YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

30 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa C-301/96,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään W.-D. Plessing ja T. Oppermann, prosessiosoite Saksassa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään K.-D. Borchardt, avustajanaan Rechtsanwalt M. Núñez Müller, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään J. E. Collins, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan osittain Saksan tuesta Volkswagen-konsernin Moselin ja Chemnitzin tehtaille 26 päivänä kesäkuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/666/EY (EYVL L 308, s. 46),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen ja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit D. A. O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken (esittelevä tuomari), S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Saksan liittotasavallan, asiamiehinään T. Oppermann ja W.-D. Plessing, ja komission, asiamiehenään K.-D. Borchardt, avustajanaan M. Núñez Müller, 26.2.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.5.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Saksan liittotasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 16.9.1996 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan osittain Saksan tuesta Volkswagen-konsernin Moselin ja Chemnitzin tehtaille 26 päivänä kesäkuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/666/EY (EYVL L 308, s. 46; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Komissio ilmoitti jäsenvaltioille 31.12.1988 päivätyllä kirjeellään vahvistaneensa ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohta, josta on puolestaan tullut EY 88 artiklan 1 kohta) nojalla autoteollisuuden valtiontukea koskevien yleisten yhteisön puitteiden (jäljempänä yhteisön puitteet) soveltamisehdot, jotka esitet-

tiin kirjeen liitteenä olevassa asiakirjassa, ja komissio pyysi jäsenvaltioita ilmoittamaan komissiolle kuukauden kuluessa, hyväksyvätkö ne nämä puitteet.

3 Yhteisön puitteista on julkaistu tiedonanto 89/C 23/03 (EYVL 1989, C 123, s. 3). Puitteiden 2.5 kohdassa määrätään, että ne tulevat voimaan 1.1.1989 ja että niitä noudatetaan kaksi vuotta.

4 Yhteisön puitteiden 1 kohdan neljännen alakohdan mukaan puitteiden tarkoituksena on muun muassa tiukentaa autoteollisuudelle myönnettävän tuen myöntämisedellytyksiä, jottei yhteisön teollisuuden kilpailukyky vääristyisi epäreilun kilpailun vuoksi. Komissio korostaa tässä alakohdassa, ettei se voi saada aikaan tehokasta politiikkaa, jos sillä ei ole tilaisuutta ottaa kantaa konkreettisiin tapauksiin ennen tuen myöntämistä.

5 Yhteisön puitteiden 2.2 kohdan ensimmäinen alakohta kuuluu seuraavasti:

"ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan perusteella on ennalta ilmoitettava kaikki tuki, jonka julkinen valta aikoo myöntää hyväksytyn tukijärjestelmän nojalla yhdelle tai useammalle autoteollisuudessa toimivalle yritykselle, jos tuettavan hankkeen kustannukset ovat yli 12 miljoonaa ecua. Jos kyse on hyväksyttyyn järjestelmään kuulumattoman tuen myöntämisestä, hanke on sen kustannuksista ja tuen osuudesta riippumatta tietenkin poikkeuksetta ilmoitettava ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa."

6 Tuen arviointia koskevat suuntaviivat sisältyvät yhteisön puitteiden 3 kohtaan, jonka kolmannen alakohdan toisessa luetelmakohdassa todetaan seuraavaa:

"— Aluetuki

— —

Komissio katsoo, että uusien autoja ja autojen osia valmistavien tehtaiden ja/tai olemassa olevien tehtaiden laajentaminen epäedullisessa asemassa olevilla alueilla voi olla arvokasta näiden alueiden kehityksen kannalta. Tästä syystä komissio suhtautuu yleensä myönteisesti investointitukeen, jota myönnetään yhteisön epäedullisessa asemassa olevien alueiden rakenteellisten heikkouksien poistamiseksi.

Tällainen tuki myönnetään yleensä automaattisesti komission tätä ennen hyväksymien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Edellyttäessään, että tällaisesta tuesta on vastaisuudessa annettava sille tieto etukäteen, komissio varaa itselleen mahdollisuuden verrata toisiinsa aluekehitykselle koituvia etuja (esimerkiksi alueen kestävän kehittymisen edistäminen pysyvien työpaikkojen luomisen avulla sekä taloudelliset siteet paikallisen ja yhteisön tason välillä) ja koko alalle mahdollisesti koituvia haitallisia seurauksia (esimerkiksi huomattavan ylikapasiteetin syntyminen). Tämän arvioinnin tarkoituksena ei ole kiistää sitä, etteivätkö aluetuet edistäisi merkittävästi koheesiota yhteisössä, vaan varmistaa, että myös muut yhteisön etua palvelevat tekijät, kuten kyseisen alan kehittyminen yhteisössä, otetaan huomioon."

7 Saksan hallitus ilmoitti komissiolle päättäneensä, ettei se sovella yhteisön puitteita, minkä vuoksi komissio teki 21.2.1990 perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan nojalla Saksan tukijärjestelmistä autoteollisuuden hyväksi päätöksen 90/381/ETY (EYVL L 188, s. 55), jonka 1 artikla on seuraavanlainen:

"1. Saksan liittotasavallan on ilmoitettava 1.5.1990 lähtien perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti kaikki tuki, joka on määrä myöntää liitteessä luetelluista tukijärjestelmistä kustannuksiltaan yli 12 miljoonaa ecua oleville hankkeille ja joka myönnetään autoteollisuuden valtiontukea koskevien yhteisön puitteiden 2.1 kohdassa määritellyssä autoteollisuudessa toimiville yrityksille. Ilmoitukset on tehtävä näiden puitteiden 2.2 ja 2.3 kohdassa annettuja yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen. Saksan liittotasavallan on lisäksi annettava komissiolle puitteissa edellytetyt vuosiraportit.

2. Saksan liittotasavallan on noudatettava 1 artiklan 1 kohdassa asetettuja velvollisuuksia liitteenä olevan ei-tyhjentävän tukijärjestelmien luettelon lisäksi kaikkien muiden olemassa olevien tässä liitteessä mainitsematta jääneiden tukijärjestelmien osalta, jos tukijärjestelmää sovelletaan puitteissa määriteltyyn teollisuudenalaan.

3. Berlin-Förderungsgesetzin [Berliiniä koskeva tukilaki] nojalla Berliinissä sijaitseville autoteollisuuden yrityksille myönnettyä tukea ei tarvitse puitteissa määrätyn mukaisesti ennalta ilmoittaa, mutta tällainen tuki on mainittava annettavissa vuosiraporteissa."

8 Komissio hyväksyi 2.10.1990 lähettämällään kirjeellä vuodeksi 1991 Saksan aluetukijärjestelmän, joka kuului liittovaltion ja osavaltioiden yhteisestä tehtä-

västä 6.10.1969 annetun Saksan lain "Alueellisten taloudellisten rakenteiden parantaminen" (jäljempänä laki yhteisestä tehtävästä) nojalla hyväksyttyyn 19. puiteohjelmaan, mutta muistutti samalla siitä, että suunniteltuja toimenpiteitä toteutettaessa oli otettava huomioon tietyillä teollisuudenaloilla olemassa olevat yhteisön puitteet. Tämän puiteohjelman (jäljempänä 19. puiteohjelma) I osan 9.3 kohdassa (s. 43) todetaan, että komissio "on tehnyt päätöksiä, joilla kielletään tietyillä aloilla myönnetyn valtiontuen täytäntöönpano, vaikka tuki olisi kuulunut hyväksyttyyn ohjelmaan (esimerkiksi aluetukiohjelma), tai joissa edellytetään, että kullekin yksittäiselle tukea saavalle hankkeelle on saatava hyväksyntä etukäteen — —.

Tällaisia sääntöjä on seuraavilla aloilla:

a) — —

— autoteollisuus, silloin kun tukea saavan hankkeen kustannukset ylittävät 12 miljoonaa ecua".

9 Saksa julistettiin poliittisesti yhdistyneeksi 3.10.1990, kun entiseen Saksan demokraattiseen tasavaltaan kuuluneet viisi uutta osavaltiota, muun muassa Freistaat Sachsen (jäljempänä Saksin osavaltio), liittyivät Saksan liittotasavaltaan.

10 Komissio ilmoitti 31.12.1990 päivätyllä kirjeellään jäsenvaltioille katsovansa aiheelliseksi, että yhteisön puitteiden voimassaoloaikaa pidennetään.

11 Tämä komission päätös julkaistiin tiedonantona 91/C 81/05 (EYVL 1991, C 81, s. 4), jonka neljännessä ja viidennessä alakohdassa todetaan seuraavaa:

"— — komissio katsoo aiheelliseksi, että autoteollisuuden valtiontukea koskevien yhteisön puitteiden voimassaoloaikaa pidennetään. Ainoa muutos, jonka komissio on tehnyt, on se, että Saksan liittotasavallalle asetettu ennakkoilmoitusvelvollisuus ulotetaan koskemaan Länsi-Berliiniä ja entisen Saksan demokraattisen tasavallan aluetta (päätöksen [90/381/ETY] 1 artiklan 3 kohta oli lakannut olemasta voimassa 1.1.1991 alkaen).

Kun puitteita on noudatettu kaksi vuotta, komissio tutkii ne uudelleen. Jos muutokset osoittautuvat tarpeellisiksi (tai jos puitteiden voimassaolo on lakkautettava), komissio tekee asiaa koskevat päätökset jäsenvaltioita kuultuaan."

12 Komissio hyväksyi 5.12.1990 ja 11.4.1991 Saksan hallitukselle lähettämillään kirjeillä sen, että yhteisestä tehtävästä annettua lakia sovelletaan uusiin osavaltioihin, ja se muistutti uudelleen siitä, että suunniteltuja toimenpiteitä toteutettaessa oli otettava huomioon tietyillä teollisuudenaloilla olemassa olevat yhteisön puitteet. Komissio hyväksyi 9.1.1991 päivätyllä kirjeellään myös sen, että olemassa olevat aluetukijärjestelmät ulotettiin koskemaan uusia osavaltioita, ja se totesi samalla, että yhteisön puitteita oli noudatettava.

13 Komissio päätti 23.12.1992, ettei yhteisön puitteita muuteta ja että ne olisivat voimassa, kunnes se järjestää seuraavan kerran tarkistuksen. Tästä päätöksestä julkaistiin tiedonanto 93/C 36/06 (EYVL 1993, C 36, s. 17).

14 Asiassa C-135/93, Espanja vastaan komissio, 29.6.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-1651, 39 kohta) yhteisöjen tuomioistuin on lausunut, että tätä päätöstä on tulkittava niin, että siinä on jatkettu yhteisön puitteiden voimassaoloa vain niiden seuraavaan uudelleen tutkimiseen asti, joka, kuten aikaisemmatkin, oli toteutettava uuden kaksivuotisen soveltamiskauden päätyttyä, ja tämä soveltamiskausi päättyi 31.12.1994.

15 Tämän tuomion johdosta komissio on 6.7.1995 päivätyllä kirjeellään ilmoittanut jäsenvaltioille päättäneensä 5.7.1995 yhteisön edun vuoksi pidentää 23.12.1992 tekemänsä päätöksen voimassaoloaikaa taannehtivasti 1.1.1995 alkaen, niin että yhteisön puitteet olivat voimassa keskeytyksettä. Komissio totesi edelleen, että voimassaoloajan pidentäminen päättyisi, kun perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukainen menettely, jonka se oli samanaikaisesti päättänyt aloittaa, olisi saatu päätökseen. Tämä päätös, josta oli julkaistu tiedonanto 95/C 284/03 (EYVL 1995, C 284, s. 3), kumottiin asiassa C-292/95, Espanja vastaan komissio, 15.4.1997 annetulla tuomiolla (Kok. 1997, s. I-1931).

16 Komissio ilmoitti lisäksi toisella 6.7.1995 päivätyllä kirjeellään jäsenvaltioille 5.7.1995 tekemästään päätöksestä, jonka mukaan se aikoi edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan komissio 29.6.1995 annetun tuomion johdosta esittää jäsenvaltioille, että se hyväksyy uudelleen kahdeksi vuodeksi yhteisön puitteet tehden niihin samalla muutamia muutoksia, jollainen oli muun muassa ilmoittamiskynnyksen nostaminen 17 miljoonaan ecuun. Ehdotetuissa yhteisön puitteissa määrätään niiden uuden tekstin 2.5 kohdassa seuraavaa:

"[Puitteet] tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ne hyväksyneet tai viimeistään 1 päivänä tammikuuta 1996. Kaikista tukisuunnitelmista, joista ei vielä ole saatu kyseiseen ajankohtaan mennessä toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntää, on annettava tieto etukäteen."

17 Saksan hallitus hyväksyi 15.8.1995 päivätyllä kirjeellään yhteisön puitteiden voimaan saattamisen ehdotetunlaisina.

Oikeudenkäynnin perustana olevat tosiseikat

18 Saksan liittotasavallan ja Saksan demokraattisen tasavallan välillä 1.7.1990 voimaan tulleen talous-, raha- ja sosiaaliliiton johdosta Saksissa (Saksa) valmistettujen Trabant-merkkisten autojen kysyntä ja tuotanto romahtivat. Pelastaakseen tämän alueen autoteollisuuden Volkswagen AG (jäljempänä Volkswagen) kävi Treuhandanstaltin (entisen Saksan demokraattisen tasavallan yritysten uudelleenjärjestämisestä vastaava julkisoikeudellinen laitos) kanssa neuvotteluja, jotka johtivat periaatesopimukseen lokakuussa 1990. Tässä sopimuksessa sovittiin muun muassa seuraavaa:

— perustetaan yhdessä työpaikkojen säilyttämiseen pyrkivä yhtiö (Beschäftigungsgesellschaft) nimeltään Sächsische Automobilbau GmbH (jäljempänä SAB), josta Treuhandanstalt omisti aluksi 87,5 prosenttia ja Volkswagen 12,5 prosenttia

— SAB:n omistukseen siirtyvät maalaamo (tuolloin vielä rakenteilla) ja olemassa oleva kokoonpanoyksikkö, jotka sijaitsivat Moselin (Saksa) tehdasalueella (jäljempänä Mosel I)

— Volkswagenin täysin omistaman tytäryhtiön Volkswagen Sachsen GmbH:n (jäljempänä VW Sachsen) omistukseen siirtyy olemassa oleva moottoritehdas, joka sijaitsi Chemnitzin (Saksa) tehdasalueella (jäljempänä Chemnitz I)

— VW Sachsenin omistukseen siirtyy sylinterinkansien valmistustoiminta Eisenachin (Saksa) tehdasalueella ja

— VW Sachsen rakentaa Moseliin uuden autotehtaan, johon kuuluu autotuotannon neljä pääaluetta eli prässäys, korinrakennus, maalaus ja kokoonpano (jäljempänä Mosel II), ja Chemnitziin uuden moottoritehtaan (jäljempänä Chemnitz II).

19 Alun perin oli sovittu, että Mosel I:n ja Chemnitz I:n omistuksen siirtyminen ja niiden uudelleenjärjestäminen olisivat väliaikaisratkaisu, jotteivät tuolloiset työntekijät olisi joutuneet työttömiksi, ennen kuin Mosel II ja Chemnitz II saataisiin käyttöön, minkä oli määrä tapahtua vuonna 1994.

20 Komissio pyysi 19.9.1990 päivätyllä kirjeellään Saksan hallitusta ilmoittamaan sille yhteisön puitteiden mukaisesti näiden investointihankkeiden saaman valtiontuen. Komissio korosti 14.12.1990 ja 14.3.1991 päivätyillä kirjeillään sitä, että tukea ei saanut maksaa, ennen kuin siitä oli sille ilmoitettu ja se oli sen hyväksynyt. Tämä kysymys sisältyi myös kahden Bonnissa (Saksa) 31.1. ja 7.2.1991 pidetyn kahdenvälisen kokouksen asialistaan.

22.3.1991 tehdyt päätökset

21 Saksin osavaltion talous- ja työvoimaministeriö teki 22.3.1991 yhteisestä tehtävästä annetun lain nojalla kaksi päätöstä, joilla myönnettiin investointiavustuksia VW Sachsenille Mosel II:ta ja Chemnitz II:ta varten (jäljempänä vuoden 1991 päätökset). Avustusten määrä oli yhteensä 757 miljoonaa Saksan markkaa

(DEM) Mosel II:lle siten, että maksut jakautuivat vuosille 1991—1994, ja 147 miljoonaa DEM Chemnitz II:lle siten, että maksut jakautuivat vuosille 1991—1996.

22 Finanzamt Zwickau-Land teki 18.3.1991 vuoden 1991 Investitionszulagengesetzin (investointeja koskeva Saksan veronhuojennuslaki) nojalla VW Sachsenin hyväksi päätöksen veronhuojennusten myöntämisestä.

23 Lisäksi Volkswagen-konserni pyysi lupaa saada tehdä erityispoistoja vuoden 1991 Fördergebietsgesetzin (Saksan tukialuelaki) nojalla.

24 Saksan viranomaiset toimittivat 25.3.1991 päivätyllä kirjeellään komissiolle tietoja tämän tuomion 21—23 kohdassa mainituista tuista ja ilmoittivat samalla, ettei heillä vielä ollut tarkempia tietoja ja että tuet oli tarkoitus myöntää komission uusia osavaltioita varten hyväksymään tukijärjestelmään kuuluvina. Komissio ilmoitti 17.4.1991 päivätyllä kirjeellään, että Saksan viranomaisten 25.3.1991 päivätty kirje oli perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ilmoitus, mutta että lisätiedot olivat vielä tarpeen.

25 Saksan viranomaiset korostivat 29.5.1991 päivätyllä kirjeellään muun muassa sitä, etteivät yhteisön puitteet olleet 1.1.—31.3.1991 voimassa uusia osavaltioita kohtaan, koska ne olivat olleet voimassa vain kahden vuoden ajan 31.12.1990 saakka ja koska niiden voimassaolon pidentäminen hyväksyttiin vasta huhtikuussa 1991. Koska riidanalainen tuki oli hyväksytty ennen 31.3.1991, komissio ei enää voinut Saksan viranomaisten käsityksen mukaan tutkia niihin liittyviä

yksittäisiä asiakirjoja muuten kuin aluetukijärjestelmän kannalta (ks. tämän tuomion 8 kohta). Komissio torjui Saksan viranomaisten käsityksen 10.7.1991 pidetyssä kokouksessa ja pyysi yksityiskohtaisia lisätietoja 16.7.1991 päivätyllä kirjeellä. Saksan hallitus vastasi 17.9.1991, minkä johdosta komissio esitti uusia kysymyksiä 27.11.1991 päivätyllä kirjeellä.

26 Volkswagen-konserni sai lokakuussa ja joulukuussa 1991 Mosel II:sta ja Chemnitz II:sta investointiavustuksia 360,8 miljoonaa DEM ja investointien veronhuojennuksia 10,6 miljoonaa DEM.

27 Komissio aloitti 18.12.1991 tekemällään päätöksellä, josta julkaistiin tiedonanto 92/C 68/04 (EYVL 1992, C 68, s. 14) ja joka annettiin Saksan hallitukselle tiedoksi 14.1.1992, perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan nojalla tutkintamenettelyn siitä, soveltuivatko Mosel I:een ja II:een, Chemnitz I:een ja II:een sekä Eisenachin tehtaaseen tehtävien investointien rahoittamiseen tarkoitetut eri tuet yhteismarkkinoille.

28 Komissio on tässä päätöksessään päätynyt muun muassa seuraavaan:

"— — Saksan viranomaisten suunnittelema tuki antaa vakavaa aihetta huoleen seuraavista syistä:

— tukea ei ole asianmukaisesti ilmoitettu komissiolle siten, kuin ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa edellytetään;

— hankkeelle, jonka johdosta Euroopan automarkkinoille syntyy merkittävää lisäkapasiteettia, maksettavan tuen intensiteetti on ilmeisen suuri, mikä saattaa johtaa kilpailun perusteettomaan vääristymiseen;

— komissiolle ei ole tähän mennessä toimitettu tarpeeksi tietoja, jotka tekisivät perustelluiksi aluetuen melko suuren intensiteetin, Treuhandanstaltin myöntämät epäsuorat investointituet sekä samoin Treuhandanstaltin myöntämän väliaikaisen toimintatuen niiden rakenteellisten ja taloudellisten ongelmien voittamiseksi, joita [Volkswagen-]konsernilla varmasti tulee olemaan uusissa osavaltioissa; tuen kokonaisintensiteetti saattaa päinvastoin olla liian suuri ja vastoin tällä alalla myönnettävästä tuesta laadituissa yhteisön puitteissa asetettuja kriteereitä."

29 Saksan hallitus ilmoitti 29.1.1992 päivätyllä kirjeellään olevansa valmis keskeyttämään kaiken tuen maksamisen, kunnes tutkintamenettely olisi saatu päätökseen.

30 Komissio pyysi 24.4.1992 päivätyllä kirjeellään Saksan viranomaisia, Treuhandanstaltia ja Volkswagenia toimittamaan sille lisätietoja. Kokouksen, joka pidettiin 28.4.1992, sekä 14.5., 5.6., 21.8. ja 17.11.1992 päivättyjen komission kirjeiden johdosta Saksan viranomaiset toimittivat lisätietoja 20.5., 3.6., 12.6., 20.7., 29.7., 8.9., 25.9., 16.10., 21.10., 4.11. ja 25.11.1992 ja Volkswagen 15.6. ja 30.10.1992 sekä 12.6. ja 20.6.1993 päivätyillä kirjeillään. Asian osapuolet pitivät lisäksi kokouksia 16.6., 9.9., 12.10., 16.10. ja 3.12.1992 sekä 8.6. ja 11.6.1993.

31 Volkswagen päätti 13.1.1993 siirtää tuonnemmaksi suuren osan investoinneista, joita oli alun perin kaavailtu Moselin ja Chemnitzin tehtaille. Se suunnitteli nyt, että Mosel II:n maalaamo ja kokoonpanoyksikkö olisivat toiminnassa vasta 1997 ja että Chemnitz II:n moottoritehdas tulisi käyttöön vasta 1996. Komissio ilmoitti tarkastelevansa asiaa nyttemmin näiden Volkswagenin uusien investointisuunnitelmien pohjalta.

30.3.1993 tehdyt päätökset

32 Saksin osavaltion talous- ja työvoimaministeriö teki 30.3.1993 vuoden 1991 päätöksiä muuttavat kaksi päätöstä (jäljempänä vuoden 1993 päätökset). Mosel II:ta varten annettujen investointiavustusten määrä oli nyt 708 miljoonaa DEM, joka jakautui vuosille 1991—1997, ja Chemnitz II:ta varten 195 miljoonaa DEM, joka jakautui vuosille 1992—1997.

33 Komissiolle esitettiin eräitä yksityiskohtia Volkswagenin uusista investointisuunnitelmista 5.5.1993 käydyissä keskusteluissa. Saksan hallitus ilmoitti lisäksi 6.6.1993 päivätyllä kirjeellään niistä eräitä tietoja, joita Volkswagen täydensi 24.6. ja 6.7.1993 päivätyillä kirjeillään ja 10.11.1993 lähetetyllä faxilla. Näitä uusia tietoja käsiteltiin lisäksi 18.5., 10.6., 2.7. ja 22.7.1993 järjestetyissä tapaamisissa. Saksan hallitus antoi uusia tietoja Volkswagenin suunnittelemasta tuotantokapasiteetista 15.2.1994 päivätyllä kirjeellään ja 25.2.1994 lähetetyllä faxilla.

34 Komissio sai lisäksi uusia tietoja näistä hankkeista tutustuessaan niihin paikan päällä vuoden 1994 huhtikuun alussa sekä keskusteluissa, joita käytiin 11.5., 2.6., 7.6. ja 24.6.1994. Näiden keskustelujen yhteydessä sille annettiin myös asiakirjoja, ja Saksan viranomaiset ja Volkswagen toimittivat sille muita asiakirjoja 10.5., 30.6., 4.7. ja 12.7.1994.

24.5.1994 tehdyt päätökset

35 Saksin osavaltion talous- ja työvoimaministeriö teki 24.5.1994 vuosien 1991 ja 1993 päätöksiä muuttavat kaksi päätöstä (jäljempänä vuoden 1994 päätökset). Mosel II:n investointiavustukset olivat nyt yhteensä 648 miljoonaa DEM, joka jakautui vuosille 1991—1997, ja Chemnitz II:n 167 miljoonaa DEM, joka jakautui vuosille 1992—1997.

36 Volkswagen osti Treuhandanstaltilta 21.6.1994 tehdyllä sopimuksella, jota täydennettiin 1.11.1994 tehdyllä sopimuksella, sen 87,5 prosentin suuruisen osuuden SAB:stä, joka ei vielä ollut sen omistuksessa.

Komission päätös 94/1068/EY

37 Komissio teki 27.7.1994 Volkswagen-konsernille myönnetystä investointituesta Saksan uusissa osavaltioissa päätöksen 94/1068/EY (EYVL L 385, s. 1; jäljempänä Mosel I -päätös). Komissio lausui päätöksen perustelujen IV osan neljännessä kohdassa seuraavaa:

"Kun komissio päätti menettelyn aloittamisesta, se piti kaikkia Volkswagenin investointihankkeita Saksissa kokonaisuutena ja aikoi siis tehdä yhden päätöksen kaikesta tuesta. Volkswagen lykkäsi vuonna 1993 uusia tehtaita koskevia investointeja, mutta ilmoitti samalla, ettei tämä vaikuttanut valmistustekniikkaan, työpanokseen eikä muihin ratkaiseviin osatekijöihin. Tuona vuonna tehtaille tehdyn käynnin yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, ettei tämä käsitys enää pitänyt paikkaansa, mitä mieltä asiantuntijatkin olivat. Volkswagenkin myönsi, että vanhat suunnitelmat oli nyt hylätty ja että se oli laatimassa uusia. Uudet suunnitelmat auto- ja moottoritehtaiden rakentamiseksi eli Mosel II ja Chemnitz II liittyivät läheisesti Golf A 4:n valmistukseen, minkä oli määrä alkaa,

kun Mosel II:n tehdas saataisiin toimintaan eli vuonna 1997. Uusien suunnitelmien lopullinen muoto olisi selvillä vasta vuoden 1994 lopulla. Nykyisen tietämyksen mukaan ne sisältävät perusteellisia teknologisia ja tuotantoteknisiä muutoksia. Yhteys, joka aiemmin oli Treuhandin vanhoihin tehtaisiin tehtävien investointien ja uudelle sijaintipaikalle rakennettavien uusien tehtaiden välillä, on selvästikin kadonnut. Näin ollen komissio on päättänyt käsittelevänsä tässä vaiheessa ainoastaan olemassa olevien tehtaiden uudelleenjärjestelyä, sillä sen ei ollut mahdollista saada täsmällistä kuvaa tilanteesta käytettävissä olevien tietojen avulla, ja tekevänsä päätöksen uusista hankkeista, kun Volkswagen ja Saksa kykenevät esittämään lopulliset tuki- ja investointisuunnitelmat. — —"

38 Mosel I -päätöksestä käy ilmi, että Mosel I:n maalaamo ja kokoonpanoyksikkö oli uudistettu ja että niitä oli muutettu Treuhandanstaltin kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti (ks. tämän tuomion 18 kohta). Alkuvaiheessa vuoteen 1992 asti Mosel I:ssä koottiin VW Polo ja Golf A 2 -malleja, joiden osat valmistettiin Volkswagen-konsernin muilla tehtailla ja toimitettiin irrallisina Moseliin. Vuoden 1992 heinäkuussa Moselissa alkoi Golf A 3 -mallin valmistus, kun Mosel I:n maalaamon ja kokoonpanoyksikön muutostyöt oli saatu päätökseen ja Mosel II:n uusi korinrakentamo oli saatu käyttöön, mutta prässäys tapahtui edelleen muualla. Seuraavaksi siirrettiin logistiikka Wolfsburgista (Saksa) Mosel I:een tammikuussa 1993, ja lähistöllä alkoi toimia uusia Mosel I:lle ja Chemnitz I:lle osia toimittamaan kykeneviä alihankintayrityksiä. Mosel II:n uusi prässäämö lähellä Mosel I:tä aloitti toimintansa maaliskuussa 1994.

39 Tässä tilanteessa komissio on katsonut Mosel I -päätöksen 1 artiklassa muun muassa, että vuoden 1993 loppuun asti, jolloin uudelleenjärjestelyn oli määrä olla päättynyt, myönnetyt eri tuet eli yhteensä 487,3 miljoonaa DEM Mosel I:tä varten ja 84,8 miljoonaa DEM Chemnitz I:tä varten soveltuivat yhteismarkkinoille. Sitä vastoin eräät myöhemmin myönnetyt tuet, kuten korvaus- ja

modernisointi-investointien tuet, jotka Mosel I -päätöksen mukaan eivät olleet yhteisön puitteiden mukaan sallittuja, katsottiin yhteismarkkinoille soveltumattomiksi (ks. Mosel I -päätöksen perustelujen IX ja X osa).

40 Saksan hallitus ilmoitti komissiolle sittemmin useaan otteeseen, että Mosel II:n ja Chemnitz II:n rakentaminen oli viivästynyt. Komissio muistutti 12.4.1995 päivätyllä kirjeellään Saksan viranomaisia siitä, että niiden oli ilmoitettava sille Volkswagenin suunnitelmat, jotka koskivat näitä uusia tehtaita, jotta se kykenisi tutkimaan niitä koskevan tuen. Kirjeeseen ei vastattu. Komissio vaati 4.8.1995 päivätyllä kirjeellään ilmoittamaan sille tarvittavat tiedot viipymättä ja ilmoitti tekevänsä — mikäli Saksa ei antaisi pyydettyjä tietoja — käytettävissään olevien tietojen perusteella väliaikaisen päätöksen, jonka jälkeen annettaisiin lopullinen päätös. Saksan hallitus vastasi tähän kirjeeseen 22.8.1995 päivätyllä kirjeellä, jossa komissiolle kerrottiin, että Volkswagenin investointisuunnitelmat eivät vieläkään olleet lopulliset.

41 Komissio teki 31.10.1995 päätöksen 96/179/EY Saksan hallituksen määräämisestä toimittamaan kaikki asiakirjat ja tiedot Volkswagen-ryhmän uusista investointihankkeista Saksan uusissa osavaltioissa ja hankkeille myönnettävästä tuesta (EYVL 1996, L 53, s. 50).

42 Komissio sai tämän päätöksen johdosta eräitä näihin hankkeisiin ja tuotantokapasiteettiin liittyviä tietoja 20.11.1995 järjestetyssä tapaamisessa. Tiedot vahvistettiin 13.12.1995 päivätyllä kirjeellä, ja niitä selvennettiin lisää 21.12. ja 22.12.1995 järjestetyn paikan päälle tehdyn käynnin yhteydessä. Komissio esitti Saksan viranomaisille lisää kysymyksiä 15.1.1996. Komissiolle annettiin valtaosa puuttuneista tiedoista 23.1.1996 käydyn keskustelun jälkeen lähetetyillä, 1.2. ja 12.2.1996 päivätyillä kirjeillä.

21.2.1996 tehdyt päätökset

43 Saksin osavaltion talous- ja työvoimaministeriö teki 21.2.1996 vuosien 1991, 1993 ja 1994 päätöksiä muuttavat kaksi päätöstä. Investointiavustusten määrä Mosel II:ta varten oli nyt yhteensä 499 miljoonaa DEM, joka jakautui vuosille 1991—1997, ja Chemnitz II:ta varten 109 miljoonaa DEM, joka jakautui vuosille 1992—1997.

44 Komissio muistutti 23.2.1996 päivätyllä kirjeellään Saksan viranomaisia siitä, ettei se ollut vielä saanut eräitä tietoja. Nämä tiedot ilmoitettiin sille 25.3.1996 järjestetyssä tapaamisessa, ja niistä keskusteltiin 2.4. ja 11.4.1996. Uusi tapaaminen järjestettiin 29.5.1996.

Riidanalainen päätös

45 Komissio teki 26.6.1996 riidanalaisen päätöksen, jonka päätösosassa määrätään seuraavaa:

"1 artikla

Seuraavat Saksan suunnittelemat tuet Volkswagen[in] — — investointihankkeille Sachsenissa ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 artiklan

3 kohdan c alakohdan ja Euroopan talousalueesta [2 päivänä toukokuuta 1992] tehdyn sopimuksen [EYVL 1994, L 1, s. 3) 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa yhteensoveltuvia:

— Saksan [Volkswagen-konsernille sen] investointihankkeille Moselissa (Mosel II) ja Chemnitzissä (Chemnitz II) investointiavustusten muodossa myöntämä tuki 418,7 miljoonaan Saksan markkaan asti;

— Saksan [Volkswagen-konsernille] Moselin (Mosel II) ja Chemnitzin (Chemnitz II) investointihankkeita varten investointien veronhuojennuksina myöntämä tuki 120,4 miljoonaan Saksan markkaan asti.

2 artikla

Seuraavat Saksan suunnittelemat tuet Volkswagen[in] — — investointihankkeille Sachsenissa eivät ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa yhteensoveltuvia, eikä niitä saa myöntää:

— [Volkswagen-konsernille] Mosel II:n ja Chemnitz II:n investointihankkeita varten suunniteltu investointituki tukialuelain mukaisina nimellisarvoltaan 51,67 miljoonan Saksan markan suuruisina investoinneista tehtävinä erityispoistoina;

— [Volkswagen-konsernille] Mosel II:n investointihankkeita varten suunniteltu investointituki, joka ylittää 1 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainitun määrän [eli] 189,1 miljoona[a] Saksan mark[kaa].

3 artikla

Saksa takaa, että Moselissa sijaitsevien tehtaiden kapasiteetti ei ylitä 432:ta yksikköä päivässä vuonna 1997. — —

Tämän lisäksi Saksa antaa ja selvittää komissiolle vuosikertomuksia tukikelpoisten 2 654,1 miljoonan Saksan markan suuruisten Mosel II:ssa ja Chemnitz II:ssa suoritettavien investointien toteuttamisesta sekä todella suoritetuista tuen maksuista, sen varmistamiseksi, että yhdistetty tuen voimakkuus bruttoavustusekvivalenttina ilmaistuna ei ylitä 22,3:a prosenttia Mosel II:ssa ja 20,8:aa prosenttia Chemnitz II:ssa. — —

4 artikla

Saksan on ilmoitettava komissiolle kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta päätöksen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

5 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle."

46 Volkswagenin hallituksen puheenjohtajan Saksin osavaltion pääministerille 8.7.1996 lähettämän kirjeen johdosta Saksin osavaltio maksoi heinäkuussa 1996 Volkswagenille 90,7 miljoonaa DEM investointiavustuksina, jotka riidanalaisessa päätöksessä oli katsottu yhteismarkkinoille soveltumattomiksi.

Asian käsittelyn vaiheet

47 Saksin osavaltio nosti 26.8.1996 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista ja jolle annettiin asianumero T-132/96; Volkswagen ja VW Sachsen nostivat puolestaan vastaavan kanteen 13.9.1996, ja tälle kanteelle annettiin asianumero T-143/96.

48 Saksan liittotasavalta on nostanut tätä samaa päätöstä vastaan nyt käsiteltävänä olevan kanteen, joka on jätetty yhteisöjen tuomioistuimeen 16.9.1996.

49 Yhteisöjen tuomioistuin päätti 4.2.1997 antamallaan määräyksellä lykätä tämän asian käsittelyn, kunnes ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on julistanut tuomionsa asioissa T-132/96 ja T-143/96.

50 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti päätti 13.3.2000 antamallaan määräyksellä hyväksyä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijaksi tähän asiaan tukemaan komission vaatimuksia.

51 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän tuomion 47 kohdassa tarkoitetut kanteet yhdistetyissä asioissa T-132/96 ja T-143/96, Freistaat Sachsen ym. vastaan komissio, 15.12.1999 antamallaan tuomiolla (Kok. 1999, s. II-3663; jäljempänä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio).

52 Saksin osavaltio sekä toisaalta Volkswagen ja VW Sachsen ovat yhteisöjen tuomioistuimeen 23.2.2000 jättämillään kahdella valituksella hakeneet muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon; näille valituksille on annettu asianumerot C-57/00 P ja C-61/00 P.

Oikeudellinen arviointi

53 Saksan liittotasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan ensiksikin riidanalaisen päätöksen 2 artiklan ja toiseksi kyseisen päätöksen 1 artiklan siltä osin kuin siinä rajoitetaan yhteismarkkinoille soveltuvat investointiavustukset enintään 418,7 miljoonaan Saksan markkaan ja investointien veronhuojennukset enintään 120,4 miljoonaan Saksan markkaan, minkä lisäksi Saksan liittotasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta lopuksi kumoamaan kyseisen päätöksen 3 artiklan toisen kohdan siltä osin kuin bruttoavustusekvivalenttina ilmaistu yhdistetty todellinen tuki-intensiteetti on Mosel II:n osalta rajoitettu 22,3 prosenttiin ja Chemnitz II:n osalta 20,8 prosenttiin. Kyseinen jäsenvaltio vaatii myös, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

54 Saksan liittotasavalta vetoaa kanteensa tueksi useisiin kumoamisperusteisiin, jotka perustuvat EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan (josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohta) rikkomiseen, EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) säädetyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin, EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan b alakohdan rikkomiseen, EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkomiseen, EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan rikkomiseen, siihen, että komission suorittama kustannus-hyötyanalyysi on käsittämätön ja virheellinen sekä lopuksi luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen.

55 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen perusteettomana ja velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

56 Komission vastauksen johdosta antamassaan vastauksessa Saksan liittotasavalta on luopunut kahdesta kanneperusteesta, eli siitä, joka perustuu perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkomiseen, sekä siitä, joka perustuu luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan rikkomista

57 Saksan hallitus katsoo useisiin tietoihin (tuottavuus, Itä-Saksan vähäinen vientiaste, kotimaisen kysynnän ja paikallisen tuotannon välinen ero, bruttokansantuotteen kasvu, bruttokansantuote asukasta kohden sekä työttömyysaste) nojautuen, että Saksan jaon aiheuttama vakava haitta on vaikuttanut Itä-Saksaan määräämättömän ajan, myös vuonna 1996.

58 Kyseinen hallitus katsoo, että myönnetty tuki soveltuu yhteismarkkinoille, kun perustamissopimuksen 92 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, ja käsiteltävänä olevassa tapauksessa asia on näin.

59 Komissio on riidanalaisessa päätöksessä kuitenkin tarkoituksellisesti kieltäytynyt soveltamasta kyseistä sääntöä sillä perusteella, että poikkeuksia valtiontukea koskevasta kiellosta on tulkittava suppeasti. Kiistämättä sitä, että poikkeuksia on tulkittava tällä tavalla, Saksan hallitus moittii komissiota siitä, että se on rajoittanut äärimmilleen perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetyn poikkeuksen ulottuvuutta, vaarantaen siten kyseisen määräyksen tehokkaan vaikutuksen.

60 Saksan hallitus huomauttaa, että kyseinen määräys on myös Saksan yhdistymisen jälkeen säilytetty sopimuksessa Euroopan unionista, Amsterdamin sopimuksessa sekä sopimuksessa Euroopan talousalueesta, mikä osoittaa, että kyseisten sopimusten tekijät ymmärsivät kyseisen poikkeuksen siten, että sillä on tarkoitus selvitä Saksan poliittisesta ja taloudellisesta jaosta johtuvasta erityistilanteesta.

61 Perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohtaa sovellettaessa komission olisi tyydyttävä tarkistamaan, että kansalliset viranomaiset eivät ole kyseistä määräystä soveltaessaan käyttäneet sitä väärin hyväkseen, ja komission pitäisi erityisesti tarkistaa, että tuki on tarkoitettu korvaamaan Saksan jakoon liittyvä taloudellinen haitta, mitä komissio ei ole tarkkaan ottaen tehnyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

62 Lisäksi verrattaessa perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdassa käytettyjä käsitteitä ("taloudellisen haitan korvaamiseksi") kyseisen kohdan b alakohdassa käytettyihin käsitteisiin ("aiheuttaman vahingon korvaamiseksi") ilmenee, että ensiksi mainitun määräyksen tarkoittamassa tilanteessa taloudellinen haitta ei ole syntynyt jonkin yksittäisen ja äkillisen tapahtuman johdosta, vaan se on syntynyt asteittain, Itä-Saksan ja Länsi-Saksan erillisen kehityksen takia.

63 Komissio on tässä tapauksessa käyttänyt valvontavaltaansa suhteettomalla tavalla, ja se on tahallaan jättänyt tarkastelematta tarpeen korvata Saksan jakoon liittyvä taloudellinen haitta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

64 Perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määrätään, että yhteismarkkinoille soveltuu "tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi".

65 Koska näitä määräyksiä ei ole kumottu Saksan yhdistymisen jälkeen sopimuksella Euroopan unionista eikä Amsterdamin sopimuksella ja koska yhteisön oikeussäännöt ovat soveltamisalaltaan objektiivisia, ei voida ajatella, että ne olisivat menettäneet tarkoituksensa tämän yhdistymisen jälkeen (ks. asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 47 ja 48 kohta ja asia C-334/99, Saksa v. komissio, tuomio 28.1.2003, Kok. 2003, s. I-1139, 116 kohta).

66 Koska on kuitenkin kyse perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määrätystä poikkeuksesta kyseisen artiklan 1 kohdassa vahvistettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia, on ensin mainittua määräystä tulkittava suppeasti (edellä mainittu asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 49 kohta).

67 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo katsonut edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio 19.9.2000 antamansa tuomion 52 kohdassa ja edellä maini-

tussa asiassa Saksa vastaan komissio 28.1.2003 antamansa tuomion 120 kohdassa, että Saksan jaolla tarkoitetaan historiallisesti vuonna 1948 tehtyä kahden miehitetyn vyöhykkeen välistä jakoa ja että tämän vuoksi "jaosta aiheutunut taloudellinen haitta" voi merkitä ainoastaan sitä taloudellista haittaa, jota uudesta fyysisestä rajalinjasta aiheutunut eristys tuotti tietyille Saksan alueille, kuten Saksan alueen eri osien välisten kauppasuhteiden katkeamisesta johtunut markkina-alueiden menetys tai liikenneyhteyksien katkeaminen.

68 Saksan hallitus on erityisesti suullisessa käsittelyssä kiistänyt yhteisöjen tuomioistuimen kyseisen tulkinnan, ja se on pääasiassa esittänyt, että perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukainen käsite "jaon aiheuttama taloudellinen haitta" soveltuu tukeen, joka on tarpeen taloudellisen kehityksen sen jälkeenjääneisyyden korvaamiseksi, jonka syynä voi olla uusien osavaltioiden alueella vallinnut poliittis-taloudellinen järjestelmä.

69 Tätä tulkintaa Saksan jaon aiheuttaman taloudellisen haitan käsitteestä ei voida hyväksyä.

70 Saksan hallituksen kannassa, jonka mukaan perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla olisi mahdollista täysin korvata uusien osavaltioiden kärsimä sinänsä kiistaton taloudellinen jälkeenjääneisyys, ei oteta huomioon sitä, että tämä alakohta on poikkeusmääräys, eikä asiayhteyttä, johon se liittyy, eikä myöskään sillä tavoiteltuja päämääriä (ks. edellä mainittu asia Saksa v. komissio, tuomio 28.1.2003, 121 kohta).

71 Tältä osin on muistettava, että poikkeusta yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia, on tulkittava suppeasti (ks. tämän tuomion 66 kohta).

72 Kuten edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio 19.9.2000 annetun tuomion 54 kohdasta selkeästi ilmenee, tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla voidaan korvata ainoastaan se taloudellinen haitta, joka on välittömästi aiheutunut Saksan maantieteellisestä jaosta.

73 Tästä seuraa, että perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohtaa ei voida tulkita siten, että se kattaa tilanteet, jotka eivät ole välittömiä jälkiseurauksia Saksojen välisestä aiemmasta rajasta, vaan jotka ovat suurelta osin konkreettinen seuraus Saksan demokraattisen tasavallan noudattamasta talouspolitiikasta.

74 Saksan hallituksen esittämästä perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohtaa koskevasta tulkinnasta olisi siis seurauksena sen suoran yhteyden katkeaminen, jonka on välttämättä vallittava taloudellisen haitan ja Saksan maantieteellisen jaon välillä.

75 Vanhojen ja uusien osavaltioiden väliset kehityserot selittyvät muilla syillä kuin Saksan jaosta aiheutuneella maantieteellisellä jakautumisella, ja tällaisia muita syitä ovat muun muassa Saksan kahdessa osassa toteutetut erilaiset poliittis-taloudelliset järjestelmät.

76 Tästä seuraa, että koska Saksan hallitus ei ole osoittanut, että tuki oli tarpeen Saksan maantieteellisestä jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi, se ei ole näin ollen osoittanut komission rikkoneen perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohtaa.

77 Saksan hallitus väittää kuitenkin muutoin, että komissio ei ole aiemmin tulkinnut kyseistä määräystä yksinomaan säännöksenä, jonka tarkoituksena on korvata

Länsi-Saksan ja Itä-Saksan välisestä rajasta välittömästi aiheutuva haitta, vaan myös säännöksenä, jolla pyritään selviämään taloudellisista seurauksista, jotka aiheutuvat Saksan jakautumisesta erilaisiin talousvyöhykkeisiin. Saksan hallitus viittaa tältä osin Saarin alueelle myönnettävästä tuesta, jotta sen yhdentyminen Saksan liittotasavallan talouselämään helpottuisi, 11 päivänä joulukuuta 1964 tehtyyn komission päätökseen (Euroopan talousyhteisön tiedote 2-1965, s. 33; jäljempänä Saarin aluetta koskeva päätös).

78 Tästä päätöksestä ilmenee, että komissio on hyväksynyt joko perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan b alakohdan tai 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla tietyt tuet ensiksikin karkotetuille, pakolaisille ja sodasta tai laitosten siirroista kärsineille henkilöille, toiseksi Neuvostoliiton vyöhykkeen raja-alueelle, kolmanneksi Berliinille (Saksa) sen poikkeuksellisen sijainnin takia ja lopuksi Saarin alueelle, jotta sen yhdentyminen Saksan liittotasavaltaan helpottuisi.

79 Toisin kuin Saksan hallitus väittää, näitä tukia ei kuitenkaan ole myönnetty yksinomaan Saarin alueelle, ja lisäksi sitä oikeudellista perustaa, johon komissio on nojautunut kyseiselle osavaltiolle myönnetyn tuen hyväksymiseksi, ei ole yksilöity selkeästi. Kuten julkisasiamies on todennut yhdistetyissä asioissa C-57/00 P ja C-61/00 P, Freistaat Sachsen ym. vastaan komissio (tuomio tänä samana päivänä), antamansa ratkaisuehdotuksen 71 kohdassa, perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 92 artiklan 2 kohdan c alakohta mainitaan valinnaisesti, ja koska Saarin aluetta koskevassa päätöksessä viitataan myös Neuvostoliiton vyöhykkeen raja-alueille ja Berliinille myönnettäviin tukiin, viittauksesta perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohtaan ei voida päätellä, että kyseinen viittaus on tehty ainoastaan Saarin alueeseen liittyen, kun on mahdollista, että se on tehty ainoastaan Neuvostoliiton vyöhykkeen raja-alueisiin ja Berliiniin liittyen.

80 On joka tapauksessa syytä huomata, että riippumatta siitä, minkälaisen tulkinnan komissio on aikoinaan antanut perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan

c alakohdalle, kyseinen tulkinta ei voi vaikuttaa siihen, onko riidanalaisessa päätöksessä esitetty komission tulkinta tästä samasta määräyksestä perusteltu ja näin ollen pätevä.

81 Riidanalaisen päätöksen pätevyyttä on nimittäin tarkasteltava ainoastaan perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan kannalta, eikä väitetyn aikaisemman käytännön valossa.

82 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista

Päätöksen perustelujen väitetty puuttuminen perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan osalta

83 Toisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa Saksan hallitus moittii komissiota siitä, että se on perustellut riidanalaisen päätöksen ainoastaan perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan osalta, vaikka Saksan hallitus oli esittänyt, että se katsoo perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan olevan määräävä oikeudellinen perusta. Kyseisen hallituksen mukaan komissio on ilman mitään perusteluita tyytynyt tältä osin vetoamaan siihen, että viimeksi mainittua määräystä on tulkittava suppeasti, minkä lisäksi se on tyytynyt viittaamaan siihen, että kyseistä määräystä ei pidä soveltaa uusille investointihankkeille myönnettävään aluetukeen.

84 Saksan hallitus kuitenkin toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuuden laajuus riippuu muun muassa kyseessä olevan toimen luonteesta. Silloin, kun päätös on osoitettu yksilöidylle taholle, tätä velvollisuutta koskevat erityisen ankarat ehdot, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa ja jotta niin jäsenvaltioille kuin kansalaisille, joita asia koskee, selviävät ne olosuhteet, joissa yhteisön toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta. Tällaiset perustelut ovat tässä tapauksessa sitäkin tärkeämpiä, koska asia koskee paitsi jäsenvaltiota myös osavaltion viranomaisia ja yksityistä yhtiötä.

85 Saksan hallitus lisää, että komission tekemä viittaus muihin päätöksiin, joita myös rasittaa perustelujen virheellisyys, ei tee riidanalaista päätöstä ymmärrettäväksi niille, joita asia koskee.

86 Komission mukaan riidanalainen päätös on riittävästi perusteltu, koska se kuuluu asiayhteyteen, jonka Saksan hallitus laajalta osin tuntee.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

87 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä yhteisön toimielimen toimenpiteen perustelut siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, jota niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja siltä osin kuin sitä,

ovatko päätöksen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisia, tutkitaan paitsi päätöksen sanamuodon myös asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen suhteen (ks. erityisesti yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio, tuomio 13.3.1985, Kok. 1985, s. 809, Kok. Ep. VIII, s. 107, 19 kohta ja asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta).

88 Pitää paikkansa, että riidanalainen päätös sisältää yhteenvedon niistä syistä, joiden vuoksi komissio kieltäytyi soveltamasta perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädettyä poikkeusta tämän tapauksen tosiseikastoon.

89 On kuitenkin korostettava, että riidanalainen päätös on tehty asiayhteydessä, jonka Saksan hallitus hyvin tuntee, ja että se on vakiintuneen päätöskäytännön mukainen.

90 Tältä osin on korostettava, että ollessaan yhteydessä komissioon Saksan hallitus on useaan otteeseen vuodesta 1990 alkaen vedonnut perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohtaan ja korostanut kyseisen määräyksen merkitystä uusien jäsenvaltioiden taloudellisen jälleenrakentamisen kannalta.

91 Saksan hallituksen käsitykset tästä asiasta on torjuttu useilla komission päätöksillä, kuten SST-Garngesellschaft GmbH:lle, Thüringen, myönnettäväksi suunnitellusta tuesta 21 päivänä joulukuuta 1993 tehdyllä päätöksellä 94/266/EY (EYVL 1994, L 114, s. 21), Mosel I -päätöksellä ja Saksan suunnittelemasta tuesta Textilwerke Deggendorf GmbH:lle, Thüringen, 5 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä päätöksellä 94/1074/EY (EYVL L 386, s. 13).

92 Tämä asiayhteys huomioon ottaen riidanalainen päätös on voitu perustella suppeasti (asia 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique ym. v. komissio, tuomio 26.11.1975, Kok. 1975, s. 1491, Kok. Ep. II, s. 535, 31 kohta ja edellä mainittu asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 105 kohta).

93 Tässä tapauksessa on todettava, että vaikka perustelut ovat suppeat, riidanalainen päätös on kuitenkin riittävästi perusteltu.

94 Tästä seuraa, että toisen kanneperusteen ensimmäinen osa ei ole perusteltu.

Riidanalaisen päätöksen perustelujen väitetty ristiriitaisuus investoinnin luonteen osalta

95 Toisen kanneperusteen toisessa osassa Saksan hallitus väittää, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat ristiriitaiset. Kyseisen hallituksen mukaan on kuitenkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että päätösten on sisällettävä selkeät, yksiselitteiset ja ristiriidattomat perustelut, joiden avulla tuomioistuimet voivat suorittaa oikeudellista valvontaa.

96 Saksan hallituksen mukaan riidanalainen päätös on siltä osin moniselitteinen ja ristiriitainen, että vaikka komissio on kyseisen päätöksen perustelujen XII osassa tuonut esiin olemassaolevan kapasiteetin laajennuksen, se on sitä vastoin näiden perustelujen III osan viidennessä kohdassa ja perustelujen V osassa katsonut hankkeen olevan yhtenäinen hanke, jota ei ollut vielä saatettu loppuun ja jota oli siten lykätty. Ei ole mahdollista käsitellä samaa investointiprosessia katsomalla sen olevan samanaikaisesti sekä loppuun viety, jolloin sitä voidaan siten laajentaa, että myös sellainen, jota ei ole viety loppuun, vaan pelkästään lykätty.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

97 Tältä osin on todettava, että on riidatonta, että Volkswagen päätti vuonna 1993 lykätä osan alun perin suunnitellusta investointihankkeesta.

98 Käsite investoinnin laajennus ei sitä vastoin lainkaan viittaa hankkeen varsinaiseen toteuttamisaikatauluun. Tämä käsite pitää suhteuttaa täysin uuden sijoituksen (ns. greenfield-hankkeen) käsitteeseen.

99 Riidanalaisen päätöksen perustelujen XII osan kahdeksannesta kohdasta ilmenee selvästi, että greenfield-investoinnilla tai -hankkeella "ei tarkoiteta pelkästään sitä, että tehdas todella sijaitsisi 'vihreällä niityllä', vaan sitä, että investoivan yrityksen kannalta sijaintipaikka on uusi, eikä vielä kehittynyt". Kyseisen kohdan mukaan "tämän vuoksi yritys kohtaa seuraavan kaltaisia näille hankkeille tyypillisiä erityisongelmia verrattuna olemassaolevan tehtaan laajentamiseen: sopiva infrastruktuuri ja järjestetty logistiikka puuttuvat, ei ole kyseisen yrityksen konkreettisiin tarkoituksiin koulutettua työvoimaa eikä järjestettyä laitetoimittajaverkkoa".

100 Tässä tapauksessa komissio on riidanalaisen päätöksen perustelujen XII osan yhdeksännessä kohdassa sitä vastoin ottanut huomioon, että "Moselin investointihankkeen eri osat otetaan käyttöön eri ajankohtina". Koska Moseliin vuonna 1994 perustettu ajoneuvotehdas oli täysin toimiva, komissio on voinut tämän johdosta perustellusti päätellä kyseisen osan kymmenennessä kohdassa, että yhteisön oikeuden kannalta "maalaamoon ja loppuasennukseen Mosel II:ssa tulevaisuudessa tehtäviä investointeja ei siten enää katsota greenfield-investoinneiksi, vaan olemassaolevan kapasiteetin laajennukseksi".

101 Edellä esitetystä on pääteltävä, että koska riidanalaisen päätöksen perustelut eivät ole ristiriitaiset, toisen kanneperusteen toinen osa ei ole perusteltu.

102 Tämän tuomion 94 ja 101 kohdasta seuraa siten, että tämä kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan b alakohdan rikkomista

103 Saksan hallitus moittii komissiota siitä, että se ei ole soveltanut perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan b alakohtaa eikä liioin perustellut kieltäytymistään soveltaa tätä määräystä, johon Saksan hallitus väittää kaiken varalta vedonneensa oikeudellisena perustana. Saksan hallitus viittaa riidanalaisen päätöksen perustelujen X osan toiseen kohtaan, jossa todetaan seuraavaa:

"Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaista poikkeusta ei varmasti voida soveltaa Saksan tapauksessa. Vaikka Saksan yhdistyminen on haitannut Saksan taloutta, ei se yksin riitä 92 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamiseksi tukijärjestelyyn. Hyväksyessään Kreikan yksityistämisohjelman vuonna 1991 komissio katsoi edellisen kerran, että tukijärjestely auttoi poistamaan jäsenvaltion taloudessa olleen vakavan häiriön. Kyseisessä päätöksessä komissio huomautti, että yksityistämisohjelma oli oleellinen osa niitä toimenpiteitä, jotka 4 päivänä maaliskuuta 1991 tehdyn neuvoston päätöksen 91/306/ETY mukaan oli toteutettava koko kansantalouden tervehdyttämiseksi. Saksan tilanne on selvästi toinen."

104 Saksan hallituksen mukaan perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on sovellettava, koska jäsenvaltion tiettyjen alueiden — kuten uusien osavaltioiden — taloudellinen tilanne on erittäin vakava.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

105 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea "— — jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen".

106 Kun otetaan huomioon tämän säännöksen asiayhteys ja systematiikka sekä se, että poikkeuksia yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia, on tulkittava suppeasti (ks. tämän tuomion 66 kohta), on todettava, että kyseisessä määräyksessä tarkoitetun häiriön on vaikutettava jäsenvaltion talouteen, eikä pelkästään jäsenvaltion jonkun alueen tai alueen osan talouteen.

107 Jäsenvaltion epäedullisessa asemassa olevat alueet voivat nimittäin perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan tai c alakohdan nojalla saada tukea, jonka komissio katsoo olevan yhteismarkkinoille soveltuva.

108 Saksan hallitus on kuitenkin kolmannen kanneperusteen osalta tyytynyt viittaamaan Saksin osavaltion talouden vakavaan häiriöön, eikä se ole lainkaan väittänyt, että kyseisestä tilanteesta olisi ollut seurauksena vakava häiriö Saksan liittotasavallan taloudessa.

109 Tästä seuraa, että Saksan hallituksen väite, joka koskee kieltäytymistä soveltaa perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, on hylättävä.

110 Mitä sitten tulee väitteeseen, jonka mukaan kieltäytymistä kyseisestä soveltamisesta ei ole perusteltu, on todettava tämän tuomion 87 ja 92 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen, että vaikka riidanalaisen päätöksen perustelut ovatkin tältä osin suppeat, päätös on riittävästi perusteltu, kun otetaan huomioon asian asiayhteys, komission tässä yhteydessä aikaisemmin tekemät päätökset, muun muassa Mosel I -päätös, sekä se, että hallinnollisen menettelyn aikana ei ole esitetty yksilöityjä väitteitä.

111 Edellä esitetystä seuraa, että kolmas kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan rikkomista

Neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa

112 Saksan hallitus väittää neljännen kanneperusteen ensimmäisessä osassa, että vaikka perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan c alakohta ei olisi sovellettavissa, komission olisi pitänyt ottaakseen kantaa tuen soveltuvuuteen yhteismarkkinoille ottaa huomioon tiedot, jotka sillä oli kyseessä olevaa tukea myönnettäessä, eikä niitä tietoja, jotka sillä oli riidanalaista päätöstä tehtäessä.

Kyseisen tuen myöntämishetkellä sitä ei kuitenkaan koskenut erillinen ilmoitusvelvollisuus, koska se kuului 19. puiteohjelmaan, jonka komissio oli hyväksynyt Saksan hallitukselle 2.10.1990 osoittamassaan kirjeessä.

113 Saksan hallituksen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että arvioitaessa sitä, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille, ratkaisevaa on tuen myöntämisajankohta, joten huomioon otettava päivämäärä on 22.3.1991. Saksan hallituksen mukaan yhteisön puitteet eivät kuitenkaan olleet tuohon aikaan voimassa Saksassa, koska niiden voimassaolo oli päättynyt 31.12.1990 ja koska liittohallitus vastusti niitä.

114 Näiden yhteisön puitteiden voidaan näin ollen katsoa olleen voimassa vasta huhtikuusta 1991 lähtien, ja siis tuen myöntämispäivän eli 22.3.1991 jälkeen.

115 Riidanalainen tuki olisi näin ollen pitänyt katsoa kuuluvaksi tukijärjestelmään, jolle komissio oli antanut yleisen hyväksyntänsä.

116 Komissio katsoo, että Saksan hallituksen väitteet ovat virheellisiä. Komissio vetoaa pääasiassa ensiksikin siihen, että riidanalaisen päätöksen tekohetkellä 26.6.1996 komissio ei ollut velvollinen nojautumaan tilanteeseen, joka tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta vallitsi maaliskuussa 1991. Toiseksi, vaikka sen olisi pitänyt nojautua tilanteeseen, joka tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta vallitsi maaliskuussa 1991, riidanalainen tuki olisi joka tapauksessa pitänyt ilmoittaa sille ja sen olisi pitänyt tarkistaa tuki rajoituksetta. Komissio toteaa lopuksi, että vaikka sen olisi pitänyt perustaa päätöksensä päivämäärään, jolloin Saksan liittotasavalta ei ollut vielä antanut hyväksyntäänsä autoteollisuutta koskevien yhteisön puitteiden soveltamiselle, tämä ei olisi estänyt komissiota soveltamasta tätä säännöstä.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

117 Saksan hallituksen väitteiden perustana on se lähtökohta, että koska yhteisön puitteet eivät olleet sovellettavissa tammikuun 1991 ja maaliskuun 1991 välisenä aikana, 19. puiteohjelmassa säädettyyn aluetukijärjestelmään kuuluvalle riidanalaiselle tuelle oli saatu hyväksyntä.

118 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

119 Kuten tämän tuomion 8 ja 12 kohdasta selkeästi ilmenee, Saksan hallitus on todennut, että 19. puiteohjelmassa tarkoitettujen aluetukien hyväksyminen ei ulotu siinä mainittuihin aloihin, muun muassa autoteollisuuteen, koska tukea saavan hankkeen kustannukset ylittävät 12 miljoonaa ecua.

120 Saksan hallitus on sitä paitsi ymmärtänyt asian näin, kuten tämän tuomion 8 kohdassa olevasta 19. puiteohjelmaa koskevasta lainauksesta ilmenee.

121 Tästä seuraa, että koska hyväksyminen ei kata tukia autoteollisuudelle, riidanalaisesta tuesta oli ilmoitettava joko yhteisön puitteiden nojalla tai — jos ne eivät sovellu — perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan nojalla.

122 Kun otetaan huomioon, että kysymys yhteisön puitteiden sovellettavuudesta tammikuun 1991 ja huhtikuun 1991 välillä ei ole merkityksellinen, tämän kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

Neljännen kanneperusteen toinen osa

123 Neljännen kanneperusteen toisessa osassa Saksan hallitus katsoo komission menetelleen virheellisesti, kun se on perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohtaa soveltaessaan suorittanut hankkeen kustannus-hyötyanalyysin, jossa Mosel II:ta ja Chemnitz II:ta koskevaa hanketta ei enää katsottu täysin uudeksi investoinniksi (greenfield-investoinniksi), vaan laajennusinvestoinniksi, vaikka hanketta oli vuosien varrella luonnehdittu toisella tavalla.

124 Kyseinen analyysi johtaa Volkswagenin kärsimien haittojen arvioinnissa sovellettavan ajankohdan osalta sekä epäedullisempiin tietoihin että tuen heikompaan soveltuvuuteen. Saksan hallituksen mukaan on kuitenkin kiistatonta, että Mosel II ja Chemnitz II ovat greenfield-investointeina toteutettuja uusinvestointeja ja että jos ne olisi katsottu sellaisiksi, riidanalaisten investointiavustusten kokonaismäärä olisi katsottu yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

125 Käyttökustannusten laskemisen osalta komissio on erotellut toisistaan greenfield-investoinnit, joiden osalta se ottaa lisäkustannukset huomioon viiden vuoden ajalta, ja toisaalta laajennusinvestoinnit, joiden osalta se ottaa lisäkustannukset huomioon ainoastaan kolmen vuoden osalta.

126 Riidanalaisen päätöksen perustelujen XII osan kahdeksannen kohdan mukaan "ilmauksella greenfield-hanke ei tarkoiteta pelkästään sitä, että tehdas todella sijaitsisi 'vihreällä niityllä', vaan sitä, että investoivan yrityksen kannalta sijaintipaikka on uusi, eikä vielä kehittynyt. Tämän vuoksi yritys kohtaa seuraavan kaltaisia näille hankkeille tyypillisiä erityisongelmia verrattuna olemassaolevan tehtaan laajentamiseen: sopiva infrastruktuuri ja järjestetty logistiikka puuttuvat, ei ole kyseisen yrityksen konkreettisiin tarkoituksiin koulutettua työvoimaa eikä järjestettyä laitetoimittajaverkkoa. Jos kuitenkin samaan ryhmään kuuluva lähellä sijaitseva tehdas voi toimittaa näitä palveluja, pidetään hanketta laajennushankkeena, jopa silloin, kun se todellakin sijaitsee uudella tuotantoalueella. Nämä yhteisön määritelmät erotetaan uusinvestoinnin käsitteestä, joka voidaan määritellä kansallisessa laissa. Koska tämän määritelmän mukaisella greenfield-hankkeella on enemmän ongelmia ja täyden tuotantokyvyn ja tuottavuuden saavuttamiseksi tarvittava aika on jonkin verran pidempi, käyttökustannushaittojen laskeminen pidemmälle aikavälille voi olla tarkoituksenmukaista. — —".

127 Komissio on tässä tapauksessa katsonut, että Mosel II:n korinrakentamo ja prässäämö ovat greenfield-hankkeita. Komissio on kustannus-hyötyanalyysissään ottanut näin ollen huomioon niiden käyttökustannukset viiden vuoden ajalta eli vuosilta 1993—1997 (korinrakentamo) ja vuosilta 1994—1998 (prässäämö). Mosel II:n ja Chemnitz II:n maalaamo ja kokoonpanoyksikkö on sitä vastoin katsottu laajennusinvestoinneiksi, joten niiden käyttökustannukset on otettu huomioon kolmen vuoden ajalta eli vuosilta 1997—1999.

128 Riidanalaisen päätöksen perustelujen XII osan yhdeksännessä ja kymmenennessä kohdassa todetaan seuraavaa:

"Nyt käsiteltävässä asiassa komission oli otettava huomioon, että Moselin investointihankkeen eri osat otetaan käyttöön eri ajankohtina. Tällöin myös eri osahankkeita koskevat käynnistysvaikeudet ilmenevät eri aikoina. Lisäksi komissio otti huomioon, että toteuttamisen lykkäämisen johdosta myös hank-

keen luonne on muuttunut. Prässäämön ja korin rakennusyksiköiden perustamisen sekä niiden vanhaan Mosel I -tehtaaseen yhdistämisen myötä Moseliin oli perustettu jo vuonna 1994 täysin toimiva ajoneuvotehdas. Tämä käy ilmi VW-yrityksen kannattavuudesta Sachsenissa vuodesta 1994.

Maalaamoon ja loppuasennukseen Mosel II:ssa tulevaisuudessa tehtäviä investointeja ei siten enää katsota greenfield-investoinneiksi, vaan olemassaolevan kapasiteetin laajennukseksi. Koska laitetoimittajien verkko on jo olemassa (ks. edellä) ja koska infrastruktuuri on jo luotu ja suurin osa työntekijöistä saadaan Mosel I:stä, on hankkeella vain erittäin vähän greenfield-hankkeelle tyypillisiä haittoja. Tämä koskee myös Chemnitz II -moottoritehdasta. Kuten myös muissa kapasiteetin laajennustapauksissa, pystytään näissä tehtaissa laajentamaan tuotantoa erittäin nopeasti. Vaikka Saksan viranomaiset ja VW ehdottivat alun perin kaikkien Moselin ja Chemnitzin hankkeiden analysoimista ajalta 1998—2002, komissio on tutkinut greenfield-hankkeiden toimintahaittoja viiden vuoden ajalta, 1993—1997 (korin rakennus) ja 1994—1998 (prässäämö), ja laajennusten toimintahaittoja kolmen vuoden ajalta 1997—1999 (maalaamo, loppuasennus, Chemnitz II). Tutkimuksessa otettiin myös huomioon, että prässäämön ja korinrakennusyksikön kapasiteettia laajennettiin samaan aikaan (1997—1999) 432 autosta 750 autoon päivässä, jotta se pystyisi toimittamaan tavaraa uudelle Mosel II -tehtaalle täysipainoisesti. Tämän vuoksi analyysissä otettiin huomioon myös laajennuksesta johtuneet käyttökustannushaitat kyseisenä aikana (1997—1999)."

129 Komissiolla on perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa tältä osin laaja harkintavalta (ks. erityisesti asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 23—25 kohta), joten siltä osin kuin kysymys on siitä, onko Mosel II:n ja Chemnitz II:n maalaamot ja

kokoonpanoyksiköt luonnehdittava greenfield-investoinneiksi vai laajennusinvestoinneiksi, yhteisöjen tuomioistuimen valvonta rajoittuu niiden tosiseikkojen aineellisen paikkansapitävyyden tarkistamiseen, jotka on otettu huomioon kiistettyä luonnehdintaa tehtäessä, sekä sen tarkistamiseen, että ei ole tehty ilmeistä arviointivirhettä.

130 Tältä osin on syytä todeta, että greenfield-investoinnin ja laajennusinvestoinnin käsitteitä on tulkittava yhteisön oikeuden kannalta, sillä muuten näiden käsitteiden sisältö ja ulottuvuus voisivat vaihdella sovellettavan kansallisen lain mukaisesti, mikä olisi vastoin yhteisön oikeuden yhdenmukaista soveltamista.

131 Komission käsitys, jonka mukaan huomioon otettavien käyttökustannushaittojen määrä riippuu siitä, onko luotava täydellinen infrastruktuuri (komission mukaan tilanne on tällainen silloin, kun sopiva infrastruktuuri, järjestetty logistiikka, kyseisen yrityksen konkreettisiin tarkoituksiin koulutettu työvoima ja järjestetty laitetoimittajaverkko puuttuvat) vai onko tällainen infrastruktuuri jo olemassa, ei ole ilmeisen virheellinen, ja kyseinen käsitys vastaa vaatimusta siitä, että poikkeuksia perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa säädetystä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan valtiontuet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia, on tulkittava suppeasti (ks. tämän tuomion 66 kohta).

132 Komissio on perustellusti ja tekemättä ilmeistä arviointivirhettä voinut tältä osin katsoa, että Mosel II:n ja Chemnitz II:n maalaamoita ja kokoonpanoyksiköitä ei voida luonnehtia greenfield-investoinneiksi, koska viimeistään vuodesta 1994 lähtien oli olemassa täysin toimiva autotuotantoyksikkö, joka koostui Mosel I:n maalaamosta ja kokoonpanoyksiköstä, Mosel II:n prässäämöstä ja korinrakennusyksiköstä sekä Chemnitz II:sta. Asiakirja-aineistosta ilmenee erityisesti, että Volkswagenilla oli vuodesta 1994 lähtien kyseisessä paikassa sopiva infrastruktuuri, järjestetty logistiikka, sen tarkoituksiin koulutettu työvoima ja hyvin järjestetty laitetoimittajaverkko, joten toteutettu investointi voitiin katsoa riidanalaisen päätöksen mukaiseksi laajennusinvestoinniksi.

133 Tästä seuraa, että neljännen kanneperusteen toinen osa ei ole perusteltu.

134 Kaiken edellä esitetyn perusteella tämä kanneperuste on hylättävä.

Viides kanneperuste, joka koskee sitä, että komission suorittama kustannus-hyötyanalyysi on käsittämätön ja virheellinen

135 Saksan hallitus moittii viidennessä kanneperusteessaan komissiota siitä, että se ei ole ottanut huomioon alkuperäistä, todellista tilannetta Mosel II:een ja Chemnitz II:een tehtyjen investointien osalta ja että se on esittänyt riittämättömiä toteamuksia tämän uuden investoinnin osalta.

136 Tämä huomautus koskee erityisesti komission riidanalaisessa päätöksessä esittämää toteamusta, jonka mukaan Moselissa on ollut toimiva ja kannattava tehdas jo vuoden 1994 puolivälistä lähtien. Tällä toteamuksella sivuutettiin Mosel I:ssä ja Chemnitz I:ssä Treuhandanstaltin kanssa lokakuussa 1990 tehdyn periaatesopimuksen jälkeen toteutetut uudelleenjärjestelytoimenpiteet, jotka olivat väliaikaisia toimenpiteitä ja joiden tarkoituksena oli työllistää henkilöstö Mosel II:n ja Chemnitz II:n rakentamiseen saakka. Mosel I:n ja Chemnitz I:n väitetyn kannattavuuden osalta komissio on ymmärtänyt väärin Volkswagen-konsernin sisäiset laskentamenetelmät. VW oli myös Saksissa olevan toimintansa osalta aina korostanut komissiolle, että koko investointihanketta on käsiteltävä kokonaisuutena, ja se oli kieltänyt kyseisen hankkeen jakamisen osiin. Saksan hallitus viittaa tältä osin Volkswagenin ja VW Sachsenin sekä Saksin osavaltion huomautuksiin, jotka ne ovat esittäneet asioissa T-132/96 ja T-143/96 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle jättämissään kirjelmissä.

137 Komission mukaan Saksan hallituksen kyseinen kanneperuste, jonka mukaan komission riidanalaisessa päätöksessä suorittama analyysi on käsittämätön, ei ole perusteltu, ja kyseinen kanneperuste on siten vailla oikeudellista merkitystä.

138 Komissio vetoaa pääasiassa siihen, että Saksan hallitus on läheisesti osallistunut hallinnolliseen menettelyyn. Lisäksi kyseiselle hallitukselle on toimitettu useita luonnoksia kustannus-hyöty-analyyseistä, jotka komissio on toteuttanut vuodesta 1992 lähtien, ja niitä on kommentoitu kohta kohdalta kyseisen hallituksen edustajien kanssa.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

139 Ilman että on tarpeen tarkastella kysymystä siitä, otetaanko tämä kanneperuste tutkittavaksi, on syytä todeta ensiksikin sen väitteen osalta, joka koskee väitettyä perustelujen puuttumista kustannus-hyötyanalyysin laskennan osalta, että Saksan hallitus on läheisesti osallistunut riidanalaisen päätöksen valmistelumenettelyyn, ja se tietää siis syyn, jonka takia komissio katsoo, että se ei voi yhtyä Volkswagenin tekemään kustannus-hyötyanalyysiin (ks. vastaavasti asia 13/72, Alankomaat v. komissio, tuomio 11.1.1973, Kok. 1973, s. 27, 12 kohta).

140 On myös huomautettava, että komission ei ole päätöksen perusteluissa vastattava asianosaisten esittämiin kaikkiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin, kunhan se on ottanut huomioon kaikki tämän asian olosuhteet ja merkitykselliset seikat (ks. vastaavasti asia C-360/92 P, Publishers Association v. komissio, tuomio 17.1.1995, Kok. 1995, s. I-23, 39 kohta ja yhdistetyt asiat C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5151, 32 kohta).

141 Tämän asian asiakirja-aineistosta ilmenee, että Saksan hallitus ei ole kiistänyt sitä, että sille on toimitettu luonnokset komission vuodesta 1992 lähtien toteuttamista useista kustannus-hyötyanalyyseistä ja että niitä on kommentoitu kohta kohdalta kyseisen hallituksen edustajien kanssa muun muassa 11.4. ja 29.5.1996 pidetyissä kokouksissa. Lisäksi lopullisessa kustannus-hyötyanalyysissä, johon riidanalainen päätös perustuu, on pääasiassa toistettu se analyysi, joka sisältyy edellä mainituissa kokouksissa tarkasteltuihin luonnoksiin, ja siltä osin kuin riidanalainen päätös eroaa kyseisissä kokouksissa käsitellyistä luonnoksista, nämä eroavaisuudet ovat Volkswagenin ja VW Sachsenin edun mukaisia.

142 Riidanalaisen päätöksen perusteluja on näin ollen pidettävä riittävinä, koska se seikka, että kyseisessä päätöksessä ei toisteta kustannus-hyötyanalyysin kaikkia tietoja ja että kyseistä analyysiä ei ole liitetty mainittuun päätökseen — luottamuksellisuuteen liittyvien ilmeisten syiden takia — ei ole tältä osin merkityksellinen.

143 Mitä sitten toiseksi tulee väitteeseen, jonka mukaan vuodesta 1994 lähtien olisi ollut olemassa toimiva tehdas, asiakirja-aineistosta ilmenee, että viimeistään vuodesta 1994 lähtien oli olemassa toimiva autotuotantoyksikkö, joka koostui Mosel I:n maalaamosta ja kokoonpanoyksiköstä, Mosel II:n prässäämöstä ja korinrakennusyksiköstä sekä Chemnitz II:sta. Toisin kuin Saksan hallitus väittää, Volkswagen ja VW Sachsen pystyivät näin ollen kyseisestä ajankohdasta lähtien kiistatta aloittamaan autotuotannon.

144 Mitä sitten kolmanneksi tulee Mosel I:n ja Chemnitz I:n väitettyyn kannattavuuden puutteeseen, on todettava, että Saksan hallitus ei ole edes pääpiirteittäin esittänyt ainoatakaan seikkaa, joka tukisi tätä väitettä.

145 Mitä sitten lopuksi tulee siihen, että investointihanketta on käsiteltävä kokonaisuutena eikä osina, kuten komissio on tehnyt, on todettava, että eri tehtaat on otettu käyttöön eri aikaan, joten kutakin yksikköä on arvioitava erikseen niin, että kyetään ottamaan huomioon sijaintipaikan valmistumisaste kunkin yksikön aloittaessa toimintansa. Tämä erillinen arviointi on välttämätöntä ottaen huomioon komission suorittama erottelu greenfield-investointien ja laajennusinvestointien välillä, sillä tästä erottelusta seuraa väistämättä erottelu hyväksyttyjen tukien intensiteetin välillä.

146 Edellä esitetystä seuraa, että viides kanneperuste on hylättävä.

147 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

148 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Saksan liittotasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Timmermans Edward

Jann Skouris Macken

von Bahr Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä syyskuuta 2003.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti