan ei voi saada etua siitä, että on rikkonut lakia (nemo auditur propriam turpitudinem allegans). Se ei toisin sanoen pidä hyväksyttävänä sitä, että yhteisön oikeuden vastainen menettely, johon tällä tavoin menetellyt eli jäsenvaltio vetoaa, voisi heikentää yhteisön oikeussäännön tehokasta vaikutusta, jota on suojeltu asettamalla ehdoton velvollisuus ilmoittaa suunnitellut tuet sekä palauttaa järjestelmällisesti lainvastaisesti myönnetyt tuet. Tämä menettelytapa voisi johtaa siihen ristiriitatilanteeseen, että hyväksyttäisiin se, että valtio, joka sen lisäksi, että se on laiminlyönyt perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa asetetun nimenomaisen ilmoitusvelvollisuuden, on muuttanut avun myöntämistä koskevia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja siinä määrin, että se on kyennyt harhauttamaan jopa huolellista taloudellista toimijaa ja tästä syystä tehnyt käytännössä mahdottomaksi soveltaa päätöstä, jossa tuki todetaan yhteisön kilpailuoikeuden vastaiseksi.

72. Lisäksi voidaan esittää toinen peruste sille, että jäsenvaltioilta evätään mahdollisuus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen välttyäkseen lainvastaisen tuen takaisinperimiseltä. Perustellun luottamuksen käsite on subjektiivinen [37] ja sitä on tästä syystä arvioitava konkreettisesti eli niin, että huomioon otetaan paitsi niiden (yhteisön tai kansallisten) viranomaisten menettely, joka luottamuksen on saanut aikaan, myös sen oikeussubjektin erityispiirteet, jossa tämä perusteltu luottamus on syntynyt. [38] Näin ollen silloin, kun on ratkaistava, onko tuensaajalla ollut perusteltu luottamus tuen lainmukaisuuteen (jolloin tukea ei välttämättä tarvitse periä takaisin), on toivottavaa, että viranomainen, jonka on annettava tätä koskeva ratkaisu, on välittömässä yhteydessä taloudelliseen toimijaan, jossa väitetään syntyneen luottamus kansallisen toimenpiteen lainmukaisuuteen. Se voi tällöin arvioida tarkemmin perustellun luottamuksen käsitteen niitä osatekijöitä, jotka liittyvät subjektiiviseen tilanteeseen ja sen henkilön menettelyyn, jolla tämä luottamus on, esimerkiksi hänen huolellisuuteensa tai vilpittömään mieleensä. Yhteisöjen tuomioistuinkin antaa ymmärtää näin, kun se antaa mieluummin tämän kysymyksen kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi ja luopuu pääsääntöisesti tutkimasta sitä jäsenvaltioiden ja yhteisön välisissä riita-asioissa, joissa tuensaaja ei ole osallisena. [39]

73. Kuten julkisasiamies Tesauro huomauttaa asiassa Espanja vastaan komissio

37 — Ks. Puissochet, J.-P., "Vous avez dit confiance légitime?" (luottamuksensuojan periaate yhteisön oikeudessa) teoksessa *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, s. 584.

38 — Tämän näkemyksen on vahvistanut julkisasiamies Darmon BUG-Alutechnik-tapauksessa (mainittu edellä alaviitteessä 27) antamassaan ratkaisuehdotuksessa, jossa hän huomauttaa, että "kansallisen tuomioistuimen on kyettävä — — *arvioimaan konkreettisesti* tuensaajayrityksen käyttäytymistä — — . On kuitenkin punnittava keskenään tätä kansallisen tuomioistuimen tekemää konkreettista arviointia ja perustellun luottamuksen abstraktia käsitettä, johon vastaajana oleva valtio vetoaa nyt käsiteltävässä asiassa kieltäytyessään panemasta täytäntöön yhteisön päätöstä, jossa määrätään kyseisen tuen takaisinperimisestä. Perusteltu luottamus ei perustu oletuksiin vaan se on näytettävä toteen" (ratkaisuehdotuksen 26 kohta).

39 — Ks. edellä 62 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

antamassaan ratkaisuehdotuksessa,[40] viitatessaan tuensaajayrityksen odotuksiin valittajana oleva hallitus kiistää todellisuudessa "sille päätöksellä asetetun velvollisuuden periä riidanalaiset tuet takaisin, vaatien sellaisen oikeudellisen tilanteen suojaamista, jossa se ei ole itse, vaan jossa on sellainen henkilö, tuensaajayritys, joka ei edes väliintulijana ole asianosainen tässä oikeudenkäynnissä, ja vaikka kantajahallituksella ei minkään erityisen säännöksen perusteella ole tällaista sijaantulomahdollisuutta".[41]

74. Edellä esitettyjen perusteiden painoarvoa horjuttaa kuitenkin ratkaisu, jonka yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut asiassa Espanja vastaan komissio antamassaan tuomiossa.[42] Sen sijaan, että yhteisöjen tuomioistuin olisi omaksunut julkisasiamiehen ehdottoman kielteisen kannan, se tutki tuomiossaan Espanjan kuningaskunnan esittämän tuensaajayrityksen odotuksia koskeneen väitteen oikeellisuuden. Sen sijaan, että yhteisöjen tuomioistuin olisi antanut kokonaisvaltaisen ratkaisun siitä, oliko tuensaajayrityksellä perusteltu luottamus, kun se sai tuen, se käsitteli vain yhtä näkökohtaa tästä kysymyksestä ja totesi, että "se, että komissio alun perin päätti olla vastustamatta riidanalaisia tukia, *ei voi*[43] synnyttää tuensaajayrityksessä perusteltua luottamusta, koska tämä päätös on riitautettu riita-asioita koskeville kanteille asetetun määräajan kuluessa — — ".[44]

75. Joka tapauksessa tämän selvennyksenkin jälkeen on selvää, että asiaa koskevan oikeuskäytännön kehitys horjuttaa ainakin edellä mainitun oikeuskäytännön perusteluja ellei jopa siinä tehtyjä päätelmiä. Kun yhteisöjen tuomioistuin tutki Espanjan kuningaskunnan eli maan, joka ei ollut ilmoittanut tukihankkeesta, esittämän riidanalaisen väitteen oikeellisuuden, se merkitsi sitä, että se hylkäsi perusteen, jonka mukaan kansallisilla viranomaisilla ei ole oikeutta vedota perusteltuun luottamukseen, jotta ne eivät saisi etua omasta lainvastaisesta menettelystään. Samoin peruste, jonka mukaan silloin, kun yhteisöjen tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä ei ole osallisena se, jolle perusteltu luottamus olisi syntynyt, siihen liittyvää oikeudellista kysymystä ei voida käsitellä täydellisesti, menettää suurelta osin arvonsa. Asiassa Espanja vastaan komissio yritykset, jotka olivat saaneet tukea, eivät osallistuneet oikeudenkäyntiin yhteisöjen tuomioistuimessa.

76. Mielestäni edellä mainitusta asiassa Espanja vastaan komissio annetusta tuomiosta ilmenee tärkein edellytys, jota on sovellettava ratkaistaessa, onko yhteisöjen tuomioistuimen tutkittava perusteltua luottamusta koskeva kysymys, kun jäsenvaltio vetoaa siihen. Tämä edellytys on perustellun luottamuksen käsitteen kaksitahoisuus, sellaisena kuin se on tunnustettu

40 — Edellä alaviitteessä 23 mainitussa asiassa C-169/95 annettu tuomio.

41 — Ratkaisuehdotuksen 17 kohta.

42 — Mainittu edellä alaviitteessä 23.

43 — Kursivointi tässä.

44 — Edellä alaviitteessä 23 mainitun asiassa Espanja v. komissio annetun tuomion 53 kohta.

lainvastaisten valtiontukien palautusta koskevassa oikeuskäytännössä. Yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyy puuttumasta asiaan, jos kansallisen toimenpiteen laillisuutta koskevien odotusten aiheuttajana on kansallisten viranomaisten käyttäytyminen; ainoastaan poikkeuksellisesti se suostuu arvioimaan, onko kansallisella tasolla syntynyttä perusteltua luottamusta suojeltava vai onko se yhteisön edun vastainen.[45] Sitä vastoin silloin, kun väitetään, että virheellisen luottamuksen kansallisen toimenpiteen lainmukaisuuteen on luonut yhteisön viranomaisten, yleensä komission käyttäytyminen, yhteisöjen tuomioistuin näyttää unohtavan pidättyvyytensä ja tutkivan perustellusta luottamuksesta tämän erityisen ulottuvuuden.

77. Tilanne oli tällainen asiassa Espanja vastaan komissio. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin suostui poikkeuksellisesti tutkimaan sen, voitiinko komission konkreettista menettelyä — sitä, että yhteisön toimielin oli tehnyt päätöksen, jossa se ilmaisi halunsa "olla vastustamatta" riidanalaisten tukien myöntämistä — pitää sellaisena, että sillä luotiin tuensaajassa perusteltu luottamus siihen, että tuki olisi sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.[46] Yhteisöjen tuomioistuimen päätös tutkia asian aineellinen kysymys liittyi välittömästi siihen, että nämä toimenpiteet olivat yhteisön toimenpiteitä, eli siihen, että yhteisön toimielimen voitiin katsoa olevan vastuussa näistä toimenpiteistä.[47]

45 — Ks. Alcan II -tapaus (mainittu alaviitteessä 28). Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin, joita kansallinen tuomioistuin esittää sille aineellisen toimivaltansa nojalla arvioidakseen perusteltua luottamusta kansallisella tasolla.

46 — Ei ole myöskään sattumaa, että sillä ainoalla kerralla, jolloin yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt tuen perimättä jättämisen suojellakseen tuensaajan perusteltua luottamusta, tämän luottamuksen olivat synnyttäneet komission toimet ja laiminlyönnit, joiden vuoksi komission päätös oli kumottava. Asia 223/85, RSV v. komissio, tuomio 24.11.1987 (Kok. 1987, s. 4617). Ks. myös edellä alaviitteessä 33 mainittu asia SFEI ym. ja erityisesti julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksen 75 ja 76 kohta.

47 — Tältä osin on kuitenkin esitettävä kaksi kysymystä:

Ensinnäkin: onko kansallisella tuomioistuimella oikeus tutkia peruste, joka koskee yhteisön tason toimenpiteellä luotua perusteltua luottamusta?

Ensi arviolta hankkeeseen liittyy tiettyjä vaikeuksia siltä osin kuin yhteisön toimielinten säädösten ja päätösten laillisuuden arvioi lopullisesti yhteisöjen tuomioistuin. Siinä tapauksessa että kysymys ei olisi yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä, kansallisen tuomioistuimen, jonka olisi annettava ratkaisu tuen takaisinperimisestä, olisi hyvin todennäköisesti esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys komission toimien ja laiminlyöntien tulkinnasta, jotta se voisi ratkaista, oliko tällainen perusteltu luottamus syntynyt.

Ks. kuitenkin julkisasiamies Jacobsin edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa SFEI ym. antama ratkaisuehdotus, josta näyttää välillisesti seuraavan, että kansallisella tuomioistuimella on oikeus ottaa komission käyttäytyminen huomioon arvioidessaan sitä, onko tuensaajalla ollut perusteltu luottamus, ilman että olisi tarpeen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys. Mielestäni tämä kanta on oikea tilanteissa, joissa arviointia tehtäessä ei tarvitse antaa ratkaisua siitä, onko yhteisön toimielimen päätös yhteisön oikeuden mukainen. Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksen (75 ja 76 kohta) asiaa koskevat kohdat kuuluvat seuraavasti: " — — kansallisilla tuomioistuimilla on samanlainen vastuu, kun niiden käsiteltävänä on 93 artiklan 3 kohdan viimeiseen virkkeeseen perustuva vaatimus. Niiden tehtävänä on arvioida, olisiko huolellisen taloudellisen toimijan pitänyt huomata, että kyseiset toimenpiteet olivat tukea, joka voidaan myöntää ainoastaan 93 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä. Mielestäni on kyseenalaista, onko tässä asiassa niin. Ensinnäkään kyseiset toimenpiteet eivät ole itsestäänselvästi tukea; vastaus tähän kysymykseen riippuu siitä, onko Ranskan postilaitos saanut riittävän vastikkeen tarjoamistaan palveluista, ja SFMI:n on saattanut olla vaikeata, ellei mahdotonta tätä tarkastaa. Toiseksi komissio päätti alustavan tutkimuksen tehtyään lopettaa asian tutkimisen; lisäksi aloitettuaan tutkimuksen uudestaan yli kolme vuotta sitten se ei ole tehnyt päätöstä. Vaikka kansallinen tuomioistuin toteaisi toimenpiteiden olevan tuki, sillä saattaa tässä tilanteessa mielestäni olla perusteltu syy pitää asiattomana määrätä tuen takaisinmaksamisesta."

Toinen kysymys liittyy lainsäädäntöön, jota on sovellettava niissä tapauksissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin tutkii perusteltua luottamusta, jonka väitetään syntyneen yhteisön toimenpiteiden vuoksi. Millaisten kriteerien perusteella on arvioitava perustellun luottamuksen olemassaoloa näissä erityistapauksissa? Kyseessä ovat hyvin todennäköisesti yhteisön oikeuden kriteerit. Tästä syystä luottamuksensuojaa koskevalla yhteisön periaatteella on myös erityinen lainsäädännöllinen sisältö, eli sen soveltaminen ei siis aina riipu kansallisen oikeuden erityissäännöksistä.

78. Siirrettäessä edellä mainittu oikeudellinen päättely koskemaan nyt käsiteltävää asiaa, on huomattava, että komissio ei viittaa päätöksessään siihen, onko se tai jokin toinen yhteisön toimielin luonut omalla toiminnallaan PMU:ssa varmuuden siitä, että valtiontuen yhteensopivuus yhteisön oikeuden kanssa ei aiheuttaisi ongelmia;[48] se suostuu kuitenkin tutkimaan, onko kansallisen tuomioistuimen ratkaisu luonut kansallisten oikeussääntöjen perusteella tuensaajissa odotuksia, joita olisi suojattava. Tällä tavoin komissio ryhtyy kansallisen viranomaisen toiminnan arviointiin, ja arviointi on tehtävä luottamuksensuojaa ja lainvastaisten hallintotoimien peruuttamista koskevien kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti. Edellä käsitellyn oikeuskäytännön perusteella komission päätös tutkia tämä kysymys ei ole perusteltu. Sillä puututaan oikeudellisen ongelman puhtaasti kansalliseen ulottuvuuteen, mikä paitsi ylittää sen institutionaalisen toimivallan on myös tämän perustellun luottamuksen kaksitahoisuuden vastaista perustamissopimuksen 92 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen vastaisten valtiontukien palautusten erityisessä yhteydessä.[49]

79. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt perustelut, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksessä, jonka mukaan komissio oli virheellisesti rajoittanut ajallisesti riidanalaisen lainvastaisen valtiontuen takaisinperimistä PMU:n perusteltua luottamusta koskeneiden Ranskan hallituksen väitteiden perusteella, ei mielestäni ole oikeudellista virhettä.

ii) Perusteltu luottamus puhtaasti yhteisön oikeuteen liittyvänä käsitteenä

80. Seuraavan selvityksen lähtökohtana on erilainen perustellun luottamuksen määri-

48 — Jos komission arviointi olisi koskenut toimintaa, josta yhteisön toimielin on "vastuussa", sen päätös tutkia perusteltua luottamusta koskeva kysymys olisi tuskin aiheuttanut laillisuusongelmia. Luottamuksensuojan periaate, joka kuuluu erottamattomana osana yhteisön oikeusjärjestykseen, velvoittaa yhteisön toimielimet tutkimaan, onko niiden toiminta luonut oikeussubjekteissa luottamuksen, jota olisi suojattava. Tätä koskevan lopullisen ratkaisun tekeminen kuuluu tietenkin yhteisöjen tuomioistuimille.

49 — Tämä kysymys on erityisen arkaluonteinen. En tietenkään halua sanoa tällä sitä, että tuensaajan perusteltua luottamusta koskeva kysymys kuuluu kansallisten viranomaisten toimivaltaan. Tämän väitteen oli esittänyt Saksan hallitus BUG-Alutechnik-tapauksessa, ja julkisasiamies Darmon oli sen perustellusti hylännyt (ratkaisuehdotuksen 14—16 kohta). Todellisuudessa ongelmaan liittyy monia piirteitä, joista tietyt ovat kansallisia ja tietyt yhteisöön liittyviä. Esimerkiksi se, täyttyvätkö kansalliset edellytykset, jotta voitaisiin katsoa, että kansallisen tason toimesta on seurannut perusteltu luottamus, on täysin kansallinen kysymys, jonka ratkaiseminen kuuluu toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Sitä vastoin yhteisön etu tai yhteisön oikeussäännön tehokas vaikutus parametreinä, jotka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko perusteltua luottamusta suojattava ja miten sitä on suojattava, ovat yhteisön oikeuteen kuuluvia kysymyksiä. Komission virhe liittyy tässä tapauksessa siihen, että se on hyväksynyt sellaisen ratkaisun oikeudellisen painoarvon, jonka ranskalainen tuomioistuin oli tehnyt hallintotoimien peruuttamista koskevan Ranskan oikeuden nojalla sellaisena ajankohtana, jolloin tätä kysymystä ei ollut vielä käsitelty kansallisissa tuomioistuimissa, ja ilman että se olisi ollut missään yhteydessä yritykseen, jonka päätöksen sisältö olisi voinut erehdyttää. Näin ollen komissio on joko itse arvioinut viran puolesta kansallista kysymystä tai tyytynyt omaksumaan kansallisten viranomaisten väitteet siitä, miten tuensaajan perusteltua luottamusta koskevaa kysymystä piti tutkia. Molemmissa tapauksissa päätöstä rasittaa virhe.

telmä esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa tämä käsite tulee esiin lainvastaisten tukien takaisinperimisen yhteydessä. Tämä määritelmä poikkeaa yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annetusta määritelmästä siltä osin kuin siinä annetaan tälle käsitteelle puhtaasti yhteisön oikeuteen liittyvä sisältö, siis ilman että sitä sovellettaessa viitattaisiin kansallisen oikeuden sääntöihin. Määritelmässä nojaudutaan siihen ajatukseen, että luottamuksensuoja nyt käsiteltävässä oikeudellisessa yhteydessä kuuluu yhteisön oikeusjärjestykseen, koska se on yhteisön yksinomaisen toimivallan käyttöön liittyvä parametri. Yhteisön toimivallan avulla pyritään palauttamaan jäsenvaltioiden välisen kaupan kilpailunedellytykset, joita lainvastaisten valtiontukien myöntäminen on vääristänyt. Hallinnollinen toimi, jonka yhteydessä luottamuksensuojaa koskeva kysymys tulee esiin, on mielestäni komission päätös, jossa määrätään yhteisön oikeuden vastaisten tukien takaisinperimisestä. Kansalliset toimenpiteet, joilla tämä päätös pannaan täytäntöön, ovat itse asiassa täytäntöönpanotoimia, ja ne kuuluvat näin ollen kansalliseen hallintoon liittyvään toimivaltaan. [50]

81. Tällaisen asian siirtäminen yhteisön oikeuden yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan merkitsee jälleen yhtä kavennusta kansallisen oikeuden itsemääräämisoikeuteen, koska sillä viedään kansallisesta oikeudesta tietty toimivaltaalue. Tämän ei kuitenkaan pitäisi olla lainsäädännölliseltä kannalta yllättävää, eikä sitä voida pitää yhteisön oikeusjärjestyksen lainvastaisena puuttumisena kansalliseen oikeusjärjestykseen, joka olisi vallitsevan tilan vastaista, eikä sitä voitaisi pitää perusteltuna Euroopan yhdentymisen nykyvaiheessa.

82. Tarve taata yhteisön oikeuden tehokas vaikutus pantaessa sitä täytäntöön kansallisella tasolla on johtanut paitsi kansallisen oikeusautonomian kielteiseen vähentymiseen — tyypillinen esimerkki tästä on edellä mainittu Alcan II -tapaus — myös kansallisen oikeuden ulottuvuuden myönteiseen vähentymiseen, kun sovellettavat säännöt on muotoiltu nimenomaisesti. Mainitsen esimerkkeinä julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/13/ETY (EYVL L 76, s. 14), joihin sisältyy menettelysääntöjä, joilla taataan yhteisön oikeuden noudattaminen julkisissa hankinnoissa.

83. On viitattava myös yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annetun tuomion vähemmän tunnettuun kohtaan, jossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei ole poissuljettua, että yhteisön oikeudessa olisi puututtava lainvastaisten tukien takaisinperimistä koskeviin sääntöihin eli siis sellaiseen oikeudelliseen alueeseen, joka kuuluu vielä jäsenvaltioiden toimivaltaan. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin toteaa erikseen, että "yhteisön oikeuden nojalla

50 — Ks. edellä (alaviite 28) julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Alcan II -tapauksessa. Korostan, että metodologiselta kannalta on asianmukaisempaa hyväksyä perusteltua luottamusta koskevan kysymyksen tutkiminen menettelyn yhteisön tasolla tapahtuvassa vaiheessa eli silloin kun päätöksentekoelimellä (komissiolla) on harkintavaltaa tekemiensä päätösten osalta eikä menettelyn kansallisen vaiheen aikana siinä tilanteessa, jossa valtion toimielimillä on jo velvollisuus panna komission määräys täytäntöön.

aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintää koskevat oikeusriidat on yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu, sikäli kuin siinä edellytetään, etteivät kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä verrattuna niihin menettelyihin, joita noudatetaan samantyyppisten mutta puhtaasti kansallisten oikeusriitojen ratkaisemisessa",[51] se huomauttaa tämän jälkeen, että "jos lisäksi osoittautuisi olevan niin, että eri jäsenvaltioiden säännösten eroavuudet ovat omiaan vaarantamaan eri jäsenvaltioiden talouden toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun, aiheuttamaan vääristymiä yhteismarkkinoilla tai haittaamaan niiden toimintaa, yhteisön toimivaltaisten toimielinten asiana olisi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisten eroavuuksien poistamiseksi".[52] Tästä syystä se viittaa nimenomaisesti mahdolliseen yhteisön toimenpiteiden toteuttamiseen lainvastaisten tukien takaisinperimistä ja kilpailunedellytysten säilyttämistä koskevien kysymysten osalta, vaikka nämä kysymykset kuuluvat tällä hetkellä kansallisen toimivallan piiriin. Tällaisia toimenpiteitä olisivat kansallisten säännösten yhdenmukaistaminen ja sen tavan yhdenmukaistaminen, jolla kansalliset viranomaiset käsittelevät yksittäisiä oikeudellisia ongelmia.

84. Tämä oikeuskäytännössä esitetty lausuma on täysin asianmukainen ja tukee sitä, mitä olen esittänyt edellä tukien takaisinperimisen liittymisestä yhteisön oikeuteen. Erityisesti todettakoon, että se, että sovelletaan lainvastaisten tukien takaisinperimistä koskevia kansallisia oikeussääntöjä, joihin on luettava luottamuksensuoja, ei johda siihen, että tämä kysymys sisällytettäisiin kansallisen oikeusjärjestyksen piiriin; se on kuitenkin perusteltua, koska yhteisön oikeuden kehityksen tässä vaiheessa ei ole vielä annettu yksityiskohtaisia yhteisön oikeussääntöjä. Näin ollen yhteisön toimielimillä on edelleen valta puuttua asiaan lainsäädäntötasolla, jos ne katsovat, ettei yhteisön etu toteudu kansallisia oikeussääntöjä soveltamalla.

85. Sama päättely on käsiteltävänä olevan ehdotuksen eli perustellun luottamuksen käsitteen muuttamista yhteisön käsitteeksi koskevan ehdotuksen taustalla. On kuitenkin huomattava, että se, että yhteisön oikeudessa on puututtava valtiontuen saajan luottamuksensuojan periaatteen määrittelyyn ja käytännön soveltamiseen, johtuu paitsi yhteisön edun laajemman suojan tarpeesta myös tarpeesta välttää muutokset, joita kansallisessa hallinto-oikeudessa tapahtuu edellä kuvaamassani oikeuskäytännössä omaksutun kannan vuoksi.

86. Yhteisön oikeuden puuttuminen asiaan voi tapahtua sellaisen lainsäädännön kautta, joka sisältää lainvastaisten tukien takaisinperimiseen sovellettavia perustavanlaatuisia aineellisia sääntöjä ja menettelysääntöjä ja jossa huolehditaan

51 — Edellä alaviitteessä 24 mainitun yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annetun tuomion 19 kohta.

52 — Edellä alaviitteessä 24 mainitun yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annetun tuomion 24 kohta.

tietenkin myös niiden toimijoiden etujen suojaamisesta, jotka ovat ottaneet tarjotun kansallisen tuen vilpittömässä mielessä vastaan. Lisäksi katson, että se, että ainakaan tähän saakka ei ole ollut yhteisön oikeussääntöjä, jotka olisivat koskeneet tukien takaisinperimistä, voidaan korjata osittain yhteisöjen tuomioistuimen lainsäädäntöä muokkaavalla työllä erityisesti luottamuksensuojan osalta. Yhteisöjen tuomioistuimet voivat ottaa tämän tehtävän itselleen kahdesta syystä. Ensinnäkin luottamuksensuoja on kansalliselle hallintooikeudelle yhteisten oikeustieteellisten traditioiden mukaan yleinen oikeusperiaate, joten maaperä on otollinen sille, että lainaukkoja paikataan oikeuskäytännöllä. Toisaalta kyseinen käsite on jo olemassa sisällöltään puhtaasti yhteisön yleisperiaatteena, jonka pääasiallinen soveltamisala on lainvastaisten oikeutta luovien hallintotoimien peruuttaminen. [53]

87. Näin ollen en näe mitään käytännön estettä sille, että perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan vastaisesta kansallisesta toimenpiteestä hyötyä saaneen, vilpittömässä mielessä olleen toimijan suojaa koskevaa kysymystä on arvioitava perusteltua luottamusta koskevan yhteisön periaatteen perusteella, sellaisena kuin sitä sovelletaan lainvastaisten valtiontukien takaisinperimisen yhteydessä. Toisin sanoen se, joka soveltaa yhteisön oikeutta — ja viime kädessä yhteisöjen tuomioistuin — pyrkii määrittämään, onko toimijalle voinut syntyä varmuus siitä, että tuki on yhteisön oikeuden mukainen, ennen kuin punnitaan keskenään yksityisen intressiä olla palauttamatta saatua tukea ja yhteisön intressiä. [54]

88. Tässä vaiheessa on esitettävä kaksi huomautusta. Ensinnäkin kansalliset oikeussäännöt, joilla suojataan perusteltua luottamusta sisäisessä oikeusjärjestyksessä, eivät ole täysin merkityksettömiä arvioitaessa, voiko tuensaaja vedota yhteisön tasolla suojattuun luottamukseen. On johdonmukaista, että erityiset olosuhteet, joissa tämä kysymys ratkaistaan kansallisessa oikeudessa, vaikuttavat vilpittömässä mielessä olevaan toimijaan, ja on mahdollista, että ne ovat riittäviä synnyttämään hänessä luottamuksen siihen, että valtion hänen edukseen toteuttamat toimet ovat paitsi lainmukaisia myös peruuttamattomia. Siinä tapauksessa on määritettävä tietenkin yhteisön oikeuden kannalta, missä määrin kansalliset oikeussäännöt vaikuttavat yhteisön oikeudessa suojatun perustellun luottamuksen syntymiseen. Sekä kansallisten viranomaisten käyttäytyminen, joka näyttää olevan tukien lainmukaisuutta koskevan vakaumuksen aiheuttajana, että perusteltua luottamusta koskevat erityissäännökset ovat tosiseikkoja yhteisön oikeuden kannalta, ja se, jonka

53 — Ks. esim. asia 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken v. korkea viranomainen, tuomio 12.7.1962 (Kok. 1962, s. 485) ja yhdistetyt asiat 42/59 ja 49/59, SNUPAT v. korkea viranomainen, tuomio 22.3.1961 (Kok. 1961, s. 101; Kok. Ep. I, s. 95). Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että "vaikka jokaiselle yhteisön toimielimelle, joka toteaa, että sen toteuttamaa toimea rasittaa lainvastaisuus, on annettava oikeus peruuttaa toimi kohtuullisessa ajassa taannehtivin vaikutuksin, tätä oikeutta voidaan rajoittaa sellaisen tuensaajan perustellun luottamuksen suojaamiseksi, joka on saattanut luottaa toimen lainmukaisuuteen". Ks. esim. asia C-248/89, Cargill v. komissio, tuomio 20.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2987, 20 kohta).

54 — Yhteisöjen tuomioistuin noudattaa perinteisesti edellä esitettyä oikeudellista päättelyä tutkiessaan aikaisempaa odotuksia koskevaa kysymystä. Ks. asia 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. komissio, tuomio 26.2.1987 (Kok. 1987, s. 1005); asia C-50/95 P, De Compte v. parlamentti, tuomio 17.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1999) ja asia 84/78, Tomadini, tuomio 16.5.1979 (Kok. 1979, s. 1801).

tehtävänä on soveltaa yhteisön oikeutta, ottaa ne sellaisina huomioon.

89. Toiseksi silloin, kun punnitaan keskenään vilpittömässä mielessä olevan toimijan yksityistä intressiä ja yhteisön yleistä intressiä palauttaa kilpailunedellytykset ja varmistaa yhteisön oikeussääntöjen noudattaminen, tulos on kaiken todennäköisyyden mukaan taloudellisen toimijan kannalta epäedullinen.[55] Kyseessä ei myöskään ole perinteinen suhde suorituksen tekevien hallintoviraomaisten ja yksityisen välillä, kuten yleensä kansallisessa oikeudessa.[56] Nyt tutkittavana olevan kaltaisten riitojen yhteydessä kansallisten viranomaisten toteuttama lainvastainen toimi ei ole vain niiden omien etujen vastainen, jolloin voitaisiin katsoa niiden itsensä olevan vastuussa taloudellisesta vahingosta, jota sille aiheutuu, jos tukia ei makseta takaisin; lainvastainen toimi vaikuttaa myös ensinnäkin ylemmäntasoiseen oikeusjärjestykseen eli yhteisön oikeusjärjestykseen ja toiseksi tiettyihin oikeussubjekteihin eli kilpailijoihin ja kaikkiin, joille aiheutuu kielteisiä seurauksia kilpailun vääristymisestä ja jäsenvaltioiden välisen kaupan estymisestä. Tästä syystä katson, että ne tapaukset, joissa tuensaajan luottamuksensuoja on tärkeämpi kuin edellä esitetyt ylemmäntasoiset intressit, ovat käytännössä täysin poikkeuksellisia. Jotta poikkeus voitaisiin tehdä, on välttämätöntä, että tämä subjektiivinen tilanne, joka on syntynyt vilpittömässä mielessä olevassa toimijassa, on erityisen suojan arvoinen, mikä toteutuu pääsääntöisesti vain silloin, jos asianomaista on johdateltu uskomaan tuen lainmukaisuuteen paitsi kansallisten viranomaisten käyttäytymisen tai toimien perusteella myös yhteisön toimielinten virheellisten tai harhaanjohtavien toimenpiteiden vuoksi. Vain silloin tarve suojata yhteisön intressiä heikkenee ja tarve suojata vilpittömässä mielessä olevaa taloudellista toimijaa vahvistuu.

90. Näiden näkemysten perusteella tutkin seuraavaksi kysymyksen, josta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut ratkaisun nyt käsiteltävässä asiassa. Jos edellä esitetty selvitys hyväksytään, komissio on perustellusti tutkinut PMU:n perusteltua luottamusta koskeneen kysymyksen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on menetellyt virheellisesti katsoessaan, että komissio ei olisi saanut ottaa huomioon Ranskan hallituksen esittämää tätä koskenutta väitettä. Tämä näkemys on perusteltu juuri siksi, että vilpittömässä mielessä olevan tuensaajan luottamuksensuoja on yhteisön oikeuden käsite. Koska tämän luottamuksen olemassaolon tutkiminen johtuu yhteisön oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista, komissiolla ei ole ainoastaan oikeus vaan myös velvollisuus tehdä tämä tutkimus, kun se tekee päätöksiä, jotka ovat välttämättömiä lainvastaisten tukien takaisinperimiseksi.

91. Edellä esitettyä näkemystä vastaan voidaan esittää useita huomautuksia. Ensinnäkin silloin, jos komissiolle annetaan mahdollisuus tai sille asetetaan jopa vel-

55 — Ks. edellä 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

56 — Esimerkiksi perusteltu luottamus todetaan yleensä sellaisen henkilön osalta, joka saa vilpittömässä mielessä sosiaalivakuutus- tai eläkesuorituksen lainvastaisen hallintotoimen perusteella. Siinä tapauksessa se, että perusteettomasti saatuja määriä ei palauteta takaisin perustellun luottamuksen vuoksi, ei vaikuta muiden oikeussubjektien oikeudelliseen tilanteeseen.

vollisuus tutkia riidanalainen kysymys kyseisen yhteisön menettelyn yhteydessä, jäsenvaltiot saavat toisaalta välillisesti mahdollisuuden hyötyä lainvastaisuuksista, joihin ne ovat ryhtyneet, ja toisaalta perusteltua luottamusta arvioidaan, vaikka se, jolla tämän luottamuksen väitetään olevan, ei osallistu menettelyyn, eikä ole välttämättä edes vedonnut siihen. Olen jo todennut, että näillä väitteillä on vain suhteellinen arvo ja että yhteisöjen tuomioistuin hylkää ne siinä tapauksessa, että toimijan varmuus tuen lainmukaisuudesta johtuu yhteisön toimielimen toimesta tai käyttäytymisestä. Uskon, että nämä väitteet menettävät arvonsa, jos todetaan, että tuensaajan perusteltua luottamusta koskeva kysymys kuuluu yhteisön oikeuden alaan. Hallinto-oikeudessa yleisesti omaksutun näkemyksen mukaan hallintoelinten on näet otettava luottamuksensuoja viran puolesta huomioon, koska se on perustavanlaatuinen niiden toimintaa ohjaava periaate jokaisessa oikeusjärjestelmässä. Koska komission on näin ollen joka tapauksessa tutkittava tämä tekijä, sillä on täysi toimivalta nojautua siihen päätöksissään siinäkin tapauksessa, että päätökset tehdään sen, jota asia välittömimmin koskee — eli sen, jossa tämä luottamus on syntynyt — poissaollessa ja jopa ilman että tämä olisi sitä vaatinut. [57] Sillä ei ole juurikaan merkitystä, että jäsenvaltiot voivat tilanteen mukaan saada etua siitä, että tukia ei palauteta. Päätös siitä, että tukea ei peritä takaisin, tehdään riippumatta niiden omista intresseistä, eikä se myöskään vapauta niitä millään tavoin vastuusta toteutetuista lainvastaisuuksista, ja tästä vastuusta voi mahdollisesti seurata erilaisia laillisia seuraamuksia niiden vahingoksi. [58]

92. Toisaalta on hylättävä myös väite, jonka mukaan tämän toimivallan antaminen komissiolle olisi kansallisen tuomioistuimen kannalta epäedullista, koska se olisi "luonnollinen forum" valtiontuen saajan perustellun luottamuksen käsittelyyn. Komission arvioinnista riippumatta kansallinen tuomioistuin voi "yhteisön oikeuden yleistuomioistuimena" tutkia riidanalaisen kysymyksen, jos se sille esitetään. Jos se katsoo, että komissio on tulkinnut väärin ja soveltanut virheellisesti luottamuksensuojaa koskevaa yhteisön periaatetta, se voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

93. Suurempi huomio on mielestäni kiinnitettävä toiseen väitteeseen, joka voidaan esittää tässä esitettyä näkemystä vastaan ja joka koskee yhteisön oikeusjärjestyksen rajoja. Voiko se, että perustellun luottamuksen asianmukainen soveltaminen uskotaan yhteisön oikeuden yksinomaiseen toimivaltaan, johtaa siihen, että yhteisön oikeusjärjestyksen toimivalta-alue ylitetään lainvastaisesti? Kuten olen edellä todennut, ratkaisulla, jonka mukaan luottamuksensuoja on yhteisön käsite, vaikka se rajoitetaankin koskemaan vain lainvastaisten valtiontukien takaisinperimistä koskevaa erityiskysymystä, vähennetään ensi arviolta merkittävästi kansallisen oikeuden itsemääräämisoikeutta viemällä osa kan-

57 — On kuitenkin todettava valtiontukien valvontaa koskevan yhteisön menettelyn perustavanlaatuinen heikkous, sillä tukea saanut yritys ei ole mukana menettelyssä.

58 — Esimerkiksi seuraamukset, joista määrätään perustamissopimuksessa niiden tilanteiden varalta, että yhteisön oikeussääntöjä rikotaan, tai kansallisissa oikeussäännöissä määrättävät seuraamukset, jotka koskevat tapauksia, joissa tuen vuoksi vahinkoa kärsineet esittävät korvausvaatimuksia.

sallisen toimivallan alasta. Uskon kuitenkin, että tämä vähennys on suotavampi kuin se vähennys, joka seuraa tällä hetkellä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ja tämä johtuu siitä, että yhteisön intressi on suojattu paremmin, sen selkeydestä ja oikeusvarmuudesta ja myös kansallisen oikeusjärjestyksen erityisten osakijöiden säilyttämisestä. Kuten olen edellä selvityksessäni korostanut, on kansallisen oikeuden kannalta vahingollisempaa ja systemaattiselta ja teoreettiselta kannalta epävarmempaa, jos kansallisella oikeudella on oikeudellinen itsemääräämisoikeus sellaisessa tilanteessa, jossa sisäisen oikeusjärjestyksen perustavanlaatuiset säännöt saatetaan kumota tai niitä saatetaan jopa vääristää, kun niitä sovelletaan tapauksiin, joissa on yhteisön intressi.

94. On vielä vastattava nyt käsiteltävään valitusperusteeseen. Onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksuma ratkaisu kumottava edellä esitetyn perusteella? Mielestäni ei. Huolimatta virheellisestä päättelystä, jota se on noudattanut arvioidessaan komission päätöksen riidanalaista osaa, päätelmä, jonka se on tehnyt, on oikea perusteluistaan riippumatta. Kuten valituksenalainen tuomio osoittaa, komissio on päättänyt rajoittaa lainvastaisen tuen takaisinperimistä sillä perusteella, että Ranskan Conseil d'État'n ratkaisu olisi luonut perustellun luottamuksen hevoskilpailuja järjestävissä yhtiöissä. Se ei ole kuitenkaan selittänyt erityisiä syitä, joiden vuoksi tämän luottamuksen suoja — jos oletetaan, että tämä luottamus on todella ollut aitoa — olisi oltava tärkeämpi kuin se erittäin tärkeä yhteisön intressi, joka koskee vapaan kilpailun ja jäsenvaltioiden välisen kaupan palauttamista ennalleen sen jälkeen kun lainvastaisesta valtiontuesta on aiheutunut hyvin vakavaa vahinkoa, etenkin kun, kuten edellä olen korostanut, vilpittömässä mielessä olevan tuensaajan intressien suojeleminen voi vain hyvin poikkeuksellisesti mennä asiaa koskevan yhteisön intressin suojelun edelle. Tästä syystä komission riidanalainen päätös oli selvästi perusteltu virheellisesti, ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin menetteli perustellusti kumotessaan sen.

iii) Kansallisen tuen ilmoittamatta jättäminen perusteena perustellun luottamuksen poissulkemiselle

95. On tehtävä vielä viimeinen täsmennys. Valittaja arvostelee erityisesti valituksenalaisen tuomion 182 kohtaa, jonka mukaan tuen saaja voi vedota poikkeuksellisiin oloihin, joiden perusteella se on voinut perustellusti luottaa tuen laillisuuteen, vain siinä tapauksessa, että tuki on myönnetty perustamissopimuksen 93 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Ei ole lainkaan selvää, että näin ankara kanta, jonka mukaan aikaisemman luottamuksen toteaminen edellyttää aina perustamissopimuksen 93 artiklan muotovaatimusten noudattamista, on oikeuskäytännön nykykehityksen mukainen.

96. Tämä oikeuskäytäntö osoittaa, että yhteisöjen tuomioistuimen päättely voidaan tiivistää seuraaviin kahteen toteamukseen: ensinnäkin se huomauttaa, että "ottaen huomioon perustamissopimuksen 93 artiklassa määrätyn komission suorittaman valtion tuen valvonnan pakottavan luonteen — tuensaajayrityksellä voi

periaatteessa olla perusteltu luottamus siihen, että tuki on laillinen, ainoastaan jos tuki on myönnetty mainitussa artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Etujaan valvovan elinkeinonharjoittajan tulee voida varmistua siitä, että kyseistä menettelyä on noudatettu". [59] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "laittoman tuen saajan mahdollisuutta vedota sellaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin, joiden perusteella se on voinut perustellusti luottaa tuen lailliseen luonteeseen ja joiden perusteella se voi kieltäytyä tuen palauttamisesta, ei tosin voida sulkea pois. Jos sellaisessa tilanteessa asia saatetaan kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kyseiset olosuhteet sen jälkeen kun se on tarvittaessa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle tarpeellisiksi katsomansa tulkintaa koskevat ennakkoratkaisukysymykset". [60] Vaikka perustamissopimuksen 93 artiklassa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättäminen merkitsee *lähtökohtaisesti* sitä, ettei perusteltu luottamus voi syntyä, tuensaajalle jää tästä syystä kuitenkin joitain mahdollisuuksia osoittaa sellaisten poikkeuksellisten seikkojen olemassaolo, joiden vuoksi olettamus siitä, että tuensaajalla ei voi olla perusteltua luottamusta, voidaan kumota. [61]

97. On tosin olemassa myös Alcan II -ennakkotapaus, jossa yhteisöjen tuomioistuin kyllä viittaa edellä mainittuun yleisperiaatteeseen, [62] mutta näyttää loppujen lopuksi epäävän perustellun luottamuksen yksinomaan siitä syystä, että kyseisessä asiassa riidanalaisista valtiontuista ei ollut ilmoitettu. [63] Tämä ratkaisu ei kuitenkaan ole mielestäni riittävä aikaisemman oikeuskäytännön hylkäämiseksi ja sen olettamuksen osoittamiseksi kiistattomaksi, että kansallisten toimenpiteiden ilmoittamatta jättäminen olisi riittävä syy katsoa, että tuensaajalle ei ollut voinut syntyä perusteltua luottamusta.

98. Joka tapauksessa valituksenalaisen tuomion 182 kohtaa rasittava virhe ei ole niin merkittävä, että tuomion oikeellisuus voitaisiin saattaa kyseenalaiseksi, sillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanta komission päätöksen asianomaisen kohdan pätemättömyydestä on täysin oikea edellä esitetyistä syistä.

59 — Edellä alaviitteessä 27 mainitun BUG-Alutechnik-tuomion 14 kohta.

60 — Edellä alaviitteessä 27 mainitun BUG-Alutechnik-tuomion 16 kohta.

61 — "Taloudelliset toimijat, jotka saavat valtiontukia, ovat näet ammattilaisia, joilla on huolellisuusvelvollisuus — — . Niille asetettu velvollisuus varmistaa, että niille myönnetty tuki on ilmoitettu komissiolle, ei ole mielestäni liiallinen eikä erityisen vaikea noudattaa. On kuitenkin samalla kertaa säilytettävä sekä luottamuksensuojan periaate että kansallisen tuomioistuimen tätä koskeva harkintavalta ja näin ollen otettava huomioon tapaukset, joissa yritys ei ole varmistanut sitä, että tuesta on ilmoitettu, mutta joissa yritys on perustavanlaatuisten oikeuksien kannalta sellaisessa tilanteessa, että sillä on kuitenkin katsottava olleen perusteltu luottamus — — " (julkisasiamies Darmonin edellä alaviitteessä 27 mainitussa BUG-Alutechnic-tapauksessa antaman ratkaisuehdotuksen 25 ja 26 kohta).

Julkisasiamies Jacobsin kanta on samansuuntainen hänen edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa SFEI ym. antamassaan ratkaisuehdotuksessa.

62 — Edellä alaviitteessä 28 mainitun Alcan II -tuomion 25 kohta.

63 — "Pääasian asiakirjoista selviää, että tuki maksettiin ilmoittamatta siitä etukäteen komissiolle, joten se on lainvastainen perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan nojalla. Ensimmäinen erä näet maksettiin 9.6.1983 ilmoittamatta siitä etukäteen komissiolle ja toinen erä 30.11.1983, sen jälkeen kun komissio oli 25.11.1983 lähettänyt liittotasavallan hallitukselle kirjeen, jossa todettiin, että ensimmäisen erän myöntäminen oli ollut lainvastaista ja että toista ei tule maksaa. Tämän tuomion 25 kohdassa mainitun periaatteen mukaan tuensaaja ei siis voinut tuolloin perustellusti luottaa siihen, että tuki oli myönnetty lainmukaisesti" (Alcan II -tuomion 30 ja 31 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää valituksen kaikilta osin;

— velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.