YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

17 päivänä kesäkuuta 1999 *

Asiassa C-75/97,

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään asianajajat Gerwin van Gerven ja Koen Coppenholle, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Freddy Brausch, 11 rue Goethe,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Gérard Rozet ja oikeudellisen yksikön virkamies Wouter Wils, prosessiosoite Luxemburgissa c/o saman yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii Belgian myöntämästä tuesta Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien yhteydessä 4 päivänä joulukuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 97/239/EY (EYVL 1997, L 95, s. 25) kumoamista,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. Hirsch (esittelevä tuomari), G. F. Mancini, H. Ragnemalm ja R. Schintgen,

julkisasiamies: A. La Pergola,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 17.9.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.11.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Belgian kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 19.2.1997 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Belgian myöntämästä tuesta Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien yhteydessä 4 päivänä joulukuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 97/239/EY (EYVL 1997, L 95, s. 25; jäljempänä riidanalainen päätös).

Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien yhteydessä toteutetut toimenpiteet

2 Työntekijöiden sosiaaliturvajärjestelmään sovellettavista yleisistä periaatteista 29.6.1981 Belgiassa annetulla lailla (Moniteur belge 2.7.1981, s. 8575) käynnistettiin niin kutsuttu Maribel-ohjelma. Tämän lain 35 §:n mukaan työnantajille, joiden palveluksessa on ruumiillisen työn tekijöitä, on jokaisen tällaisen työntekijän osalta myönnetty alennus sosiaaliturvamaksuista.

3 Belgiassa 12.2.1993 annetun kuninkaan päätöksen (Moniteur belge 9.3.1993, s. 4995) mukaan työnantajille on 1.1.1993 alkaen myönnetty ruumiillisen työn tekijöiden osalta tietyillä edellytyksillä sosiaaliturvamaksuista alennus, joka on suuruudeltaan vuosineljännekseltä työntekijää kohden 2 825 Belgian frangia (BEF) viidestä ruumiillista työtä tekevästä työntekijästä ja 1 875 BEF muista työntekijöistä, jos työnantajan palveluksessa on alle 20 työntekijää, ja 1 875 BEF ruumiillista työtä tekevästä työntekijästä, jos työnantajan palveluksessa on ainakin 20 työntekijää.

4 Belgiassa 14.6.1993 annetussa kuninkaan päätöksessä (Moniteur belge 7.7.1993, s. 16069), jolla otettiin käyttöön Maribel kaksi -ohjelma, määrättiin uudesta muutoksesta 1.7.1993 alkaen. Alennuksen enimmäismäärä yrityksissä, joiden palveluksessa on alle 20 työntekijää, korotettiin viidestä ruumiillista työtä tekevästä työntekijästä 3 000 BEF:iin työntekijää kohden. Muiden työntekijöiden tapausten osalta säilytettiin ennallaan 1 875 BEF:n suuruinen alennus vuosineljännekseltä työntekijää kohden.

5 Jos työnantaja harjoittaa toimintaansa pääasiallisesti aloilla, joilla esiintyy eniten kansainvälistä kilpailua, tämä määrä korotettiin 14.6.1993 annetulla kuninkaan päätöksellä edellä mainitun 3 000 BEF:n osalta 7 200 BEF:iin ja edellä mainitun 1 875 BEF:n osalta 6 250 BEF:iin (jäljempänä lisäalennukset) vuosineljännekseltä työntekijää kohden.

6 Belgian lainsäätäjä määritteli kyseessä olevat talouden alat Euroopan yhteisön tilastollisesta toimialaluokituksesta 9 päivänä lokakuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3037/90 (EYVL L 293, s. 1) mukaisten tilastollisen

luokituksen 2-numerotasojen 13—22 ja 24—36 avulla. Lisäalennuksesta hyötyvät siis yritykset, jotka harjoittavat toimintaansa sellaisilla aloilla kuin energiaa tuottamattomien aineiden louhinta, kemianteollisuus, metallurgia ja metallityöt, tarkkuus- ja optiikkalaitteiden valmistus sekä muu jalostusteollisuus.

7 Belgiassa 22.2.1994 annetussa kuninkaan päätöksessä (Moniteur belge 18.3.1994, s. 6724), jolla otettiin käyttöön Maribel kolme -ohjelma, määrättiin, että 1.1.1994 alkaen lisäalennusten määrä korotettiin vuosineljännekseltä työntekijää kohden niiden yritysten osalta, jotka harjoittavat toimintaansa aloilla, joilla esiintyy eniten kansainvälistä kilpailua, 9 300 BEF:iin korkeintaan viidestä ruumiillista työtä tekevästä työntekijästä ja 8 437 BEF:iin muista ruumiillista työtä tekevistä työntekijöistä yrityksissä, joiden palveluksessa on alle 20 työntekijää, ja 8 437 BEF:iin ruumiillista työtä tekevistä työntekijöistä yrityksissä, joiden palveluksessa on ainakin 20 työntekijää.

8 Viimeksi mainitulla kuninkaan päätöksellä Maribel kolme -ohjelma ulotettiin koskemaan asetuksen N:o 3037/90 mukaiseen tilastolliseen luokitukseen perustuvan kansallisen luokituksen alajaotteluun 60.242 kuuluvia kansainvälisiä kuljetuksia 1.1.1994 alkaen ja joitakin muita lento- ja merikuljetusten aloja sekä kuljetuksiin liittyviä toimintoja, jotka kuuluvat saman toimialaluokituksen alajaotteluihin 61.100, 61.200, 62.100, 62.200, 63.111 ja 63.220, 1.4.1994 alkaen.

9 Maribel kolme -ohjelman soveltamisalaa laajennettiin vielä 1.7.1994 alkaen 21.6.1994 tehdyllä kuninkaan päätöksellä (Moniteur belge 28.6.1994, s. 17355) puutarhanhoitoon, metsänhoitoon ja metsän hyötykäyttöön.

10 Maribel kaksi ja kolme -ohjelmilla annettuja lisäalennuksia sovelletaan kuitenkin ainoastaan sellaisiin ruumiillista työtä tekeviin työntekijöihin, jotka työskentelevät vähintään 51 prosenttia heihin sovellettavassa työehtosopimuksessa määrätystä enimmäistyötuntimäärästä tai suurimmasta mahdollisesta työpäivien määrästä.

Riidanalainen päätös

11 Komissio vaati 17.8.1993 päivätyllä kirjeellään Belgian hallitusta toimittamaan sille tietoja Mirabel kaksi -ohjelmasta. Tämän vaatimuksen esittämisen jälkeen käytiin kirjeenvaihtoa, jonka perusteella komissio ilmoitti 9.7.1996 Belgian kuningaskunnalle päätöksestään aloittaa EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut EY 88 artiklan 2 kohta) määrätty menettely (EYVL C 227, s. 8; jäljempänä 9.7.1996 tehty päätös). Tämän menettelyn päätteeksi komissio teki riidanalaisen päätöksen.

12 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa: "Maribel kahden ja kolmen yhteydessä niille työnantajille ruumiillisen työn tekijöiden sosiaaliturvamaksujen osalta myönnetty lisäalennus, jotka harjoittavat pääasiallisesti toimintaansa aloilla, joilla esiintyy eniten kansainvälistä kilpailua, on laitonta valtion tukea ottaen huomioon, että siitä ei ole ilmoitettu ennakolta komissiolle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Lisäksi tuki on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määräysten mukaisesti yhteismarkkinoille soveltumatonta, eikä siihen voida soveltaa kyseisen artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia."

13 Päätöksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa: "Belgian on toteutettava tarvittavat toimenpiteet lopettaakseen viipymättä 1 artiklassa tarkoitettujen sosiaaliturvamaksujen lisäalennusten myöntäminen ja sen on vaadittava tuensaajayrityksiä maksamaan takaisin laittomasti myönnetty tuki. Takaisinmaksun on tapahduttava Belgian lainsäädännön menettelyjen ja säännösten mukaisesti — — ."

14 Komissio toteaa maksuista vuosineljänneksittäin työntekijää kohden annettavan alennuksen määrästä päätöksensä perustelujen I kohdassa, että yrityksille, jotka harjoittavat pääasiallista toimintaansa jollakin niistä aloista, joilla esiintyy eniten kansainvälistä kilpailua, myönnetty tuki, joka muodostuu perusalennuksen ja lisäalennuksen välisestä erotuksesta, on 26 248 BEF vuodessa työntekijää kohti. Sitä vastoin niiden yritysten osalta, joiden palveluksessa on alle 20 työntekijää, ensimmäisen viiden työntekijän osalta työntekijää kohden vuosineljänneksittäin

myönnettävä etuus on komission mukaan merkitykseltään vähäiseksi luokiteltava tuki, joka ei näin ollen kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) soveltamisalaan.

Belgian kuningaskunnan esittämät kanneperusteet

15 Belgian hallitus esittää viisi kanneperustetta kumoamisvaatimuksensa tueksi. Kolmella ensimmäisellä se riitauttaa sen, että riidanalainen päätös olisi perusteltu, ensinnäkin sillä perusteella, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat ovat yleisluonteisia talouspoliittisia toimenpiteitä eivätkä tukea, toiseksi sillä perusteella, että niillä ei ole vaikutusta yhteisön sisäiseen kauppaan, ja kolmanneksi sillä perusteella, että jos niiden katsottaisiin olevan perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, niihin olisi sovellettava perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta ja todettava, että ne soveltuvat yhteismarkkinoille. Kahdella viimeisellä perusteellaan Belgian hallitus riitauttaa velvollisuuden ryhtyä perimään takaisin Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien mukaisia tuiksi katsottavia sosiaaliturvamaksujen säästöjä sillä perusteella, että takaisin vaatiminen olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista, minkä lisäksi se olisi mahdotonta toteuttaa.

Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien luonne

16 Ensimmäisellä kanneperusteellaan Belgian hallitus riitauttaa sen, että riidanalainen päätös olisi perusteltu, sillä perusteella, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmissa myönnetyt lisäalennukset ovat yleisluonteisia talouspoliittisia toimenpiteitä, jotka eivät kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, eivätkä tässä määräyksessä tarkoitettua tukea. Tämän kanneperusteensa osalta Belgian hallitus tarkastelee erityisesti yleisiä arviointiperusteita, joiden avulla voidaan erottaa valtiontukea sisältävät toimenpiteet yleisluonteisista talouspoliittisista toimenpiteistä, mahdollista perustetta kyseessä oleville ohjelmille ja lopuksi budjettivarojen puutetta, joka nykyään rajoittaa ohjelmien soveltamisalaa.

17 Belgian hallitus perustaa pohdintansa ennen kaikkea komission julkaistuihin kannanottoihin ja erityisesti sen kilpailupolitiikkaa koskevaan 24. kertomukseen, joka koskee vuotta 1994, ja sen valtion tukien valvonnasta ja työkustannusten alentamisesta antamaan tiedonantoon 97/C 1/05 (EYVL 1997, C 1, s. 10; jäljempänä vuoden 1997 tiedonanto), ja väittää, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ilmene selkeitä viitteitä, joiden perusteella olisi mahdollista erottaa toisistaan edellä mainitut kaksi käsitettä, perustamissopimuksen 92 artiklaa ei sovelleta yleisluonteisiin toimenpiteisiin, joita sovelletaan jonkin jäsenvaltion kaikkiin yrityksiin, kunhan nämä toimenpiteet ovat objektiivisia eivätkä syrjiviä tai harkinnanvaraisia. Belgian hallituksen mukaan käsitteellä 'kaikki yritykset' tarkoitetaan yrityksiä, jotka ovat objektiivisesti samankaltaisessa tilanteessa. Se lisää, että vuoden 1997 tiedonannon mukaan toimenpiteet, jotka hyödyttävät joitakin työntekijäryhmiä, eivät sinänsä ole valtiontukea, jos niitä sovelletaan automaattisesti ja ilman syrjintää.

18 Komission mukaan on lähdettävä yleisesti sovellettavan oikeuden mukaisesta tavanomaisesta, kaikkiin yrityksiin sovellettavasta järjestelmästä ja tutkittava, ovatko tästä järjestelmästä säädetyt poikkeukset, joilla suositaan enemmän tai vähemmän suurta yritysryhmää, yleisen järjestelmän sisäisen logiikan mukaisia. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa perusteluja Maribel kaksi ja kolme -ohjelmissa myönnetyille sosiaalikuluhuojennuksille on etsittävä Belgian yleisen sosiaaliturvajärjestelmän sisäisestä logiikasta eikä kyseessä olevien ohjelmien erityistavoitteesta.

19 Belgian hallitus väittää, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat ovat yleisluonteisia sellaisen talouspoliittisen valinnan sisältäviä toimenpiteitä, jolla suositaan työpaikkojen luomista sellaisilla teollisuuden aloilla, joilla työskentelee suurin osa sellaisista ruumiillista työtä tekevistä työntekijöistä, joilla on alhaisen koulutuksen takia huono palkka. Tämä tavoite selittää Belgian hallituksen mukaan, miksi oikeus saada lisäalennuksia on rajoitettu koskemaan yrityksiä, jotka toimivat jalostusteollisuudessa ja joillakin kansainvälisen kuljetuksen aloilla, sillä nämä ovat aloja, joilla tapahtuu kaikkein eniten irtisanomisia ja saneerauksia. Belgian hallitus väittää, että jopa näillä aloilla oikeus lisäalennukseen myönnetään ainoastaan sellaisten ruumiillista työtä tekevien työntekijöiden osalta, jotka työskentelevät vähintään 51 prosenttia suurimmasta mahdollisesta työtuntimäärästä tai työpäivien määrästä.

20 Belgian hallitus myöntää, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien soveltamisalaa määriteltäessä käytetty viittaus yrityksiin, jotka joutuvat kohtaamaan kaikkein eniten kansainvälistä kilpailua, on kömpelö, mutta se korostaa, että tämä ei ole sellainen olennainen seikka, joka olisi otettu huomioon rajattaessa ohjelman soveltamisala tietyille aloille.

21 Belgian hallitus toteaa aloista, jotka eivät hyödy Maribel kaksi ja kolme -ohjelmista, että tällaisia ovat palveluala ja rakennusala ja että niiden jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle perustuu objektiivisiin seikkoihin eli siihen, että palvelualalla ruumiillinen työ muuttuu nopeasti ja että rakennusalalla ruumiillisen työn tekijöihin sovelletaan erityisiä sosiaaliturva- ja verojärjestelmiä.

22 Belgian hallitus väittää lopuksi, että Maribel-ohjelmat ovat osa yleistä sosiaalikulujen alentamista koskevaa politiikkaa. Se selittää, että budjettisyistä sen on täytynyt toimia progressiivisesti, joten alkuvaiheeksi tarkoitettuja Maribel kaksi ja kolme -ohjelmia ei ole vielä voitu ulottaa kaikkiin talouden aloihin. Tällaisen väliaikaisen, budjettisyihin perustuvan rajoituksen takia ei voida katsoa, että ohjelmat eivät olisi yleisluonteisia talouspoliittisia toimenpiteitä, kun ne ovat jo luonteeltaan riittävän yleisluonteisia. Maribel kaksi ja kolme -ohjelmissa myönnettyjä lisäalennuksia saa niin moni yritys, että ohjelmien on katsottava olevan niin yleisluonteisia, ettei niitä voida luokitella valtiontuiksi, joten ne eivät kuulu perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

Lisäalennusten valikoiva soveltamisala

23 Aluksi on syytä muistuttaa siitä, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, jos se vaikuttaa jäsen-

valtioiden väliseen kauppaan. Tukena pidetään muun muassa toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (asia C-200/97, Ecotrade, tuomio 1.12.1998, Kok. 1998, s. I-7907, 34 kohta).

24 Belgian hallitus ei kiistä sitä, että kuten komissio on todennut riidanalaisen päätöksensä perustelujen IV kohdassa, Maribel kaksi ja kolme -ohjelmilla perustetun järjestelmän mukaan edusta, joka on lisäalennus sosiaaliturvamaksuista, voivat hyötyä vain tietyt yritykset, joten se keventää näiden yritysten kustannuksia ja antaa niille rahoituksellisen edun, joka parantaa niiden kilpailuasemaa.

25 Valtion toimenpiteitä ei voida jättää katsomatta perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitetuksi tueksi suoraan yksinomaan sillä perusteella, että toimenpiteet ovat luonteeltaan sosiaalisia (asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4551, 21 kohta ja asia C-342/96, Espanja v. komissio, tuomio 29.4.1999, Kok. 1999, s. I-2459, 23 kohta). Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa ei nimittäin tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella (asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-723, 79 kohta ja em. asia Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, 20 kohta).

26 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on tarkastettava, hyödyttävätkö Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien mukaiset lisäalennukset ainoastaan tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä toimialoja ja täyttävätkö ne edellytyksen tuen erityisyydestä, joka on yksi valtiontuen käsitteen tunnusomaisista piirteistä, eli ovatko kyseessä olevat toimenpiteet luonteeltaan valikoivia (ks. vastaavasti em. asia Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, 24 kohta ja em. asia Ecotrade, tuomion 40 kohta).

27 Kuten Belgian hallitus on perustellusti todennut suullisessa käsittelyssä, ei voida katsoa, että riidanalaiset toimenpiteet olisivat valtiontukea sillä perusteella, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa niiden myöntäessä lisäalennuksia sosiaaliturvamaksuista (ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, 23 kohta). Käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan lisäalennuksen myöntämisen edellytykset on vahvistanut Belgian lainsäätäjä edellä mainituissa kuninkaan päätöksissä, eikä niissä jätetä toimivaltaisille viranomaisille etenkään lisäalennuksia saavien yritysten tai alojen valinnan osalta mitään harkintavaltaa.

28 Kuten sekä Belgian hallitus että komissio ovat todenneet, ei myöskään voida riitauttaa sitä, että riidanalaisten toimenpiteiden soveltamisalan rajoittaminen pelkästään ruumiillisen työn tekijöihin ja näistä vielä sellaisiin työntekijöihin, joiden työaika ylittää tietyn tuntimäärän, ei riitä sellaisen päätelmän tekemiseen, että kyseessä olisi perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettu tuki.

29 Kuten Belgian hallitus myöntää, on kuitenkin niin, että lisäalennuksista hyötyvät ainoastaan yritykset, jotka toimivat tietyillä jalostusteollisuuden aloilla, jotka on määritelty 14.6.1993 tehdyn kuninkaan päätöksen 1 §:ssä viittaamalla asetukseen N:o 3037/90 perustuvaan tilastolliseen luokitukseen ja 22.2.1994 tehdyn kuninkaan päätöksen 2 ja 3 §:ssä sekä 21.6.1994 tehdyn kuninkaan päätöksen 1 §:ssa määriteltyihin aloihin.

30 Belgian hallitus myöntää, että lisäalennuksista eivät hyödy yritykset, jotka toimivat muilla aloilla, joilla ruumiillista työtä tekevän työvoiman käyttö on kuitenkin yleistä. Tällaisia yrityksiä ovat yhtäältä ne, jotka toimivat muilla kuin kuninkaan päätöksissä mainituilla jalostusteollisuuden aloilla, ja toisaalta ne, jotka toimivat palvelualalla ja rakennusalalla.

31 Kun otetaan huomioon, että nämä alat, jotka työllistävät Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien soveltamisalaan kuuluvien alojen tavoin ruumiillisen työn tekijöitä, komissio on perustellusti katsonut riidanalaisen päätöksensä perustelujen

V kohdassa, että lisäalennuksen soveltamisalan rajaaminen tietyille aloille tekee toimenpiteestä valikoivan, joten toimenpide täyttää erityisyyttä koskevan edellytyksen.

Lisäalennusten poikkeusluonteisuus

32 Sillä perusteella, että toimenpiteestä hyötyviä yrityksiä on paljon, tai sillä perusteella, että teollisuuden alat, joilla nämä yritykset toimivat, ovat moninaisia ja tärkeitä, ei ole mahdollista päätellä, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat olisivat yleisluonteinen talouspoliittinen toimenpide, kuten Belgian hallitus väittää.

33 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on yhtäältä niin, että tukiohjelmassa myönnetyt tuet voivat koskea kokonaista talouden alaa ja silti kuulua perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan (ks. asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987, Kok. 1987, s. 4013, 18 kohta), ja toisaalta niin, että toimenpidettä, jonka tarkoituksena on vapauttaa osittain tietyn teollisuuden alan yritykset yleisen sosiaaliturvajärjestelmän tavanomaisen soveltamisen mukaisista maksuista ilman, että kyseistä vapautusta voitaisiin perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella, on pidettävä tukena (asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, 33 kohta).

34 Toimenpide, jonka tarkoituksena on edistää työpaikkojen luomista rajoittamalla joidenkin yritysten sosiaaliturvamaksujen määrää, on oikeudellisesti luonnehdittava valtiontueksi, jos sitä ei voida perustella yleisen sosiaaliturvajärjestelmän luonteella tai rakenteella.

35 Kyseessä oleva yleinen sosiaaliturvajärjestelmä on perustettu 29.6.1981 annetulla lailla, ja sen tavoitteena on lain 3 §:n mukaan "korvata työntekijän ammattitulo tai täydentää sitä työntekijän suojelemiseksi tiettyjen työhön liittyvien uhkien, tiettyjen perhe- ja elämäntilanteiden ja sosiaalisten uhkien seurauksilta". Saman

lain 22 §:stä ilmenee, että sosiaaliturvamaksut, jotka ovat ilmausta työntekijöiden ja työnantajien välisestä solidaarisuudesta, kuuluvat sosiaaliturvan rahoituslähteisiin, joten niiden tarkoituksena on myötävaikuttaa tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen.

36 Sellainen sosiaaliturvamaksuista myönnetty lisäalennus, joka koskee ainoastaan tiettyä työnantajaryhmää sillä perusteella, että nämä työnantajat toimivat tietyillä teollisuuden aloilla, ja jolla nämä työnantajat siten vapautetaan joistakin sosiaalikuluista, ei lähtökohtaisesti vaikuta poikkeukselliselta yleisen sosiaaliturvajärjestelmän luonteeseen ja rakenteeseen verrattuna.

37 Lisäksi yhteisön oikeuden nykytilassa jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa säännellä sosiaaliturvajärjestelmiään (asia C-238/94, García ym., tuomio 26.3.1996, Kok. 1996, s. I-1673, 15 kohta). Ne siis saavat tavoitella työvoimapoliittisia tavoitteita, kuten Belgian kuningaskunnan mainitsemia tavoitteita, joihin kuuluvat muun muassa ruumiillisen työn tekijöiden korkea työllisyys ja tietyn teollisuuden alan säilyttäminen Belgian talouden tasapainottamiseksi. Sosiaaliturvakulujen osalta on todettava, että komissio suorastaan ehdottaa jäsenvaltioille, että ne alentaisivat työvoimakustannuksia, kuten ilmenee erityisesti vuoden 1997 tiedonannon 1 kohdasta ja komission vuonna 1995 julkaisemasta luonnoksesta työllisyystuen suuntaviivoiksi (EYVL C 334, s. 4; jäljempänä suuntaviivat).

38 Sitä vastoin on korostettava, että Belgian viranomaisten tämän tavoitteen saavuttamiseksi toteuttamien lisäalennusten ainoana suorana vaikutuksena on antaa taloudellinen etuus ainoastaan lisäalennuksesta hyötyville yrityksille vapauttamalla ne osasta normaalisti niiden vastattavaksi kuuluvista sosiaalikuluista. Tämä pitää paikkansa sitäkin suuremmalla syyllä puutarhanhoidon ja metsänhoidon osalta, sillä niiden osalta Maribel kaksi ja kolme -ohjelmia ei missään tapauksessa voida perustella työllisyyspoliittisilla tavoitteilla, kuten Belgian hallitus on myöntänyt.

39 Maribel kaksi ja kolme -ohjelmia, joilla harjoitetaan työllisyyspolitiikkaa keinoilla, joilla annetaan ainoastaan kyseessä olevien, tietyillä talouden aloilla toimivien yritysten kilpailutilanteeseen vaikuttava suora etu, ei voida perustella Belgiassa voimassa olevan sosiaaliturvajärjestelmän luonteella ja rakenteella.

Budjettirajoitukset

40 Belgian hallituksen selityksiä, joiden mukaan Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat ovat yleisluonteinen talouspoliittinen toimenpide, jonka soveltamisalan ulottaminen kaikkiin talouden aloihin voidaan budjettisyistä toteuttaa vain asteittain, ei voida hyväksyä.

41 Vaikka jäsenvaltio ilmoittaa aikovansa myöhemmin ulottaa kaikkiin talouden aloihin ja siten saattaa yleisesti sovellettaviksi sellaiset toimenpiteet, jotka aluksi koskevat ainoastaan joitakin toiminnan aloja, tällaista aikomusta ei voida ottaa huomioon perusteena sille, että toimenpiteeseen ei sovellettaisi perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa, sillä tämän tuomion 25 kohdassa mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaisia toimenpiteitä on arvioitava yksinomaan niiden vaikutusten perusteella.

42 Päinvastaisella ratkaisulla, jonka mukaan toimenpidettä, joka saattaa olla lainvastaista tukea, arvioitaisiin sillä perusteella, aikooko jäsenvaltio saattaa sen yleisesti sovellettavaksi, tehtäisiin yhteisön oikeudesta tehotonta valtiontukia koskevissa asioissa. Kyseessä oleva jäsenvaltio voisi nimittäin tällöin välttyä yhteisön oikeussääntöjen soveltamiselta pelkästään ilmoittamalla, että se aikoo tulevaisuudessa saattaa moititun toimenpiteen yleisesti sovellettavaksi.

43 Tilanne on sama silloin, jos kyseessä oleva jäsenvaltio voi vedota seikkoihin, jotka saattavat olla ensimmäinen vaihe tutkittavana olevan toimenpiteen saattamisessa yleisesti sovellettavaksi. Niinpä Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien soveltamisalan ulottaminen koskemaan puutarhanhoito- ja metsänhoitoalalla toimivia yrityksiä ei mitenkään muuttaisi Belgian hallituksen aikomuksia koskevan väitteen arviointia.

44 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Belgian hallituksen väite, jonka mukaan komissio on virheellisesti pitänyt Maribel kaksi ja kolme -ohjelmia perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettuna tukena, on hylättävä. Belgian hallituksen ensimmäinen kanneperuste on siis hylättävä.

Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

45 Toisessa kanneperusteessaan Belgian hallitus väittää siltä varalta, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien katsottaisiin olevan perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua tukea, että nämä ohjelmat eivät vaikuta yhteisön sisäiseen kauppaan.

46 Se lisää, että riidanalaista päätöstä ei ole perusteltu riittävästi varsinkaan, koska siinä ei täsmennetä, minkälainen vaikutus riidanalaisilla toimenpiteillä on jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, joten päätös on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) määrätyn perusteluvelvollisuuden kanssa.

47 Niistä vaikutuksista, joita Maribel kaksi ja kolme -ohjelmilla on yhteisön sisäiseen kauppaan, on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun valtion myöntämä tuki vahvistaa yhden yrityksen asemaa yhteisön sisäisessä kaupassa verrattuna kilpaileviin yrityksiin, sen on katsottava vaikuttavan näihin kilpaileviin yrityksiin, vaikka tukea saava yritys ei itse harjoittaisi vientiä. Jos jäsenvaltio nimittäin myöntää tukea yritykselle, tuotanto

tässä valtiossa voi tämän takia pysyä ennallaan tai kasvaa, mistä seuraa, että sellaisten yritysten mahdollisuudet, joiden kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, viedä tuotteitaan tämän jäsenvaltion markkinoille huononevat (yhdistetyt asiat C-278/92—C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I-4103, 40 kohta).

48 Tukiohjelman osalta komissio voi tyytyä tutkimaan kyseessä olevan ohjelman erityispiirteitä arvioidakseen, annetaanko sillä tukea saaville yrityksille huomattava etu niiden kilpailijoihin verrattuna ja onko etu sellainen, että se hyödyttää pääasiassa jäsenvaltioiden välistä kauppaa käyviä yrityksiä (em. asia Saksa v. komissio, tuomion 18 kohta). Lisäksi siinä tilanteessa, että tuesta ei ole ilmoitettu, ei ole tarpeen, että komission päätöksen perusteluissa on ajankohtainen arvio tuen vaikutuksista kilpailulle ja jäsenvaltioiden väliselle kaupalle (asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-307, 33 kohta).

49 Tämän oikeuskäytännön mukaan tässä asiassa ei ole tarpeen, päinvastoin kuin Belgian hallitus väittää, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmista hyötyvät yritykset harjoittaisivat vientiä. On myös mahdollista, että ne toimivat vain paikallisesti.

50 Riidanalaisen päätöksen perustelujen V kohdassa toistetun, 14.6.1993 annetun kuninkaan päätöksen 1 §:n sanamuodonkin mukaan työnantaja hyötyy lisäalennuksesta, jos se "harjoittaa pääasiallista toimintaansa jollakin niistä aloista, joilla esiintyy eniten kansainvälistä kilpailua". Riidanalaisen päätöksen IV kohdassa täsmennetään, että lisäalennusten "ensisijainen päämäärä on pienentää niiden yritysten kustannuksia, jotka joko harjoittavat vientiä tai kilpailevat Belgiaan tuotavien ulkomaisten, eli toisista jäsenvaltioista tuotujen tuotteiden kanssa". Tätä toteamusta tukee Belgian hallituksen "yleistä työllisyyssuunnitelmaa koskeva selvitys", joka toimitettiin komissiolle riidanalaisen päätöksen perustelujen IV kohdan mukaan 27.12.1993 ja jossa tämä hallitus esitti, että erityisesti viennin tulosten heikentyminen oikeuttaa sosiaaliturvamaksujen suu-

remmat alennukset. Belgian hallitus ei ole riitauttanut tämän selvityksen olemassaoloa.

51 Kyseessä olevat ohjelmat siis saattavat vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan, koska ne ovat alakohtaista tukea, joka vapauttamalla kyseessä olevat yritykset osasta niiden sosiaalikuluja parantaa niiden kilpailukykyä sekä Belgian markkinoilla että viennissä verrattuna yrityksiin, joiden kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa. On siis pääteltävä, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat saattavat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua.

52 Tämän tuomion 47 ja 48 kohdassa mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella komissiota ei voida tässä tilanteessa moittia siitä, että se olisi perustellut päätöksensä perustamissopimuksen 190 artiklan vaatimukset huomion ottaen riittämättömästi.

53 Edellä esitetyn perusteella Belgian hallituksen toinen kanneperuste, jonka mukaan Maribel kaksi ja kolme -ohjelmilla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja jonka mukaan perusteluvelvollisuus on laiminlyöty, on hylättävä.

Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien soveltuvuus yhteismarkkinoille

54 Kolmannessa kanneperusteessaan Belgian hallitus väittää, että jos Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien katsottaisiin olevan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavaa tukea, niiden olisi perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella katsottava soveltuvan yhteismarkkinoille. Se moittii komissiota erityisesti siitä, ettei tämä ole riidanalaisessa päätöksessään eikä menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa myöntänyt, että nämä ohjelmat ovat luonteeltaan tuen myöntämistä työpaikkojen luomiseksi.

55 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sovellettaessa perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohtaa komissiolla on laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointia (asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1433, 34 kohta).

56 Komissio toteaa harkintavaltansa käytöstä etenkin suuntaviivojen 13 kohdassa ja vuoden 1997 tiedonannon 1 kohdassa, että se on perinteisesti suhtautunut myönteisesti tukeen, jonka tarkoituksena on työpaikkojen luomisen edistäminen.

57 Kuten riidanalaisen päätöksen perustelujen IV kohdasta ilmenee, komissio on tässä asiassa kuitenkin kieltäytynyt perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeusmääräyksen soveltamisesta ennen kaikkea sillä perusteella, että lisätuki myönnetään ilman mitään suoraa yhteiskunnallisen tai taloudellisen vastineen vaatimista tuensaajayrityksiltä, että lisätuki ei liity työpaikkojen luomiseen pienissä ja keskisuurissa yrityksissä ja että se ei liity sellaisten tiettyjen työntekijäryhmien työllistämiseen, joilla on erityisiä vaikeuksia sijoittua työmarkkinoille tai uudelleensijoittua siellä. Niinpä Maribel kaksi ja kolme -ohjelmilla perustetulla tukijärjestelmällä ei mitenkään taata, että työpaikkojen luomista koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa.

58 Tässä tilanteessa Belgian hallitus ei ole esittänyt selvitystä, jonka perusteella voitaisiin päätellä komission ylittäneen harkintavaltansa rajat katsoessaan, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat eivät täytä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrätyn poikkeuksen myöntämiselle asetettuja edellytyksiä.

59 Koska komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä kieltäytyessään myöntämästä perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta, myös Belgian hallituksen kolmas kanneperuste on hylättävä.

Tuen takaisinperimisvelvollisuuden suhteellisuusperiaatteen vastaisuus

60 Neljännessä kanneperusteessaan Belgian hallitus riitauttaa sille asetetun velvoitteen periä takaisin sosiaaliturvamaksuista myönnettynä lisäalennuksena annettu tuki sillä perusteella, että tällainen takaisin periminen on suhteellisuusperiaatteen vastaista. Kanneperusteensa tueksi se esittää kolme väitettä.

61 Ensinnäkin Belgian hallitus, joka myöntää, että komissiolla on harkintavaltaa ratkaistessaan, edellyttääkö se lainvastaisen tuen takaisin perimistä vai ei, väittää, että tämä seuraamus on liian raskas verrattuna rikkomisen vakavuuteen, kun otetaan huomioon, että yleisluonteisten toimenpiteiden käsite ja tämän käsitteen ja tuen rajanveto ovat sen mukaan epäselviä.

62 Toiseksi Belgian hallitus katsoo, että kun otetaan huomioon EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa (josta on tullut EY 10 artikla) määrätty yhteistyövelvoite, komissiolla oli velvollisuus rajoittaa vahinkoja, jotka aiheutuvat siitä, että Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat todetaan lainvastaisiksi, joten sen olisi pitänyt turvautua vähemmän pakottaviin toimenpiteisiin. Sen olisi ennen kaikkea pitänyt velvoittaa Belgian hallitus keskeyttämään ilmoittamatta jätetyn tuen maksaminen siksi ajaksi, kun se tutkii, onko tuki yhteensopiva valtiontukea koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

63 Lopuksi Belgian hallitus moittii komissiota siitä, ettei se antanut täsmällisiä tietoja siitä, aikooko se vaatia Maribel kaksi ja kolme -ohjelmissa myönnettyjen määrien takaisin perimistä. Koska komissio ei selkeästi ilmaissut käsitystään tutkintavaiheessa, se on rikkonut puolustautumisoikeuksia ja loukannut oikeusvarmuuden periaatetta.

Komission toimivalta edellyttää takaisin perimistä

64 Aluksi on muistutettava, että lainvastaisesti myönnetyn tuen poistaminen siten, että tuki peritään takaisin, on johdonmukainen seuraus siitä, että tuki on todettu lainvastaiseksi (asia 142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, 66 kohta), ja että valtiolle asetetulla velvollisuudella poistaa komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsoma valtiontuki pyritään palauttamaan aikaisempi tilanne (asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, Kok. 1995, s. I-699, 21 kohta). Belgian hallitus on sitä paitsi tunnustanut tämän lainvastaisina tukina myönnettyjen määrien takaisin maksamisen tarkoituksen.

65 Tämän palauttamisen seurauksena tuensaaja menettää markkinoilla kilpailijoihin verrattuna saamansa edun, ja tuen suorittamista edeltänyt tilanne palautuu (em. asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, 22 kohta). Koska palauttamisella on tarkoitus ainoastaan palauttaa ennalleen aiempi laillinen tilanne, sitä ei lähtökohtaisesti voida pitää sanktiona.

66 Tästä takaisin maksamisen tarkoituksesta seuraa myös, että lähtökohtaisesti komissio ei ylitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun harkintavaltansa rajoja muuta kuin poikkeustapauksissa (asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok. 1987, s. 901, 24 kohta), jos se määrää jäsenvaltion perimään takaisin lainvastaisena tukena myönnetyt määrät, sillä näin komissio ainoastaan palauttaa tilanteen ennalleen.

67 Belgian hallitus vetoaa kahteen erityistapaukseen, joissa komissio on joutunut luopumaan takaisin maksamista koskevasta vaatimuksestaan, mutta mikään ei nyt käsiteltävänä olevassa asiassa viittaa siihen, että kyse olisi poikkeuksellisista olosuhteista, joiden takia sama ratkaisu olisi perusteltu. Belgian hallitus ei itsekään esitä mitään perustelua, joka antaisi aiheen tällaiseen päätelmään, vaan pelkästään väittää takaisin perimistä koskevan vaatimuksen olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Laiminlyönnin ja takaisinperimisvelvollisuuden välinen epäsuhta

68 Siitä, onko tuen takaisinperimisvelvollisuus epäsuhtainen verrattuna Belgian hallituksen tapahtuneeksi väitettyyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen, on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan aikaisemman tilanteen ennalleen palauttamiseksi suoritettua lainvastaisesti myönnetyn valtion tuen takaisin perimistä ei lähtökohtaisesti voida pitää suhteettomana toimenpiteenä perustamissopimuksessa olevien valtion tukia koskevien määräysten tavoitteet huomioon ottaen (em. asia Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, 66 kohta ja em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, 75 kohta).

69 Se, että Belgian hallituksen mukaan yleisluonteisten toimenpiteiden käsite ja siten valtiontukia koskevien yhteisön oikeussääntöjen soveltamisala ovat epävarmoja, ei muuta tätä arviointia tai aiheuta sitä, että takaisin perimistä koskeva vaatimus olisi epätarkoituksenmukainen.

70 Belgian hallitus on itse todennut, että komissio oli 17.8.1993 päivätyllä kirjeellään pyytänyt tietoja Maribel kaksi -ohjelmasta hieman sen voimaantulon jälkeen. On selvää, ettei se siis voinut erehtyä siitä, että komissio aikoi tutkia, onko tämä toimenpide lainvastainen tuki vai ei. Sitä paitsi kirjeessä, jonka Belgian sosiaaliministeriö osoitti komission pyynnön jälkeen 15.9.1993 Belgian Euroopan yhteisöissä toimivalle pysyvälle edustajalle, mainitaan käsite tuki vientiyrityksille.

71 Yleisluonteisten toimenpiteiden käsitettä koskeva epävarmuus ei siis voinut estää Belgian hallitusta tietämästä menettelyn alusta lähtien, että Maribel kaksi -ohjelma saattoi olla perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua valtion-

tukea. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, jossa oli jo edellä mainitussa Deufil vastaan komissio annetussa tuomiossa tunnustettu, että komissiolla on toimivalta velvoittaa kansalliset viranomaiset määräämään suoritetut määrät palautettavaksi, ja ottaen huomioon komission käytännön tämän tuomion jälkeen Belgian hallitus ei voinut olla epätietoinen siitä vaarasta, että komissio saattaa velvoittaa sen perimään takaisin Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien mukaisesti myönnetyt määrät.

72 Tämän komission käytännön osalta ei voida riitauttaa sitä eikä myöskään olla epätietoisia siitä, että ennen kuin Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat edes käynnistettiin, komissiolla oli tapana määrätä tuet perittäväksi takaisin, jos se totesi, että tuki oli ristiriidassa valtiontukia koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa (ks. tältä osin asia 102/87, Ranska v. komissio, tuomio 13.7.1988, Kok. 1988, s. 4067, 9 kohta; em. asia Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, 6 kohta; em. asia Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, 8 kohta; em. asia Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, 2 kohta ja asia C-183/91, komissio v. Kreikka, tuomio 10.6.1993, Kok. 1993, s. I-3131, 3 kohta).

Lisätuen maksamisen keskeyttäminen tutkintavaiheen ajaksi

73 Belgian hallituksen toisen väitteen mukaan komissio on rikkonut velvoitettaan turvautua toimenpiteeseen, joka ei ole näin pakottava, ja tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun komissio toteaa, että tuki on myönnetty ilmoittamatta tästä komissiolle, komissio voi pyydettyään asianomaista jäsenvaltiota ilmaisemaan käsityksensä tältä osin tehdä väliaikaisen päätöksen, jolla jäsenvaltio määrätään keskeyttämään välittömästi tuen maksaminen, kunnes tukea koskeva asia on tutkittu (em. asia Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, 19 kohta ja em. asia Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, 46 kohta).

74 Tämä oikeuskäytäntö ei kuitenkaan tarkoita, että komission pitäisi automaattisesti määrätä kyseessä oleva jäsenvaltio keskeyttämään sellaisen tuen maksaminen, jota ei ole ilmoitettu perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti (asia T-49/93, SIDE v. komissio, tuomio 18.9.1995, Kok. 1995, s. II-2501, 83 kohta). Päinvastainen ratkaisu nimittäin aiheuttaisi, että perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiolle asetetulla laillisella velvoitteella olla täytäntöönpanematta suunniteltuja tukia ennen komission lopullista päätöstä ei olisi enää merkitystä, minkä takia jäsenvaltioiden ja komission roolit vaihtuisivat.

75 Käsiteltävänä olevassa asiassa määräyksellä keskeyttää tuen maksaminen ei olisi missään tapauksessa ollut samaa vaikutusta kuin takaisinperimisvelvollisuudella, koska osa lisäalennuksista oli jo myönnetty komission pyytäessä ensimmäistä kertaa tietoja tuista, olipa tämä pyyntö sitten tehty 17.8.1993, kuten Belgian hallitus väittää, tai 4.2.1994, kuten komissio on maininnut 9.7.1996 tehdyssä päätöksessään ja riidanalaisessa päätöksessään.

76 Ennen kuin komissio olisi määrännyt Belgian hallituksen keskeyttämään Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat, sen olisi lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pitänyt varata Belgian kuningaskunnalle tilaisuus esittää käsityksensä tällaisesta toimenpiteestä (em. asia Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, 46 kohta ja asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. I-3547, 43 kohta), mikä olisi väistämättä siirtänyt tuen maksamisen keskeyttämistä.

Komission aikomuksia koskevan tiedon puuttuminen

77 Belgian hallitus väittää, ettei komissio antanut sille tietoja aikomuksestaan tarpeen vaatiessa määrätä lainvastainen tuki takaisinperittäväksi, ja tältä osin on

todettava, että komissio on ilmoittanut, mitä ei ole kiistetty, että komission ensimmäisessä, Belgian hallituksen itsensä mukaan 17.8.1993 päivätyssä tietojensaantipyynnössä se julkaisi seuraavan varoituksen: "Komissio kiinnittää Belgian hallituksen huomion kaikille jäsenvaltioille 3.11.1983 lähettämäänsä kirjeeseen, joka koskee ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaan niille kuuluvia velvollisuuksia, sekä *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* nro C 318/3 24.11.1983 julkaistuun tiedonantoon, jossa muistutetaan, että kaikki lainvastaisesti myönnetyt tuet saatetaan vaatia maksettavaksi takaisin."

78 On myös lisättävä, että 9.7.1996 tehdyn päätöksen toiseksi viimeisessä luetelmakohdassa viitattiin uudestaan 3.11.1983 päivättyyn kirjeeseen ja 24.11.1983 julkaistuun tiedonantoon ja muistutettiin myös 4.3.1991, 22.2.1995 ja 30.5.1995 päivätyistä kirjeistä, jotka komissio oli osoittanut kaikille jäsenvaltioille ja jotka koskivat lainvastaisesti myönnettyjä tukia, sekä komission jäsenvaltioille osoittamasta, samaa aihetta koskevasta tiedonannosta (EYVL 1995, C 156, s. 5).

79 Komissio ei siis ole mitenkään antanut ymmärtää, että se tarpeen vaatiessa luopuisi vaatimasta Maribel kaksi ja kolme -ohjelmissa myönnettyjen määrien palauttamista. Niinpä Belgian hallitus ei voinut olla epätietoinen siitä vaarasta, että komissio saattaa velvoittaa sen perimään takaisin lainvastaiset tuet, joten sen väitteet, jotka koskevat oikeusvarmuuden periaatteen ja puolustautumisoikeuksien loukkaamista, on hylättävä.

Perustelujen puuttuminen

80 Toissijaisesti Belgian hallitus moittii komissiota siitä, että se ei ole perustellut tuen takaisin perimiseen velvoittavaa päätöstään ja on siten rikkonut perustamissopimuksen 190 artiklaa.

81 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuutta on arvioitava erikseen kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden ja erityisesti päätöksen sisällön, esitettyjen perusteiden luonteen sekä niiden henkilöiden mahdollisen tiedontarpeen perusteella, joihin kyseinen toimi kohdistuu (yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio, tuomio 13.3.1985, Kok. 1985, s. 809, 19 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, 31 kohta).

82 Valtiontukien osalta on kuitenkin niin, että kun suunniteltu tuki on perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan määräysten vastaisesti jo maksettu, komissio, jolla on toimivalta velvoittaa kansalliset viranomaiset vaatimaan tuki palautettavaksi, ei ole velvollinen ilmoittamaan erityisiä perusteita tämän toimivaltansa käyttämiselle (em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, 78 kohta).

83 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisessa päätöksessä ei ole mitään perusteluja tuen takaisin perimistä koskevalle vaatimukselle. Joskin perustelujen täydellinen puuttuminen erikseen tarkasteltuna tai jossakin toisessa asiayhteydessä saattaisi vaikuttaa kohtuuttomalta, varsinkin kun otetaan huomioon tämän päätöksen täytäntöönpanon hallinnolliset vaikeudet, jotka liittyvät Maribel kaksi ja kolme -ohjelmien laajaan soveltamisalaan ja monimutkaisuuteen, on korostettava, että päätös ei ole mitenkään yllätyksellinen tässä Belgian hallituksen hyvin tuntemassa tilanteessa, ja siinä selvitetään yksityiskohtaisesti, miltä osin kyseessä olevat tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille. Niinpä tämäkin Belgian hallituksen väite on hylättävä.

84 Edellä esitetyistä perusteista seuraa, että kanneperuste, jonka mukaan myönnettyjen määrien takaisinperimisvelvollisuus on suhteellisuusperiaatteen vastainen, on hylättävä.

Mahdottomuus täyttää takaisinperimisvelvollisuus

85 Viimeisessä kanneperusteessaan Belgian hallitus väittää, että sen on absoluuttisesti mahdotonta periä takaisin lisäalennuksina myönnettyjä määriä varsinkin, koska Maribel kaksi ja kolme -ohjelmat ovat soveltamisalaltaan laajoja ja luonteeltaan monimutkaisia. Se selvittää, että yli 2 000 yrityksessä pitäisi jokaisen vuosineljänneksen osalta tarkistaa ruumiillisen työn tekijöiden määrä täsmällisinä ajanjaksoina. Takaisin periminen on sen mukaan mahdotonta yrityksissä, jotka on tällä välin julistettu konkurssiin.

86 Komission mielestä tätä kanneperustetta ei pidä ottaa tutkittavaksi, ja se toteaa perustellusti, että Belgian hallituksen väittämä absoluuttinen mahdottomuus ei voi aiheuttaa riidanalaisen päätöksen pätemättömyyttä, koska tästä mahdottomuudesta on kyse vasta täytäntöönpanovaiheessa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että riidanalaisen toimen täytäntöönpanoon mahdollisesti liittyvät menettelylliset tai muut vaikeudet eivät voi vaikuttaa toimen laillisuuteen (em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, 80 kohta). Komissio ei sitä vastoin voi riidanalaisen päätöksen kaltaisella päätöksellä asettaa sellaista velvollisuutta, jonka täytäntöönpano on velvoitteen asettamisesta alkaen objektiivisella ja absoluuttisella tavalla mahdotonta, sillä tällainen päätös on pätemätön. Belgian hallituksen kanneperuste voidaan siis hyväksyä ainoastaan sillä edellytyksellä, että takaisin perimistä ei objektiivisesti arvioiden olisi koskaan voitu toteuttaa.

87 On lisättävä, että kun määräaika kumoamiskanteen nostamiselle sellaisesta komission päätöksestä, jolla jäsenvaltio velvoitetaan perimään lainvastainen tuki takaisin, on päättynyt, ainoa mahdollinen peruste, johon jäsenvaltio voi vedota puolustautuakseen komission perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla nostamaa kannetta vastaan, on absoluuttinen mahdottomuus panna takaisinperimisvelvollisuus asianmukaisesti täytäntöön (asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986, Kok. 1986, s. 89, 13 ja 14 kohta; asia 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989, Kok. 1989, s. 175, 8 kohta; em. asia komissio v. Kreikka, tuomion 10 kohta ja asia C-280/95, komissio v. Italia, tuomio 29.1.1998, Kok. 1998, s. I-259, 13 kohta).

88 Jos jäsenvaltio täytäntöönpannessaan valtion tuesta tehtyä komission päätöstä kohtaa ennalta-arvaamattomia ja odottamattomia vaikeuksia tai jos se tällöin havaitsee sellaisia seurauksia, joita komissio ei ollut ottanut huomioon, sen on saatettava nämä ongelmat komission arvioitaviksi ja ehdotettava sopivia muutoksia kyseiseen päätökseen. Komission ja jäsenvaltion on tällaisessa tilanteessa oltava vaikeuksien voittamiseksi vilpittömässä mielessä yhteistyössä erityisesti perustamissopimuksen 5 artiklan taustalla olevan säännön perusteella, jonka mukaan jäsenvaltioilla ja yhteisöjen toimielimillä on vastavuoroinen vilpitöntä yhteistyötä koskeva velvoite; niiden on tällöin noudatettava täysin erityisesti valtiontukea koskevia perustamissopimuksen määräyksiä (asia C-348/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, Kok. 1995, s. I-673, 17 kohta). Tämän perusteella on tutkittava Belgian hallituksen kanneperusteensa tueksi esittämät väitteet kumoamiskanteeseen liittyvät rajoitukset huomioon ottaen.

89 Se seikka, että jotkut yritykset on riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen julistettu konkurssiin, ei estä sitä, että tuki voidaan periä takaisin suurimmalta osalta toimintaansa jatkavista yrityksistä. Tämä väite ei siis ole merkityksellinen (ks. vastaavasti em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, 80 kohta).

90 On ilmeistä, että monilla yrityksillä tulee olemaan hallinnollisia ja käytännöllisiä vaikeuksia, ja tältä osin on todettava edellä mainitusta asiassa komissio vastaan Italia 29.1.1998 annetusta tuomiosta ilmenevän, että tällaistenkaan vaikeuksien perusteella ei voida katsoa, että takaisin periminen olisi teknisesti mahdotonta. Vaikka Belgian hallituksen mainitseman kaltaiset vaikeudet olivat ilmeisiä jo riidanalaisen velvoitteen asettamisen ajankohtana, mikään ei osoita yhtäältä, että olisi absoluuttisesti mahdotonta ryhtyä takaisin perimiseen, ja toisaalta, että takaisin periminen olisi ollut absoluuttisesti mahdotonta jo silloin, kun komissio teki riidanalaisen päätöksensä. Jos tässä tilanteessa todettaisiin, että takaisin periminen on mahdotonta, valtiontukia koskevan yhteisön oikeuden tehokkuus asetettaisiin kyseenalaiseksi, mitä ei voida hyväksyä.

91 Belgian hallituksen viimeinenkin kanneperuste, joka koskee takaisin perimisen mahdottomuutta, on siis hylättävä.

92 Koska mitään Belgian hallituksen esittämistä väitteistä ei ole hyväksytty, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

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

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä kesäkuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

P. J. G. Kapteyn

kuudennen jaoston puheenjohtaja