

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

16 päivänä joulukuuta 2004¹

1. Belgian kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta työllisyystukeen 5 päivänä joulukuuta 2002 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2204/2002² sillä perusteella, että sillä rikotaan 7.5.1998 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 994/98³ ja loukataan myös yhteisön oikeuden yleisiä oikeusvarmuuden, toissijaisuuden, suhteellisuuden, johdonmukaisuuden ja syrjintäkiellon periaatteita ja että se on annettu virheellisesti valitun oikeudellisen perustan nojalla.

käistä tasoa: EY:n perustamissopimus, asetus N:o 994/98 ja asetus N:o 2204/2002.

A EY:n perustamissopimus

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Tässä asiassa esitettyjen kanneperusteiden tutkimiseksi on välttämätöntä kuvailla oikeudellista asiayhteyttä, jossa on kolme peräk-

3. Yhteisössä, jonka päämäärinä ovat taloudellisen toiminnan sopusointuinen ja tasapainoinen kehitys, kestävä kasvu, joka ei edistä rahan arvon alenemista, sekä korkea taloudellinen lähentymisaste ja yhteenkuuluvuus (EY 2 artikla), kilpailu saa keskeisen merkityksen näiden päämäärien saavuttamisessa, sillä yhtäältä se sääntelee yhteisön toimintaa, johon sisältyy järjestelmä sen takaamiseksi, ettei kilpailu vääristy sisämarkkinoilla (EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohta), ja toisaalta se sääntelee yhteisön ja jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa, jota on harjoitettava vapaan kilpailun periaatteen mukaisesti (EY 4 artiklan 1 kohta).

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — EYVL L 337, s. 3. Oikaistu EYVL:ssä L 349, s. 126.

3 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan (joista on muutettu tullut EY 87 artikla ja EY 88 artikla) soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (EYVL L 142, s. 1).

4. EY:n perustamissopimuksen VI osaston 1 luvussa vahvistetaan kilpailua koskevat säännöt, joihin kuuluvat yrityksiin sovellettavat säännöt (1 jakso) ja valtiontukeen liittyvät säännöt (2 jakso). Viimeksi mainittuja sääntöjä on kolme:

— Artiklan 3 kohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana "voidaan pitää" tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä muuta nimenomaisesti määrättyä tukea.

1) EY 87 artikla:

2) EY 88 artikla:

— Artiklan 1 kohdan mukaan yhteismarkkinoille ei sovellu tuki, joka jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaessaan vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa.

— Artiklan 1 kohdassa komissio veloitetaan seuraamaan jäsenvaltioiden tukijärjestelmiä.

— Artiklan 2 kohdassa määrätään, että kun tämä yhteisön toimitus toteaa, että jokin edellä mainittu tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, sen on vaadittava asianomaista valtiota poistamaan se tai muuttamaan sitä — ja se voi saattaa asian suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi; neuvosto voi poikkeuksellisissa olosuhteissa päättää toisin.

Tästä pääsäännöstä on kaksi poikkeusta, jotka esitetään seuraavissa kohdissa.

— Artiklan 2 kohdan mukaan yhteismarkkinoille "soveltuvat" kuitenkin tietynlainen sosiaalinen tuki, poikkeuksellisista tapahtumista johtuva tuki ja joillekin Saksan alueille myönnettävä tuki.

— Artiklan 3 kohdan mukaan valtioiden on annettava komissiolle tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta, jotta se voi aloittaa edellisessä kohdassa tarkoitetun menettelyn, jos tuki vääristää yhteismarkkinoita.

3) EY 89 artikla:

- Neuvosto voi antaa aiheelliset asetukset EY 87 ja EY 88 artiklan soveltamisesta ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla EY 88 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä ne tukimuodot, joihin menettelyä ei sovelleta.

6. Kyseistä valtuutusta perustellaan sillä, että arvio tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille kuuluu ensi sijassa komissiolle (johdanto-osan toinen perustelukappale), koska kyseisellä elimellä on siitä huomattavaa kokemusta (johdanto-osan neljäs perustelukappale), sekä sillä, että ”ryhmäpoikkeusasetukset lisäävät avoimuutta ja oikeusvarmuutta”, joten kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa niitä suoraan (johdanto-osan viides perustelukappale).

7. Valtuutus ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan sille on asetettu useita edellytyksiä:

B Asetus N:o 994/98

- 1) Soveltamisalaan kuuluvat yksinomaan seuraavat tukimuodot (1 artiklan 1 kohta):

5. Neuvosto hyväksyi EY 89 artiklassa annetun valtuutuksen nojalla asetuksen N:o 994/98, jonka 1 artiklan mukaan komissio voi niillä aloilla, joilla sillä on riittävää kokemusta yleisten perusteiden määrittämiseksi, säätää, että tietyt valtiontukimuodot soveltuvat yhteismarkkinoille, ja vapauttaa ne EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusvelvollisuudesta.⁴

- a) tuet pienille ja keskisuurille yrityksille, tutkimukselle ja kehittämiselle, ympäristönsuojelulle sekä työllistämiseksi ja koulutukselle,

- b) komission kunkin jäsenvaltion osalta alueellisen tuen myöntämistä varten hyväksymien karttojen mukainen tuki.

⁴ — Asetuksen 2 artiklan nojalla komissio voi antaa asetuksia, joissa säädetään, ”että tietty tuki ei, ottaen huomioon yhteismarkkinoiden kehitys ja toiminta, täytä kaikkia perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan vaatimuksia eikä siihen näin ollen sovelleta perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa määrättyä ilmoitusmenettelyä edellyttäen, että samalle yritykselle tietynä aikana myönnetty tuki ei ylitä tiettyä vahvistettua määrää”. Tämä oli oikeudellinen perusta vähämerkityksisestä tuesta 12.1.2001 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 69/2001 (EYVL L 10, s. 30).

2) Tuella on pakollinen sisältö ja valinnainen sisältö, sillä

a) on määritettävä tuen tarkoitus, tuensaajat, tuen enimmäisosuuksien kynnysarvot, kasautumisedellytykset ja valvontaehdot (1 artiklan 2 kohta),

b) ja lisäksi voidaan erityisesti vahvistaa kynnysarvoja tai muita edellytyksiä yksittäistapauksissa, jättää tietyt alat asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ja asettaa lisäehtoja vapautetun tuen soveltavuudelle (1 artiklan 3 kohta).

muuttuvat tai yhteismarkkinoiden kehitys tai toiminta niin vaatii, mutta tällöin uudessa asetuksessa on vahvistettava kuuden kuukauden pituinen mukautumisjakso edelliseen säädökseen kuuluvien tukimuotojen mukauttamiseksi.

8. Komissio on asetuksessa N:o 994/98 myönnetyn valtuutuksen nojalla hyväksynyt 12.1.2001 asetuksen (EY) N:o 68/2001 EY 87 ja EY 88 artiklan soveltamisesta koulutustukeen ja asetuksen (EY) N:o 70/2001 pienille ja keskiuurille yrityksille myönnettystä valtiontuesta.⁵ Se on myös antanut nyt esillä olevassa asiassa riitautetun asetuksen N:o 2204/2002.

C Asetus N:o 2204/2002

3) Tuen hyväksymisessä on noudatettava erityisiä menettelysääntöjä, jotka koskevat esimerkiksi asianosaisten kuulemista (6 artikla) ja tätä tarkoitusta varten perustettavan komitean kuulemista (7 ja 8 artikla).

9. Asetuksen N:o 2204/2002 sisältö voidaan tiivistää seuraavasti, sanotun kuitenkin rajoittamatta sen johdanto-osassa annettuja perusteluja ja selityksiä:

4) Asetusten voimassaoloaika on rajoitettu, vaikka sitä voidaankin jatkaa (4 artiklan 1 ja 3 kohta).

1) Soveltamisala

5) Asetuksia voidaan muuttaa tai ne voidaan kumota, kun niiden antamisen perusteena olevat merkittävät tosiseikat

10. Yhtäältä asetusta sovelletaan 1 artiklan nojalla kolmenlaisiin ohjelmiin, jotka ovat

⁵ – EYVL L 10, s. 20 ja 33.

EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jos niillä alasta riippumatta edistetään

tarkoitettu yhdelle yritykselle tai toimipaikalle myönnetty tuki, jonka bruttomäärä ylittää 15 miljoonaa euroa kolmen vuoden aikana, 5 kohdassa tarkoitettu työpaikkojen säilyttämiseen myönnettävä tuki tai 6 kohdassa tarkoitettu tuki tilapäisten työsopimusten muuttamiseen vakituisiksi).

a) työpaikkojen luomista,

b) epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden palkkaamista,

2) Määritelmät

c) alentuneesti työkykyisten työllistämisestä aiheutuvien ylimääräisten kulujen kattamista.

12. Kuten lukuisissa yhteisön säädöksissä on tapana, asetuksessa täsmennetään siinä käytetyt käsitteet: "tuki", "pienet ja keski suuret yritykset", tuen "brutto- ja nettointensiteetti", "työntekijöiden määrä", "epäedullisessa asemassa oleva" ja "alentuneesti työkykyinen" työntekijä, "tuettu työpaikka", "palkkakustannukset", työpaikan liittyminen tietyn investointihankkeen toteuttamiseen sekä investointi "aineelliseen" tai "aineettomaan" omaisuuteen.

11. Toisaalta asetusta ei sovelleta

— vientiin liittyvän toiminnan tukeen (1 artiklan 3 kohdan a alakohta)

3) Edellytykset

— tukeen, jolla suositetaan kotimaisia tuotteita (1 artiklan 3 kohdan b alakohta)

a) Yleiset edellytykset

— 9 artiklassa lueteltuihin tukimuotoihin (esimerkiksi 1 kohdassa tarkoitettu tiettyille aloille suunnattu tuki, 2 kohdassa

13. Tuen vapauttaminen perustamissopimuksessa määrätystä ilmoitusvelvollisuudesta edellyttää 3 artiklan mukaan, että

- tuki täyttää asetuksen edellytykset
- ohjelmassa esitetään suora viittaus asetukseen.
- alentuneesti työkykyisten työllistämisestä aiheutuvat ylimääräiset kulut 6 artiklassa.

4) Voimassaoloaika

14. On syytä mainita, että tuen enimmäisintensiteettejä sovelletaan riippumatta siitä, rahoitetaanko tuki kokonaisuudessaan valtion varoista vai rahoittaako yhteisö sitä osittain, sanotun kuitenkin rajoittamatta kasautumista koskevien erityissääntöjen soveltamista (8 artikla).

16. Asetus on 11 artiklan mukaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2006, mutta kolmenlaisia siirtymäsääntöjä sovelletaan:

- Ilmoitukset, joiden käsittely on kesken asetuksen tullessa voimaan, arvioidaan uusien säädösten mukaisesti.

b) Erityiset edellytykset

15. Tuki vahvistetaan ottamalla huomioon tuen kulloinenkin tavoite:

- työpaikkojen luominen 4 ja 7 artiklassa

- Ennen asetuksen voimaantuloa ilman komission hyväksyntää ja EY 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti täytäntöönpanuille tukiohjelmille ja niistä myönnetuille tuille myönnetään poikkeus, jos ne täyttävät kyseisessä yhteisön säädöksessä asetetut edellytykset.

- epäedullisessa asemassa olevien ja alentuneesti työkykyisten työntekijöiden palkkaaminen 5 artiklassa sekä

- Edellä mainitun voimassaolon päätyttyä poikkeuksen saaneisiin tukiin sovelletaan edelleen poikkeusta kuuden kuukauden ajan.

II Asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen tuomioistuimessa

17. Belgian kuningaskunta toimitti 10.3.2003 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon kannekirjelmän, jossa se vaati asetuksen N:o 2204/2002 kumoamista ja asetuksen N:o 994/98 soveltamisen keskeyttämistä.

18. Euroopan yhteisöjen komissio laati kannekirjelmään vastineen, jossa se vaati, että kanne jätettäisiin tutkimatta ja että kantaja velvoitettaisiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei toimittanut väliintulokirjelmää, vaikka se oli tehnyt väliintulohakemuksen, jonka yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi.

20. Vastausten antaminen päätti asian kirjallisen käsittelyn.

21. Suullinen käsittely, johon osallistui kantajan ohella myös vastaaja, pidettiin 29.9.2004.

III Kanneperusteiden tarkastelu

22. Koska kanteen tutkittavaksi ottaminen ei ole aiheuttanut minkäänlaista kiistaa,⁶ on tutkittava esitetyt kanneperusteet siinä järjestyksessä, jossa ne luetellaan kannekirjelmässä: a) asetuksen N:o 994/98 rikkominen, b) yleisten oikeusperiaatteiden loukkaaminen sekä c) perustamissopimuksen rikkominen oikeudellisen perustan virheellisen valinnan takia.

23. Koska kantajana oleva valtio vaatii koko asetuksen N:o 2204/2002 — ei ainoastaan sen tietyn säännöksen — julistamista mitättömäksi ja koska se käsittelee useaan otteeseen asetuksen tulevan käytännön soveltamisen oletettuja seurauksia, on syytä palauttaa ensin mieliin tämän kanteen pääpiirteet.

6 — Tosin sekä Belgian hallitus että komissio ovat oikeudenkäyntiasiakirjojensa useissa kohdissa käsitelleet oletettua tutkimatta jättämistä, mutta tätä ei ole esitetty muodollisesti eikä se ilmene asiakirjoista, koska se — kiistanalainen — seikka, ettei asetuksen N:o 2204/2002 antamista vastustettu, ei estä sen myöhempää riittauttamista, jos se tehdään määräajassa ja asetettujen edellytysten mukaisesti. Tältä osin on syytä ottaa esille kantajan vastauksessa mainitussa asiassa 166/78, Italia v. komissio, 12.7.1979 annettu tuomio (Kok. 1979, s. 2575), jonka mukaan "ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan [josta on muutettuna tullut EY 230 artikla] ensimmäisessä kohdassa annetaan jokaiselle jäsenvaltiolle oikeus riitauttaa kumoamiskanteella minkä tahansa neuvoston säädöksen laillisuus ilman, että tämän oikeuden käyttäminen riippuu niistä kannoista, joita neuvoston muodostavien valtioiden edustajat ovat omaksuneet kysymyksessä olevan säädöksen antamismenettelyn yhteydessä".

24. Oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksella on luotu oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa yhteisön toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi.⁷ Tähän tehtävään sisältyy ensiksikin laillisuuden toteaminen käsitteen suppeassa merkityksessä, jolloin voidaan tarkastella, ovatko toimielinten toimet niiden perustana olevien säädösten mukaisia. Siihen sisältyy kuitenkin myös perustuslainmukaisuuden tutkiminen, jossa selvitetään, ovatko yleiset oikeussäännöt perustamissopimusten mukaisia, sillä perustamissopimuksia on niiden kansainvälisille säädöksille luonteeltaan oikeudellisesti-muodollisesta luonteesta huolimatta tulkittu ja sovellettu ikään kuin ne muodostaisivat tosiasiallisen yhteisön perustuslain.⁸

25. Tämän toteamiseen on pääasiassa kolme oikeuskeinoa: kumoamiskanne, laiminlyöntikanne ja lainvastaisuusväite. Pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisukysymys täydentää osaltaan järjestelmää, kun taas vahingonkorvauskanteet mahdollistavat välillisen valvonnan.⁹

26. Kumoamiskanteen luomisella oli kaksi tavoitetta: toisaalta sen tavoitteena oli valvoa, että yhteisön toimielimet noudattavat yhteisön oikeutta, toisaalta puolustaa kanta-

jien (luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten) oikeuksia toimielinten toimia vastaan.¹⁰

27. Sen kohteeksi rajattiin Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamat säädökset sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin säädökset suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin sellaiset säädökset, "joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin".¹¹ Lisäksi EY 237 artiklan b ja c alakohdassa määrätään mahdollisuudesta nostaa kumoamiskanne, joka koskee Euroopan investointipankin valtuuston ja hallintoneuvoston ratkaisuja.¹²

28. Kannekelpoisuuden rajoittaminen perustuu kumoamiskanteen yhteen pääpiirteeseen. Etuoikeutetuista kantajista – jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, komissio ja

7 — Asia 294/83, "Les Verts" v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551); ks. vastaavasti asia C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677).

8 — Rodríguez Iglesias, G. C., "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, editorial Civitas, Madrid, 1993, s. 384.

9 — Liñán Noguera, D., ja Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, editorial Tecnos, 4. painos, Madrid, 2004, s. 459.

10 — Totesin näin ratkaisuehdotuksessa, jonka esitin asiassa C-315/99 P, Ismeri Europa v. tilintarkastustuomioistuin, tuomio 10.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5281). Ks. myös Waelbroeck, M. ja Waelbroeck, D., "Article 173", teoksessa Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D. ja Waelbroeck, M., *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, nide 10 (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), Éditions de l'Université de Bruxelles, Bryssel, 1993, s. 98, sekä Vandersanden-Barav, Contentieux communautaire, Bruylant, Bryssel, 1977, s. 127.

11 — Liñán Noguera, D., ja Mangas Martín, A., mt., s. 460.

12 — Castillejo Manzanares, R., "El recurso de anulación", kokoomateoksessa *Derecho procesal comunitario*, toim. Mariño, F., Moreno Catena, V., ja Moreira, C., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, s. 151.

neuvosto – poiketen tilintarkastustuomiois-
tuin ja Euroopan keskuspankki voivat tur-
vautua tähän keinoon yksinomaan oikeuk-
siensa puolustamiseksi,¹³ ja luonnollinen
henkilö tai oikeushenkilö saa riitauttaa ai-
noastaan hänelle osoitetun päätöksen tai
päätöksen, joka siitä huolimatta, että se on
annettu asetuksena tai toiselle henkilölle
osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mai-
nittua henkilöä suoraan ja erikseen.¹⁴

29. Kanneperusteet rajoittuvat lisäksi puut-
tuvaan toimivaltaan, olennaisen menettely-
määräyksen rikkomiseen, perustamissopi-

muksen tai sen soveltamista koskevan
oikeussäännön rikkomiseen sekä harkinta-
vallan väärinkäyttöön. Kaksi ensiksi mainit-
tua perustetta liittyvät ulkoiseen laillisuu-
teen, ja niihin voidaan vedota viran puo-
lesta,¹⁵ kun taas kaksi viimeksi mainittua
perustetta koskevat sisäistä laillisuutta, ja
kantajan täytyy vedota niihin. Toteamus on
luonteeltaan tyhjentävä — vaikka perusta-
missopimuksen rikkominen onkin yleisluon-
teinen syy, joka pitää sisällään muut syyt —
siten, että kaikki muut perusteet jäävät
kanteen ulkopuolelle, paitsi jos ne johtavat
edelleen johonkin edellä mainituista perus-
teista; arviointi ei nimittäin edellytä hienoja-
koista luokittelevaa, vaan riittää, että rikkomis-
nen käy ilmi kanteesta.¹⁶ Kanneperusteita
tutkittaessa on silti pohdittava, millaista
harkintavaltaa toimielimillä on tehtäviensä
hoitamisessa.¹⁷

30. Jos kanne on aiheellinen, yhteisön tuo-
mioistuin julistaa säädöksen mitättömäksi
(EY 231 artikla), mutta päätös voi koskea
ainoastaan jotakin sen säännöstä, mikäli ne
pystytään erottamaan kokonaisuudesta. Joka
tapauksessa tuomiolla, toisin kuin jäsenyys-
velvoitteiden noudattamatta jättämisestä kos-
kevassa kanteessa annetulla tuomiolla, joka
on luonteeltaan vahvistustuomio, on ehdo-

13 — Kannekelvottomuuden supistaminen kanteella tavoitellun pää-
määrän perusteella ei ole poikkeuksellista oikeudellisessa
maailmassa. Yhtenä esimerkkinä on vuonna 1985 hyväksytty
Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka mukaan
paikallisviranomaisilla on oltava keino puolustaa kyseistä
itsehallintoa valtiovalan alueellisen jaon yhteydessä; Espan-
jan osalta tämä on tarkoittanut, että maakunnat ja kunnat
voivat riitauttaa Tribunal Constitucionalissa valtiossa tai
autonomisilla alueilla voimassa olevan lain tasoiset säännöt
silloin, kun ne katsovat kyseisten säännösten aiheuttavan
vahinkoa paikalliselle itsehallinnolle (Tribunal Constitucio-
nalin 3.10.1979 antaman Ley Orgánica 2/1979 75 a §:n
1 momentti), mutta ne voivat käyttää kyseistä oikeuskeinoa
yksinomaan edellä mainitun piirteen suojaamiseksi.

14 — Tällainen yksityisten oikeussubjektien asiavaltuus kumoa-
miskanteen nostamiseen on synnyttänyt yhteisöjen tuomiois-
tuimen rajoitettava oikeuskäytäntöä, josta on väitely kiivaasti
oikeussoppineiden keskuudessa; ks. mm. Sarmiento, D., "La
sentencia UPA (C-50/00), los particulares y el activismo
inactivo del Tribunal de Justicia", *Civitas, Revista Española
de Derecho Europeo*, nro 3, heinäkuu-syyskuu 2002, s. 531–
577; ks. myös Ortega, M., *El acceso de los particulares a la
justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999,
erityisesti luku 6 "Hacia una mejora del sistema de protección
jurisdiccional de los particulares". Julkisasiamies Jacobs
ehdotti em. asiassa Unión de Pequeños Agricultores v.
neuvosto, tuomio 25.7.2002, esittämässään ratkaisuehdotuk-
sessa laajaa tulkintaa, jonka mukaan "yhteisön toimi koskee
kantajaa erikseen, mikäli kyseinen toimi aiheuttaa tai
todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa hänen eduil-
leen" (ratkaisuehdotuksen 102 kohdan 4 alakohta). Samalla
tavoin laajentavana on pidettävä sopimusta Euroopan perus-
tuslaiksi; sen III-365 artiklan 4 kohdassa erotetaan kaksi
mahdollisuutta, kun siinä annetaan luonnolliselle henkilölle
tai oikeushenkilölle oikeus nostaa kanne "hänelle osoitetusta
säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja
erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja
joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä".

15 — Esim. asiassa 19/58, Saksan liittotasavallan hallitus v. korkea
viranomainen, 10.5.1960 annetussa tuomiossa (Kok. 1960,
s. 471) huomautettiin toimivallan puuttumisesta, että se on
tutkittava, vaikka tähän perusteeseen ei olekaan muodollisesti
vedottu kanteessa eikä vastauksessa.

16 — Asia 4/73, Nold, tuomio 14.5.1974 (Kok. 1974, s. 491, Kok.
Ep. II, s. 291).

17 — Asia 57/72, Westzucker, tuomio 14.3.1973 (Kok. 1973, s. 321)
ja asia 55/75, Balkan-Import-Export, tuomio 22.1.1976
(Kok. 1976, s. 19). Ks. myös Bernad, M., Salinas, S., ja
Tirado, C., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed.
Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza, 2003,
s. 402.

ton oikeusvoima, ja sillä on lainvoimaisen tuomion aineelliset ja muodolliset oikeusvaikutukset, koska sillä tavoitellaan yhteisön säännöksen lainvastaisuuden vuoksi muuttuneen oikeusjärjestyksen palauttamista.

niin asiayhteytensä kuin säännöstensäkin osalta; se ei myöskään täytä viimeksi mainitun, työllisyystuen yhteydessä erittäin tärkeän periaatteen vaatimuksia.

A Asetuksen N:o 994/98 rikkominen

31. Belgian hallitus esittää edellä olevan otsikon alla kahdenlaisia väitteitä, joilla se moittii asetusta N:o 2204/2002 seuraavasti: 1) siinä ei taata avoimuutta eikä oikeusvarmuutta, joita valtuutussäädöksessä edellytetään työllisyystuen alalla, ja 2) siinä tiukennetaan sovellettavaa järjestelyä ja rikotaan näin ollen myönnetyn valtuutuksen ehtoja.

1) Avoimuus ja oikeusvarmuus

a) Periaatteiden ilmaiseminen asetuksessa N:o 994/98

32. Belgian mukaan asetuksen N:o 994/98 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa edellytetään, että poikkeussäädökset "lisäävät avoimuutta ja oikeusvarmuutta"; riitautettu asetusta on kuitenkin hyvin epäselvä

33. Ilmoitettuaan, ettei johdanto-osan perustelukappaleen rikkomiseen voida vedota mainitsematta varsinaisen säädösoosan säännöstä, komissio väittää, että riidanalaisella asetuksella on myönteinen vaikutus, kun tietynlainen tuki sovitetaan siinä yhteen yhteismarkkinoiden kanssa, ja ettei sillä ole yhtään kielteistä vaikutusta, koska tämä ei rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta ennakkoilmoituksen tekemiseen. Lopuksi se kiistää epäselvyyden tai oikeusvarmuuden rikkomisen.

34. Sädöksessä kuvaillaan tosiseikkoja, tilanteita tai olosuhteita ja osoitetaan niille tiettyjä seurauksia. Tosiseikasto ja oikeudellinen lopputulos ovat siis säädöksen kaksi rakenteellista osatekijää.¹⁸ Tällaiset osatekijät puuttuvat kuitenkin perusteluilta tai johdanto-osilta, joilla pyritään yksinomaan havainnollistamaan tai perustelemaan säädöstä, sillä vaikka ne liittyvät artiklaosaan ja yleensä edeltävät sitä ja sisältyvät näin olennaisesti säädökseen, ne eivät ole oikeu-

18 — Guasp, J., *Derecho*, ei kustantajaa, Madrid, 1971, s. 7-, määrittelee oikeuden "ihmisten välisen, yhteiskunnan tarpeelliseksi katsomien suhteiden kokonaisuudeksi", ja erottaa näin kaksi tekijää, jotka muodostavat kyseisen käsitteen olemuksen: aineellisen tekijän, johon sisältyvät ihmisten väliset suhteet, ja muodollisen tekijän, joka koostuu tällaisten suhteiden tarpeellisuudesta.

dellisesti sitovia siitä huolimatta, että niitä voidaan käyttää tulkintaperusteina.

loukkaamisen tasolle, vaikka väitteitä ei muodollisesti olekaan esitetty siten.

35. Kantajana olevan valtion keskeisenä perusteena on kahden sellaisen periaatteen rikkominen, jotka on nimenomaisesti mainittu valtuutusasetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa — toisin sanoen osassa, joka ei ole velvoittava, joten sen oletettu huomiotta jättäminen ei voi aiheuttaa mitättömyysseuraamusta. Kyseisen maininnan tehtävänä on selittää neuvostolla ollutta vaikutinta valtuutuksen antamiseen.

38. Näin asian on ymmärtänyt myös komissio, joka on muotoillut väitteensä tästä näkökulmasta.

b) Avoimuus

36. Tästä huolimatta lainsäätäjän on kunnioitettava niin avoimuuden kuin oikeusvarmuudenkin periaatetta yhteisön oikeuslähteinä,¹⁹ joiden noudattamatta jättäminen merkitsee EY 230 artiklassa tarkoitettua rikkomista²⁰ riippumatta siitä, että ne tunnustetaan lähinnä asetuksen N:o 994/98 johdanto-osan perustelukappaleessa.

39. Kantajan mukaan epäselvyys koskee kahta seikkaa: i) oikeudellista asiayhteyttä ja ii) asetuksen säännöksiä.

i) Epäselvyys oikeudellisessa asiayhteydessä

37. On siis syytä palauttaa avoimuutta ja oikeusvarmuutta koskevat Belgian hallituksen väitteet yhteisön oikeusperiaatteiden

40. Kantajan mielestä riidanalaisen asetuksen soveltamisala vastaa osittain alueellisia valtioneuvostojen suuntaviivojen,²¹ alueellisesta tuesta suurille investointihankkeille annettujen monialaisten puiteiden²² ja asetuksen N:o 70/2001²³ soveltamisalaa. Tämä päällekkäisyys voi aiheuttaa erilaisia

19 — Asiassa C-150/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, 19.11.1998 annettu tuomio (Kok. 1998, s. I-7235, 37 kohta) voidaan puolestaan päätellä, että yleisiä periaatteita on kunnioitettava, vaikkei niitä olisi mainittu perustelukappaleissa.

20 — Asia 112/77, Töpfer v. komissio, tuomio 3.5.1978 (Kok. 1978, s. 1019, 19 kohta).

21 — EYVL C 74, 10.3.1998, s. 9.

22 — EYVL C 70, 19.3.2002 (ei siis 2000, kuten kannekirjelmän alaviitteessä 24 virheellisesti todetaan), s. 8.

23 — Mainittu tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohdassa.

kiistoja, mikä osoittaa, että teksti on sekava ja epä johdonmukainen.

ii) Epäselvyys asetuksen säännöksissä

41. On syytä täsmentää, että tuollainen kiista voisi perustellusti syntyä yksinomaan suhteessa muihin vastaavantasoiisiin säädöksiin, sillä hierarkiaperiaate ratkaisee alemman- tai ylemmätasoisien säädösten yhteydessä aiheutuvat kiistat. Edellä mainittuihin suuntaviivoihin ei näin ollen voida vedota, vaikka yhteisöjen tuomioistuin onkin tunnustanut niiden sitovan vaikutuksen komissioon.²⁴

44. Avoimuudella viitataan johonkin, joka on selkeää ja ilmeistä — johonkin, joka voidaan ymmärtää epäilyksettä ja yksiselitteisesti. Tämän periaatteen tarkastelu on aina ollut suosittua oikeustieteessä, sillä oikeuden toteutuminen yhteiskunnassa ei ole yksinkertaista, eikä siitä aina saada yksiselitteisiä vastauksia.

42. Asetuksen N:o 70/2001 osalta kollision mahdollisuutta ei hylätä, sillä asetukset eivät kata täysin toisistaan erillisiä osa-alueita. Tällainen tilanne on kuitenkin tavallinen, joten jos kahden eri asetuksen säännöksiin vedotaan tietyssä asiassa, sovelletaan ajallisuuden ja erityisyyden periaatteita sekä muita tätä varten vahvistettuja yleisiä periaatteita.

45. Vaikka säädöksen täsmällisyys voidaan aavistaa jo sen sanamuodosta, sen monimutkaisuuden aste paljastuu vasta sitä sovellettaessa. Tähän vaikuttavat monet tekijät, joista voidaan erottaa lainsäätäjälle annetun harkintavallan määrä.

43. Lopuksi se tosiseikka, että asetuksen artiklaosa on ristiriidassa toisen asetuksen sisällön kanssa, ei tarkoita, että ensiksi mainittua olisi pidettävä sekavana tai epäyhtenäisenä — ei varsinkaan kokonaisuudessaan.

46. Riitautetun asetuksen epäselvyyttä koskevien kantajan väitteiden tutkiminen herättää kaksi ajatusta. Ensimmäinen ajatus on se, että eroavuus yhteisön säännösten ilmauksissa johtuu niiden soveltamisen oletetuista seurauksista; toinen on se, että yhteisöjen tuomioistuimelta pyydetään tulkintaa koskevaa tuomiota kyseisellä osapuolella teoriata-

24 -- Asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 35 kohta) ja asia C-311/94, Hissel-Vliet, tuomio 15.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5023, 42 kohta).

solla olevan epävarmuuden hälventämiseksi.²⁵

49. On siis torjuttava kanneperusteessa väitetty avoimuuden puuttuminen.

c) Oikeusvarmuus

47. Kanteessa vaaditaan kokonaisen asetuksen julistamista mitättömäksi. Kuten aiemmin totesin, tällä prosessikeinolla on kuitenkin rajoitettu, erittäin täsmällinen soveltamisala, joka ylittyisi, jos käsiteltäisiin jokaista kantajan mainitsemaa epäjohtonmukaista ja epäselvää kohtaa.

50. Yksi tärkeimmistä perusteista, joilla säädöstä vaaditaan mitätöitäväksi, koskee oikeusvarmuuden periaatteen rikkomista. Tämä periaate esiintyy usein muiden yleisten oikeusperiaatteiden yhteydessä, ja kun otetaan huomioon, että se — kuten olen perustellut — ei vaikuttaisi valtuutukseen, sitä on syytä tarkastella tuonnempana kyseisten periaatteiden loukkaamista käsittelevässä kohdassa.

48. Väitettyä sekavuutta ei ole osoitettu.²⁶ Säädos voitaisiin julistaa mitättömäksi ainoastaan, jos jo pintapuolisessa arvioinnissa todettaisiin, että se on kokonaisuudessaan epäselvä, äärimmäisen hämärä, merkityksien tai ristiriidassa muiden säädösten kanssa. Näin ei voida tehdä silloin, kun — kuten nyt esillä olevassa asiassa — arviointi perustuu otaksumiin, sanotun kuitenkin rajoittamatta sitä, miten menetellään täytäntöönpanotoimien kanssa, vaikka tuomioistuimen on tutkittava ne yhtä lailla.

2) Tiukennetun järjestelyn soveltaminen tukeen

51. Kantajana olevan hallituksen mukaan työllisyystukea koskevan tiukennetun asetuksen antaminen ylittää neuvoston antaman valtuutuksen, joka rajoittuu pelkästään olemassa olevien käytäntöjen kodifointiin. Tätä varten se tuo esille vanhan ja uuden järjestelyn väliset erot.

25 — Tällöin mennään asioiden edelle ja unohdetaan, että hankaluuksien ilmetessä on käytettävissä useita oikeuskeinoja, kuten olennainen soveltamatta jättäminen, täytäntöönpanotoimien riittauttaminen, asetuksen muuttaminen, ennakkoratkaisuilla tapahtuva tulkinta jne.

26 — Myös Euroopan parlamentti päätyi tähän tulokseen luonnoksesta komission asetukseksi antamassaan päätöslauselmassa (EYVL C 272, 13.11.2003, s. E/405), jossa se arvioi, että ”esitetyllä tekstillä parannetaan huomattavasti hallinnon avoimuutta ja helpotetaan samalla — viranomaisten asettamien kriteerien seurantaa” (2 kohta).

52. Vastaja väittää, että valtuutus myönnettiin paitsi olemassa olevien käytäntöjen

vahvistamiseksi myös siksi, että säilytettäisiin mahdollisuus täsmällisempien edellytysten asettamiseen. Se korostaa myös, ettei kyseessä ole minkään säännöksen vaan asetuksen N:o 994/98 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen rikkominen.

tettava, kun se antaa asetuksia tukimuotojen vapauttamisesta — — ilmoittamisvelvollisuudesta, liittämään niihin muita yksityiskohtaisia edellytyksiä — — soveltuvuuden varmistamiseksi”. Toisaalta tällaisen soveltuvuuden arvioimiseksi on sovellettava yleisiä perusteita kuhunkin tilanteeseen ja otettava huomioon kyseisenä ajankohtana vallitsevat olosuhteet, joten mikään ei estä käytännön perusteltua muuttamista.

53. Oikeudellinen asiayhteys, johon riidanalainen asetus sijoittuu, kertoo, miksi tämä kanneperuste on hylättävä.

54. Perustamissopimuksessa annetaan komissiolle tehtäväksi selvittää, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille, joten valtioiden on ilmoitettava siitä ajoissa, jotta neuvosto voi antaa säädöksiä suunnitellun järjestelmän soveltamisesta; näin tapahtuu silloin, kun komissio valtuutetaan antamaan yleisiä säännöksiä, joissa soveltuvuuden perusteet täyttävät tukijärjestelyt vapautetaan ennakkoilmoitusvelvollisuudesta.

55. Valtuutusta perustellaan komissiolla olevalla ”huomattavalla kokemuksella”, mutta ei voida sanoa, että neuvosto olisi sallinut ainoastaan olemassa olevan järjestelyn kodiifoinnin ja sivuuttanut asetuksen, joka saat-taisi olla tätä tiukempi. Edeltävän käytännön sisällyttämistä säädösteksteihin ei vaadita, ainoastaan sen ottamista huomioon. On huomattava, että valtuutusasetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”komissio olisi oikeu-

56. Mikään asetukseen N:o 994/98 sisällyvistä säännöksistä ei estä komissiota hyväksymästä siihen saakka sovelletuista säännöistä poikkeavia sääntöjä eikä velvoita sitä harjoittamaan pelkkää uudelleenlaatimista. Kyseisen toimielimen tehtävänä on seurata tuen soveltuvuutta, ja samalla tavoin kuin se hyväksyy suuntaviivoja tiettyinä ajankohtana, se voi sittemmin muuttaa niitä tai poistaa niiden vaikutukset yhteisön oikeuden sallimissa rajoissa.²⁷

27 – Vertailun vuoksi on hyvä mainita, että komission tiedonannossa työllisyystuen suuntaviivoista (2000/C 371/05, EYVL C 371, 23.12.2000, s. 12) todetaan, että kyseisten järjestelmien arviointi toteutetaan ”nykyisissä suuntaviivoissa asetettujen kriteerien perusteella” ja että ”nämä kriteerit ovat voimassa kunnes tarkistettut työllisyystuen suuntaviivat tulevat voimaan tai työllisyystuesta annetaan poikkeusasetus”.

57. Myöskään väite, joka koskee asetuksen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevan siirtymäkauden puuttumista, ei ole perusteltu, sillä asetuksen N:o 2204/2002 11 artiklassa on asiaa koskevia säännöksiä, joista voidaan poiketa mutta joita ei voida sivuuttaa.²⁸

58. Aivan toinen kysymys — jota tässä kanteessa ei ole esitetty — on se, noudatetaanko komission valtuutussäädöksen perusteella antamassa asetuksessa sen tekstissä mainittuja yleisiä ja erityisiä vaatimuksia.²⁹

B Yleisten oikeusperiaatteiden loukkaaminen

1) Oikeusvarmuuden periaate

59. Kanteessa viitataan jatkuvasti oikeusvarmuuden periaatteeseen, vaikka muodollisesti sen loukkaaminen liittyy asetuksen N:o 994/98 johdanto-osan perustelukappaleen rikkomiseen. Olen jo käsitellyt tätä seikkaa ja perustellut, miksi kyseistä kanneperustetta on tutkittava erillisenä yhteisön yleisiin oikeusperiaatteisiin liittyvistä kanneperusteista.

60. Aluksi on syytä todeta, ettei asetuksella N:o 2204/2002 loukata oikeusvarmuutta, kuten vastaaja asian tulkitsee;³⁰ kyseinen periaate — joka on yleisesti ottaen erittäin kauaskantoinen siksi, että siihen kiteytyvät muut periaatteet — tarkoittaa, että yhteisön toimielinten käyttäytyminen lainsäädännön soveltamisessa on kohtuudella odotettavissa. Tällä tavoin on tulkittava valtuutussäädöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa olevaa mainintaa, jonka mukaan ”ryhmäpoikkeusasetukset lisäävät avoimuutta ja oikeusvarmuutta”, sillä se tarkoittaa, että komission valtuutuksensa nojalla antaman asetuksen kautta jäsenvaltiot tuntevat ne edellytykset, joiden täytyessä ne vapautuvat velvollisuudesta ilmoittaa tukisuunnitelmista ennakkoon.

61. Riitautetulla säädöksellä pyritään oikeusvarmuuden toteutumiseen korostamalla perustamissopimuksessa valvontatehtävän saaneen toimielimen asettamia soveltuvuuden ehtoja. Sitä, miten hyvä tai huono lopputulos on, voidaan kuitenkin arvioida ainoastaan yleisestä ja teoreettisesta näkökulmasta, kun epävarmuus voidaan selkeästi johtaa artiklaosasta saatavasta kokonaiskuvasta.

28 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

29 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta.

30 — Myös Euroopan parlamentti katsoi näin, sillä se arvioi alaviitteessä 26 mainitussa, luonnoksesta asetukseksi antamassaan päätöslauselmassa, että ehdotuksella luodaan ”tukilupia koskeva johdonmukainen järjestelmä — edistämällä [oikeusvarmuuden]* periaatetta” (3 kohta).

* Ilmaisun oikeusturva sijasta on käytetty ilmaisua oikeusvarmuus.

62. Tällaista vaikutelmaa ei synny riidanalaisen säädöksen sisällön tarkastelussa, sillä säädöksessä täsmennetään sen soveltamisalaan kuuluvat ja kuulumattomat asiat, määritellään siinä käytetyt käsitteet ja vahvistetaan poikkeuksen edellytykset, samoin kuin kunkin tukijärjestelyn erityispiirteet, ja siinä on kasautumista, avoimuutta, valvontaa ja ajallisia vaikutuksia koskevia sääntöjä.³¹

63. Epävarmuutta koskevaa kanneperustetta täsmennetään edelleen, sillä perustamissopimuksessa tarkoitetussa järjestelmässä ilmoitusvelvollisuutta pidetään pääsääntönä, kun taas poikkeus on luonteeltaan rajallisempi, jolloin sitä on tulkittava suppeasti; jos siis sen ulottuvuuteen liittyy epävarmuutta, noudatetaan yleistä ohjetta. Joka tapauksessa kyse on asetuksesta, jonka tarkoituksena ei ole käsitellä asiaa tyhjentävästi vaan säännellä tiettyä osa-aluetta.

2) Toissijaisuusperiaate

64. Vaikka kantajana oleva valtio viittaakin muodollisesti toissijaisuusperiaatteen loukkaamiseen, tämän kanneperusteen perusteluissa mainitaan oikeusvarmuuden ja suhteellisuuden periaatteet. Viimeksi mainittuja periaatteita tarkastellaan erikseen, joten tässä kohdassa käsitellään toissijaisuusperiaatetta, joka vaikuttaa jäsenvaltioiden valtiosääntöra-

kenteeseen; näin on myös Belgiassa, jossa toimivalta työllisyyden alalla kuuluu yksinomaan alueille. Kanneperusteen mukaan ilmoitusvelvollisuudesta tehty poikkeus on julistettava mitättömäksi, koska näitä olosuhteita ei ole otettu huomioon.

65. Komission mielestä toissijaisuusperiaatella ei ole mitään merkitystä tässä asiassa.

66. Toissijaisuusperiaate vahvistetaan kirjoitetussa oikeudessa EY 5 artiklan toisessa kohdassa, jossa se rajataan yhteisön yksinomaisten toimivallan ulkopuolelle jääviin aloihin.³²

67. Asetuksen N:o 2204/2002 oikeudellinen asiayhteys osoittaa, että kyseessä on asia, jonka sääntely on valtiontuen valvonnan luonteen vuoksi annettu yksinomaan yhteisön tehtäväksi, jotta voidaan selvittää sen soveltuvuus yhteismarkkinoille.³³

32 — Tämä ajatus toistetaan Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 3 kohdassa.

33 — Tämä ei kuitenkaan rajoita jäsenvaltioille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annettua mahdollisuutta pyytää neuvostoa toteamaan tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi, kun se on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltua.

31 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9–16 kohta.

68. Sen lisäksi, että toissijaisuusperiaate on tässä asiassa merkityksellinen, sitä ei siis voida soveltaa, joten sen loukkamiseen ei myöskään voida vedota.

3) Suhteellisuuden ja johdonmukaisuuden periaatteet

a) Suhteellisuusperiaate

69. Asetus, joka halutaan mitätöidä, aiheuttaa kantajan mukaan epävarmuutta. Siinä ei myöskään oteta huomioon jäsenvaltioiden alueellisia erityispiirteitä ja sosiaalipolitiikkaa, kun sen 2 artiklan f alakohdassa luettelaaan työntekijöiden ryhmät; sen lisäksi, että komissiolle voidaan ilmoittaa ennakoon muita kuin kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja ryhmiä suosivista toimenpiteistä, tämä ei olisi oikeassa suhteessa työtömyyden vähentämistä koskevaan tavoitteeseen.

70. Komissio painottaa asetuksen asiayhteyttä ja huomauttaa, että velvollisuus ilmoittaa ennakoon asetuksen soveltamisalaan kuulumattomasta tuesta johtuu perustamisopimuksesta.

71. Oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön oikeuden säännöksen tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.³⁴ Suhteellisuus merkitsee siis yhtäpitävyyttä ja sopusuhtaisuutta tavoitellun päämäärän ja sen saavuttamiseksi sovitujen toimenpiteiden välillä.

72. Tätä vastaavuutta on kuitenkin arvioitava ottamalla huomioon asetuksen tosiasiallinen tarkoitus, sillä muuten suhde vääristyy. Belgian hallitus ei ole menetellyt näin perustellessaan mitättömyysperustetta, sillä vaikka työllisyyden edistämiseksi on perusluonteinen merkitys sekä yhteisön että sen jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalipolitiikassa — sitä paitsi se mainitaan asetuksen N:o 2204/2002 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa —, se ei ole yhtä merkittävä riitautetun säädöksen osalta, joskin se vaikuttaa siihen. Asetus on annettu neuvoston komissiolle myöntämän valtuutuksen nojalla helpottamaan — ja tätä on syytä korostaa — EY 87 ja EY 88 artiklan soveltamista.

73. Sitä paitsi alalla, jolla — kuten olen maininnut — toimivalta kuuluu yksinomaan

³⁴ — Asia 122/78, Buitoni, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 677, Kok. Ep. IV, s. 413, 16 kohta); asia 137/85, Maizena, tuomio 18.11.1987 (Kok. 1987, s. 4587, 15 kohta); asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 122 kohta) ja asia C-15/00, komissio v. Euroopan investointipankki, tuomio 10.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7281, 161 kohta).

yhteisölle, yhteisön lainsäätäjällä on oltava laaja harkintavalta, joten toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton tavoitellun päämäärän saavuttamiseen.³⁵ Näin ei ole nyt esillä olevassa asiassa ilman, että sääntöjä sovellettaessa mahdollisesti havaitut puutteet vaikuttaisivat niiden suhteellisuuteen.³⁶

74. On siis torjuttava kantajana olevan valtion esittämä väite suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta.

b) Johdonmukaisuuden periaate

75. Kantajan mukaan yhteisön toimien johdonmukaisuuden periaatetta rikotaan, sillä jäsenvaltioiden mahdollisuuksia harjoittaa todellista työllisyyspolitiikkaa rajoitetaan.

76. Vastaaja puolestaan palauttaa mieliin riidanalaisen säädöksen tarkoituksen ja väit-

tää, että unionin toimielimille annetaan vakiintuneessa oikeuskäytännössä mahdollisuus sovittaa yhteen erilaisia yhteisön tavoitteita, kun ne käyttävät niillä yhteisen politiikan harjoittamisessa olevaa laajaa harkintavaltaa.

77. Tätä kanneperustetta tarkasteltaessa on korostettava riidanalaisen asetuksen asiayhteyttä: pääsääntöisesti jäsenvaltioiden myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, todetaan soveltumattomaksi yhteismarkkinoille, vaikka tuki katsotaankin tietyissä olosuhteissa soveltuvaksi; komissiolle on joka tapauksessa annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskeva suunnitelmasta, jotta se voi päättää tuen soveltuvuudesta. Tämän tehtävän helpottamiseksi neuvosto valtuutti komission asettamaan tiettyjen vaatimusten täytyessä ne edellytykset, joilla tietyt tuet, kuten tuet "työllistämiseksi ja koulutukselle" (asetuksen N:o 994/98 1 artiklan 1 kohta), vapautetaan ennakoilmoitusvelvollisuudesta.

78. Kuuluminen ennakoilmoitusvelvollisuuden piiriin ei näin ollen johdu riitautetusta säädöksestä vaan perustamissopimuksesta, kuten komissio aivan oikein huomauttaa. Riitautetulla asetuksella kodifoidaan saadun valtuutuksen kannalta johdonmukaisesti tarvittavat edellytykset, jotta tietyt tukijärjestelyt voidaan vapauttaa kyseisestä velvollisuudesta.

35 — Tältä osin ks. em. asiassa *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco* annetun tuomion 123 kohta ja asiassa *komissio v. Euroopan investointipankki* annetun tuomion 162 kohta.

36 — Em. asiassa *komissio v. Euroopan investointipankki* annetun tuomion 165 kohta.

79. Riidanalainen yhteisön säädös ei vaikuta välittömästi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkaan, sillä se koskee toista alaa.

82. Oikeuskäytännössä on vahvistettu jo kauan sitten, että yhteisön lainsäätäjä rikkoo syrjintäkiellon sääntöä, kun se tarkastelee toisiinsa verrattavissa olevia tilanteita eri tavalla³⁷ tai erilaisia tilanteita samalla tavalla,³⁸ ellei eroa voida objektiivisesti perustella.³⁹

4) Syrjintäkiellon periaate

80. Belgian hallitus katsoo, että kun aiemmin hyväksytyt tukijärjestelyt pidetään voimassa, mutta uutta tukea varten otetaan käyttöön tiukennettu järjestely, syrjintäkiellon periaatetta rikotaan ennen asetuksen voimaantuloa myönnettyä tukea saavien yritysten ja sen jälkeen tukea hakevien yritysten välillä.

83. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa lainsäädännön muutos aiheuttaisi kantajana olevan valtion mukaan eriarvoisuuden. Tämä seikka on kuitenkin objektiivinen syy, jolla voidaan selittää muutoksesta aiheutuvat eriävät vaikutukset. Jos Belgian kuningaskunnan perustelut hyväksyttäisiin, oikeusjärjestys kivettyisi ja vanhentuisi, koska mitään aiemmasta poikkeavaa uutta asetusta ei annettaisi. Toinen kysymys on, miten muut yleiset oikeusperiaatteet, kuten taannehtivuuskiellon, saavutettujen oikeuksien kunnioittamisen ja luottamuksensuojan periaatteet tai jotkin edellä mainituista periaatteista, erityisesti oikeusvarmuuden periaate, vaikuttavat asetukseen.

81. Vastaajana oleva toimielin korostaa tältä osin, että asetuksella pyritään sen oikeudellisen perustan mukaan vain poistamaan ennakoilmoitusvelvollisuus säädetyt ehdot täyttävältä tuelta. Asetuksella ei tehdä muuta, koska jos sillä olisi lakkautettu aiemmin hyväksytty tuki tai saatettu se nyt perustetun järjestelyn piiriin, rikottaisiin asetusta N:o 994/98 ja samalla perustamissopimusta.

84. Ei siis voida katsoa, ettei kanneperusteen mukaista erilaista kohtelua voitaisi perustella.

37 — Ensimmäisiin tuomioihin kuului asia 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, tuomio 27.10.1971 (Kok. 1971, s. 823).

38 — Asia 147/79, Hochstrass, tuomio 16.10.1980 (Kok. 1980, s. 3005) ja myöhemmät tuomiot.

39 — Mm. asia 245/81, Edeka, tuomio 15.7.1982 (Kok. 1982, s. 2745).

C Virhe oikeudellisen perustan valinnassa

85. Belgian esittämä viimeinen kanneperuste perustuu EY 241 artiklaan. Siinä väitetään, että Amsterdamin sopimuksella on lisätty EY 137 artiklaan 3 kohta, jotta neuvosto voisi yksimielisesti vahvistaa toimia "työllisyyden edistämiseksi ja työpaikkojen luomiseksi tarkoitetun taloudellisen tuen" alalla, jolloin komissiolla ei olisi mitään toimivaltaa asiassa. Muutos tarkoittaisi, ettei asetus N:o 994/98 olisi enää asetuksen N:o 2204/2002 oikeudellinen perusta, sillä siinä annettu valtuutus rikkoo edellä mainitua määräystä sen uuden sanamuodon mukaan.

86. Komissio esittää, että edellä mainittu EY 137 artiklan 3 kohta lisättiin perustamissopimukseen asetuksen N:o 994/98 voimaantulon jälkeen antamatta sille min-käänlaista taannehtivuutta. Sen mielestä kyseistä perustamissopimuksen määräystä ei myöskään voida soveltaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

87. Viimeksi mainittuun arvioon on yhdyttävä täysin.

88. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava tuomioistuimen tutkittavissa oleviin objektiivisiin seikkoihin, kuten sen tavoitteeseen ja sisältöön.⁴⁰ Jos toimella on monta tarkoitusta, on otettava huomioon päätarkoitus.⁴¹

89. Työllisyyden korkean tason saavuttaminen on nostettu perusluonteiseksi pyrkimykseksi yhteisössä (EY 2 artikla), jonka on edistettävä jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan yhteensovittamista tällä alalla (3 artiklan 1 kohdan i alakohta), ja myös jäsenvaltioiden on pidettävä tätä päämäärää erittäin tärkeänä ja ryhdyttävä taloudellisiin toimiin sen saavuttamiseksi.

90. Tällaisen tuen myöntäminen vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan ja vääristää kilpailua.⁴² Tätä varten on otettu käyttöön valvontakeinoja, jotka epäilemättä vaikuttavat työllisyyteen; näihin on luettava asetus N:o 994/98, joka on nyt esillä olevassa asiassa riidanalainen asetus ja jonka perustana ei ole EY 137 artikla eikä mikään muu EY:n perustamissopimuksen XI osaston (sosiaalipolitiikka, koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso) tai VIII osaston (työllisyys) artikla vaan VI osastoon (kilpailu, verotus ja lainsäädännön lähentäminen) sisältyvä

40 — Asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta).

41 — Asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7079, 27 kohta).

42 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 3 ja 4 kohta.

EY 89 artikla. Valinta on ollut oikea, sillä asetuksen päätarkoitus liittyy EY 87 ja EY 88 artiklan soveltamiseen, vaikka — kuten jo sanoin — se vaikuttaakin työllisyyteen.

92. EY 137 artikla ei siten ole käyttökelpoinen tässä asiassa. Yhteisön oikeutta ei rikota, koska asetuksen N:o 2204/2002 oikeudellinen perusta on kilpailua koskevissa perustamissopimuksen määräyksissä; sen perimmäinen tavoite on siis siinä, että sillä yksinkertaistetaan EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyä menettelyä neuvoston komissiolle antaman valtuutuksen kautta.

91. Toisaalta on syytä huomata, että valtuutusasetuksessa tarkastellaan muitakin tukimuotoja, kuten pienille ja keskisuurille yrityksille, tutkimukselle ja kehittämiselle tai ympäristönsuojelulle myönnettäviä tukia (1 artiklan 1 kohta), joten jos Belgian kuningaskunnan väitteet hyväksyttäisiin, asetuksen olisi myös pitänyt perustua oikeudellisesti jokaiseen perustamissopimuksen määräkseen, jossa yhteisö valtuutetaan toimimaan näillä aloilla.

IV Oikeudenkäyntikulut

93. Koska kantajana olevan valtion kanneperusteet on hylätty, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan.

V Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää Belgian kuningaskunnan Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta työllisyystukeen 5 päivänä joulukuuta 2002 annetusta komission asetuksesta (EY) N:o 2204/2002 nostaman kumoamiskanteen;

2) velvoittaa kyseisen valtion korvaamaan oikeudenkäyntikulut.