



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
21 päivänä maaliskuuta 2013<sup>1</sup>

**Asia C-274/12 P**

**Telefónica SA  
vastaan**

**Euroopan komissio**

Muutoksenhaku — Valtiontuet — Päätös 2011/5/EY — Espanjan yhtiöverolainsäädäntö — SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukainen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeus — Sääntelytoimet, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä — Sääntelytoimen koskeminen suoraan kansallisen tukijärjestelmän tosiasiallista edunsaajaa, jolla ei ole takaisinmaksuvelvollisuutta

## I Johdanto

1. Jäsenvaltiot ovat Lissabonin sopimuksella laajentaneet unionin sääntelytoimia koskevaa yksityisten oikeussubjektien kanneoikeutta. SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa annetaan nyt luonnolliselle henkilölle ja oikeushenkilölle mahdollisuus nostaa kanne myös ”sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”. Käsiteltävä valitus tarjoaa ensimmäistä kertaa tilaisuuden selvittää, missä olosuhteissa tämä uusi kanneoikeus koskee komission tukipäätöksiä.

2. Lisäksi on jälleen kerran tarpeen tarkastella lähemmin unionin tuomioistuimen pian 50 vuotta käyttämää niin kutsuttua Plaumann-kaavaa, joka koskee SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn perinteisen kanneoikeuden edellytystä, jonka mukaan toimen on koskettava asianomaista henkilöä erikseen. Käsiteltävässä valituksessa on tältä osin kyse seuraavasta erityistilanteesta: kansallisen verojärjestelmän tosiasiallinen edunsaaja riitauttaa komission kielteisen tukipäätöksen, vaikka sille myönnetään luottamuksensuojaa ja se saa säilyttää verojärjestelmän edut.

## II Asian tausta

3. Espanjan yhtiöverolain, joka on annettu 5.3.2004 (jäljempänä tukijärjestelmä), 12 §:n 5 momentissa säädettiin, että yritys voi tietyin edellytyksin kirjata kuluksi (poistaa) omistussosuuden hankkimisesta *ulkomaisessa* yrityksessä johtuvan niin kutsutun liikearvon seuraavien enintään 20 vuoden kuluessa hankinnasta. Määritettävä liikearvo ilmeni tässä yhteydessä omistussosuuden hankintakustannusten ja sen yrityksen, josta omistussosuus on hankittu, varallisuusarvon markkina-arvon välisenä erotuksena. Liikearvon poistaminen johti ostajan verotaakan kevenemiseen.

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: saksa.

4. Komissio piti tukijärjestelmää valtiontukena, koska sitä ei sovellettu omistussosuuden hankkimiseen *kotimaisesta* yrityksestä ja se oli siten valikoiva, joten komissio aloitti EY 88 artiklan 2 kohdassa vahvistetun muodollisen tutkintamenettelyn. Menettelyn aloittamista koskeva päätös julkaistiin EUVL:ssä 21.12.2007.

5. Menettelyn päätyttyä komissio teki päätöksen 2011/5/EY<sup>2</sup> (jäljempänä riidanalainen päätös), jonka 1 artiklassa todetaan muun muassa seuraavaa:

”1. Tukijärjestelmä – ei sovellu yhteismarkkinoille niiden tukien osalta, joita on myönnetty yhteisön sisäisiä hankintoja tehneille edunsaajille.

2. Verovähennyksiä, joista edunsaajat ovat hyötynneet – ja jotka on myönnetty – ja jotka täyttivät tukijärjestelmän ehdot ennen 21 päivää joulukuuta 2007 – –, voidaan kuitenkin edelleen soveltaa koko tukijärjestelmässä säädetyn kuluksi kirjaamisen määräajan.

– –”

6. Riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan Espanjan on perittävä tuki takaisin sikäli kuin päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa määritellyt ehdot eivät täyty. Päätöksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan Espanjan on ilmoitettava komissiolle ”tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä”.

7. Telefónica SA oli hyödyntänyt tukijärjestelmää kahden omistussosuuden hankinnan yhteydessä, molemmissa tapauksissa ennen riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa mainittua ajankohtaa. Komissiota vastaan 21.5.2010 nostamassaan kanteessa se vaati riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan kumoamista.

8. Unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta kanteen asiassa T-228/10 21.3.2012 antamallaan määräyksellä (jäljempänä valituksenalainen määräys), joka annettiin tiedoksi Telefónica SA:lle 23.3.2012. Määräyksen perustelujen mukaan riidanalainen päätös ei koske Telefónica SA:ta erikseen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa vaihtoehdossa tarkoitettulla tavalla eikä ole kyseisen määräyksen kolmannessa vaihtoehdossa tarkoitettu sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

### III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

9. Telefónica SA (jäljempänä valittaja) teki 1.6.2012 unionin yleisen tuomioistuimen määräystä koskevan nyt käsiteltävän valituksen, jossa se vaatii, että

— valituksenalainen määräys on kumottava

— asiassa T-228/10 nostettu kanne on tutkittava ja asia on palautettava unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi

— komissio on velvoitettava korvaamaan kummassakin oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

10. Komissio vaatii, että

— valitus on hylättävä

2 – Espanjan soveltama, omistussosuuden hankkimisesta ulkomaisissa kohteissa johtuvan liikearvon kirjaamisesta kuluksi C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) 28.10.2009 tehty komission päätös 2011/5/EY (EUVL 2011, L 7, s. 48).

— valittaja on velvoitettava korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

11. Valitusta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa aluksi kirjallisesti ja sitten 4.2.2013 pidetyssä istunnossa.

#### IV Arviointi

12. Valittaja väittää unionin yleisen tuomioistuimen rikkoneen unionin oikeutta ja esittää väitteensä tueksi kolme valitusperustetta.

13. Ensimmäinen valitusperuste koskee oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, ja toinen ja kolmas valitusperuste koskevat SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrättyä kanneoikeutta. Toinen valitusperuste liittyy yleiseen oikeuteen nostaa kanne muun muassa komission toimista, kun taas kolmas valitusperuste liittyy erityiseen oikeuteen nostaa kanne sääntelytoimista. Koska erityisempi on etusijalla yleisempään nähden, tutkin valitusperusteita käänteisessä järjestyksessä.

##### *A Sääntelytoimia koskeva erityinen kanneoikeus (kolmas valitusperuste)*

14. Valittajan kolmannen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin on sivuuttanut SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon mukaiselle kanneoikeudelle asetetut oikeudelliset vaatimukset. Kyseisessä vaihtoehdossa annetaan mahdollisuus nostaa kanne sääntelytoimista, joka koskee kantajaa suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

15. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa tästä valituksenalaisen määräyksen 43–45 kohdassa, ettei ole tarpeen ratkaista, onko riidanalainen päätös sääntelytoimi, koska se edellyttää joka tapauksessa täytäntöönpanotoimenpiteitä. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon mukainen kanneoikeus ei sen mukaan tule näin ollen kyseeseen.

16. Koska unionin tuomioistuin voi tarvittaessa korvata riidanalaisen päätöksen perustelut uusilla perusteluilla,<sup>3</sup> on nähdäkseni syytä tutkia jäljempänä paitsi sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin tulkinnut oikein täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevaa edellytystä, myös SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon mukaisen kanneoikeuden kaikkia muita edellytyksiä.

##### 1. Sääntelytoimi

17. Jotta valittajan on mahdollista johtaa kanneoikeus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannelta vaihtoehdosta, komission riidanalaisen päätöksen täytyy olla sääntelytoimi.

18. Kuten olen jo toisessa yhteydessä todennut, sääntelytoimiin kuuluvat kaikki yleisesti sovellettavat oikeudelliset toimet, lukuun ottamatta SEUT 289 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä toimia.<sup>4</sup> Myös SEUT 288 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu päätös<sup>5</sup> voi olla sääntelytoimi, varsinkin, jos sitä ei ole osoitettu kenellekään erityisesti.<sup>6</sup>

3 — Ks. yhdistetyt asiat C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, Comitato "Venezia vuole vivere" v. komissio, tuomio 9.6.2011 (Kok., s. I-4727, 118 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

4 — Ks. 17.1.2013 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (ratkaisuehdotuksen 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat; vireillä unionin tuomioistuimessa).

5 — Lissabonin sopimuksen myötä EY 249 artiklan neljännessä kohdassa käytetty saksankielinen käsite "Entscheidung" korvattiin SEUT 288 artiklan neljännessä kohdassa käsitteellä "Beschluss" (molemmat tarkoittavat suomeksi päätöstä).

6 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitun asiassa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 50–52 kohta.

19. Vielä EY 249 artiklan neljännen kohdan voimassa ollessa tehty riidanalainen päätös ei ole lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty toimi, koska sitä ei ole hyväksytty lainsäätämisyjärjestyksessä.

20. Näin ollen on tutkittava, sovelletaanko sitä yleisesti.

21. Oikeuskäytännössä tavallisesti käytettävän määritelmän mukaan kyseessä on yleisesti sovellettava toimi, kun sitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja sillä on oikeusvaikutuksia yleisesti ja abstraktisti määritellyille henkilöryhmille.<sup>7</sup>

22. Näiden edellytysten täyttymistä riidanalaisessa päätöksessä ei tue ensinnäkään se, että päätös on osoitettu ainoastaan yhdelle adressaatille eli sen 7 artiklan mukaan Espanjan kuningaskunnalle. Komission mukaan tällainen päätös ei voi olla yleisesti sovellettava, koska se velvoittaa ainoastaan sitä, jolle se on osoitettu.

23. Aluksi on selvennettävä, ettei oikeudellisen toimen velvoittavuutta pidä rinnastaa sen yleiseen sovellettavuuteen. Sekä EY 249 artiklan toisessa kohdassa että SEUT 288 artiklan toisessa kohdassa tehdään asetusten osalta ero niiden yleisen pätevyuden ja sen välillä, miltä osin ne ovat velvoittavia.

24. Komission näkemystä puoltaa kuitenkin se, että unionin tuomioistuin on ETY-sopimuksen 173 artiklan 2 kohdan yhteydessä toistuvasti todennut, että lainsäädäntötoimen ja ETY-sopimuksen 189 artiklassa tarkoitetun päätöksen eroa tutkittaessa on tarkasteltava, onko kysymyksessä yleisesti sovellettava toimi vai ei.<sup>8</sup> Unionin tuomioistuin on pitänyt päätöksen tunnuspiirteenä juuri sitä, että se ei ole yleisesti sovellettava.<sup>9</sup>

25. Päätöksiin, jotka on osoitettu – kuten riidanalainen päätös – yhdelle tai usealle jäsenvaltiolle, liittyy kuitenkin yksi erityispiirre. Jokainen jäsenvaltio edustaa omaa kansallista oikeusjärjestystään. Jäsenvaltioille osoitetuilla päätöksillä on sen jäsenvaltion, jolle päätös on osoitettu, kaikkia elimiä velvoittava luonne, sen tuomioistuimet mukaan lukien.<sup>10</sup> Jäsenvaltiolle osoitetut päätökset, vaikka ne onkin osoitettu ainoastaan yhdelle adressaatille, voivat siten muovata kansallista oikeusjärjestystä ja näin olla yleisesti sovellettavia. Tästä on osoituksena myös oikeuskäytäntö, jonka mukaan ne, joita päätös koskee, voivat vedota sellaisen päätöksen määräyksiin, joka on osoitettu ainoastaan yhdelle jäsenvaltiolle.<sup>11</sup> Näin ollen ei ole yllättävää, että myös unionin tuomioistuin on yksittäistapauksissa katsonut tällaisten päätösten olevan yleisesti sovellettavia.<sup>12</sup>

7 — Ks. asia 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, tuomio 11.7.1968 (Kok., s. 612, 620, Kok. Ep. I, s. 349); asia 101/76, Koninklijke Scholten Honig v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.5.1977 (Kok., s. 797, 20/22 kohta); yhdistetyt asiat 789/79 ja 790/79, Calpak ja Società Emiliana Lavorazione Frutta v. komissio, tuomio 17.6.1980 (Kok., s. 1949, 9 kohta); asia C-352/99 P, Eridania ym. v. neuvosto, määräys 28.6.2001 (Kok., s. I-5037, 42 kohta) ja asia C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, määräys 8.4.2008 (Kok., s. I-2217, 71 kohta); ks. vastaavasti myös asia C-263/02 P, komissio v. Jégo-Quéré, tuomio 1.4.2004 (Kok., s. I-3425, 43 kohta) ja asia C-221/09, AJD Tuna, tuomio 17.3.2011 (Kok., s. I-1655, 51 kohta).

8 — Ks. yhdistetyt asiat 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ym. v. neuvosto, tuomio 14.12.1962 (Kok., s. 963, 978, Kok. Ep. I, s. 145); asia 117/86, UFADE v. neuvosto ja komissio, määräys 5.11.1986 (Kok., s. 3255, 9 kohta) ja asia C-168/93, Gibraltar ja Gibraltar Development v. neuvosto, määräys 12.7.1993 (Kok., s. I-4009, 11 kohta); ks. myös edellä alaviitteessä 7 mainittu asia AJD Tuna, tuomion 50 kohta ja sitä seuraava kohta.

9 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Koninklijke Scholten Honig v. neuvosto ja komissio, tuomion 8/11 kohta.

10 — Asia 249/85, Albako Margarinefabrik, tuomio 21.5.1987 (Kok., s. 2345, Kok. Ep. IX, s. 101, 17 kohta).

11 — Ks. asia C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt, tuomio 10.11.1992 (Kok., s. I-5567, 12 kohta ja sitä seuraava kohta).

12 — Ks. asia C-80/06, Carp, tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4473, 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, määräyksen 71 kohta; ks. myös asia T-262/10, Microban International ja Microban (Europe) v. komissio, tuomio 25.10.2011 (Kok., s. II-7697, 23 kohta ja sitä seuraava kohta ja asia T-381/11, Eurofer v. komissio, määräys 4.6.2012 (43 kohta)).

26. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan riidanalaisen kaltainen tukijärjestelmän kieltämisestä tehty komission päätös on tukijärjestelmän mahdollisten edunsaajien kannalta yleisesti sovellettava toimi, joka koskee objektiivisesti määriteltyjä tilanteita ja jonka oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään.<sup>13</sup> Tukijärjestelmän mahdollisten edunsaajien kannalta komission päätös on siten luonteeltaan ”yleisesti sovellettava” toimi.<sup>14</sup>

27. Tukijärjestelmän kieltäminen kohdistuu siten kylläkin ainoastaan kyseiseen jäsenvaltioon. Se kuitenkin vaikuttaa samanaikaisesti myös kansalliseen oikeusjärjestykseen. Komission päätöksen vuoksi mitkään valtion elimet eivät nimittäin saa enää soveltaa tukijärjestelmää. Tästä aiheutuu myös oikeusvaikutuksia kaikille tukijärjestelmän soveltamisalaan kuuluville henkilöille. Kun varsinaista tukijärjestelmää voidaan siis soveltaa objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin, sama pätee myös sen kieltävään komission päätökseen.

28. Käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa päätöksessä osittain kiellettyä Espanjan yhtiöverolainsäädännön järjestelmää voitiin soveltaa objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin, jotka liittyivät omistussuuden hankintaan Euroopan yhteisön sisällä, ja se koski verovelvollisten yleisesti ja abstraktisti määriteltyä henkilöryhmää. Riidanalainen päätös on siten yleisesti sovellettava ainakin siltä osin kuin siinä todetaan, että tukijärjestelmä on osittain yhteismarkkinoille soveltumaton.

29. Valittaja on myös riitauttanut päätöksen ainoastaan tältä osin. Sen nostama kanne kohdistui näin ollen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa vaihtoehdossa tarkoitettuun sääntelytoimeen.

2. Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä

30. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon mukaisen kanneoikeuden edellytyksenä on lisäksi, ettei riitautettu sääntelytoimi edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

31. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen määräyksen 43–45 kohdassa, ettei kyseinen edellytys täyty. Jo riidanalaisen päätöksen 6 artiklan 2 kohdasta nimittäin ilmenee, että tukien takaisinperintä edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä. Myös päätökseen sisältyvä toteamus, jonka mukaan tukijärjestelmä ei sovellu yhteismarkkinoille, on pantava täytäntöön erityisesti epäämällä järjestelmään liittyvän veroedun hyödyntäminen.

32. Valittaja väittää, että toteamuksella tukijärjestelmän soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille on välitön oikeusvaikutus eikä se edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Valittajan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen ottaessaan riidanalaisen päätöksen yhteydessä lähtökohdaksi sen, että päätös edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, vain sillä perusteella, että siinä määrätty tukien takaisinperintä edellyttää tällaisia toimenpiteitä. Takaisinperintä on nimittäin toissijaista verrattuna tukijärjestelmän kieltöön, joka perustuu päätöksen pääasialliseen kohteeseen eli toteamukseen tukijärjestelmän soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille.

13 — Ks. yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Kwekerij van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok., s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307, 15 kohta); yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 19.10.2000 (Kok., s. I-8855, 33 kohta); asia C-298/00 P, Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4087, 37 kohta) ja asia C-519/07 P, komissio v. Koninklijke FrieslandCampina, tuomio 17.9.2009 (Kok., s. I-8495, 53 kohta); ks. vastaavasti myös edellä alaviitteessä 3 mainitut yhdistetyt asiat Comitato ”Venezia vuole vivere” v. komissio, tuomion 64 kohta.

14 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Italia v. komissio, tuomion 39 kohta.

33. Näiden toteamusten perusteella on ensinnäkin pääteltävä, että sitä, edellyttääkö riitautettu sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on tutkittava kanteen kohteen perusteella. Kanteen kohteena on pelkästään riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohtaan sisältyvä toteamus tukijärjestelmän osittaisesta soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille eikä sen 4 artiklan 1 kohdassa määrätty tukien takaisinperintä. Näin ollen seuraavaksi on myös selvitettävä pelkästään se, edellyttääkö toteamus tukijärjestelmän osittaisesta soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa vaihtoehdossa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä.

34. Ei kuitenkaan voida sulkea automaattisesti pois sitä, että tuen takaisinperintä on sen yhteensoveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskevan toteamuksen täytäntöönpanotoimenpide. Se, onko näin, riippuu siitä, miten nyt tutkittava kanneoikeuden edellytys ymmärretään.

#### a) Sanamuoto

35. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon sanamuoto ei suinkaan helpota edellä mainitun edellytyksen ymmärtämistä.

36. Ensinnäkin voitaisiin käsiteltävän asian asianosaisten tavoin katsoa, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettut täytäntöönpanotoimenpiteet viittaavat pelkästään sääntelytoimen soveltamiseen yksittäistapaukseen. Tätä ei kuitenkaan tue se, että täytäntöönpanotoimenpiteen käsitettä käytetään myös SEUT 311 artiklan neljännen kohdan ensimmäisessä virkkeessä viittaamaan asetukseen, joka SEUT 288 artiklan toisen kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan pätee yleisesti. Toinen merkitysvaihtoehto sisältyy EUT-sopimuksen ranskankieliseen versioon, jossa käytetään lisäksi SEUT 299 artiklan neljännen kohdan toisessa virkkeessä käsitettä ”mésures d'exécution”, jolla tarkoitetaan pakkotäytäntöönpanotoimia, siis oikeudellisen toimen *tosiasiallista* täytäntöönpanoa.

37. Kuva hämärtyy entisestään, kun tarkastellaan sitä, milloin sääntelytoimi ”edellyttää” tällaista täytäntöönpanotoimenpidettä. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan saksan- ja englanninkielisessä<sup>15</sup> sanamuodossa kuvataan loogista tai ajallista *seurausta*: sääntelytoimi johtaa (myöhempiin) täytäntöönpanotoimiin. Oikeudellisesta toimesta seuraa kuitenkin sitä yksittäistapauksiin sovellettaessa aina täytäntöönpanotoimenpiteitä, olivatpa ne sitten oikeudellisia tai tosiasiallisia, kuten pakkotäytäntöönpanon tapauksessa. Tämän mukaan ainoastaan oikeudellinen toimi, jolla ei ole lainkaan soveltamisalaa, ei edellyttäisi koskaan toimenpiteitä sen täytäntöön panemiseksi.

38. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ranskankielinen<sup>16</sup> sanamuoto voidaan ymmärtää myös siten, ettei sääntelytoimi saa *sisältää* täytäntöönpanotoimenpiteitä. Vastaava saksankielinen muotoilu (enthaltend) löytyy sopimuksen syntyhistoriasta.<sup>17</sup> Olisi kuitenkin vaikea ymmärtää, ettei tämän mukaan voitaisi riitauttaa juuri sellaista sääntelytoimea, joka sisältää jo täytäntöönpanotoimenpiteitä eikä siten edellytä enää sellaisia.

#### b) Syntyhistoria

39. Edellä esitetyn perusteella täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevan edellytyksen merkitys voidaan selvittää pelkästään SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon syntyhistorian avulla.

15 — SEUT 263 artiklan neljännen kohdan englanninkielisessä versiossa määrätään mm. seuraavaa: ”-- against a regulatory act which -- does not entail implementing measures”.

16 — SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ranskankielisessä versiossa määrätään mm. seuraavaa: ”-- contre les actes réglementaires -- qui ne comportent pas de mesures d'exécution”.

17 — Eurooppa-valmistelukunnan sihteeristö: unionin tuomioistuimen toimintaa käsittelevän työryhmän loppuraportti 25.3.2003 (asiakirja CONV 636/03, 21 kohta).

40. Kuten olen toisessa yhteydessä jo täsmentänyt, SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmas vaihtoehto perustuu Eurooppa-valmistelukunnan ehdotukseen Euroopan perustuslaiksi.<sup>18</sup> ”Täytäntöönpanotoimenpiteitä” koskevalla lisäyksellä oli tarkoitus rajata kanneoikeuden laajentaminen tapauksiin, joissa yksityisen oikeussubjektin ”on ensin rikottava lakia voidakseen saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi”.<sup>19</sup> Julkisasiamies Jacobs esitti tämän ajatuksen jo asiassa Unión de Pequeños Agricultores vastaan neuvosto. Hänen mukaansa yksityinen oikeussubjekti ei saa asianmukaisella tavalla oikeussuojaa, jos hän voi riitauttaa unionin toimen pätevyyden kansallisissa tuomioistuimissa ainoastaan rikkomalla ensin kyseisiä säännöksiä ja vetoamalla häntä vastaan aloitetussa rikos- tai riita-asiaa koskevassa tuomioistuinmenettelyssä näiden säännösten lainvastaisuuteen.<sup>20</sup>

41. Kun otetaan huomioon tämä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon tunnustettu päämäärä,<sup>21</sup> sääntelytoimen täytäntöönpanotoimia koskeva edellytys on ymmärrettävä siten, että – kuten myös käsiteltävän asian asianosaiset yksimielisesti esittävät – sääntelytoimella on välittömiä oikeusvaikutuksia yksityiseen oikeussubjektiin, ilman että olisi *tarpeen* toteuttaa täytäntöönpanotoimia.<sup>22</sup> Täytäntöönpanotoimien tarpeellisuuden ottaminen lähtökohdaksi on kanneoikeuden tarkoituksen mukaista: välitön oikeussuoja on tarpeen vain, jos varsinaisella sääntelytoimella on lopullisia oikeusvaikutuksia yksityiseen oikeussubjektiin.

42. Tässä yhteydessä on erotettava toimen abstraktit ja konkreettiset oikeusvaikutukset. Kuten edellä on todettu, yleisesti sovellettavan toimen määritelmän sisältö on, että sillä on oikeusvaikutuksia yleisesti ja abstraktisti määritellyille henkilöryhmille.<sup>23</sup> Tällaisten abstraktien, oikeusnormin sovellettavuuden perusteella aiheutuvien oikeusvaikutusten perusteella ei kuitenkaan voida vielä katsoa, ettei sääntelytoimi vaadi enää täytäntöönpanotoimenpiteitä. Muutoin lisäedellytys, jonka mukaan sääntelytoimi ei voi edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, menettäisi merkityksensä. Määritettävien oikeusvaikutusten on siksi oltava niin konkreettisia, ettei niitä ole enää tarpeen yksilöidä yksittäisten henkilöiden kohdalla. Toisin sanoen sääntelytoimessa itsessään on määritettävä tyhjentävästi sen oikeusvaikutukset jokaiselle oikeussubjektille.

#### c) Täytäntöönpanotoimenpiteiden tarpeellisuus riidanalaisen päätöksen kannalta

43. Asianosaiset vaikuttavat olevan yksimielisiä abstraktilla tasolla mutta eri mieltä siitä, tarvitaanko riidanalaisen päätöksen yhteydessä vielä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

44. Komission mukaan riidanalaisen päätöksen yhteydessä tarvitaan täytäntöönpanotoimenpiteitä, koska se velvoittaa ainoastaan Espanjan kuningaskuntaa, jolle se on osoitettu. Tämä pätee erityisesti tukien takaisinperintään, joka edellyttää Espanjalta muita oikeudellisia toimia.

45. Valittaja sitä vastoin väittää, että riidanalaisella päätöksellä on välittömiä oikeusvaikutuksia monessakin suhteessa. Ne eivät koske ainoastaan Espanjan kuningaskuntaa. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohtaan sisältyvä, välittömästi sovellettava tukijärjestelmän kielto estää myös tosiasiallisia ja mahdollisia edunsaajia suoraan hyödyntämästä tukijärjestelmästä jatkossa.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitun asiassa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 39, 40 ja 44 kohta.

19 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu unionin tuomioistuimen toimintaa käsittelevän työryhmän loppuraportti, 21 kohta.

20 — Julkisasiamies Jacobsin 21.3.2002 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002 (Kok., s. I-6677, ratkaisuehdotuksen 43 kohta).

21 — Ks. asia T-379/11, Hüttenwerke Krupp Mannesmann ym. v. komissio, määräys 4.6.2012 (52 kohta) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Eurofer v. komissio, määräyksen 60 kohta.

22 — Ks. myös edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Microban International ja Microban (Europe) v. komissio, tuomion 34 kohta, joka tosin koskee jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimenpiteitä.

23 — Ks. edellä 21 kohta.

46. Riidanalaisen päätöksen perusteluista ja komission näkemyksestä poiketen on aluksi todettava, ettei tukien takaisinperintä ole tarpeellinen täytäntöönpanotoimenpide riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohtaan sisältyvän tukijärjestelmän osittaista soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskevan toteamuksen kannalta. Kyseinen toteamus on kylläkin välttämätön – tai looginen<sup>24</sup> – edellytys tukien takaisinperinnälle. Kuten asetuksen (EY) N:o 659/1999<sup>25</sup> 14 artiklan 1 kohta ja valittajan tilanne kuitenkin osoittavat, takaisinperintä ei ole soveltumattomuuden toteamisen pakottava seuraus vaan perustuu komission erilliseen päätökseen. Riidanalaisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan määräys, jonka mukaan Espanjan on perittävä tietyt tuet takaisin, on siten päätöksen itsenäinen osa, jonka täytäntöönpanon tarpeellisuudella ei ole merkitystä käsiteltävän kanteen kohteen kannalta, koska sitä ei ole riitautettu.

47. Valittajan kanneoikeuden kannalta on siten ratkaisevaa pelkästään se, ovatko täytäntöönpanotoimenpiteet tarpeellisia tukijärjestelmän osittaista soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskevalle toteamukselle sinänsä.

48. Tältä osin valittaja on perustellusti esittänyt, että kyseisellä toteamuksella on välittömiä konkreettisia oikeusvaikutuksia. Näin on kuitenkin ainoastaan sen jäsenvaltion tapauksessa, jolle päätös on osoitettu. Komissio huomauttaa tässä yhteydessä perustellusti, että riidanalainen päätös velvoittaa EY 249 artiklan neljännen kohdan nojalla ainoastaan jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, eikä muita.

49. Kuten edellä on esitetty, ainoastaan jäsenvaltiolle osoitetusta päätöksestä kuitenkin seuraa myös muutoksia kansallisessa oikeusjärjestyksessä.<sup>26</sup> Näin ollen siitä, ettei tukijärjestelmää voida enää soveltaa, aiheutuu myös oikeusvaikutuksia henkilöille, jotka kuuluvat tukijärjestelmän soveltamisalaan. Täytäntöönpanotoimenpiteiden tarpeellisuutta on siksi tutkittava myös näiden vaikutusten perusteella.

50. Tästä on todettava, että vaadittava konkreettinen ja lopullinen oikeusvaikutus tukijärjestelmän edunsaajiin puuttuu. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa ei nimittäin vielä määrätä, mitä vaikutuksia tukijärjestelmän soveltamatta jättämisellä on kulloiseenkin verovelvolliseen. Nämä vaikutukset ilmenevät vasta verotuspäätöksestä, koska tukijärjestelmän soveltamatta jättämisestä sinänsä ei seuraa kieltoa sen enempää kuin käskyäkään suhteessa verovelvolliseen. Tukijärjestelmän soveltamatta jättämisellä ei myöskään ole samoja seurauksia verotuspäätöksen lopputuloksen kannalta kaikille järjestelmän soveltamisalaan kuuluville henkilöille. Ensinnäkin verokauden aikana on täytynyt ylipäätään tapahtua omistussuuden hankinta. Sen konkreettiset vaikutukset jokaiseen abstraktiin asianomaiseen henkilöön ovat erilaisia sen mukaan, miten suuria ovat tukijärjestelmän mukaan syntyvä liikearvo ja lisäksi määritettävä voitto tai tappio.

51. Näin ollen tukijärjestelmän soveltamatta jättämisen oikeusvaikutukset on yksilöitävä verovelvollisen kannalta verotuspäätöksessä. Verotuspäätös on siten täytäntöönpanotoimenpide, jota riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta ”edellyttää” SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla.

52. Tältä osin ei voi olla merkitystä myöskään sillä, onko kyseessä unionin vai – kuten käsiteltävässä asiassa – jäsenvaltion täytäntöönpanotoimenpide. Unionin oikeussuojajärjestelmä ja hallinnollinen järjestelmä perustuvat nimittäin unionin ja jäsenvaltioiden elinten yhteistyöhön.

53. Espanjan yhtiöverolainsäädännön alaisen tukijärjestelmän osittainen soveltamatta jättäminen ei ole myöskään kielto, jota verovelvollinen voisi rikkoa ja jonka perusteella sille voitaisiin määrätä seuraamuksia. Oikeusteknisesti soveltamatta jättämisestä seuraa veroedun hyödyntämismahdollisuuden poistaminen. Ei ole havaittavissa, miksi verovelvollisen ei olisi mahdollista ja miksi siltä ei voitaisi

24 — Ks. asia C-331/09, komissio v. Puola, tuomio 14.4.2011 (Kok., s. I-2933, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1).

26 — Ks. edellä 25 ja 27 kohta.



kohtuudella odottaa, että se vaatii veroilmoituksessaan tukijärjestelmän mukaista kuluksi kirjaamista ja riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa verotuspäätöksen, jossa tämä on evätty. Kansallinen tuomioistuin voi sitten liitännäisesti tutkia riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan laillisuuden ja tarvittaessa esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen sen pätevydestä.

54. Tässä yhteydessä ei voi myöskään olla merkitystä sillä, että valittaja olisi jättänyt suunnitteluvarmuuden puuttumisen perusteella vaatimatta tukijärjestelmän soveltamista. Omien tietojensa mukaan valittaja on riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa määrätyn luottamuksensuojaa koskevan määräajan jälkeen järjestänyt kaksi omistusosuuden hankintaa varovaisuussyistä siten, ettei tukijärjestelmää voitu muutenkaan soveltaa, joten tältä osin tutkiminen liitännäisenä kysymyksenä ei olisi lainkaan mahdollista. Tämä seuraus perustuu kuitenkin pelkästään valittajan arvioon sen todennäköisyydestä, onko riidanalainen päätös pätevä, ja sen tästä seuranneeseen toimintaan eikä suoran kanneoikeuden puuttumiseen. Vaikka tällainen kanneoikeus olisikin olemassa, valittajalla ei olisi ollut omistusosuuksien hankkimisen yhteydessä vielä oikeusvarmuutta asiasta.

55. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen perustellusti todennut valituksenalaisen määräyksen 44 kohdassa, että tukijärjestelmän mukaisen veroedun epäminen on riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanotoimenpide.

56. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta edellyttää siten SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla täytäntöönpanotoimenpiteitä. Valittajan kanne ei näin ollen kohdistunut sääntelytoimeen, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

### 3. Välipäätelmä

57. Valittajalla ei täten ollut SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon mukaista kanneoikeutta, koska riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta on sääntelytoimi, joka edellyttää täytäntöönpanotoimia. Kolmas valitusperuste on täten perusteeton.

### 4. Yksityistä suoraan koskeva toimi

58. Mikäli unionin tuomioistuin päätyisi tältä osin toiseen lopputulokseen, SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon mukaisen valittajan kanneoikeuden määrittämiseksi olisi vielä tutkittava, koskeeko riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta suoraan valittajaa.

59. Koska ei ole mitään syytä tulkita suoraan koskemisen edellytystä kolmannen vaihtoehdon yhteydessä toisin kuin toisen vaihtoehdon yhteydessä,<sup>27</sup> vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen on katsottava koskevan kantajaa suoraan, jos ensinnäkin riidanalaisella unionin toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan ja jos se ei toiseksi jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista.<sup>28</sup>

60. Toisen edellytyksen lähtökohtana on, että riitautettu sääntelytoimi on vielä pantava täytäntöön. Näin ei kuitenkaan ole sellaisen sääntelytoimen tapauksessa, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tällaiset sääntelytoimet vaikuttavat aina automaattisesti, ja niiden oikeusvaikutukset perustuvat yksinomaan unionin lainsäädäntöön.

27 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitun asiassa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 68 kohta ja sitä seuraava kohta.

28 — Ks. yhdistetyt asiat C-463/10 P ja C-475/10 P, Deutsche Post v. komissio, tuomio 13.10.2011 (Kok., s. I-9639, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen vaihtoehdon kannalta on siksi merkityksellistä enää ainoastaan se, onko riitautetulla sääntelytoimella välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan. Sen avulla luodaan yhteys konkreettiseen kantajaan. Kaksi ensimmäistä edellytystä koskevat nimittäin ainoastaan riitautettua sääntelytoimea huomioimatta kantajan tilannetta. Jos sovellettaisiin pelkästään näitä kahta edellytystä, jokainen henkilö voisi nostaa kanteen sääntelytoimesta, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, riippumatta siitä, kuuluuko henkilö ylipäätään sääntelytoimen soveltamisalaan. Edellytyksen, jonka mukaan sääntelytoimen on koskettava kantajaa suoraan, tarkoituksena on näin ollen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen vaihtoehdon tavoin sulkea pois yleinen kanneoikeus.

62. Jos kantaja kuitenkin kuuluu tällaisen sääntelytoimen soveltamisalaan, sääntelytoimella on väistämättä myös välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan. Näin on valittajan kohdalla, jos se kuuluu sen tukijärjestelmän soveltamisalaan, jota ei riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan nojalla voida soveltaa. Koska valittaja on yhtiöverovelvollinen Espanjan kuningaskunnassa, tukijärjestelmä myös koskee sitä suoraan – siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää riidanalaista päätöstä tältä osin sääntelytoimena, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

#### *B Kaikkia toimia koskeva yleinen kanneoikeus (toinen oikeudellinen peruste)*

63. Toisessa valitusperusteessaan valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen soveltaessaan oikeuskäytäntöä, joka koskee SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen vaihtoehdon nojalla valtiontuista tehdyistä päätöksistä nostettujen kanteiden tutkittavaksi ottamista. Kyseisen vaihtoehdon mukaan jokainen henkilö voi nostaa kanteen komission toimesta, jota ei ole osoitettu hänelle mutta joka koskee häntä suoraan ja erikseen.

64. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa määräyksessä, ettei riidanalainen päätös koske valittajaa erikseen. Määräyksen 23–26 kohdassa se totesi, että tukijärjestelmän kieltävä komission päätös koskee yritystä erikseen vain, jos se on kyseisen tukijärjestelmän tosiasiallinen edunsaaja ja komissio on määrännyt tuet perittäviksi takaisin. Valittaja on unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kylläkin tukijärjestelmän tosiasiallinen edunsaaja. Se kuitenkin nauttii tältä osin riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan nojalla luottamuksensuojaa, eikä tukien takaisinperintä koske sitä.

65. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun se vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu.<sup>29</sup> Kuten olen jo toisessa yhteydessä todennut, tätä oikeuskäytäntöä on noudatettava edelleen myös uudelleen laaditun SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisen kanneoikeuden yhteydessä.<sup>30</sup>

29 — Ks. mm. asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963 (Kok., s. 213, Kok. Ep. I, s. 181); asia C-78/03 P, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomio 13.12.2005 (Kok., s. I-10737, 33 kohta) ja edellä alaviitteessä 28 mainitut yhdistetyt asiat Deutsche Post v. komissio, tuomion 71 kohta.

30 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitun asiassa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 89 kohta ja sitä seuraava kohta.

66. Tukijärjestelmän nojalla myönnetyn yksilöllisen tuen, jonka komissio on määrännyt perittäväksi takaisin, tosiasialliset edunsaajat on unionin tuomioistuimen mukaan yksilöity tällä tavoin.<sup>31</sup> Se totesi tästä yksityiskohtaisemmin, että takaisinperintämääräys asettaa tukijärjestelmän edunsaajat alttiiksi sille riskille, että niiden saamat edut peritään takaisin, ja vaikuttaa näin niiden oikeudelliseen asemaan. Lisäksi se mahdollisuus, että sääntöjenvastaisiksi katsottuja etuja ei perittäisi takaisin niiden saajilta, ei sulje pois sitä, etteikö päätöksen voitaisi katsoa koskevan erikseen näitä saajia.<sup>32</sup>

67. Valittajan mukaan tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa sen tilanteeseen. Vaikka sen ei riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan nojalla tarvitsekaan maksaa saamiaan tukia takaisin, se katsoo olevansa alttiina tukien takaisinmaksuun liittyvälle riskille. Tämä riski perustuu ensinnäkin siihen, että sen kilpailija on nostanut unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen kyseisestä riidanalaisen päätöksen määräyksestä.<sup>33</sup> Toiseksi toteamus tukijärjestelmän osittaisesta soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille mahdollistaa kolmansien kansallisella tasolla nostamat kanteet.

68. Komission mukaan arvioitaessa sitä, koskeeko sääntelytoimi erikseen kantajaa, on merkityksetöntä, mitä riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuu. Tämä pätee erityisesti tuomioistuinten riidanalaisesta päätöksestä mahdollisesti antamiin ratkaisuihin.

69. Myös SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen vaihtoehdon tutkimisen yhteydessä on ensinnäkin otettava huomioon kanteen kohde. Valittaja oli riitauttanut kanteellaan pelkästään riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan, jossa tukijärjestelmä todetaan osittain yhteismarkkinoille soveltumattomaksi. Kyseisen määräyksen pitäisi siis koskea erikseen valittajaa.

70. Ellei oteta huomioon takaisinperintämääräystä, joka ei ole kanteen kohteena, riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdalla on valittajaan ainoastaan sellainen vaikutus, ettei se voi jatkossa enää hyötyä tukijärjestelmästä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yritys ei voi pääsääntöisesti vaatia toimialakohtaisen tukijärjestelmän kieltämisestä tehdyn komission päätöksen kumoamista, jos päätös koskee tätä yritystä vain siten, että yritys toimii kyseessä olevalla alalla ja on mahdollisesti kyseisen järjestelmän edunsaaja.<sup>34</sup> Riidanalainen päätös ei siten voi koskea erikseen valittajaa tukijärjestelmän mahdollisena edunsaajana. Se, että valittaja on aiemmin ollut tukijärjestelmän tosiasiallinen edunsaaja, ei myöskään erota valittajaa niistä henkilöistä, jotka eivät jatkossa voi enää hyötyä edusta.

71. Sikäli kuin valittaja kuitenkin vetoaa tosiasiallisena edunsaajana riskiin tukijärjestelmästä jo saatujen etujen takaisinperinnästä, on todettava, että tällaisen riskin on joka tapauksessa perustuttava riidanalaiseen päätökseen itseensä. Tällaista riskiä koski myös valittajan mainitsema oikeuskäytäntö, jossa otetaan lähtökohdaksi pelkkä takaisinperinnän riski. Komission päätöksestä ei nimittäin kyseisessä asiassa voitu selvästi päätellä, oliko yksittäistapauksessa kyseessä kielletty tuki ja oliko tuki siksi perittävä takaisin.<sup>35</sup>

72. Riidanalaisen päätöksen mukaan valittajan ei kuitenkaan kiistatta tarvitse maksaa tukia takaisin. Riski ei siksi perustu riidanalaiseen päätökseen vaan on olemassa ainoastaan siinä tapauksessa, että riidanalaista päätöstä on muutettava kolmannen vaatimuksesta. Valittaja voi sitten tarvittaessa riitauttaa tällaisen uuden päätöksen muista menettelyistä aiheutuvien oikeusvoimavaikutusten sitä estämättä.

31 — Edellä alaviitteessä 3 mainitut yhdistetyt asiat *Comitato "Venezia vuole vivere"* v. komissio, tuomion 53 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat *Italia ja Sardegna Lines v. komissio*, tuomion 34 kohta ja em. asia *Italia v. komissio*, tuomion 39 kohta.

32 — Edellä alaviitteessä 3 mainitut yhdistetyt asiat *Comitato "Venezia vuole vivere"* v. komissio, tuomion 56 kohta.

33 — Ks. asia T-207/10, *Deutsche Telekom v. komissio*.

34 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat *Italia ja Sardegna Lines v. komissio*, tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

35 — Ks. julkisasiamies Trstenjakin 16.12.2010 esittämä ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa *Comitato "Venezia vuole vivere"* v. komissio (ratkaisuehdotuksen 71–78 kohta).

73. Riitautettuun toteamukseen tukijärjestelmän osittaisesta soveltumattomuudesta yhteismarkkinoille ei myöskään sisälly riskiä saatujen etujen menettämisestä sitä kautta, että kolmannet nostavat mahdollisesti siitä kanteita kansallisella tasolla. Komissio on viitannut tältä osin perustellusti siihen, että riidanalainen päätös ja siihen sisältyvä luottamuksensuojan myöntäminen sitovat kansallisia tuomioistuimia. Riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa myönnetty luottamuksensuoja koskee myös muita vaatimuksia, joille valittaja katsoo olevansa alttiina.

74. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen valituksenalaisessa määräyksessä perustellusti katsonut, ettei riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohta koske valittajaa erikseen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa vaihtoehdossa tarkoitettulla tavalla. Myös toinen valitusperuste on siten perusteeton.

*C Tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaaminen (ensimmäinen valitusperuste)*

75. Valittaja väittää lisäksi ensimmäisessä valitusperusteessaan, että valituksenalaisella määräyksellä loukataan sen oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Kyseinen oikeus perustuu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 ja 13 artiklaan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklaan.

76. Unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 38 kohdassa todennut, ettei mikään estä kantajaa ehdottamasta kansallisen tuomioistuimen menettelyssä ennakkoratkaisupyynnön esittämistä SEUT 267 artiklan nojalla riidanalaisen päätöksen pätevyuden kyseenalaistamiseksi tarvittaessa.

77. Valittaja ei sitä vastoin pidä tätä mahdollisuutta tehokkaana, koska se ei takaa valittajan asian käsittelyä unionin tuomioistuimessa. Valittajan mukaan on ensinnäkin epävarmaa, voidaanko oikeusriitaa ylipäätään käsitellä kansallisella tasolla.<sup>36</sup> Toiseksi ennakkoratkaisumenettely ei vastaa SEUT 263 artiklaan perustuvaa kannamenettelyä ennakkoratkaisupyynnön esittämisen epävarmuuden ja tällaisen menettelyn keston ja menettelysääntöjen vuoksi.

78. Asiassa C-583/11 P esittämässäni ratkaisuehdotuksessa olen jo seikkaperäisesti esittänyt, ettei perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jonka yhteydessä on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikla, vahvistettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan edellytä lainsäätäjärjestyksessä hyväksyttäviiä toimia koskevaa suoraa kanneoikeutta.<sup>37</sup> Sama pätee käsiteltävässä asiassa yleisesti sovellettavaan riidanalaiseen päätökseen. Perussopimusten oikeussuojajärjestelmä, jonka unionin tuomioistuimet ja kansalliset tuomioistuimet muodostavat, tarjoaa nimittäin myös tältä osin tehokkaan oikeussuojan liitännäisen väitteen muodossa.<sup>38</sup>

79. Tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kannalta olisi todellakin riittämätöntä, jos yksityinen oikeussubjekti joutuisi ensin toimimaan lainvastaisesti ja saattamaan itsensä alttiiksi siitä aiheutuville seuraamuksille, jotta voisi saada oikeudellisen toimen laillisuuden tutkittavaksi seuraamuksen riitauttamisen yhteydessä.<sup>39</sup> Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole nähtävissä tällaista tilannetta.<sup>40</sup>

80. Valituksenalaisella määräyksellä ei näin ollen rikota perusoikeuskirjan 47 artiklaa eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaa, joten myös ensimmäinen valitusperuste on perusteeton.

36 — Ks. tarkemmin edellä 54 kohta.

37 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

38 — Ks. tarkemmin edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 115 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

39 — Ks. edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 118 kohta ja sitä seuraava kohta.

40 — Ks. tarkemmin edellä 53 kohta.

#### D Oikeussuojan tarve

81. Koska kaikki kolme valittajan valitusperustetta ovat näin ollen perusteettomia, valitus on hylättävä perusteettomana. Siltä varalta, että unionin tuomioistuimien kuitenkin katsoo valittajalla olevan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen tai kolmannen vaihtoehdon mukainen kanneoikeus, on tutkittava vielä valittajan oikeussuojan tarvetta.

82. Unionin yleisen tuomioistuimen menettelyssä komissio oli perustellut väitettään kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta myös sillä, ettei kantajalla ole oikeussuojan tarvetta. Unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt tämän kysymyksen avoimeksi valituksenalaisen määräyksen 46 kohdassa.

83. Tässä menettelyssä komissio vetoaa uudelleen siihen, että oikeussuojan tarve puuttuu kanteen osalta, ja pyytää unionin tuomioistuinta pysyttämään määräyksen tarvittaessa korvaamalla sen perustelut.

84. Valittaja väittää, että sillä on oikeudellinen intressi riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan kumoamiseen. Ensinnäkin kumoamisen myötä poistuisi riski siitä, että tukijärjestelmän soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskevasta toteamuksesta aiheutuu valittajalle haittaa sen luottamuksensuojan mahdollisen epäämisen seurauksena. Toiseksi valittaja voisi jatkossa hyötyä uudelleen tukijärjestelmästä. Espanjan kuningaskunta on tosin sittemmin luopunut tukijärjestelmästä riidanalaisen päätöksen vuoksi. Päätöksen 1 artiklan 1 kohdan kumoaminen antaisi valittajan mukaan kuitenkin mahdollisuuden ottaa järjestelmä uudelleen käyttöön tai vaatia vahingonkorvausta Espanjan valtiolta.

85. Kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos kantajalla on oikeussuojan tarve kanteen kohteen kannalta. Tämä edellyttää, että kanne voi mahdollisesti tuottaa kantajalle jotain hyötyä.<sup>41</sup>

86. Tällaisen hyödyn määrittämiselle ei nähdäkseni pitäisi asettaa liiallisia vaatimuksia. Näin on erityisesti silloin, kun SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen tai kolmannen vaihtoehdon tiukat edellytykset jo täyttyvät, mikä on otettava lähtökohdaksi tässä toissijaisessa tutkinnassa. Oikeussuojan tarvetta koskevalla vaatimuksella on tarkoitus suojella kaikkia menettelyn osapuolia oikeusriidalta, joka ei voi tuottaa kantajalle mitään hyötyä. Näin ei kuitenkaan ole käsiteltävässä asiassa.

87. En tosin havaitse mitään hyötyä niiden jo tehtyjen omistussuuden hankintojen tapauksessa, joiden osalta riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa myönnetään valittajalle luottamuksensuoja. Riitautetun 1 artiklan 1 kohdan kumoaminen ei muuttaisi tältä osin valittajan oikeudellista asemaa.<sup>42</sup> Toisenlainen näkemys voitaisiin kuitenkin omaksua silloin, jos unionin tuomioistuin hyväksyisi pelkästään SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen vaihtoehdon mukaisen kanneoikeuden olemassaolon sillä perusteella, että riidanalainen päätös asettaa valittajan alttiiksi takaisinperintään liittyvälle riskille.

88. Kanne voisi kuitenkin joka tapauksessa tuottaa kantajalle hyötyä, koska riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan kumoaminen johtaisi siihen, ettei valittajan kannalta edullisen tukijärjestelmän soveltaminen olisi enää kiellettyä Espanjan oikeusjärjestyksessä.

41 — Ks. asia C-362/05 P, Wunenburger v. komissio, tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4333, 42 kohta) ja asia C-183/08 P, komissio v. Provincia di Imperia, määräys 5.3.2009 (Kok., s. I-27\*, 19 kohta).

42 — Ks. toisin yhdistetyt asiat T-425/04, T-444/04, T-450/04 ja T-456/04, Ranska v. komissio, tuomio 21.5.2010 (Kok., s. II-2099, 122 kohta ja sitä seuraava kohta).

89. Näin ollen olisi katsottava, että valittajalla on oikeussuojan tarve kanteensa osalta. Mikäli unionin tuomioistuin siis katsoo, että valittajalla on SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla kanneoikeus, kanne olisi voitu ottaa tutkittavaksi. Valituksenalaista määräystä ei täten voitaisi pysyttää korvaamalla sen perustelut sillä perusteella, että valittajalta on puuttunut oikeussuojan tarve. Valitus olisi pikemminkin perusteltu, ja valituksenalainen määräys olisi kumottava.

#### *E Yhteenveto*

90. Koska kaikki valittajan esittämät valitusperusteet ovat nähdäkseni perusteettomia, valitus on komission vaatimuksen mukaisesti hylättävä.

#### **V Oikeudenkäyntikulut**

91. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, jos valitus on perusteeton. Komission vaatimuksen mukaisesti valittaja asian hävinneenä asianosaisena on näin ollen velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla, luettuna yhdessä 184 artiklan 1 kohdan kanssa.

#### **VI Ratkaisuehdotus**

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Valitus hylätään.
- 2) Valittaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.